

# **BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL A NOVA GESTÃO PÚBLICA**

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
Secretaria de Gestão

# BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Coleção Gestão Pública  
Brasília  
2002

**Presidente da República**

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão**

GUILHERME GOMES DIAS

**Secretário-Executivo**

SIMÃO CIRINEU DIAS

**Secretário-Executivo Adjunto**

PEDRO CÉSAR LIMA DE FARIAS

**Secretária de Gestão**

EVELYN LEVY

**Equipe Editorial:**

MARIANNE NASSUNO

CRISTÓVÃO DE MELO

CARLOS H. KNAPP

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

SECRETARIA DE GESTÃO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR

CEP: 70.040-906 – Brasília – DF

Tel: (61) 429-4905; 429-4940

Fax: (61) 429-4917

[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

[www.gestaopublica.gov.br](http://www.gestaopublica.gov.br)

E-MAIL: [seges-gab-sec@planejamento.gov.br](mailto:seges-gab-sec@planejamento.gov.br)

**Coleção Gestão Pública**

VOLUME 2

**BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA**

Organização – MARIANNE NASSUNO

PRISCILLA HIGA KAMADA

Projeto Gráfico e Capa: MOEMA CAVALCANTI E SILVIA MASSARO

Revisão: – HELENA JANSEN

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

NORMALIZAÇÃO: DIBIB / CODIN / SPOA

Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil (2002 : Brasília, DF).

Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública,  
Brasília, 6 a 8 de agosto de 2002. – Brasília: MP, SEGES, 2002.  
294 p.

1. Reforma administrativa - 2. Administração pública I. Título

CDU 35.08

2002

Impresso no Brasil

*Printed in Brazil*

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO DO MINISTRO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Guilherme Dias *9*

INTRODUÇÃO *11*

PROGRAMAS DOS SEMINÁRIOS

Os palestrantes *19*

Os moderadores *24*

UMA RESPOSTA ESTRATÉGICA AOS DESEAFIOS DO CAPITALISMO GLOBAL E DA DEMOCRACIA

Luiz Carlos Bresser-Pereira *29*

O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO NÚCLEO ESTRATÉGICO

Evelyn Levy *37*

AS MUDANÇAS NO AMBIENTE MILITAR: A INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

José Augusto Varanda *47*

O MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A EXPERIÊNCIA DO MCT

Carlos Américo Pacheco *53*

OSCIP: O PRIMEIRO PASSO DE UMA REFORMA SOCIAL DO MARCO LEGAL DO

TERCEIRO SETOR

Augusto de Franco *61*

UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS

Alexandre Borges Afonso *67*

AGÊNCIAS EXECUTIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS – O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO:

PRESSUPOSTOS DO MODELO BRASILEIRO E BALANÇO DA EXPERIÊNCIA

Angela Santana *75*

O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

Ricardo de Oliveira *85*

REGULAÇÃO E MODELO DE GESTÃO

Pedro César Lima de Farias 95

INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: O PRÊMIO HELIO BELTRÃO

Regina Pacheco 103

GOVERNO ELETRÔNICO: TRANSPARÊNCIA E INTERFACE COM O CIDADÃO

Renata Vilhena 115

DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS PARA A IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM PADRÃO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – O CASO DO POUPEMPO

Daniel Annenberg 123

CULTURA DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: AVALIANDO EXPERIÊNCIAS CONTRATUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Humberto Falcão Martins 131

O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE AVALIAÇÃO

Pedro Antonio Bertone Ataíde 141

AS REFORMAS FISCAIS NO BRASIL RECENTE: GRADUALISMO, NEGOCIAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Maria Rita Loureiro Durand e Fernando Luiz Abrucio 153

A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO PPA: AVANÇOS E DESAFIOS

José Paulo Silveira 165

A MELHORIA NA QUALIDADE DO PROCESSO ALOCATIVO DOS GASTOS PÚBLICOS: REFORMA ORÇAMENTÁRIA

Helio Tollini 173

AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL -PPA

Yasushiko Matsuda 181

A EXPERIÊNCIA DE REFORMA NOS ESTADOS

Ana Benvinda Teixeira Lage 191

INOVAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA INCURSÃO NO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

José Antonio Gomes de Pinho 199

A EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO

Fernando Luiz Abrucio 207

A REFORMA DO ESTADO EM PERSPECTIVA COMPARADA

Flávio da Cunha Rezende 223

SÍNTESE DO SEMINÁRIO

Fernando Luiz Abrucio 235

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES DO SEMINÁRIO

Pedro César Lima de Farias 245

A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NO ATUAL GOVERNO

Ministro Guilherme Dias 249

O PERFIL DO NOVO SERVIDOR PÚBLICO

Pedro Cesar Lima de Farias 255

COM QUEM GOVERNAR? DILEMAS DA MONTAGEM DE EQUIPE NO EXECUTIVO  
FEDERAL

Francisco Gaetani 263

AValiação, Síntese e Recomendações

Regina Pacheco 289



# APRESENTAÇÃO

Guilherme Dias  
Ministro do Planejamento,  
Orçamento e Gestão

A transformação da gestão pública durante o governo Fernando Henrique Cardoso pode ser considerada uma revolução silenciosa. Organizações públicas federais se tornaram mais ágeis e eficientes, menos hierárquicas, mais transparentes, sujeitas ao controle da sociedade. Uma nova cultura, voltada para os resultados e para o cidadão, passou a prevalecer.

A tecnologia da informação foi largamente expandida nesse período, revolucionando processos de trabalho e a comunicação com o cidadão: o Governo Eletrônico ganhou consistência.

E o mais importante: a Administração Pública Federal procurou profissionalizar o quadro de funcionários, para enfrentar os enormes desafios que se colocam hoje ao Estado brasileiro.

Este livro traz os relatos e conclusões do seminário: “Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública”. Apresenta uma avaliação de todo o processo de transformação da gestão pública nos últimos oito anos. Trata-se de uma contribuição ao debate desses temas, que deve continuar e ser ampliado nos próximos governos. E serve como registro histórico dos avanços que foram realizados nessa área, nem sempre bem compreendidos pela opinião pública.



# INTRODUÇÃO

O processo de reforma administrativa do Governo Federal, que completará oito anos em 2003, vem contribuindo significativamente para o desenvolvimento de uma administração pública profissional voltada para resultados e atenta às demandas da sociedade. Iniciada em novembro de 1995 com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado, que estabeleceu as diretrizes para a mudança do setor público federal, a reforma difundiu a ideologia da gestão por resultados e já logrou mudar a cultura da administração pública brasileira. A elevação da qualidade dos serviços, a cobrança da responsabilidade dos gerentes de programas governamentais, o desenvolvimento do governo eletrônico e, finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem parte dessa nova cultura.

Entretanto, por não ter indicadores visíveis, o processo de mudança na administração pública mal é percebido pela sociedade. Segundo o ministro Guilherme Dias, essa dificuldade “torna a tarefa de mudança na gestão pública uma tarefa árdua e desafiadora”.

Dar maior visibilidade ao tema da mudança na gestão pública foi a razão principal que moveu a Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a promover um seminário para avaliar as ações realizadas, discutir as lições aprendidas e apreciar os desafios encarados. Denominado Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública, o Seminário foi realizado de 6 a 8 de agosto de 2002 em Brasília, com a participação de dirigentes e representantes de várias órgãos do setor público e de instituições do setor não-estatal, bem como de renomados acadêmicos da área.

Durante três dias de exposições, conferências e debates, o Seminário foi uma verdadeira prestação de contas à sociedade. Os gestores engajados na Reforma tiveram uma oportunidade única de apreciar, ao mesmo tempo, experiências concretas e conhecimentos teóricos, assim como perceber simultaneamente a síntese e o conjunto dos resultados alcançados pelo Governo Federal ao longo desses anos. O Seminário alimen-

tou em todos os participantes a convicção de que a Nova Gestão Pública é uma realidade. Por isso, conforme comentou um dos moderadores, “o propósito do Seminário foi ao mesmo tempo retrospectivo e prospectivo”

O Seminário foi dividido em sete painéis, abrangendo os aspectos institucional, cultural e de gestão relacionados com o processo de reforma do aparelho de Estado:

I - o desenvolvimento do núcleo estratégico;

II - a descentralização para o terceiro setor e os novos modelos institucionais;

III – as agências executivas e as agências reguladoras;

IV - cultura, tecnologia e melhoria de gestão; inovações na Gestão Pública;

V - mudanças culturais, tecnologia e melhoria de gestão; cultura de resultados e avaliação institucional;

VI - a integração entre planejamento, orçamento e gestão;

VII -a reforma nos estados e nos municípios.

Para coordenar cada um dos painéis foi convidado um especialista renomado por seus conhecimentos e experiência. Assim, os painéis foram conduzidos por dirigentes públicos e formadores de opinião de destaque, como Luiz Carlos Bresser-Pereira, Ruth Cardoso, Antoninho Marmo Trevisan, Sílvio Bressan, Guilherme Ary Plonski, Luis Nassif e Ceres Alves Prates. No encerramento do Seminário, Pedro Farias e Fernando Abrucio resumiram e consolidaram os principais temas tratados.

Coordenando e moderando o painel I, Luiz Carlos Bresser-Pereira enfatizou o papel desempenhado pelo servidor público. Partiu da idéia de que o núcleo estratégico é político e que os servidores públicos do núcleo estratégico fazem política, a política de governar. Nesse sentido, o fortalecimento do núcleo estratégico promovido pela reforma, associado ao debate público e à escolha pela sociedade de políticos melhores, contribuirá para a tomada de decisões políticas mais competentes, mais efetivas e mais justas.

O Painel II foi conduzido por Ruth Cardoso, que ressaltou a importância crescentemente reconhecida da nova relação entre o Estado e a sociedade civil: a sociedade brasileira vem se mobilizando nos últimos anos e está organizada a tal ponto que se pode falar em tradição. Originalmente ligada à luta contra a ditadura militar, a mobilização popular se estendeu pela população de renda mais baixa da periferia das cidades e

formou uma teia. Essa teia alterna momentos muito mobilizados e outros pouco mobilizados, expressando o fenômeno normal da pulsação da sociedade. Nos anos 90, as novas possibilidades de relação com os diferentes níveis governamentais estimulou a mobilização e desencadeou um processo de aprendizado em que se registram experiências ricas, de baixo custo e grande potencial de aproveitamento. Daí, segundo Ruth Cardoso, a importância da flexibilização por parte do Estado “para que esse potencial possa ser incorporado e para que se tenha um tipo de parceria realmente diferente”.

Apesar de identificar um grande avanço no setor público, a partir de instrumentos que permitem a participação da sociedade civil e a instituição de uma Lei de Responsabilidade Fiscal, Antoninho Marmo Trevisan percebe, como coordenador do Painel III, que as agências executivas e reguladoras ainda têm muito trabalho pela frente. A sociedade civil ainda não conhece a maneira pela qual deve se comportar diante das mudanças que ocorreram, muito mal divulgadas. No seu entendimento, tanto as agências executivas quanto as reguladoras vivem a situação dramática de terem de interagir, promovendo a competição, com empresas muito poderosas. Correm o risco de se tornarem entidades a serviço das empresas. “Só mesmo através de audiências públicas sobre os atos de cada uma das agências, da maior transparência possível, a sociedade vai poder apoiar e permitir que essas agências sejam verdadeiramente reguladoras e executivas”. Em comentários ao longo do painel, Antoninho Trevisan destacou o impacto da abertura de mercados, criando no setor público a noção de que é preciso trabalhar a partir de metas estabelecidas. “Não existe mais a possibilidade de o governo aumentar a carga tributária simplesmente porque quer e precisa”.

No Painel IV, Sílvio Bressan apontou a comunicação como uma das deficiências da reforma administrativa. Ao se empenhar na busca da notícia de impacto, a mídia deixou de perceber que muita coisa importante e significativa foi feita nesses sete anos – coisas que deram certo e constituem uma agenda positiva. É preocupante o fato de que a continuação da reforma de Estado não ter sido citada nos programas e declarações dos candidatos à sucessão presidencial nem ter sido incluída num projeto suprapartidário para os próximos anos (Brasil: Para um Projeto de Consenso), preparado por um comitê formado por políticos, economistas e cientistas políticos respeitados.

Guilherme Ary Plonski identificou que o desafio colocado no painel

V está na conexão entre os fenômenos da mudança cultural e da melhoria de gestão. Entende que a compreensão dessa relação é essencial para se estabelecer uma estratégia para a gestão. Assumindo que mudanças culturais e melhorias de gestão são interdependentes, ele afirma ser mais adequado “delinear estratégias em pequenas etapas, enquanto a organização se adapta e aprende. Indivíduos informados, em todas as partes da organização, poderão contribuir para o processo estratégico da melhoria de gestão, e serão as pequenas mudanças freqüentes que produzirão grandes mudanças”. E conclui: “ não é possível aprender sem agir. Formulação e implementação de estratégia de melhoria de gestão se tornam, portanto, indistinguíveis. O papel da liderança deixa de ser o de conceber estratégias deliberadas e passa a ser o de gerenciar o processo de aprendizagem estratégica, inerente às mudanças.”

Coordenador do painel VI, Luís Nassif chamou atenção para a importância da avaliação. Sem avaliação “é muito difícil saber o resultado e definir como corrigir e como focar efetivamente em resultados”. Existe a necessidade de se avançar na avaliação de fundos públicos tais como os fundos setoriais, criados em áreas sem controle do Congresso, e os fundos internacionais, de acesso dificultado pela falta de transparência.

Luís Nassif acredita que existe “uma gama de setores querendo fazer política pública sem estar dentro do Estado – não só o terceiro setor, mas também iniciativas em áreas ligadas à gestão pública, que têm enorme dificuldade de penetrar na muralha da falta de informações”.

O painel VII foi considerado por sua coordenadora, Ceres Alves Prates, como fundamental para se entender a reforma do Estado no Brasil, por oferecer reflexões sobre o que está ocorrendo nos diversos níveis de governo e sobre o processo de descentralização. De acordo com ela “estamos no início de aprender como fazer”: vivemos um momento de radicalização da descentralização, o que implica “mudanças profundas na razão de ser do Governo Federal, do governo dos estados e municípios”. O Governo Federal passa a concentrar suas atividades em conceber política, avaliar e monitorar, enquanto os governos estaduais e municipais incorporam a necessidade de executar serviços que não faziam parte de sua prática habitual.

O encontro de especialistas para a reflexão e o debate sobre a melhoria da administração pública justificou, por si só, a realização do Seminário. Entretanto, o relato da experiência concreta e a exposição dos desafios por enfrentar produziram lições preciosas para a condução de mudan-

ças no setor público. Elas evidenciam que nos últimos sete anos ocorreu um processo de aprendizado na administração pública brasileira. Nas palavras de um moderador, “o aprendizado se dá quando combina reflexão com resultado”. Esse conhecimento acumulado encontra-se registrado aqui, para que todos possam dele usufruir.

Este volume reúne palestras e intervenções realizadas durante o Seminário Balanço da Reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública. E, dada a relevância da gestão de recursos humanos, não abordada diretamente no Seminário, o livro contém também algumas palestras proferidas durante o evento Capital Humano e Governança: Balanço e Desafios para a Administração Pública, realizado em 4 e 5 de junho de 2002. Em alguns casos, reproduzimos os textos elaborados pelos palestrantes; em outros, a versão editada das palestras gravadas durante a apresentação.



# PROGRAMAS DOS SEMINÁRIOS

BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL:

A Nova Gestão Pública  
6 a 8 de agosto de 2002

## ABERTURA

Palestra de Luiz Carlos Bresser-Pereira

## PAINEL I - O DESENVOLVIMENTO DO NÚCLEO ESTRATÉGICO

Palestras de Evelyn Levy  
José Augusto Varanda  
Moderador: Luiz Carlos Bresser-Pereira

## PAINEL II - A DESCENTRALIZAÇÃO PARA O TERCEIRO SETOR. NOVOS MODELOS INSTITUCIONAIS: OS E OSCIP

Palestras de Carlos Américo Pacheco  
Augusto de Franco  
Alexandre Borges Afonso  
Moderadora: Ruth Cardoso

## PAINEL III - AGÊNCIAS EXECUTIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS

Palestras de Ângela Santana  
Ricardo de Oliveira  
Pedro César Lima de Farias  
Moderador: Antoninho Marmo Trevisan

## PAINEL IV - CULTURA, TECNOLOGIA E MELHORIA DE GESTÃO

Palestras de Regina Pacheco  
Renata Vilhena  
Daniel Annenberg  
Moderador: Sílvio Bressan

## **PAINEL V - MUDANÇAS CULTURAIS E MELHORIA DE GESTÃO**

Palestras de Humberto Falcão Martins  
Pedro Bertone Ataíde  
Maria Rita Loureiro

Moderador: Guilherme Ary Plonski

## **PAINEL VI - A INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

Palestras de José Paulo Silveira  
Helio Tollini  
Yasuhiko Matsuda

Moderador: Luís Nassif

## **PAINEL VII - A REFORMA NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS**

Palestras de Ana Benvinda Teixeira Lage  
José Antonio Gomes de Pinho  
Fernando Luiz Abrucio

Moderadora: Ceres Alves Prates

## **ENCERRAMENTO**

Palestras de Flávio da Cunha Rezende  
Fernando Luiz Abrucio  
Pedro César Lima de Farias

## **SEMINÁRIO INTERNACIONAL**

### **CAPITAL HUMANO E GOVERNANÇA: BALANÇO E DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

4 a 5 de junho de 2002

Palestras de Ministro Guilherme Dias  
Pedro César Lima de Farias  
Francisco Gaetani  
Regina Pacheco

## OS PALESTRANTES

**Evelyn Levy** é graduada em Ciências Políticas e Sociais pela PUC do Rio de Janeiro, com pós-graduação em Planejamento Regional de Áreas Amazônicas na Universidade Federal do Pará, mestrado em Administração e Planejamento Urbano e doutorado em Administração, ambos pela Fundação Getúlio Vargas. Foi assessora técnica do Gabinete do Secretário de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo nos assuntos relativos à Administração Pública, Comércio Exterior e Violência entre 1992 e 1994. Foi Diretora de Educação Continuada na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP entre 1995 e 1999. Atualmente é Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**José Augusto Varanda** é engenheiro mecânico, formado pela Universidade de Brasília, com cursos de especialização em Economia. É funcionário de carreira do Banco Central do Brasil, onde ingressou em 1977. Exerceu vários cargos na Administração Pública Federal, especialmente no Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil da Presidência da República. Atualmente é Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa.

**Carlos Américo Pacheco** é graduado em Engenharia Eletrônica pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA, com Mestrado e Doutorado em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP. É Professor Assistente Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP e Coordenador do Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional – NESUR, também do Instituto de Economia da UNICAMP. Tem publicado diversos artigos em revistas, congressos e coletâneas sobre Desenvolvimento Econômico, Processo de Urbanização e Economia Regional. Coordenador do Programa de Governo “Avança Brasil”, atualmente é Secretário Executivo do Ministério da Ciência e Tecnologia.

**Augusto de Franco** é graduado em Física pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Fundou em 1993, em Brasília, o Instituto de Política. Foi Secretário-Executivo Nacional da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Atualmente é Conselheiro e Membro do Comitê Executivo da Comunidade Solidária - onde coordena o

processo de Interlocação Política, que produziu, entre outras coisas, a Nova a Lei do Terceiro Setor (Lei 9.790/99) - além de Coordenador Geral da AED - Agência de Educação para o Desenvolvimento. É autor de diversos livros, entre eles “Porque precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” (2000), “Além da Renda: A Pobreza Brasileira como Insuficiência de Desenvolvimento” (2000) e “Capital Social” (2001).

**Alexandre Borges Afonso** é graduado em Administração de Empresas pela UnB e pós-graduado em Marketing pela FGV. Foi Diretor de Recursos Humanos e Presidente da AD&M Consultoria. Foi Gerente de Projetos da Secretaria de Reforma do Estado do extinto MARE e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento. Atualmente é Consultor Organizacional e Diretor-Geral do Instituto Publix, OSCIP.

**Angela Santana** é mestre em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas - EAESP/FGV. Foi Secretária da Reforma do Estado, no período de 1995/1998, e Secretária de Avaliação de Programas do Ministério de Ciência e Tecnologia em 1999. Analista de Ciência e Tecnologia da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, foi sua Diretora de Programas (1992/1994), após ter exercido cargos de coordenação de programas de bolsas no país. Atualmente encontra-se afastada para realização de doutorado em Ciências Sociais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP.

**Ricardo de Oliveira** é engenheiro de produção pela E.E.UFRJ, Superintendente-adjunto do SERPRO-RJ, Diretor de Operações e Tecnologia da DATAPREV e atual Coordenador de Planejamento do INMETRO, tendo conduzido o processo para sua transformação em agência executiva.

**Pedro César Lima de Farias** é engenheiro graduado na UFRGS e Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília. Integrou a carreira de Gestor Governamental e ocupou diversos cargos nos Ministérios da Fazenda, Ação Social e Previdência. Foi Diretor da Secretaria de Reforma do Estado do MARE e, atualmente, é Auditor-Fiscal da Previdência Social e Secretário-Executivo Adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco** é graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo. Possui Mestrado em Urbanismo e Desenvolvimento Urbano e Doutorado em Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela Université de Paris XII. Foi Coordenadora Executiva do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC de 1991 a 1993 e Coordenadora do Mestrado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo, de 1992 a 1994. É Professora-adjunta da EAESP-FGV, licenciada. Desde março de 1995, é Presidente da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Renata Vilhena** é bacharel em Estatística pela Universidade Federal de Minas Gerais, com especialização em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro de Minas Gerais. Atualmente exerce o cargo de Secretária-Adjunta de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É gerente do Programa de Redução de Custos nas Aquisições de Bens, Obras e Serviços do PPA – Avança Brasil.

**Daniel Annenberg** é administrador público formado pela Fundação Getúlio Vargas e cientista social pela Universidade de São Paulo. Foi Assessor da Secretaria de Administração Federal e da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP entre 1993 e 1994 e Assessor da Secretaria Especial de Reforma Administrativa e da Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de São Paulo entre 1990 e 1992. Atualmente é Superintendente do Projeto Poupatempo do Governo do Estado de São Paulo, onde trabalha desde 1996.

**Humberto Falcão Martins** é Professor-colaborador da FGV, pesquisador do Instituto Publix e consultor em gestão pública.

**Pedro Antonio Bertone Ataíde** é economista, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1997. Atualmente exercendo o cargo de Secretário-adjunto de Gestão no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, participou da equipe que formulou o novo desenho de planejamento governamental, consubstanciado no PPA 2000/2003. Foi também coordenador da primeira avaliação do Plano, realizada em 2001.

**Maria Rita Loureiro Durand** é doutora em sociologia pela USP. Realizou seu pós-doutoramento na Ecole des Hautes Etudes en Science Sociales de Paris e, mais recentemente, um programa de **visiting scholar** no Departamento de Ciência Política de Universidade de Nova York. Exerce suas atividades profissionais na Escola de Administração de Empresas, da Fundação Getúlio Vargas, onde é pesquisadora e professora da área de pós-graduação em Administração Pública e Governo. É também professora titular do Departamento de Economia da FEA/USP.

**José Paulo Silveira** é engenheiro industrial metalúrgico formado pela Universidade Federal Fluminense, em 1964. Trabalhou na PETROBRAS, de 1966 a 1990, nas áreas: industrial, engenharia, suprimento de material, pesquisa e desenvolvimento e planejamento. Atuou, em 1990, no Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, na formulação e implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Secretário de Tecnologia do Ministério da Ciência e Tecnologia, entre 1991 e 1994. Diretor de Desenvolvimento da CECRISA Revestimentos Cerâmicos, de 94 a 96. Desde 1996, é Secretário do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Helio Martins Tollini** é economista, formado na Universidade de Brasília, com pós-graduação na Universidade de São Paulo. É funcionário concursado da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Foi professor de Econometria da Universidade Católica de Brasília, tendo sido escolhido Patrono dos Formandos de 1988. Foi Chefe da Assessoria Técnica da SOF de 1997 a 2000 e Economista-Chefe Adjunto do MP em 2001, tendo participado de negociações junto ao FMI em todo esse período. Exerce o cargo de Secretário de Orçamento Federal desde março de 2002. É membro do Conselho de Administração do Banco do Brasil e do Banco do Estado do Maranhão.

**Yasuhiko Matsuda** é doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Pittsburgh. Trabalhou os temas da governabilidade e reforma institucional do setor público em países da América Latina e da África, tendo dirigido recentemente uma avaliação do PPA no Brasil, estudos sobre governabilidade e instituições na Bolívia e no Peru e revisão do gasto público em Honduras. Foi co-autor da Estratégia do Banco Mundial para reformar instituições públicas e fortalecer a governabilidade na

América Latina. Atualmente é Especialista Principal da Gerência do Setor Público no escritório do Banco Mundial em Brasília.

**Ana Benvinda Teixeira Lage** é formada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia. Possui cursos de especialização em finanças públicas, dívida pública, administração financeira, controle dos gastos públicos e mercado de capitais, além dos inúmeros seminários e workshops de que já participou ao longo de sua vida profissional. Ocupou os cargos de Superintendente de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda (de janeiro de 1999 a maio de 2000) e Diretora do Departamento do Tesouro (de fevereiro de 1996 a janeiro de 1999). Tendo ingressado na Secretaria da Fazenda como Analista Financeira, em 1978, sempre trabalhou na área financeira, inicialmente como técnica e logo muito cedo ocupando cargos de confiança da administração do Estado. É a Secretária de Administração do Estado da Bahia, cargo que ocupa desde 23 de maio de 2000.

**José Antonio Gomes de Pinho** é PhD pela London School of Economics - Universidade de Londres. É professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e Editor da revista “Organizações e Sociedade”. É Membro do Comitê Técnico do Programa Gestão Pública e Cidadania da EAESP/FGV/Fundação FORD/BNDES.

**Fernando Luiz Abrucio** é doutor em Ciências Políticas pela Universidade de São Paulo. Pós-graduado em Administração Pública e Governo é pesquisador nas áreas de Administração Pública Comparada, Federalismo e Sistemas Políticos Comparados, tendo publicado vários livros e artigos. É professor de Política e Administração Pública Comparada na Fundação Getúlio Vargas e na PUC de São Paulo. É Secretário-adjunto da Associação Brasileira de Ciência Política e articulista político do Jornal Valor Econômico.

**Flávio da Cunha Rezende** é mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional pela Universidade Federal de Pernambuco, mestre em Políticas Públicas e Planejamento pela Cornell University e doutor em Políticas Públicas e Planejamento também pela Cornell University. É Coordenador Técnico da Equipe de Avaliação Externa do Plano Estadual de Qualificação Profissional - PE - Ministério do Trabalho e Emprego /

SEPLANDES – PE desde outubro de 1999. É professor do Departamento de Ciências Sociais e da Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco desde 2000. É Coordenador do Acordo Multilateral CAPES/FIPSE para o Ensino de Políticas Públicas entre o Brasil e os Estados Unidos – UFPE/FGV/ UNICAMP – University of Texas, Austin e University of Califórnia, e Coordenador do Convênio Ford Foundation – UFPE para o Ensino de Políticas Públicas desde março de 2001.

**Guilherme Gomes Dias** é graduado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo, com mestrado no Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, onde foi professor de finanças públicas, macroeconomia e economia monetária de 1985 a 1992. Economista do quadro de carreira do BNDES desde 1984, com atuação concentrada nas áreas de planejamento estratégico, orçamento e finanças públicas, teve participação ativa na elaboração e implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nas negociações com o Fundo Monetário Internacional, em 2001. Na Prefeitura Municipal de Vitória, foi Secretário de Planejamento (93/94), Secretário de Fazenda (94/96) e Secretário de Economia e Finanças (97/99). Foi Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão entre 1999 e 2002 e atualmente é Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão.

**Francisco Gaetani** é mestre em Administração Pública e Políticas Públicas e Doutorando pelo Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science, Diretor de Formação Profissional da Escola Nacional de Administração Pública, Professor da PUC-MG, Gestor Governamental, ex-Diretor da Escola de Governo de Minas Gerais / Fundação João Pinheiro, Especialista em planejamento municipal pelo IBAM e em administração de empresas pelo IEAD/COPEA.

## OS MODERADORES

**Antoninho Marmo Trevisan** é graduado em Ciências Contábeis pela PUC de São Paulo. Auditor e consultor de empresas desde 1970, é Presidente da Grant Thornton no Brasil, a sexta maior empresa de auditoria e consultoria do mundo, e membro do seu *board* internacional. É Presi-

dente da Trevisan Auditoria, Consultoria e Educação, Diretor da Revista Trevisan e Diretor da Faculdade Trevisan, todas fundadas por ele. Representante do Conselho Federal de Contabilidade no Congresso Nacional sobre a Reforma Tributária e Reforma do Sistema Financeiro Nacional e sobre as alterações na legislação aplicável às empresas brasileiras e ex-titular da Secretaria de Controle de Empresas Estatais – SEST do Ministério do Planejamento. É autor do livro “Empresários do Futuro – Como os jovens vão conquistar o mundo dos negócios”, finalista do Prêmio Jabuti na categoria economia e negócios, publicado pela Editora Gente. Foi premiado pelas entidades do mercado de capitais e das bolsas de valores por representar a melhor empresa do seu ramo de atuação em 1996.

**Ceres Alves Prates** é Administradora Pública e mestre em Administração pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Trabalhou como consultora em gestão estratégica e avaliação de programas para organizações internacionais, empresas privadas e diversas agências dos governos federal e estaduais. De 1999 a 2001, foi Secretária de Gestão do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal Brasileiro. De 1995 a 1998, foi Assessora Especial do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Atualmente é Secretária-adjunta da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher do Governo Federal no Brasil.

**Guilherme Ary Plonski** é mestre, doutor e livre-docente em engenharia de produção. Como bolsista Fulbright, foi *visiting research fellow* no Centro de Política em C&T do RPI (USA). Desenvolve atividades acadêmicas na Universidade de São Paulo, como professor associado da Escola Politécnica e da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. É Diretor Superintendente do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT. Integra a administração superior de diversas entidades, entre as quais o Sebrae-SP; Fundação Vanzolini; Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas – Anprotec; Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras – Anpei; Associação Brasileira de Instituições de Pesquisa Tecnológica; Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças – ABDL; Sociedade Brasileira de Metrologia; Instituto de Tecnologia de Software de São

Paulo – ITS; Project Management Institute – PMI (capítulo São Paulo); e Núcleo de Política e Gestão Tecnológica da USP.

**Luís Nassif** é jornalista, formado pela Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo. Colunista e Membro do Conselho Editorial da Folha de S. Paulo, é considerado pela pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP o colunista mais lido pela alta burocracia pública, e pela pesquisa Mapa das Elites, da FPJ Pesquisas, junto a formadores de opinião, o mais influente jornalista brasileiro da atualidade. Introdutor do jornalismo eletrônico no país, é Diretor Superintendente da Agência Dinheiro Vivo, primeira empresa de informações eletrônicas do país. Ganhou, em 1986, o Prêmio Esso de Jornalismo Categoria Nacional, com a matéria “O Plano Cruzado”.

**Luiz Carlos Bresser-Pereira** é doutor e livre-docente em Economia pela Universidade de São Paulo. Foi Ministro da Ciência e Tecnologia (1999), da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-98), da Fazenda (1987), e Secretário do Governo de São Paulo (1985-86). É professor de economia na Fundação Getúlio Vargas desde 1961, de teoria política na Universidade de São Paulo desde 2001 e editor da Revista de Economia Política desde 1981.

**Ruth Cardoso** é presidente do Conselho da Comunidade Solidária, entidade que promove parcerias intersetoriais (governo, iniciativa privada e organizações não governamentais) na luta contra a pobreza e a exclusão social. Foi professora do curso de Antropologia na Universidade de São Paulo - USP, e pesquisadora no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP, também em São Paulo. Lecionou em várias universidades nos Estados Unidos, Reino Unido, Chile e França, e é autora de vários livros e artigos sobre movimentos sociais, juventude, sociedade civil e os novos atores sociais.

**Sélvio Bressan** é repórter do jornal O Estado de S.Paulo, formado em Jornalismo pela PUC de Porto Alegre-RS, com pós-graduação em Estilo Jornalístico. Em 1990 foi para São Paulo como editor da Revista Placar. No final daquele ano foi para o Estado de S.Paulo como repórter de Política, cargo que ocupa até hoje. No Estadão, cobriu as eleições de 90, 92, 94, 96 e 98, além do plebiscito de 1993. Ali também acompanhou de

perto as primeiras reformas do governo FHC e o início do governo Mário Covas. Em 2000 cobriu as Olimpíadas de Sidney. Convidado pelos organizadores do livro A Era FHC escreveu o capítulo sobre Reforma Administrativa.



# UMA RESPOSTA ESTRATÉGICA AOS DESAFIOS DO CAPITALISMO GLOBAL E DA DEMOCRACIA

---

Luiz Carlos Bresser-Pereira

A Reforma Gerencial ou Reforma à Gestão Pública de 95 atingiu basicamente os objetivos a que se propunha nos três níveis em que a definimos na época de sua implementação: na dimensão institucional, na cultural e na de gestão. Foi um grande avanço na dimensão institucional, embora ainda haja muita coisa para se fazer. Uma reforma destas não é feita em um dia, em um ano, e nem em alguns anos. A constituição foi modificada, várias leis foram estabelecidas, criou-se todo um quadro institucional novo através do qual é possível ter uma nova gestão pública.

Foi ainda mais bem sucedida no plano cultural porque depois de, em um primeiro momento, ter parecido que se tratava de uma reforma contra os servidores públicos, contra a administração pública, se percebeu que, ao contrário, ela era fundamental para o País e para os servidores públicos mais competentes e mais dedicados, que, afinal, constituem a grande maioria. Ocorreu então em Brasília, senão no Brasil, uma verdadeira mudança de mentalidade.

Em 1995, quando cheguei ao MARE com as propostas de reforma da gestão pública, começamos todos a mudar nossos conceitos sobre a administração pública, e isso foi muito importante. Uma nova forma de pensar o aparelho do Estado e sua gestão foi aos poucos surgindo. Foi o conjunto dessas idéias – o modelo da reforma gerencial – sua consistência interna e sua capacidade de responder às reais necessidades da administração pública e do País, que garantiram a continuidade e consolidação da reforma. Isso aconteceu não só a nível federal, mas também no âmbito estadual e municipal. E há todo um processo democrático de aprendizado através do qual estas idéias vão se multiplicando.

Finalmente, temos o nível da gestão, da implementação, que é por natureza mais lento, que demora mais tempo. Mas há evidentemente um grande impulso em torno dele, especialmente no último ano aqui em Brasília. O que vem sendo feito pela Secretaria da Gestão neste último ano, nos três campos, mais especificamente no nível da implementação,

dá uma nova perspectiva de avanço para a reforma no plano federal. Por outro lado, no plano estadual e municipal, as experiências inovadoras de gestão pública continuam, e acho que seria muito importante que se fizesse um levantamento melhor delas.

Recentemente participei de uma semana das organizações sociais patrocinada pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Em São Paulo, existem onze organizações sociais que são hospitais. Trata-se de uma experiência extremamente bem-sucedida. As organizações sociais hospitalares paulistas são um enorme sucesso do ponto de vista da qualidade dos serviços que prestam e do custo que representam para o Estado. Essas organizações sociais seguiram a idéia da legislação federal com algumas adaptações às necessidades específicas da saúde e do Estado de São Paulo.

#### RESPOSTA A UM MUNDO GLOBAL E DEMOCRÁTICO

Uma coisa que seria importante nos perguntarmos é por que a dimensão cultural avançou tanto, por que avançou mais do que as outras. Para responder a essa pergunta seria importante pensarmos nas duas grandes forças que moldaram o século XX no mundo, pois a reforma da gestão pública não é uma coisa que aconteceu só no Brasil. A reforma da gestão pública é um processo está acontecendo no mundo inteiro, especialmente nos países desenvolvidos, nos países de língua inglesa, nos países escandinavos, na Holanda e, mais lentamente, começa a acontecer na França e na Itália. Entre os países em desenvolvimento, o Brasil é o país que está na dianteira em matéria de reforma da gestão pública embora haja também alguma experiência no Chile.

Mas esse movimento, que é mundial, tem de ser compreendido no quadro de duas grandes forças que moldaram a sociedade contemporânea no século XX. De um lado, temos a globalização, ou o capitalismo global, isto é, o fato de o capitalismo haver-se tornado dominante, e os mercados terem sido abertos para a competição capitalista em todo o mundo. De outro lado, a democracia – esta imensa transformação política que marcou o século. Pela primeira vez na história da humanidade temos a democracia como forma dominante de regime político. Na verdade, somente no Século XX os países desenvolvidos, e, depois, um número crescente de países em desenvolvimento, puderam ser considerados democracias, ou seja, regimes em que há o voto universal para os

pobres e para as mulheres. Mesmo nos países mais avançados economicamente, como os Estados Unidos, a Inglaterra e a França as mulheres e os pobres só alcançaram o direito de voto no começo do século XX.

A revolução francesa e a revolução americana, que muitas vezes são apresentadas como democráticas, foram na verdade revoluções liberais e estabeleceram um regime liberal mas ainda autoritário. Foi dentro do quadro de um liberalismo autoritário, mas no qual havia um estado de direito, na segunda metade do Século XIX, que, nos países ricos, ocorreram as reformas burocráticas, as reformas weberianas. No Brasil a reforma burocrática só iria acontecer nos anos 30.

Se a reforma burocrática foi a primeira reforma administrativa na história do capitalismo, a reforma da gestão pública é a segunda. A nova gestão pública é uma resposta àquelas duas grandes forças que definiram o Século XX e às demandas nelas envolvidas. Uma resposta que a administração pública burocrática não lograva dar. Na medida em que foi desenvolvida em regimes autoritários a burocracia pensava a partir de um esquema autoritário. Na medida em que foi desenvolvida no quadro de capitalismo nacionais fechados, pensava em termos de um mundo em que os Estados não sabiam ainda com clareza que um dos seus papéis mais importantes era o de apoiar suas empresas na competição internacional.

Essa reforma é, portanto, uma resposta à globalização na medida em que esta torna absolutamente claro que os países não são mais inimigos uns dos outros. Antes da globalização tínhamos um sistema internacional baseado no equilíbrio de poderes, em grandes potência, geralmente vizinhas, em luta, que usavam a diplomacia para eventualmente evitar a guerra, mas estavam sempre se ameaçando com ela. Desde o tratado de Westfalia, no século XVII, essa foi a situação que dominou o mundo.

Esse tipo de política acabou. Hoje, os grandes países não têm mais inimigos. Os grandes inimigos são o terrorismo, as drogas, a criminalidade, a exploração de crianças e de mulheres pelo tráfico internacional, o aquecimento global, e não mais os países. Entretanto os países competem fortemente entre si. A globalização significa competição. Nesse momento, passa a ser importante a questão da eficiência, de empresas muito competentes, capazes de participar do comércio mundial e de não perder a competição no mundo global. E o Estado assume um papel estratégico de apoio às suas empresas. Mais estratégico do que no tempo do equilíbrio de poderes, em que os Estados eram chamados

apenas nas horas de guerra, ou então para garantir o estado de direito. Na globalização, ao contrário do que afirma a ideologia multinacional, o papel econômico dos Estados aumentou, ao invés de haver diminuído.

Existe agora um elemento muito claro que obriga as burocracias dos Estados nacionais a se tornarem competentes, eficientes e capazes: a competição entre países. O risco permanente é o de ficar para trás. Se o custo do aparelho do Estado for excessivo, isso pesará em cima das empresas e o país perderá terreno na competição global. Esse é um desafio fundamental e, diante desse desafio, é claro que a nova gestão pública, com as idéias de autonomia e de responsabilidade para os gestores, é uma forma muito mais adequada de resposta.

Por outro lado, o século que passou foi o século da democracia. E sendo assim, pela primeira vez o problema da administração pública tornou-se um problema eminentemente político. Os serviços públicos se tornaram um dos fatores fundamentais que elegem ou não governadores, prefeitos e, eventualmente, presidentes. O fato concreto é que os serviços públicos são hoje, mais do que nunca, uma questão política. Até pouco tempo atrás, os candidatos a governadores e presidente diziam que eram melhores porque realizavam mais obras. Hoje, são melhores e votaremos neles se forem capazes de estabilizar a economia, ou seja, se forem capazes de ter uma política macroeconômica correta, que garanta o pleno emprego e, também, se forem capazes de ter uma política de educação, de saúde, de assistência social que produza resultados. Essas políticas envolvem custos elevados e, assim, uma gestão pública competente e capaz para serem implementadas. Não dá apenas para definir a política pública e deixar que a coisa aconteça por conta de uma gestão burocrática rígida, incompatível com a realidade complexa e a rápida mudança do mundo em que vivemos.

## RECONSTRUIR O ESTADO

Como a reforma da gestão pública responde a mudanças ou forças fundamentais ela constitui um processo que não tem volta, que não vai parar. A reforma da gestão pública, ou gerencial, é a segunda reforma administrativa que acontece no capitalismo. A primeira foi a reforma burocrática, que aconteceu nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, e nos anos 30 no Brasil. E a segunda é a reforma da

gestão pública que está acontecendo desde os anos 80 nos países desenvolvidos e desde 90 no Brasil.

Quando essa reforma surgiu, foi criticada por muitos. Especialmente na Inglaterra, onde mais ela foi discutida no plano intelectual e no plano político. Foi chamada de conservadora, neoliberal. Foi também acusada de ser contrária à administração pública, ao serviço público. Tentou-se definir essa reforma como simplesmente mais um capítulo das reformas ultraliberais e da onda ultraliberal que estava acontecendo no primeiro mundo desde o final dos anos 70, e que atingiu muito fortemente também o Brasil a partir do início dos anos 90.

De fato, há elementos liberais na reforma. É significativo que, no caso da Inglaterra, a reforma começou a acontecer no governo Thatcher. Na Nova Zelândia e na Austrália, onde a reforma também aconteceu nos anos 80, porém, ela foi iniciada por partidos trabalhistas. No caso da Nova Zelândia, houve em seguida, com a vitória eleitoral de um partido conservador, uma radicalização irresponsável. Foi a experiência mais lamentável de ultraliberalismo que tivemos na administração pública. Há quatro anos, entretanto, esse partido perdeu as eleições e, com o retorno do partido trabalhista, a reforma foi novamente colocada nos eixos. Recentemente esse partido ganhou de novo as eleições.

Então, na verdade, a idéia de que esta reforma seja uma reforma ultraliberal só seria verdadeira se ela visasse a reduzir o Estado ao mínimo, que era o projeto ultra liberal. Esse projeto ultraliberal fracassou. Ninguém fala mais em reduzir o Estado ao mínimo. Hoje, na Inglaterra, por exemplo, a carga tributária está sendo aumentada para melhorar os serviços públicos. Nos demais países da Europa, onde essa carga já é muito alta, perto de 50%, ninguém fala em reduzi-la, mas sim em mantê-la nesse nível, de forma a poder garantir o provimento com boa qualidade dos serviços sociais, principalmente dos serviços de educação e saúde.

Na verdade, quando propus reforma para o Brasil, não pensei em um Estado mínimo, mas na necessária reconstrução do Estado. Se o Estado estava em crise a solução não era reduzir seu papel mas recuperar sua capacidade reguladora e implementadora de políticas. Reformar o Estado, reformar a administração pública, abrir a economia, privatizar, fazer reforma tributária, da previdência para quê? Qual era o objetivo? Simplesmente dar mais espaço ao mercado reduzindo o Estado, ou dar mais espaço ao mercado e reconstruir o Estado? A segunda alternativa sempre foi meu entendimento da lógica das reformas. Quando seu objetivo

é apenas dar espaço maior para o mercado diminuindo o papel do Estado, estamos diante de um equívoco: o mercado forte precisa de um Estado forte. Meu objetivo, com a Reforma da Gestão Pública de 1995, foi reconstruir o Estado e fortalecer o serviço público, adaptando-os ao mundo do capitalismo global e da democracia em que vivemos.

## UMA REFORMA PARA O BRASIL

A reforma da gestão pública é, portanto, uma reforma que está respondendo em cada país às demandas da sociedade global – uma sociedade que se tornou mais capitalista ou mais competitiva, e mais democrática. No Brasil essa reforma foi pensada e levada adiante em função das nossas necessidades, dos nossos problemas e adaptada às nossas realidades. Foi nela fundamental a consciência de que é preciso tornar as agências mais descentralizadas e os gestores mais autônomos e mais responsáveis perante a sociedade, e que, para isso, é preciso aumentar o número de servidores públicos capacitados. Entretanto, os concursos públicos no Governo Federal ou haviam sido interrompidos, ou ocorriam esporadicamente. A carreira dos gestores estava totalmente paralisada, e as demais carreiras com concursos públicos acontecendo espaçadamente e de forma aleatória. Aprovava-se um grande número de candidatos que eram, depois, chamados, durante anos e anos, à medida que iam surgindo vagas. Uma coisa absurda. Essa situação foi alterada: não só para gestores, mas para todas as carreiras de Estado. Concursos públicos anuais passaram a ser realizados, com pequeno número de vagas - em princípio 1/30 do total de cargos da carreira - com candidatos aprovados por classificação: quem não é classificado é reprovado mas pode repetir o concurso no próximo ano. Essa grande mudança continua acontecendo. Está surgindo um grande grupo de novos profissionais públicos. Gestores públicos da carreira de gestores, das carreiras do planejamento, do tesouro, do controle.

Mas, pergunto, o que estas idéias, que se transformam em instituições e envolvem pessoas, vão fazer pelo Brasil? Isto precisa também começar a ser discutido, porque há vinte e dois anos o Brasil está semi-estagnado, crescendo, em termos per capita, a uma taxa de menos de 1% ao ano, enquanto que o Brasil, entre 1950 e 1980, crescia a uma taxa per capita de 4% ao ano. Foi uma mudança brutal, para pior. Em grande parte os maus resultados se devem ao enfraquecimento da alta burocracia.

cia brasileira nestes anos. Ela se enfraqueceu politicamente na medida em que perdia a visão do futuro. É importante lembrar que a revolução nacional brasileira, que começou nos anos 30 com Getúlio Vargas, esta revolução nacional, industrial e capitalista foi feita através de uma associação muito forte entre um grupo de técnicos ou de burocratas – todos servidores públicos – do Rio de Janeiro com os industriais do Brasil inteiro e especialmente de São Paulo. Esse pacto político foi fundamental para o desenvolvimento do Brasil. Tivemos técnicos – economistas, cientistas políticos, sociólogos, educadores – trabalhando no Governo Federal, com várias tendências ideológicas, mas de alto nível. Eles tiveram papel decisivo na industrialização e na revolução nacional brasileira.

Essa revolução nacional brasileira, entretanto, ficou interrompida durante vinte anos. Considero interrompida porque uma revolução nacional, a meu ver, só se completa quando o povo do país perde o seu complexo de inferioridade colonial. Quando as suas elites passam a pensar de acordo com a sua própria cabeça e não com a cabeça alheia, de Washington, de Nova York. E quando o seu governo tem claro, claríssimo, que o seu dever é defender o trabalho e capital nacionais.

Todos esses novos gestores, todos esses novos administradores públicos que estão vindo à Brasília, que estão se formando em Brasília nestes últimos oito anos têm um papel decisivo a desempenhar.

Existem servidores públicos de alto nível em Brasília, nos Estados e nos grandes municípios, que têm um papel importante a desempenhar em conjunto com os políticos, os empresários, e os intelectuais. O desafio é repensar o Brasil e fazer com que o Brasil retome o desenvolvimento e complete a sua revolução nacional. Este é o desafio fundamental que temos pela frente.



# O FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DO NÚCLEO ESTRATÉGICO

---

Evelyn Levy

Em 1993 a ENAP publicou uma avaliação da Administração Pública Federal, realizada por um grupo de cientistas políticos, coordenado pelo Prof. Régis Andrade, recentemente falecido. O estudo constatava que, para lograr êxito, o Estado no Brasil necessitava de um aggiornamento, que se caracterizaria por:

- Redução drástica da ação empresarial do Estado (...)
  - Reforço dos recursos normativos, administrativos e políticos (...) para a administração da economia, e
  - Descentralização das ações de execução das políticas sociais...
- (ENAP,1993:29)<sup>1</sup>

Por outro lado, o autor considerava que o plebiscito que havia consagrado o presidencialismo como regime de governo, bem como a Constituição de 1988, apontavam (...) na direção do fortalecimento do Congresso na macro-estrutura política do país.

E complementava:

As tarefas econômicas e sociais do Estado, inerentes ao ciclo histórico que se abre não são incompatíveis com esse fortalecimento; mas são de todo incompatíveis com o correspondente debilitamento do Poder Executivo, se tal for o caso. (ENAP,1993:29)

Para Andrade, as estruturas político-administrativas do Estado correspondem, de modo mais ou menos aproximado, a projetos políticos nacionais de longo prazo. Quando essa correspondência não ocorre, estamos, teoricamente, diante de uma crise político-administrativa (...) Tal é o caso brasileiro.

A crise brasileira – em sua dimensão política – é dupla: é uma crise das instituições políticas e é uma crise da burocracia pública. (ENAP,1993:25)

---

<sup>1</sup> ENAP(1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo, Administração Pública Brasileira, Vol. 2, Régis de Castro Andrade e Luciana Jacoud (org.)*, Centro de Documentação, Informação e Difusão Graciliano Ramos, ENAP, Brasília.

Parece-me importante recuperar qual a percepção do autor sobre essa burocracia, após a conclusão do estudo:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública no país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere em nenhum plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa. A coleta, processamento e circulação da informação são precárias. A macro-estrutura tem sofrido inúmeras modificações, acarretando a descontinuidade de centros de competência pré-existentes. Apesar da descentralização de recursos orçamentários determinada pela Constituição, as atribuições e competências continuam centralizadas no nível federal. O planejamento – a começar pelo Plano Plurianual – é meramente formal. Há grande descoordenação entre os ministérios. Podemos ficar por aqui. A situação do sistema é de semiparalisia e descoordenação. (ENAP,1993:26)

Quando, em 1995, o MARE divulgou seu Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a percepção desse quadro era nítida. Ao mesmo tempo, a visão de que a capacidade dos governos em responder às demandas da sociedade tinha que se expandir rapidamente havia se instalado como o novo paradigma de gestão pública em grande parte dos países. Assim, imerso em um contexto histórico altamente favorável à atualização do modo de funcionamento das administrações públicas, e tendo presente as fragilidades da Administração Pública Brasileira, o Plano Diretor preconizava toda uma nova concepção para seu funcionamento. E isso se daria através de um programa de mudanças em três dimensões: institucional, gerencial e cultural.

Exatamente para dar mais agilidade e força ao nó central do governo, responsável pela direção estratégica do governo e pelo estabelecimento de seus objetivos, o Plano Diretor concebeu uma nova arquitetura institucional que separava a concepção e controle da implementação das políticas, das atividades ligadas à prestação de serviços. Criava-se aí o conceito de núcleo estratégico, o qual passaria a se relacionar com as organizações prestadoras de serviços. Novos modelos organizacionais foram também concebidos para essas organizações: agências executivas, agências reguladoras e organizações sociais. A relação entre o nú-

cleo estratégico e as demais organizações deixaria de ser de subordinação burocrática para se tornar contratual. Corrigiam-se dessa maneira os desvios que haviam se evidenciado na implementação do Decreto-Lei 200, quando autarquias e fundações, dotadas de maior autonomia gerencial, haviam se apartado do centro do governo, deixando de ser seus braços operacionais. Os contratos de gestão foram introduzidos em consonância com uma visão pós-burocrática, em que os controles deveriam se dar em torno de resultados, custos, satisfação dos cidadãos e da “competição administrada”. Isso significa que o controle hierárquico e de processos passam para um segundo plano.

É preciso lembrar que, do ponto de vista conceitual, os contratos de gestão articulam um conjunto de incentivos para o desempenho, em que os resultados e os meios são previamente acordados entre contratantes e contratados, permitindo muito maior flexibilidade gerencial. Uma vantagem adicional à contratualização é que ela permite o controle social, posto que os instrumentos são públicos e transparentes.

O novo desenho institucional criava, portanto, a oportunidade de o governo contar com organizações mais ágeis, efetivas, eficientes, transparentes e voltadas para o cidadão.

A par dessa nova arquitetura institucional, o Plano Diretor propunha a horizontalização de estruturas, transferindo maiores responsabilidades para os níveis hierárquicos de base e delegando maior autonomia aos gerentes. A Reforma Gerencial também deveria ocorrer em função de uma nova Política de Recursos Humanos, que objetivava valorizar o desempenho dos servidores públicos. A partir daquele momento teve início um amplo programa de recrutamento de novos quadros, especialmente para as carreiras típicas de Estado, que vinham fortalecer de modo especial o núcleo estratégico. Essas mesmas carreiras foram reestruturadas de modo a torná-las mais atraentes e motivar a progressão. Deu-se grande ênfase à capacitação, expressa em uma política específica, e grandes investimentos foram feitos nesse sentido, tanto por parte dos órgãos centrais como por parte dos ministérios e suas vinculadas. Procurou-se, entre 1995 e 2002, ajustar as remunerações aos salários de atividades equivalentes, pagos pelo setor privado. No período mais recente foram criadas as funções comissionadas técnicas, completando-se o “Y” que permite às organizações premiar tanto a gerência quanto a especialização. A criação de um novo regime de trabalho – o emprego público – foi igualmente um esforço que permite reforçar as organizações públicas.

Todas essas ações foram associadas a um conjunto de outras iniciativas voltadas à melhoria dos processos de trabalho. A vigorosa expansão da Tecnologia da Informação, que hoje culmina nas ações do Governo Eletrônico, trouxe grandes mudanças para a operação das organizações, possibilitando maior transparência, velocidade, atendimento mais ágil ao cidadão. O Plano Diretor também fortaleceu a cultura da “Qualidade”, estabelecendo inclusive instrumentos de avaliação de gestão específicos e um prêmio próprio para a administração pública.

No segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, novas políticas de gestão vieram se somar àquelas do Plano Diretor; destacando-se a **Gestão por Programas**, introduzida com o Avança Brasil, integrando Plano e Orçamento, voltados agora a resultados. A Gestão por Programas também criou um mecanismo de integração que foram os programas de gestão de políticas.

Finalmente, em se tratando de melhoria de processos, cumpre lembrar do restabelecimento do Programa de Desburocratização.

## O MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO

Foram diversas as estratégias de implementação desse conjunto de políticas. Na primeira fase, certamente fez-se uso da divulgação e da argumentação para persuadir vários públicos a que aderissem e/ou apoiassem a Reforma. Um amplo processo de capacitação para todos os segmentos de servidores, repassando-lhes os valores da Reforma Gerencial e Empreendedora, foi deslançado. Alguns grupos – como os gerentes de PPA ou gerentes de programas sociais – receberam atenção específica.

A normatização foi seguramente outra alternativa utilizada.

Incentivos criados pelos prêmios da Qualidade e Helio Beltrão de Experiências Inovadoras constituíram formas de divulgar boas práticas de gestão e reconhecer os esforços empreendidos por servidores, lideranças e organizações.

Outras estratégias decorreram do empréstimo feito pelo BID à Modernização do Poder Executivo Federal. Entre outros, esse acabou moldando bastante as atividades da Secretaria de Gestão. As organizações que se tornaram clientes da SEGES, pleiteando seus recursos, passaram a trabalhar várias de suas dimensões organizacionais de modo conjugado. Do lado da SEGES compreendemos que o trabalho se customizava, adequando-nos a nossos clientes. Assim, as organizações que recebe-

ram recursos para planos de reestruturação, foram estimuladas a realizarem processos de avaliação de gestão e preparar seus respectivos planos de melhoria. Receberam, no mais das vezes, incentivos suplementares, por meio da oferta de cursos de capacitação gerencial. A reestruturação procurou simplificar processos de trabalho e para isso contou muitas vezes com os comitês de desburocratização aí existentes. As redes criadas pelos programas de Qualidade e Desburocratização têm sido importantes alavancas aos processos de transformação, na medida em que a cultura gerencial está presente. Finalmente, em organizações onde a escassez de força de trabalho era constatada, foram autorizados concursos. E onde as defasagens salariais estiveram abalando a motivação, foram transferidas as funções comissionadas técnicas. Assim, ao mesmo tempo em que os dirigentes se comprometiam a liderar processos de mudança, os outros segmentos da organização se viam implicados de alguma maneira. É certo que se instaurou igualmente algum sistema de barganha: incentivos em troca de melhorias de gestão, vencendo-se dessa maneira o primeiro momento de inércia. Aos poucos está se buscando vincular o tratamento “customizado” aos programas das demais secretarias: as avaliações de programa do PPA constituem referencial para a análise da estrutura e da gestão; as estruturas, os processos de trabalho, os perfis e competências requeridos pelos Recursos Humanos são igualmente considerados em relação ao Governo Eletrônico. Essas mesmas ações são empreendidas junto a organizações que pretendem receber a qualificação de agências executivas ou a se transformar em organizações sociais.

Os quadros em anexo ilustram essas estratégias.

## RESULTADOS

A credibilidade dos governos, hoje largamente questionada, está a depender de um núcleo central de elevada capacidade de realizar escolhas estratégicas de política, com poder de comando sobre seus braços operacionais.<sup>2</sup> A análise de Andrade apontava nessa direção e o Plano Diretor procurou enfrentar essa questão.

A primeira observação possível de ser feita é que a capacidade dos

---

<sup>2</sup> Ver a esse respeito a mensagem do próximo responsável pelo Serviço Público no Reino Unido, Sir Andrew Turnbull, dirigida aos servidores públicos em 24/06/2002.

diferentes ministérios é bastante diversificada. Suas respectivas histórias evidentemente repercutem na atual situação. Mas avanços foram feitos, mesmo em ministérios com histórias relativamente recentes.

Os ministérios na área social, por exemplo, cujas ações são, em larga medida, descentralizadas, contam hoje com melhores sistemas de monitoramento e têm, portanto, maior controle das atividades desenvolvidas no nível local e regional. Experiência significativa foi acumulada no FNDE, no Programa Nacional de Alimentação Escolar e nas atividades da Secretaria Especial de Assistência Social, por exemplo.

O desenvolvimento de competências favoráveis à negociação permitiu em muitos casos a construção de parcerias dentro e fora do governo. Uma série de iniciativas está possibilitando uma melhor integração das atividades governamentais:

- Proposição da estratégia de articulação e coordenação da agenda ambiental nos Programas do PPA;
- Ação coordenada de vários órgãos com vistas à otimização de esforços para o combate à violência;
- Coordenação e integração de ações da rede de proteção social, executadas por diferentes esferas de Governo e por entidades não-governamentais.

Os ministérios que firmaram contratos de gestão com suas organizações vinculadas – tais como os da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Desenvolvimento, Indústria e Comércio – e a Secretaria de Comunicação de Governo puderam estabelecer com maior clareza os resultados a serem alcançados por suas organizações vinculadas.

Graças ao incremento dos servidores de carreiras de Estado, melhorou a capacidade de elaborar e conduzir a implementação de políticas.

Novos *issues* foram sendo incorporados à agenda governamental – nas áreas da segurança, por exemplo – com respostas relativamente rápidas.

Os ministérios que procederam à revisão de suas estruturas estão encontrando formas mais ágeis de trabalhar, resultando inclusive na redução de custos. É o caso, por exemplo, do Ministério da Defesa:

- Redução de custos em aproximadamente R\$ 2,4 milhões/ano em logística;
- Redução de custos com pessoal em aproximadamente R\$ 411mil/ano nos demais macro-processos;
- Perfis profissionais e qualificações necessárias definidas;
- Metodologia de avaliação de desempenho de pessoal em desen-

volvimento;

- Plano Estratégico de Informática definido.

A Presidência da República (PR) também apresenta expressivos resultados na racionalização dos seus processos de trabalho:

- Área de tecnologia da informação estruturada e plano estratégico definido;

- Redução da folha de pagamentos da PR de 90 milhões em 2000;
- Redução de 35% da força de trabalho da Imprensa Nacional;
- Eliminação de pagamentos indevidos de quase 300 milhões de reais na Imprensa Nacional;
- Redução de custos mediante a terceirização dos serviços de transporte em torno de 1,5 milhões de reais/ano;
- Ações de melhoria e racionalização da gestão de estoques e suprimentos;
- Perfis profissionais definidos e plano de capacitação estabelecido e implementado.

O núcleo estratégico está hoje mais capacitado a formular políticas, considerando o contexto que as cerca e os desafios de sua implementação. As políticas de gestão constituíram um conjunto de instrumentos, que se complementam e facilmente podem ser reorientados para novas demandas. Aos poucos a cultura contratualista está se instalando.

## LIÇÕES APRENDIDAS

Os investimentos que vêm sendo realizados na melhoria de gestão têm trazido significativos ganhos.

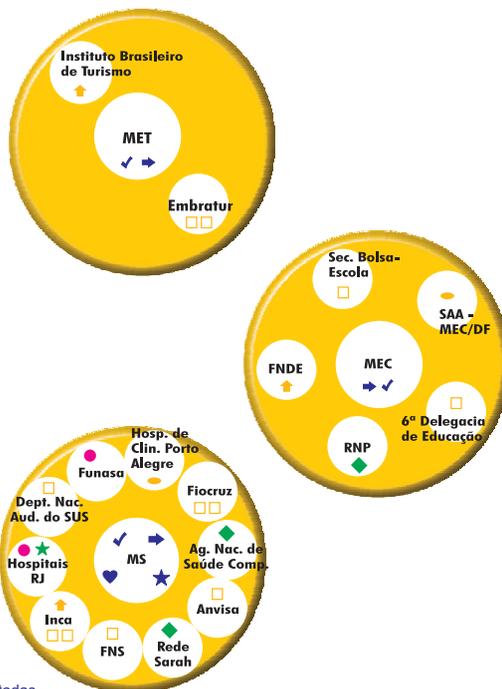
O trabalho “customizado” também se mostrou efetivo, levando o órgão central a atuar como “consultor interno” do processo.

O processo de mudança necessita de liderança, e tem de ser complementado pela motivação dos demais segmentos que compõem a organização. A continuidade e a existência de um corpo de servidores capacitados foram essenciais ao desempenho da organização, tendo reflexos em todo setor sob seu comando.

## ÁREA SOCIAL

### LEGENDA

- PVS**
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração
- PQSP**
- Mobilização para a qualidade
  - ↑ Qualidade do Atendimento ao Cidadão
  - Prêmio Qualidade do Governo Federal
- PGPE**
- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
  - ▶ Organizações em Processo de Qualificação
  - ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
  - ☾ Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
  - ✕ Gestão do Conhecimento
- PND**
- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
  - ➡ Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
  - ★ Envolvimento e mobilização de servidores
  - ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



## ÁREA SOCIAL

### LEGENDA

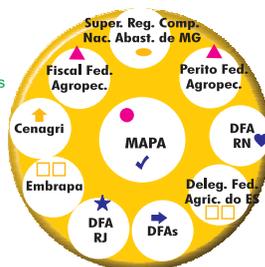
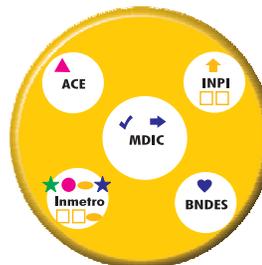
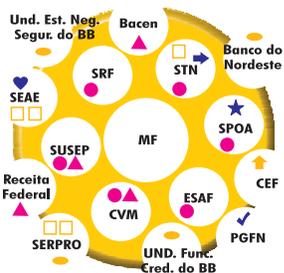
- PVS**
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração
- PQSP**
- Mobilização para a qualidade
  - ↑ Qualidade do Atendimento ao Cidadão
  - Prêmio Qualidade do Governo Federal
- PGPE**
- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
  - ▶ Organizações em Processo de Qualificação
  - ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
  - ☾ Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
  - ✕ Gestão do Conhecimento
- PND**
- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
  - ➡ Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
  - ★ Envolvimento e mobilização de servidores
  - ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



## ÁREA ECONÔMICA

### LEGENDA

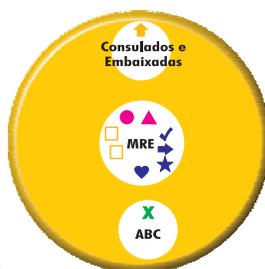
- PVS**
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração
- PQSP**
- Mobilização para a qualidade
  - ↑ Qualidade do Atendimento ao Cidadão
  - Prêmio Qualidade do Governo Federal
- PGPE**
- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
  - Organizações em Processo de Qualificação
  - ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
  - 🌙 Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
  - ✕ Gestão do Conhecimento
- PND**
- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
  - ➔ Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
  - ★ Envolvimento e mobilização de servidores
  - ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



## ÁREA DE GOVERNO

### LEGENDA

- PVS**
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração
- PQSP**
- Mobilização para a qualidade
  - ↑ Qualidade do Atendimento ao Cidadão
  - Prêmio Qualidade do Governo Federal
- PGPE**
- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
  - Organizações em Processo de Qualificação
  - ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
  - 🌙 Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
  - ✕ Gestão do Conhecimento
- PND**
- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
  - ➔ Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
  - ★ Envolvimento e mobilização de servidores
  - ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



## ÁREA DE GOVERNO

### LEGENDA

- PVS
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração



- PGPE
- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
  - Organizações em Processo de Qualificação
  - ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
  - ◐ Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
  - ✕ Gestão do Conhecimento

### PND

- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
- Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
- ★ Envolvimento e mobilização de servidores
- ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



## ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA

### LEGENDA

- PVS
- Capacitação DGOS
  - Capacitação Projeto Formar
  - ▲ Criação e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Remuneração

### PQSP

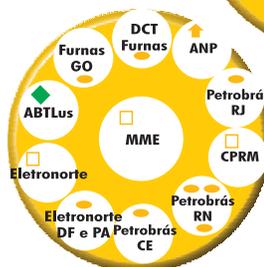
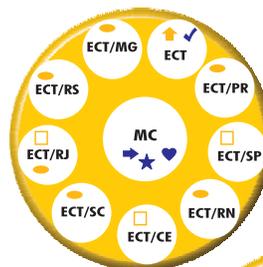
- Mobilização para a qualidade
- ↑ Qualidade do Atendimento ao Cidadão
- Prêmio Qualidade do Governo Federal

### PGPE

- ★ Projetos de Reestruturação e Criação de Organizações
- Organizações em Processo de Qualificação
- ◆ Acompanhamento de Contratos de Gestão
- ◐ Gerenciamento de Programas Avaliação e Incentivos
- ✕ Gestão do Conhecimento

### PND

- ✓ Beneficia diretamente o cidadão
- Interna - reduz custo, tempo e aumenta produtividade
- ★ Envolvimento e mobilização de servidores
- ♥ Divulgação interna e para o cidadão de ações implementadas



# AS MUDANÇAS NO AMBIENTE MILITAR: A INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

José Augusto Varanda

## INTRODUÇÃO

Em seu discurso de posse do primeiro mandato, em 1995, o Presidente da República determinou que fossem realizados estudos visando à adaptação gradual das nossas forças de defesa às demandas do futuro, iniciando o processo que viria a ter por meta final a criação do Ministério da Defesa - MD, marco positivo no âmbito da modernização do Estado, como instituição mediadora entre as Forças Armadas e os demais órgãos da administração pública.

Nas funções atribuídas ao Ministério da Defesa, quando de sua criação, pode ser observada a ênfase nos aspectos de modernização:

- Exercer a direção superior das Forças Armadas e otimizar a capacidade de defesa do País;
- Integrar, modernizar e racionalizar as Forças Armadas, conduzindo o processo de aperfeiçoamento da Estrutura de Defesa brasileira; e
- Contribuir para a modernização do Estado em sua esfera de responsabilidade.

Os processos de modernização do aparelho de Estado que vêm sendo implementados ao longo da última década no País apresentam alguma incompatibilidade de aplicação às organizações militares em virtude da natureza de suas atividades e de características, como o controle e hierarquia, eminentemente burocráticas. É nesse ponto que o Ministério da Defesa surge como órgão competente para harmonizar as demandas das Forças Armadas com as diretrizes governamentais emanadas da Presidência da República e realizar a interlocução política junto ao Governo Federal, Congresso Nacional e segmentos organizados da sociedade.

O esforço de modernização da gestão pública tornou-se visível com a melhoria da ação governamental, no que se refere ao processo orçamentário, com a reorganização da forma de alocação de recursos do Estado, em programas desdobrados em ações, projetos e atividades, e

sua posterior avaliação, verificável mediante o estabelecimento de metas físicas associadas. Para o quadriênio 2000-2003, no “Plano Plurianual - PPA”, os programas e ações do Ministério da Defesa e dos Comandos Militares alcançaram um número de 30, entre eles: Vigilância e Proteção da Amazônia, Calha Norte e Gestão da Política das Forças Armadas, o qual engloba a ação denominada Altos Estudos Militares.

## criação do Ministério da Defesa

Até 1999 havia seis diferentes canais de interlocução política nos assuntos referentes à defesa, bastante fragmentados e competitivos entre si, em especial por força da escassez de recursos decorrente do ajuste fiscal implementado no País nos últimos anos. Além dos Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, da Casa Militar da Presidência da República e da Secretaria de Assuntos Estratégicos, todos atuando como interlocutores entre as Forças Armadas e o poder político, o Estado-Maior das Forças Armadas - EMFA era órgão de assessoramento do Presidente e destinava-se a proceder estudos para a fixação da Política, da Estratégia e da Doutrina Militares e a elaborar e coordenar os planos e programas decorrentes, embora não tivesse qualquer precedência funcional sobre os demais ministérios militares.

Em outubro de 1997, diretriz presidencial determinou, em reunião da Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, a criação do MD e a extinção dos então ministérios militares. Para a execução dessa diretriz foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial composto pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, do Estado-Maior das Forças Armadas, das Relações Exteriores, pelo Chefe da Casa Civil, Chefe da Casa Militar e Secretário de Assuntos Estratégicos. Esse Grupo de Trabalho adotou em sua metodologia as seguintes premissas baseadas na Política de Defesa Nacional:

- a manutenção de poder militar dissuasório;
- o estabelecimento de uma organização sistêmica; e
- a instituição do binômio Diplomacia-Forças Armadas.

Essa metodologia consistiu na definição das características desejáveis para o Sistema de Defesa Nacional; na identificação das atividades comuns aos ministérios militares e ao EMFA passíveis de integração; no estabelecimento de critérios para identificar o nível possível de integração das atividades; na identificação das atribuições do Ministério da Defesa

e na determinação de sua estrutura básica. Como resultado dos estudos, algumas das características desejáveis para o sistema de Defesa Nacional foram elencadas:

- efetiva participação de todos os segmentos da sociedade brasileira;
- existência de um órgão central;
- doutrina comum para emprego combinado de meios;
- versatilidade para adaptação às condicionantes dos diferentes cenários;
- cooperação com as ações desenvolvidas para obtenção e manutenção da paz;
- cooperação com as ações visando ao desenvolvimento nacional; e
- inofensa à influência político-partidária;

Também foram fixados os fundamentos que deveriam ser levados em consideração na estruturação do MD de forma a preservar as características e peculiaridades das Forças Armadas, realizando uma implantação gradativa e, principalmente, evitando:

- uma estrutura ministerial pesada;
- centralizações inadequadas;
- aumento de despesas; e
- acréscimo de efetivos.

Nesse contexto, as tarefas básicas atribuídas como competências do Ministério da Defesa podem ser explicitadas por meio da integração, modernização e racionalização das Forças Armadas, bem como na contribuição da Pasta para a modernização do Estado em sua esfera de responsabilidade, tendo todos como objetivo primordial a otimização da capacidade de defesa do País.

## A INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Conforme citado, nas últimas décadas consolidou-se no mundo a importância da coordenação e do planejamento do emprego das Forças Armadas, no âmbito singular e combinadas, e do encaminhamento de soluções para assuntos na área de defesa. Isso apontou para a necessidade de se ter no Brasil um Ministério de caráter integrador e orientador da área de defesa.

Sob esse prisma, e depois de concebida a estrutura necessária, estabeleceu-se o desafio de viabilizar a decisão emanada do sistema político. As experiências internacionais bem sucedidas mostram que é supe-

rior a uma década a duração do processo de inserção do Ministério frente às Forças Armadas. No Brasil vem ocorrendo um avanço significativo no cumprimento dessa tarefa, pois desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, pode-se constatar que foram empreendidas importantes ações, tais como:

- Iniciou-se o processo de revisão da Política de Defesa Nacional, envolvendo consulta à sociedade e a efetiva participação de servidores civis e de militares, com o intuito de adequá-la aos novos referenciais estratégicos.

- Foram consolidados os orçamentos das Forças Armadas em uma única peça, propiciando maior transparência e racionalidade administrativas, além de concentrar esforços para obtenção de melhores resultados na área de defesa.

- A atuação conjunta da Diplomacia e da Defesa tem propiciado a obtenção de resultados significativos, ressaltando-se o estabelecimento de importantes mecanismos bilaterais de defesa, avançando para a conformação de um ambiente de contínua cooperação.

- As Forças Armadas Brasileiras intensificaram sua participação em operações de manutenção de paz coordenadas pelas Nações Unidas (Chipre, El Salvador, Iugoslávia, Guatemala, Angola e Croácia), além de marcante presença na Missão de Observadores Militares Equador-Peru. Nessa mesma linha, estão presentes no Timor Leste desde 1999, cabendo ao representante brasileiro ocupar, a partir de maio de 2001, a função de Chefe dos Observadores Militares na Administração de Transição das Nações Unidas para o Timor. Essas operações envolveram a participação de cerca de 5.000 brasileiros.

- Pela primeira vez na história militar do País, foi realizada uma Operação Combinada das Forças Armadas. A Operação TAPURU, realizada em maio de 2002, na região Amazônica, possibilitou a ação integrada da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sob comando único, contando com a participação de aproximadamente 4.500 militares.

- Iniciou-se um processo de reestruturação da Escola Superior de Guerra (ESG), a partir da revisão do seu currículo de cursos. Com a nova missão de formar assessores de alto nível, deverá a ESG consolidar-se como centro de excelência em altos estudos de política e estratégia e de formação e pós-formação, na área de defesa.

- Foram intensificados os esforços para modernização e reaparelhamento das Forças Armadas Brasileiras. A modernização da

Força Aérea, contemplando aquisição e revitalização de equipamentos e aeronaves, envolve recursos da ordem US\$ 3,35 bilhões. A aquisição do porta-aviões “São Paulo” aliada à modernização de diversos meios navais e aeronavais são marcos importantes no programa de reaparelhamento da Marinha do Brasil. O Exército Brasileiro implantou cerca de 70% da sua aviação, ressaltando-se a aquisição de helicópteros “Cougar”, que deverão atuar na região Amazônica.

- O Programa Calha Norte, criado em 1985, de fundamental importância para garantir a soberania e a integridade territorial na região da Calha Norte do rio Amazonas, foi revigorado. Foram implementadas diversas medidas e ações para enfrentar as carências mais sérias da área, em particular as de caráter sócio-econômico que afligem as populações. No sentido de intensificar a presença do Estado nessa região, foram criadas novas unidades militares para controle e proteção das nossas fronteiras, além de ter sido instalado, na Amazônia, um centro dedicado ao adestramento em operações militares combinadas.

## CONCLUSÃO

A criação do Ministério da Defesa representou a base da modernização do Sistema Nacional de Defesa, sendo que a gestão da Política de Defesa Nacional brasileira depende da ação concertada de diversos órgãos de governo, da sociedade e da cooperação com as nações amigas. Neste sentido, o Ministério tem como tarefa principal conduzir, no seu âmbito, ações coerentes com o tipo de perfil estratégico que o País deseja assumir e adequar a estrutura militar brasileira ao papel requerido das Forças Armadas nesse contexto.

O que se espera, como ressaltado, é que o Brasil seja forte e com ampla credibilidade e, para tanto, é preciso ter a firme convicção de que somente organizações militares ágeis, com mobilidade estratégica, bem adestradas, equipadas e motivadas são as que vão produzir efeito dissuasório eficaz.

É preciso, como vem sendo feito, um grande esforço conjunto entre civis e militares nesta tarefa. Do lado do poder político, das autoridades civis, é essencial uma maior compreensão dos temas afetos à defesa e, da parte dos militares, uma maior flexibilidade no sentido de aceitar a necessidade da mudança.

Há muito ainda por ser feito, mas pode-se dizer que muito já foi

realizado em pouco tempo, desde a criação do Ministério em 1999, graças ao aperfeiçoamento das relações civis-militares na condução dos assuntos referentes à Pasta da Defesa.

# O MODELO DE ORGANIZAÇÕES SOCIAIS E A EXPERIÊNCIA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA (MCT)<sup>1</sup>

Carlos Américo Pacheco

Apresentarei inicialmente uma visão panorâmica sobre a ação do Ministério da Ciência e Tecnologia. O trabalho com as organizações sociais do Ministério está inserido num contexto mais amplo, de reforma gerencial administrativa interna, visando melhores condições para organizar de forma mais benéfica e mais estratégica para o País a pesquisa feita diretamente pelos seus institutos.

Um diagnóstico elaborado sobre as necessidades de mudança nas unidades de pesquisa ressaltava o fato de que o Ministério muitas vezes não definia com clareza a missão dessas unidades. Isso dificultava, sobretudo aos gestores e aos diretores das unidades de pesquisa, encontrar a forma de encaminhar mais claramente as suas ações. Muitas das dificuldades dos diretores derivavam da própria omissão do Ministério com relação à definição clara da missão das diversas unidades, começando pela existência de controles muito mais voltados para os meios do que para a avaliação dos resultados das unidades. Havia pouca flexibilidade na gestão das atividades feitas por essas unidades.

É bom recordar que as unidades de pesquisa antecedem, em muito, a própria existência do Ministério, o qual é relativamente recente, pois foi criado em 1985. Algumas dessas unidades de pesquisa são bastante antigas, como o Observatório Nacional, criado ainda no Império por D. Pedro I; outras são do começo do século passado. Esse quadro compõe uma herança de instituições das mais diversas naturezas, criadas por razões as mais distintas possíveis. Mas é preciso preservar tanto o patrimônio representado por esta herança institucional como reorientá-las, atualizando suas missões de forma conseqüente e incentivando a produção de resultados para o país.

Então, a primeira providência adotada pelo Ministério foi criar uma Secretaria de Coordenação e uma comissão de alto nível composta por

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida.

pessoas ilustres da comunidade científica, tecnológica e também empresarial que fez um trabalho de avaliação, não do mérito dessas instituições, mas uma avaliação da sua missão. Essa comissão trabalhou durante um ano e meio, coordenada pelo Professor José Galísia Tundisi, ex-presidente do CNPq, razão pela qual ficou conhecida como Comissão Tundisi. A comissão fez um excepcional trabalho não apenas de avaliação das missões institucionais, mas também dos modelos de relacionamento e gestão que o Ministério poderia adotar em relação às unidades de pesquisa.

Esse trabalho mobilizou um conjunto expressivo de consultores *ad-hoc*: 72 membros da comunidade científica e tecnológica participaram de visitas, produzindo relatórios com os respectivos diagnósticos. A partir disso, apresentaram um conjunto de sugestões com relação às missões das diversas unidades e também com relação à forma de relacionamento com o Ministério, inclusive com sugestão de criação de outros formatos institucionais – como centros de referência, laboratórios associados – que modernizassem a relação com as instituições de pesquisa. Dentro da Secretaria de Coordenação das Unidades de Pesquisa foi também criada uma coordenadoria de modernização da gestão, para trabalhar na adoção de mecanismos de gestão mais flexíveis.

Há várias novas organizações sociais atualmente em discussão, e o MCT tem participado de forma colaborativa na sua implantação, emprestando um pouco da sua experiência acumulada.

Para as organizações sociais, o instrumento de gestão em que se acordam metas e resultados é o contrato de gestão. Além dessas mudanças, é importante frisar que nesse período, inclusive por motivação e inspiração do ex-Ministro Bresser-Pereira, constituíram-se comitês para iniciar um processo de seleção de diretores da melhor qualidade de modo a complementar uma clara definição de missão com uma boa direção das unidades de pesquisa.

Essa reforma teve um impulso adicional em setembro de 2001 com a realização da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Um dos temas centrais do Livro Verde que foi debatido durante a Conferência foram os desafios institucionais no campo da ciência, tecnologia e inovação. Esses desafios institucionais indicam claramente que um dos principais problemas é a relação entre o setor público e o setor privado.

Um longo trabalho de discussões dentro do próprio Governo revelou como é difícil ao Governo conseguir consenso interno no que diz res-

peito à flexibilização da gestão das unidades de pesquisa. Inúmeras resistências ainda se colocam pontualmente e geram obstáculos e dúvidas que dificultam o avanço do processo.

É importante considerar que há por trás dessa visão a consciência de que o tema da inovação não avançará no Brasil sem uma mudança significativa de mentalidade, no sentido de valorizar crescentemente as atividades de inovação e de pesquisa e desenvolvimento do ponto de vista do seu reflexo na competitividade. Isso só ocorre no âmbito de um sistema nacional de inovação, o que implica a interação de muitos atores.

A inovação não é um processo isolado da empresa, pois pressupõe infra-estrutura pública, suporte a serviços tecnológicos e também o ambiente na qual se realiza. Só assim a empresa é capaz de ser inovadora. Isso igualmente pressupõe uma mudança na relação do setor público com a universidade e na relação entre a universidade e o setor privado, pois boa parte dos entraves está relacionada com a forma como o setor público se relaciona com o setor privado.

Paralelamente, cabe lembrar que um dos fundos setoriais que foram criados nesse período é o fundo conhecido por Verde-Amarelo, mas cujo nome real, constante da lei e do decreto que o criou, é Fundo de Interação Universidade–Empresa. O fundo tem sido um enorme espaço de experimentação institucional. Vários dos projetos mais importantes para o País mobilizam atores de natureza distinta. Um exemplo, talvez o mais conhecido, é o projeto Rede Brasileira de Pesquisa do Genoma de Eucalyptus, de cinco anos, sobre seqüenciamento de eucalipto e que envolve sete universidades, três centros da Embrapa e doze empresas privadas. Representa, portanto, uma engenharia institucional sofisticada. Essas novas engenharias institucionais, sobretudo em projetos mais mobilizadores, envolvem vários parceiros e precisam de um ambiente institucional que seja favorável à sua execução.

O Ministério da Ciência e Tecnologia tem hoje cinco organizações sociais já instituídas e validadas por decretos de qualificação da Presidência da República: a ABTLuS - Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, antigo Laboratório Nacional de Luz Síncrotron; o Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá; a Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP; o IMPA - Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. O Laboratório Nacional de Astrofísica encontra-se em processo de qualificação.

Além destas, duas outras organizações sociais estão no aguardo de decreto de qualificação, o que faz com que o MCT tenha quase o monopólio das organizações sociais federais. Com a criação da Comissão de Supervisão do PROBEM - Programa de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia, estabeleceu-se um entendimento com o Ministério do Meio Ambiente para que o contrato de gestão da Bioamazonia seja supervisionado também pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. Assim, o Ministério da Ciência e Tecnologia passará a contar com sete organizações sociais e com uma vivência muito interessante no relacionamento com essas organizações.

Além de questões relacionadas à gestão, o modelo das organizações sociais é importante para o MCT em face da atividade das instituições. A ABTLuS devia ser conhecida profundamente por qualquer brasileiro, sobretudo os gestores públicos. O Laboratório Nacional de Luz Síncrotron possui uma das 14 fontes de luz síncrotron que existem no mundo, sendo o único abaixo do Equador. Pelo que significa do ponto de vista tecnológico é uma obra espetacular: foi construído no País com o menor custo em relação aos demais do mundo inteiro porque foi projetado e desenvolvido por uma equipe de brasileiros notáveis.

Atualmente é um instrumento fundamental para as pesquisas na área da biotecnologia moderna, a biotecnologia estrutural. Porque o síncrotron nada mais é do que uma fonte de luz, uma fonte de espectro luminoso, é um acelerador de elétrons: um anel em que os elétrons são acelerados até emitir uma determinada luz que serve para analisar a estrutura da matéria.

Funciona como se fosse um grande raio-X em dimensões moleculares. Como toda biologia nova, a biologia molecular pressupõe o entendimento da estrutura da matéria. Isto é, não se trata de só entender quais são os genes que expressam determinada proteína ou enzima, mas entender inclusive qual é o formato de uma proteína ou enzima para poder construir o que se chama de *drug design* para fármacos, ou seja, construir um remédio capaz de atuar numa determinada proteína ou enzima. Como o conhecimento da estrutura da matéria é absolutamente fundamental, mesmo que seja um objeto de estudo dos físicos, o grande usuário do síncrotron são os biólogos. Os físicos brincam, dizendo que a biologia é o novo campo da física moderna.

A respeito da biologia molecular, está sendo instalado dentro do Síncrotron um outro projeto que é o Laboratório de Biologia Molecular. A existência de um laboratório nacional para ancorar as redes de pes-

quisa na área de biologia molecular é extremamente importante para a pesquisa que se desenvolve nessa área.

A grande diferença do Síncrotron em relação aos outros institutos é que é um laboratório aberto. Não existe apenas para uso exclusivo de um corpo próprio de pesquisadores. Possui um comitê científico de alto nível, que conta inclusive com a participação de cientistas estrangeiros, entre eles o diretor do Síncrotron europeu, e um comitê de avaliação que julga os projetos dos inúmeros usuários. Atualmente, 15% dos usuários do Síncrotron são argentinos e italianos, com projetos de cooperação. Os demais usuários são basicamente pesquisadores brasileiros de diversas instituições, que submetem projetos cuja qualidade tem que ser avaliada. É um laboratório exemplar e que orgulha qualquer brasileiro.

Mamirauá é um projeto fascinante, criado também sob a inspiração do Prof. Tundisi e com a participação decisiva do coordenador desse programa, Prof. Marcio Aires. É um projeto situado na maior reserva amazônica do mundo – um milhão de hectares – que associa desenvolvimento sustentável e biodiversidade. Começou com um projeto que recebeu o apoio do DFID – Department for International Development, da Inglaterra, e também do CNPq, e se transformou no atual Instituto. Mamirauá consiste de um projeto de desenvolvimento sustentável da região para suporte às populações locais em manejo e melhoria de qualidade de vida, associado a uma estação que recebe pesquisadores de vários lugares. Isto tem sido incrementado recentemente com bolsas para os projetos de pesquisadores que queiram se instalar em Mamirauá para realizar pesquisas. É um projeto fascinante e fica situado a meio caminho entre Manaus e Letícia, no meio da floresta amazônica, na melhor área da reserva de várzea do mundo.

A Rede Nacional de Ensino e Pesquisa - RNP responde pelo *backbone* nacional de pesquisa. Dá o suporte de infra-estrutura de comunicações óticas para as instituições de pesquisa no Brasil. A RNP é uma parceria entre o MEC e o Ministério da Ciência e Tecnologia, custeada meio a meio pelo dois ministérios, e dá suporte à conectividade exclusivamente para uso das redes de pesquisa instaladas no País. Está presente em todos os Estados brasileiros, tem uma enorme capilaridade e é, enfim, uma infra-estrutura importante para todas as instituições de pesquisa do País.

O Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada é uma instituição também de altíssimo nível, e um dos melhores institutos de matemática

existentes no mundo, sem dúvida o melhor latino-americano. É uma referência internacional do ponto de vista da formação em matemática, não só para o Brasil. Em função dessas qualidades e da clareza da sua missão foi transformado em organização social.

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos é a organização social mais recente do Ministério. Esse também é um caso interessante de parceria com a sociedade civil, porque o Centro foi fundado durante a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. A Conferência reuniu em Brasília 1200 pessoas das mais diversas procedências: representantes da sociedade civil, comunidade científica, comunidade empresarial, universidades o governo e agências de governo.

Durante a Conferência, foi realizada uma assembléia de instalação do Centro de Gestão presidida pelo Dr. Ozires Silva, com a participação de cerca de 250 pessoas, que criaram essa organização social para cooperar com o Ministério da Ciência e Tecnologia, assessorando o desenvolvimento das estratégias para a ciência e tecnologia no País. O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos não é um órgão da administração. É um órgão que assessora as políticas de ciência e tecnologia visando a qualidade dos projetos. E só é possível aprimorar a qualidade dos projetos consultando o conjunto de empresas, instituições e pesquisadores que estão realizando essas pesquisas.

O propósito do Centro não é ter um corpo próprio de técnicos que definam a carteira de melhores projetos, mas ser um instrumento de interlocução permanente com todas as instituições que fazem pesquisa no País e para todas as empresas, de modo que, a partir dessa interlocução, se possam definir uma carteira de projetos estratégicos e carteiras de projetos mobilizadores capazes de articular essas novas engenharias institucionais.

O Ministério não optou por qualificar em organização social todas as suas unidades de pesquisa. Várias delas, no entender da atual administração, não serão transformadas em organizações sociais porque lidam ou com temas extremamente sensíveis ou com temas de natureza especial, como os ligados à pesquisa espacial, para os quais é impossível ao Estado brasileiro adotar esse modelo.

Há nas organizações sociais um conjunto de sistemas de supervisão e controle tanto interno, do conselho de administração, como externo, do órgão supervisor, além de um conjunto de mecanismos de avaliação. Os conselhos de administração, como a lei das organizações sociais estabe-

lece, têm uma parte majoritária do Governo Federal, mas conta também com representantes da sociedade civil, de modo que estejam garantidos mecanismos de controle adequados. No caso do Centro de Gestão, isso assegura uma representação institucional que vai além dos órgãos de governo essenciais para o seu funcionamento, para que cumpra bem a sua missão e o preserve como um espaço importante de articulação com a sociedade. Esses conselhos têm um papel importante, bem como os conselhos de avaliação técnico-científicos, que serão abordados em seguida.

O grande mecanismo de relacionamento entre o Ministério, órgão supervisor, e as organizações sociais são os contratos de gestão. A fiscalização do contrato se dá tanto por relatórios semestrais de execução quanto por um relatório anual de avaliação. A comissão de avaliação é coordenada pelo próprio Ministério da Ciência e Tecnologia com a participação de outros ministérios, com especialistas de notória capacidade e com auditores, quando necessário. É importante ressaltar que esse talvez seja um terreno que careça de melhor aprimoramento em um futuro próximo, porque é preciso também que o Estado seja capaz de mobilizar a necessária competência técnica para a avaliação de resultados. Apenas o acompanhamento da gestão não é suficiente, do ponto de vista da avaliação de resultados. É preciso que se mobilize o que há de melhor do ponto de vista da própria comunidade científica e tecnológica para essa avaliação. Veja-se o exemplo do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, cujo conselho conta com a participação do coordenador do Síncrotron europeu. A mobilização desse tipo de conhecimento técnico mais específico é fundamental para o acompanhamento e para que o próprio dirigente se sinta desafiado e motivado a realizar uma performance que responda àquilo que o País quer. Garante também que essas instituições sejam de primeira linha e estejam adequadas aos desafios científicos e tecnológicos do País.

Existe também um conjunto de controles, que são as interfaces tradicionais decorrentes da utilização de recursos públicos, feitos pelo Tribunal de Contas da União, AGU, Ministério Público. E há um conjunto de melhorias futuras que podem ser desenvolvidas na gestão de bens, de pessoal, publicidade e participação na sociedade civil organizada. É bom lembrar que as organizações sociais têm um conjunto de regras e procedimentos específicos. A respeito desses novos instrumentos de gestão, a experiência da nova coordenadoria criada na Secretaria de Coordena-

ção de Unidades de Pesquisa do Ministério é muito interessante.

Regimentos específicos com relação a pessoal, cargos e salários e contratações devem ser aprovados pelo conselho de administração da organização social, que tem aperfeiçoado progressivamente esses instrumentos, usando melhor sua flexibilidade.

À medida que se implementam novas organizações sociais, a experiência da ABTLuS, bem como a de Mamirauá, têm servido de forma reiterada para criar um certo aprendizado cumulativo na gestão, que se reflete na melhoria progressiva dos diversos instrumentos, seja de pessoal, seja de compras, além dos diversos regimentos e regulamentos pertinentes. Esta experiência, inclusive, está aberta à colaboração com outro ministério ou com qualquer outro órgão do governo. Também colocamo-nos à disposição para poder contribuir para uma relação do Estado brasileiro com a sociedade que seja muito mais promissora nos inúmeros campos, em particular no da Ciência e Tecnologia.

# OSCIP: O PRIMEIRO PASSO DE UMA REFORMA SOCIAL DO MARCO LEGAL DO TERCEIRO SETOR

---

Augusto de Franco

A Lei 9.790/99, que cria as OSCIP e o Termo de Parceria, é o passo inicial de um projeto maior: a reforma do chamado marco legal do terceiro setor, ou seja, do conjunto de leis e normas que regulam as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

O caminho seguido pelo Conselho da Comunidade Solidária, na sua iniciativa de reforma do marco legal do terceiro setor, foi o de uma reforma orientada pela necessidade de responder às questões, inéditas, colocadas pela entrada na cena pública de novos atores sociais coletivos que tanto podem agir de forma autônoma quanto em parceria com o Estado e com o mercado.

A Comunidade Solidária, juntamente com vários parceiros da sociedade civil e do Governo Federal, partiu do princípio de que nenhum setor da sociedade, isoladamente, pode impor aos demais suas “lógicas” de funcionamento. Admitiu que a sociedade civil tem uma racionalidade própria, que não deriva do Estado, nem do mercado. Considerou que a auto-regulação da sociedade global como sistema complexo, se existir, só pode ser fruto de uma sinergia entre Estado, Mercado e Sociedade Civil. Admitiu que o protagonismo da sociedade civil é decisivo para o desenvolvimento social e, por conseguinte, para o desenvolvimento em geral. Assumiu que o terceiro setor cumpre um papel estratégico na consolidação e na expansão de uma esfera pública ampliada, que não seja monopólio do Estado e sem a qual não pode avançar o processo de democratização das sociedades.

De acordo com tais pressupostos, a reforma social do marco legal do terceiro setor foi orientada, prioritariamente, para criar condições para a emergência de novos atores sociais públicos do desenvolvimento e para o fortalecimento de uma esfera pública não estatal.

Tendo isso em vista, quais devem ser os objetivos de uma reforma social do marco que regula as relações do Estado com o terceiro setor? Ensejar o protagonismo da sociedade civil. Possibilitar parcerias – daí o novo instituto do Termo de Parceria. Aumentar o estoque do nosso

capital social. Induzir e promover um desenvolvimento humano e social sustentável. Tudo isso implica mudança no padrão de relação entre Estado e Sociedade. Ora, a mudança desse padrão de relação passa pela reforma das velhas leis que o expressam. Por isso queremos fazer a reforma.

Levando tudo isso em conta, optou-se por começar por um novo sistema classificatório, capaz de possibilitar a distinção entre as organizações privadas sem fins lucrativos com fins privados e aquelas organizações privadas sem fins lucrativos com fins públicos – ambas igualmente legítimas, é sempre bom frisar.

Deveria ser óbvio para qualquer um que o Estado – uma instituição cuja legitimidade decorre de um pacto em prol do interesse público – não pode se relacionar da mesma maneira com esses dois tipos diferentes de instituições. Uma entidade ambientalista que luta pelo desenvolvimento sustentável de uma região da Mata Atlântica não é a mesma coisa que uma associação de jogadores de bridge de São Bernardo do Campo. Ambas são organizações do terceiro setor e legítimas. Mas têm estatutos diferentes no que concerne à sua relação com a esfera pública – referencial que necessariamente deve ser tomado pelo Estado para distingui-las.

Também deveria ser óbvio para qualquer um que, do ponto de vista do interesse público, esse deve ser o primeiro passo de qualquer reforma do marco legal do terceiro setor, e não a concessão de incentivos. Mesmo porque, admitindo que os incentivos fiscais são um fator importante para o fortalecimento e a expansão do terceiro setor, é claro que o Estado não poderá concedê-los da mesma forma para organizações de interesse público e para organizações de interesse privado.

Entenda-se bem. Os incentivos são importantes. Muito importantes. O problema é a quem concedê-los. E como concedê-los. Por isso, a reforma social do marco legal do terceiro setor deve começar pela instalação de um sistema classificatório que permita a distinção entre interesse público e interesse privado, como fez a Lei das OSCIP.

Isso não significa que os incentivos devam ser concedidos apenas àquelas organizações qualificadas como OSCIP. Mas significa que eles devem ser concedidos, diferenciadamente, para aquelas organizações que têm finalidades e regime de funcionamento reconhecidos como públicos mesmo que tais organizações – por qualquer motivo – não sejam qualificadas como OSCIP, já que ninguém pensa, pelo menos até agora, em tornar obrigatória a obtenção desse título.

Evidentemente, esta visão inovadora encontrou resistências tanto da parte dos que não cogitavam e não cogitam sobre qualquer reforma – inclusive porque não acreditam, fazendo coro com Margaret Thatcher, que exista alguma coisa como sociedade civil ou terceiro setor – quanto da parte daqueles que, sob um ponto de vista liberal ou corporativo, acham que tudo isso não passa de teoria, de vez que o que conta, de fato, é o resultado econômico, o benefício financeiro, a isenção fiscal, a renúncia estatal, a transferência de recursos públicos, o dinheiro em caixa.

Por justiça deve-se dizer que o principal obstáculo encontrado até agora pela iniciativa de reforma social do marco legal do terceiro setor foi a incompreensão de algumas pessoas, que pensam ainda com a velha cabeça segundo a qual só existem dois âmbitos, duas esferas da realidade social: a do Estado e a do mercado. Parte desse pessoal, felizmente minoritária, acredita que o terceiro setor seja uma espécie de disfarce para atividades lucrativas, que querem se maquiarem como atividades sem fins lucrativos para fugir dos impostos.

Entretanto, dentre aqueles que acreditam na existência da sociedade civil e querem fortalecê-la, seja por qual via, também existe bastante preconceito. Por exemplo, a idéia de que isenções e incentivos fiscais constituem sempre avanços para o terceiro setor. Nem sempre, pois podem significar também privilégios setoriais, corporativos e paracorporativos (no caso daquela parte do terceiro setor que não possui fins públicos), que de certa maneira privatizam recursos públicos que deveriam ser destinados não a interesses coletivos de determinados subconjuntos sociais – por mais justos e legítimos que sejam – mas a interesses comuns de toda a sociedade.

Na verdade, precisamos de uma política geral de incentivos para o terceiro setor que enseje a aplicação de um sistema de financiamento compartilhado. Um sistema complexo – pois dentro do terceiro setor é grande a diversidade – que não dependa apenas do Estado como o único provedor. A orientação maior que deverá ser seguida, aqui como em outros campos é a seguinte: nenhum direito sem responsabilidade. O terceiro setor deve ser financiado não apenas pelo Estado, mas se for, deve sê-lo na medida das responsabilidades públicas que assume.

Uma futura reforma tributária deverá abrir possibilidades para que o terceiro setor construa, a partir de suas próprias iniciativas e tendo sempre em conta sua diversidade, mecanismos mais ágeis, eficientes e cria-

tivos de obtenção de financiamentos (fundos sociais públicos e privados, por exemplo). Se o terceiro setor ficar sempre dependendo apenas do Estado jamais adquirirá maioria política e, sendo assim, jamais poderá cumprir o seu papel estratégico de espaço para o surgimento de mecanismos de controle social do Estado e de orientação social do mercado. Quem não é capaz de ver isso não é capaz de entender a novidade da maior promessa deste início de século e de milênio, que está mudando o desenho da sociedade contemporânea: o surgimento de uma esfera pública não-estatal. Quem não é capaz de ver isso, vai continuar lutando por aumentar os benefícios para o terceiro setor, mas com uma ótica velha, corporativa, que põe ênfase na sobrevivência dos aparelhos.

Além da reforma tributária e da construção de um novo sistema de financiamento para o terceiro setor, a reforma do marco legal deve avançar para mudar também o regime trabalhista e previdenciário. Organizações da sociedade civil não são empresas e não podem ser tratadas como tais. Quando, por exemplo, uma ONG contrata um consultor para um projeto público que tem início, meio e fim, não pode arcar com responsabilidades contratuais da mesma maneira como deve arcar uma firma privada de consultoria, sobretudo se os financiadores internacionais não reconhecem tais obrigações e não estão dispostos a custeá-las.

A lista do que deve ser mudado contém várias dezenas de itens, razoáveis e exequíveis, que ainda encontram, entretanto, muitas resistências, digamos, culturais.

A grande questão levantada pelo processo de reforma aberto com a Lei das OSCIP é a finalidade, mais do que a da não apropriação privada de um resultado positivo. Uma organização de prevenção à AIDS não pode, por exemplo, ser equiparada a uma organização de caráter corporativo, que defende interesses coletivos, por certo, mas apenas de uma parcela da sociedade.

Este foi o caminho escolhido. Começar pela finalidade e pelo regime de funcionamento para distinguir o caráter público do caráter privado, a partir da Lei das OSCIP. Tornada possível tal distinção em termos legais, cabe avançar agora nos outros itens da reforma do marco legal.

Está dando certo? As mudanças pretendidas estão, de fato, ocorrendo? Parece que sim, embora nunca com a velocidade desejada. Mudanças culturais demoram para serem incorporadas.

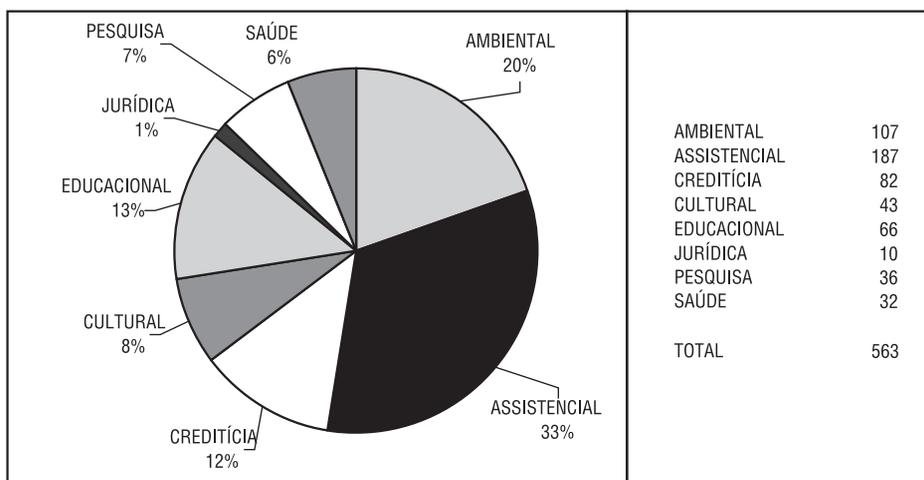
Muitos diziam que a Lei das OSCIP não iria pegar. Os números, no

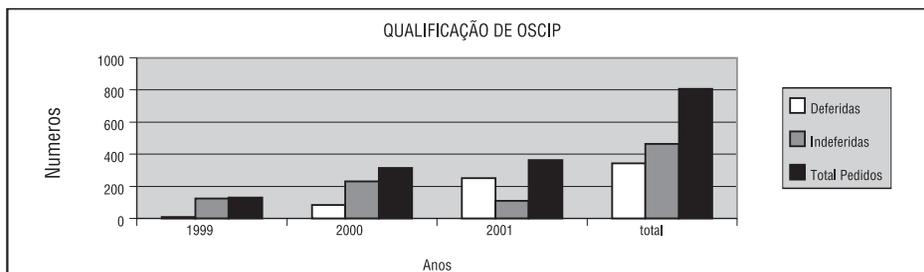
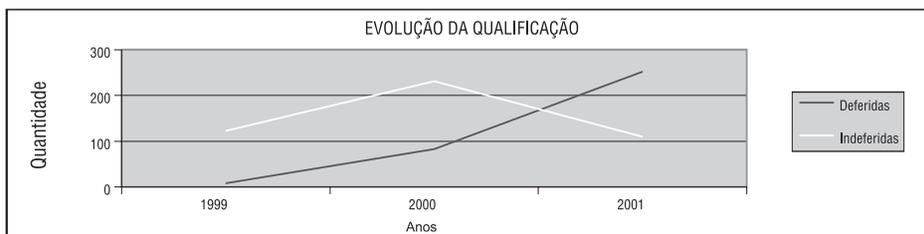
entanto, estão dizendo o contrário. Segundo dados fornecidos pelo Ministério da Justiça, um balanço dos pedidos de qualificação como OSCIP demonstra que o número de pedidos está aumentando e o número de indeferimentos está diminuindo.

**NÚMERO DE OSCIP**  
(até julho de 2002)

QUALIFICAÇÃO DE OSCIP	1999		2000		2001		2002 (ATÉ JULHO)			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	TOTAL	%
DEFERIDAS	8	6,1	83	26,4	252	69,6	220	84,3	563	52,7
INDEFERIDAS	123	93,9	231	73,6	110	30,4	41	15,7	505	47,3
TOTAL DE PEDIDOS	131		314		362		261		1068	

**OSCIP POR FINALIDADE - BRASIL**





A grande maioria dos indeferimentos ainda se deve a erros de documentação por parte das organizações solicitantes, o que tende a diminuir na medida em que a lei se torne cada vez mais conhecida.

Não há razões para acreditar em reversão desta tendência de crescimento das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público instituídas pela Lei 9790/99.

# UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DOS NOVOS MODELOS

Alexandre Borges Afonso

Antes de proceder a uma avaliação da implantação dos novos modelos organizacionais (OS e OSCIP), convém descrever o que são estes modelos, bem como desenvolver um breve histórico de porque estes modelos foram concebidos e quais soluções procuravam estabelecer e, a partir disso, fazer um paralelo entre o que se esperava e o que de fato aconteceu.

Segundo o Caderno MARE, Manual de Implementação de Organizações Sociais, as OS “são um modelo de organização pública não-estatal destinado a absorver atividades publicizáveis mediante qualificação específica. Trata-se de uma forma de propriedade não-estatal, constituída pelas associações civis sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público.”

O conceito OS surgiu (em dezembro de 1995) com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que distinguia quatro setores estatais. São eles:

- Núcleo Estratégico (poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e Ministério Público) responsável pela formulação das Leis e definição e cobrança do cumprimento das políticas públicas em sentido amplo.
- Atividades Exclusivas (setor no qual são prestados serviços e desenvolvidas atividades que só cabem ao Estado desempenhar) onde se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar.
- Serviços Não-Exclusivos (setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas) desempenhados por instituições que não possuem o poder do Estado, mas onde este se faz presente porque os serviços envolvem direitos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. São exemplos deste setor as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.

- Produção de Bens e Serviços para o mercado (corresponde à área de atuação das empresas estatais do segmento produtivo ou do mercado financeiro) caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado como, por exemplo, as do setor de infra-estrutura.”<sup>1</sup>

As OS se enquadram no setor de Serviços Não-Exclusivos de Estado e foram apresentadas, pelo Plano Diretor, como um dos projetos básicos (pilares) para a Reforma do Aparelho do Estado. “Os objetivos para o setor de serviços não-exclusivos são:

- Transferir para o setor público não-estatal estes serviços, através de um programa de publicização, transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais.

- Lograr uma maior autonomia e uma conseqüente maior responsabilidade para os dirigentes desses serviços.

- Lograr um controle social direto desses serviços por parte da sociedade através dos seus conselhos de administração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação da sociedade tanto na formulação quanto na avaliação do desempenho da organização social, viabilizando o controle social.

- Lograr uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria OS, e a sociedade a que serve e que deverá participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

- Aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços, atendendo melhor o cidadão-cliente a um custo menor.”<sup>2</sup>

As OSCIP, por sua vez, e como o próprio nome indica, são organizações da sociedade civil de interesse público. Embora não haja na legislação ou nas cartilhas de apresentação do modelo uma definição para as OSCIP, é possível claramente descrevê-las como: entidades sem fins lucrativos, de atendimento geral, ou seja, não restrito a um grupo particular de interessados, com objetivos sociais destinados à promoção da assistência social, da cultura, da saúde (gratuitamente), do voluntariado etc., enfim, de serviços não-exclusivos de Estado, onde este último deve estar presente, mas não necessita ele próprio estar executando.

---

<sup>1</sup> Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, desenvolvido pelo ex-MARE e disponibilizado na página do Ministério do Planejamento: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

<sup>2</sup> Vide nota acima.

A lei de criação das OSCIP (Lei 9.790/99) foi a consolidação de um “trabalho que teve início nas rodadas de interlocução política do conselho da Comunidade Solidária sobre o Marco Legal do Terceiro Setor. Foram identificadas as principais dificuldades e apresentadas várias sugestões sobre como mudar e inovar a atual legislação relativa às organizações da sociedade civil”<sup>3</sup>, resultando na aprovação da Lei em 23 de março de 1999.

“Com a nova Lei pretende-se:

- Simplificar os procedimentos para o reconhecimento institucional das entidades da sociedade civil como OSCIP.
- Potencializar a realização de parcerias com os governos (federal, estaduais e municipais), com base em critérios de eficácia, eficiência, além de mecanismos mais adequados de responsabilização.
- Criar mecanismos legais de visibilidade, transparência e controle públicos, permitindo definir melhor o acesso a eventuais benefícios e incentivos governamentais e doações.
- Criar instrumento gerencial (termo de parceria) com o objetivo de imprimir maior agilidade gerencial aos projetos e realizar o controle pelos resultados, com garantias de que os recursos estatais sejam utilizados de acordo com os fins públicos.”<sup>4</sup>

Tomando como ponto de partida os objetivos esperados para o Projeto OS e a prática verificada, tem-se os seguintes comentários:

- Qualificação de OS: no âmbito estadual existem cerca de 50 OS qualificadas e no Governo Federal este número é de apenas 7, demonstrando que o ritmo de implementação ficou aquém do originalmente pretendido, por um lado, e que o Governo Federal continua sendo o espelho para as ações dos Estados, por outro.
- Autonomia: é inegável a autonomia de uma OS em comparação às “amarras” a que estão submetidos os órgãos e entidades da administração pública, especialmente no que diz respeito ao processo de contratação de serviços, compras e contratação de pessoal. As OS têm obtido ganhos de economia da ordem de até 30%, em média, mediante a utilização de regulamentos próprios.
- Controle Social: todas as OS dispõem da participação direta da

---

<sup>3</sup> Primeira edição da cartilha OSCIP, desenvolvida pelo Conselho da Comunidade Solidária e disponibilizada no site: [www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)

<sup>4</sup> Primeira edição da cartilha OSCIP, elaborada pelo Comunidade Solidária e disponibilizada no site: [www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)

sociedade organizada em seu conselho de administração. A especificação para a aceitação de novos associados, contudo, ainda carece de aplicação (os critérios não são claros), restringindo as OS praticamente ao grupo de associados fundadores.

- **Parceria Estado-Sociedade:** embora o modelo de OS não contemple necessariamente a redução de aporte de recursos públicos, há OS (ACERP, principalmente) que vem sofrendo cortes orçamentários ano a ano em grande escala, o que prejudica o seu desempenho. A regra, contudo, tem sido pela manutenção do recurso ou, em última instância, pela priorização das OS em relação ao rol de outras entidades vinculadas e parceiras.

- **Eficiência e Qualidade:** é notável o aumento da eficiência e da qualidade dos serviços prestados pela OS em comparação ao tempo em que tais atividades estavam a cargo do Estado. O aumento de eficiência está relacionado a um melhor aproveitamento de recursos internos, uma vez que a redução de custos em compras, serviços, etc. permite que o dinheiro excedente seja realocado para investimento na própria entidade. A contratação de novos quadros, em regime celetista, também propicia a renovação e melhoria de desempenho das OS. Quanto à qualidade dos serviços, o indicador mais imediato é o crescimento, ano a ano, do número de pessoas que têm procurado as OS para prestação de serviços.

Da mesma forma, tomando como ponto de partida os objetivos esperados para o Projeto OSCIP e a prática verificada, tem-se os seguintes comentários:

- **Procedimentos para reconhecimento institucional:** estão muito mais simples e ágeis. A decisão com base em critérios objetivos de análise (estatutários essencialmente) tem propiciado a qualificação de várias entidades em um curto espaço de tempo. Hoje há 563 OSCIP qualificadas em todo o território nacional.

- **Parcerias:** embora a qualificação como OSCIP seja rápida, a decisão pela celebração de termo de parceria ainda tem-se mostrado demorada. Isso se dá em função do ineditismo do Projeto, que tal como o modelo OS, acaba por sofrer com a inexperiência dos governos nesta área. Não há um número oficial sobre quantos termos de parceria já foram assinados, mas estima-se que sejam poucos. No âmbito federal esse número é de apenas 9 termos de parceria.

- **Mecanismos de transparência, visibilidade e controle:** tais mecanismos estão em pleno funcionamento, com a participação dos conselhos

de política pública e prestação de contas segundo critérios claros e transparentes.

- Controle por resultados: o estabelecimento do termo de parceria, com indicadores de resultado é um avanço enorme em relação aos antigos convênios, onde o foco se dava nas ações e procedimentos. Os indicadores de desempenho dos termos ainda carecem de melhorias, pois se trata de um processo de aprendizado, mas sem sombra de dúvida representam uma significativa evolução rumo à administração gerencial.

A seguir segue uma tentativa de síntese comparativa dos principais fatores-problema do processo de implantação dos dois modelos organizacionais. Não foi estabelecida qualquer ordem de prioridade entre eles, pelo que se pede seja dispensada atenção igual a todos.

<b>OS (federal)</b>	<b>OSCIP</b>	<b>Fatores-Problema dos 2 modelos</b>
Necessidade de extinção, por Lei, da correspondente entidade pública	Embora isso também possa ocorrer, não se imagina uma entidade pública sendo extinta para que as suas atividades sejam "absorvidas" por uma OSCIP	As OS partem do princípio da publicização, ou seja, da "devolução" à sociedade daquilo que, apesar de estar sendo executado pelo Estado, não precisava estar sendo executado diretamente por ele. Neste sentido, faz-se necessário que determinadas entidades públicas sejam extintas (uma vez que foram criadas por Lei, apenas uma Lei pode extingui-las) e suas atividades sejam absorvidas pelas OS. Trata-se de um processo longo, com necessidade de aprovação no Congresso, e que vem sendo impactado pelas matérias de maior urgência para o Brasil. Apenas como exemplo dessa situação, a tramitação para a extinção da ENAP e sua qualificação como OS está no Congresso desde o final do ano de 1998. As OS também podem "absorver" atividades (em parte ou integralmente) de órgãos e entidades não extintos. E mais, podem ser contratualizadas para desempenhar atividades e gerar resultados até então não executados pelo Estado. Nesses dois últimos casos, contudo, é preciso muita clareza do porquê da utilização do modelo. A priori, tais situações demandariam a contratualização de OSCIP, a não ser, ressalta-se, que haja clara motivação pela escolha do modelo OS como, por exemplo, a participação do poder público no direcionamento da entidade (representante público no conselho de administração). As OSCIP, a priori, também podem absorver atividades de órgãos extintos e, neste caso, todo o procedimento acima também se faz necessário. Essa possibilidade, contudo, é bastante remota, até porque entraria numa zona de abrangência das OS, o que prejudicaria os dois modelos.
Decisão discricionária do Poder Público sobre a Qualificação	Qualificação imediata, não discricionária, mediante atendimento aos requisitos previstos na Lei das OSCIP	A qualificação como OS se dá a partir de um pedido da entidade interessada ao Ministério do Planejamento. Este pode ou não conceder a qualificação, mediante avaliação própria, que não segue um padrão estabelecido (como verificação do atendimento à legislação das OS ou algo similar). Pode haver situações de a entidade cumprir todos os possíveis requisitos (da Lei das OS) e mesmo assim o Poder Público entender que não há interesse na qualificação da entidade. A qualificação como OSCIP se dá a partir de um pedido da entidade interessada ao Ministério da Justiça. Este, por sua vez, verificará se a entidade atende aos requisitos dos artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º da Lei 9.790/99. Uma vez atendidos todos os requisitos, a qualificação é imediata.
Patrimônio público e próprio	Patrimônio próprio	O fato das OS poderem se utilizar de patrimônio público é fator de questionamento por parte dos órgãos de controle, principalmente TCU. Há questionamentos se a avaliação desempenhada pelos órgãos de controle deve se dar sobre todo o patrimônio ou apenas sobre o patrimônio público (recursos públicos). Questionamentos como esse acabam por criar uma sensação de dúvidas e receios, que influencia as entidades passíveis de se interessar pelo modelo. As OSCIP só dispõem de patrimônio privado.
Servidores públicos e celetistas (pessoal próprio)	Celetistas (pessoal próprio)	As OS podem se utilizar tanto de servidores públicos quanto de funcionários celetistas, ou seja, pode haver dois regimes de emprego funcionando ao mesmo tempo numa mesma OS. Embora esse não seja um fator determinante para a decisão da direção da entidade interessada em se qualificar ou não como OS, acaba por demandar algum esforço de aprendizado gerencial principalmente nos primeiros dois anos de implantação do modelo. As OSCIP dispõem apenas de um regime de emprego, o celetista.
Escolha discricionária para celebração de Contrato de Gestão	Escolha por concurso público ou discricionária, para celebração de Termo de Parceria	A escolha da OS para assinatura do Contrato de Gestão é discricionária. No que tange ao aspecto da celebração de contrato (seja ele contrato de gestão ou termo de parceria), o modelo de OS é bem diferente do modelo de OSCIP. Enquanto na OSCIP a simples qualificação não dá qualquer garantia de celebração de termo de parceria, na OS, apesar desta garantia também não existir, o fato de determinada entidade ter sido qualificada é quase que um passaporte para a celebração do contrato. Afinal, porque o Estado iria qualificar determinada entidade como OS, em uma decisão discricionária, e depois não assinar contrato com ela? Não parece fazer muito sentido, ao menos quando se analisa a legislação da forma como está. Num primeiro momento pode-se imaginar que uma decisão discricionária tende a ser rápida. É sim ou não. Contudo, a prática tem demonstrado que decisões desse tipo podem levar bons meses para se consolidar.

		A escolha da OSCIP para celebração de termo de parceria, em geral, é realizada por meio de concurso de projetos. Trata-se de um concurso simples onde um edital faz a especificação técnica do bem, do projeto, da obra ou do serviço a ser obtido, estabelece as regras para apresentação das propostas e os critérios que serão levados em consideração para a análise. Uma vez aplicados os critérios, tem-se o resultado. Embora a regra geral seja o concurso de projetos, a seleção discricionária também pode ser aplicada, uma vez que o Decreto 3.100/99 o estabelece como uma possibilidade e não como uma obrigação.
Houve descontinuidade da equipe técnica e do órgão gestor do modelo (MARE/MP)	Houve continuidade da equipe técnica e do órgão gestor do modelo (Comunidade Solidária)	A Lei das OS data de maio de 1998. Nesta época o Ministério “gestor” do modelo era o extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE. Com a extinção do MARE, na passagem do primeiro governo FHC para o segundo, suas atribuições foram transferidas para o então Ministério do Orçamento e Gestão, que depois foi rebatizado de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Assim, o novo gestor do modelo OS passou a ser o Ministério do Planejamento. Nesta mudança, grande parte da equipe da ex-Secretaria da Reforma do Estado foi dispersada para outros órgãos e entidades do Governo Federal. Houve, nesse sentido, dois problemas visíveis. O primeiro foi a necessidade de o novo órgão gestor se adaptar ao modelo das OS (o que era, quais as etapas para a implantação, o próprio contrato de gestão etc.). O segundo diz respeito à perda de memória do projeto, decorrente do esfacelamento de grande parte da equipe da ex-SRE. No caso das OSCIP, tanto o órgão gestor – Comunidade Solidária – quanto a sua equipe se manteve a mesma. A continuidade da equipe gerou aprendizado e ritmo de trabalho, propiciando que nos anos de 1999 e 2000 o modelo fosse estruturado de tal sorte a ter uma implementação a passo largo, como a que está acontecendo em agosto de 2002. Até então havia 563 OSCIP qualificadas, segundo dados do MJ.
Contrato de Gestão	Termo de Parceria	Tanto as OS quanto as OSCIP têm muita dificuldade na celebração de contratos de gestão e termos de parceria, respectivamente. Isso se dá em função do ineditismo dos modelos a que estes dois instrumentos estão ligados, que acabam por suscitar “cuidados” por parte de organismos de cooperação e principalmente dos órgãos públicos. Trata-se de uma situação que atrasa muito o processo de implantação desses novos modelos, mas que só será resolvida a partir da ruptura da inércia atual. À medida que mais e mais contratos de gestão e termos de parceria forem sendo assinados, menor será a resistência.

A implantação de OS e OSCIP ainda está em processo. São inegáveis os avanços que estes dois modelos conquistaram, notadamente no que diz respeito ao desempenho institucional, à transparência e à responsabilização. Claro é que existem, sim, problemas que precisam ser gerenciados, com vistas à obtenção dos resultados esperados. Estratégias de ação precisam ser periodicamente revistas e o engajamento dos órgãos “gestores” dos modelos é crucial para que a máquina do Estado não os engesse e os torne seus reféns. O quadro acima, longe de querer retratar toda a situação-problema referente aos modelos, é um ponto de partida para reflexão. Esta, por sua vez, é o início de qualquer grande mudança.

## Fontes de consulta:

Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br))

Caderno MARE nº2 - Organizações Sociais e Caderno MARE Manual de Implementação de Organizações Sociais ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br))

1ª e 2ª cartilhas sobre OSCIP ([www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)).

Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99 das OSCIPs e Lei 9.637/98 das Organizações Sociais ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) e [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)).

Sites do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública ([www.institutopublix.org](http://www.institutopublix.org)), do Ministério da Justiça ([www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br)) e da Rede de Informações sobre o Terceiro Setor ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)).

# AGÊNCIAS EXECUTIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS

O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO: PRESSUPOSTOS DO MODELO BRASILEIRO E

BALANÇO DA EXPERIÊNCIA

Angela Santana

O debate sobre a crise do Estado e a necessidade de sua reconstrução teve início nos anos 80 nos países industrializados. No Brasil, essa discussão tomou vigor na década de 90. No seu bojo, dois aspectos: a necessidade de tornar o Estado mais eficiente, eficaz e efetivo nos aspectos administrativo e político e a necessidade de revisão das suas funções. Enfim, do seu papel nas relações com a sociedade e o mercado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Conselho de Governo da Presidência da República e divulgado em novembro do mesmo ano, além de apresentar diagnóstico da crise do Estado (crise fiscal, crise no modo de intervenção no mercado e crise do próprio aparelho do Estado), delinea as suas funções necessárias<sup>1</sup> num contexto de globalização econômica, para viabilizar o atendimento das demandas sociais e a inserção competitiva do País nos mercados internacionais. Nesse sentido, preconiza:

1. a revisão de sua estrutura, ajustando-a ao papel de promotor e regulador do desenvolvimento social e econômico e fortalecendo sua capacidade de formulação e avaliação de políticas públicas;

2. o aumento de sua governança, ou seja, sua capacidade de implementação de políticas públicas, sob a ótica de eficiência, eficácia e efetividade, mediante a introdução de novos modelos organizacionais, o estabelecimento de contratos de gestão/termos de compromisso de gestão/termos de parceria e a modernização da gestão;

A partir da identificação dos quatro segmentos de atuação do Estado Desenvolvimentista<sup>2</sup>, como é o caso brasileiro, o Plano Diretor redefine

<sup>1</sup> Evidentemente trata-se do delineamento do Estado necessário conforme a visão e ideário do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

<sup>2</sup> O Estado Desenvolvimentista caracteriza-se pela forte presença do Estado no Mercado (Estado empresário) sobretudo nas áreas de infra-estrutura para viabilizar o desenvolvimento da economia do mercado, mediante substituição de importações. No Brasil, o Estado Desenvolvimentista consolida-se no regime militar com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando há um crescimento descomedido da administração indireta, acompanhado de um enfraquecimento da administração direta.

as bases da descentralização do aparelho do Estado e estabelece proposta e estratégia de implementação da sua reconstrução, considerando também a introdução de novos modelos organizacionais;

No caso do Núcleo Estratégico, primeiro segmento, trata-se de restabelecer a capacidade governamental nas funções de formulação e avaliação de políticas públicas que atendam aos objetivos mais gerais da sociedade e sejam compatíveis com o interesse nacional;

Nos segmentos Atividades Exclusivas e Serviços Não-Exclusivos do Estado o objetivo é aumentar a eficiência e eficácia na prestação de serviços. Assim, nas atividades exclusivas, setor responsável por regulação, regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública, certificação etc., ou seja, atividades em que o poder extroverso<sup>3</sup> do Estado é exercido, é proposta a implantação de Agências Autônomas, entendidas como Agências Executivas e Agências Reguladoras<sup>4</sup>. Nos serviços não-exclusivos, setor que abrange atividades que garantem os direitos humanos e o atendimento a demandas sociais, é proposta a sua execução, com financiamento do Estado, por entidades públicas não-estatais, ou seja, as organizações sociais e organizações não-governamentais<sup>5</sup>.

Finalmente, o último segmento, voltado para a produção de bens e serviços para o mercado, é constituído de empresas estatais. Nesse caso, é proposta a privatização.

## AGÊNCIAS EXECUTIVAS E AGÊNCIAS REGULADORAS: O PROCESSO DE AGENCIFICAÇÃO NO BRASIL

Embora tenha introduzido a descentralização com autonomia de gestão, a possibilidade de recrutamento de recursos humanos de alto nível pela administração indireta e a desburocratização com foco no cidadão, o Decreto-Lei 200, de 1967 distancia-se da Reforma Gerencial ao não contemplar valores democráticos na gestão da *res* pública, como

---

<sup>3</sup> Poder extroverso é definido como o poder da organização que extrapola os seus próprios limites, ou seja, seu poder se expande além das fronteiras da organização. Assim, somente o Estado exerce esse poder.

<sup>4</sup> Apesar do Plano Diretor enfatizar a necessidade de regulação dos mercados, sobretudo daqueles em que a privatização teria lugar, o modelo de Agências Reguladoras não foi contemplado na sua elaboração. Na realidade, as agências reguladoras surgem, enquanto proposta, em 1996.

<sup>5</sup> Em 1999, foi estabelecido um novo modelo de parceria público/privado, ou seja, a qualificação de organizações não-governamentais como OSCIP (organizações da sociedade civil de interesse público), com a instituição de termos de parceria.

transparência, participação e controle da esfera pública pelo cidadão, associados à eficiência e eficácia da ação governamental. Aquela reforma também se distancia da proposta ora vigente na administração pública brasileira, ao deixar à margem a administração direta, evidenciada pelo seu esvaziamento e pela sua baixa capacidade de formulação de políticas públicas, de planejamento, avaliação e controle da ação governamental.

Dessa forma, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabelece uma nova estrutura do Estado, aproveitando alguns dos valores preconizados pelo Decreto-Lei 200 e agregando valores compatíveis com as suas novas funções numa sociedade democrática. Nessa proposta é feita uma releitura da administração direta e da administração indireta, buscando o adequado equilíbrio e fortalecimento tanto da esfera formuladora de política quanto da executora. Na administração indireta, destacam-se as Agências Executivas e as Agências Reguladoras.

### As Agências Executivas

O modelo de Agência Executiva foi instituído na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, nos seus artigos 51 e 52, para ser implementado no segmento de atividades exclusivas do Estado, alcançando, sobretudo, autarquias que precisam do poder do Estado para cumprimento de suas competências. A implementação desse modelo pressupõe:

- núcleo estratégico forte, com políticas públicas definidas e com capacidade de estabelecer e avaliar contratos de gestão com suas instituições descentralizadas – contratos esses que traduzam a efetiva implementação de suas políticas, com resultados de eficiência, eficácia e efetividade;
- a mudança cultural na Agência Executiva, com introdução de valores da reforma gerencial e empreendedora, ou seja, orientação de suas ações e decisões para obtenção de resultados, observada a ética na gestão da coisa pública, avaliação de desempenho e foco nas demandas dos clientes/usuários;
- flexibilidade de gestão com controle de resultados *a posteriori*, com transparência e controle social, mediante a pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, viabilizada com o contrato de gestão e com instituição de mecanismos que favoreçam a participação e o controle pelo usuário/cidadão, como audiências públicas, conselhos de usuários, ombudsman, mecanismos de consulta etc.;

- introdução de novas técnicas de gestão privilegiando os sete critérios de excelência, preconizados pela Fundação para o Prêmio Nacional da Qualidade (FPNQ) adaptados para o setor público<sup>6</sup>.

A entidade descentralizada poderá ser qualificada como agência executiva, cumpridos os seguintes requisitos: elaboração do planejamento estratégico<sup>7</sup> e assinatura de contrato de gestão. O processo de implementação do modelo é apoiado por uma comissão coordenadora constituída de representantes da unidade piloto, do seu ministério supervisor e do ministério supervisor do modelo. A sua qualificação, na concepção inicial do modelo, se dá com a assinatura do contrato de gestão, que contém os *outlines* do planejamento estratégico, resultados de eficiência, eficácia e efetividade, com cronograma e respectivos indicadores de desempenho.

No modelo concebido no contexto do Plano Diretor, as Agências Executivas gozam de flexibilidades para gestão de seus recursos humanos; reordenamento de sua estrutura organizacional, respeitados os limites quantitativos autorizados para cargos comissionados; gestão e contratação de bens e serviços; gestão orçamentário-financeira, mediante agregação dos recursos financeiros em apenas um projeto e/ou subatividade, observados os grupos de despesa: pessoal e outros custos e capital. Entretanto, essa autonomia está atrelada (e mesmo subordinada) à consecução dos resultados contratados/pactuados.

Apesar da concepção do modelo de Agências Executivas ter iniciado em 1995, a sua aprovação no âmbito da Câmara da Reforma do Estado e sua institucionalização legal só se deu em 1997, com a Medida Provisória nº 813<sup>8</sup>, e sua regulamentação ocorreu com o Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998. Nesse período, esse modelo enfrentou dificuldades de toda ordem na sua implementação, como:

- redução do modelo no que diz respeito às flexibilidades de gestão previstas na sua concepção inicial. O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) foi o único Ministério que promoveu alguma desregulamentação em benefício das Agências Executivas. Cabe

---

<sup>6</sup> Os critérios adaptados são: liderança, planejamento estratégico, clientes, informação, pessoas e resultados.

<sup>7</sup> Nesse requisito (a definição de missão, visão de futuro, macroprocessos e objetivos estratégicos) é solicitada a integração do servidor com a prestação de informações, sua participação na definição de metas e respectivos indicadores de desempenho e, finalmente, na elaboração de planos operacionais.

<sup>8</sup> Trata-se do número inicial da edição da Medida Provisória que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, publicada em 1º de janeiro de 1995, depois convertida na Lei nº 9.649.

ressaltar a enorme resistência do setor público na superação da cultura burocrática em prol da autonomia de gestão, com controle *a posteriori* de resultados de eficiência, eficácia e efetividade, e na validação de valores democráticos nos mecanismos de controle social. Essa redução das flexibilidades também resultou na perda de interesse de muitas instituições na sua adesão, interesse que, de um modo geral, se pautava na criação de uma carreira específica, ou ampliação do quantitativo de cargos efetivos e/ou de cargos em comissão.

- rigidez do modelo na autarquização das atividades exclusivas do Estado ainda centralizadas no núcleo estratégico. A implementação do modelo nesses casos implicava, num primeiro momento, no aumento de despesas, num contexto de contenção de gastos do Governo.

- pouco envolvimento do ministério supervisor em alguns casos; em outros, definição pouco clara da política pública a ser implementada pela agência executiva, denotando a baixa capacidade de formulação do núcleo estratégico.

- descontinuidade de lideranças nas unidades pilotos e/ou nos ministérios.

Apesar dessas dificuldades, em julho de 1998, tem-se a qualificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) como agência executiva e assinatura de seu contrato de gestão.

O contrato de gestão para o período 1998/2000 do INMETRO estabelece 25 metas e indicadores de desempenho que contemplam sua eficácia e efetividade. Em 1998, o INMETRO conseguiu cumprir ou superar 22 metas, apresentando bom desempenho com pontuação de 9,25. Em 2000, seu desempenho cresce, alcançando conceito muito bom, com o cumprimento/superação de 21 metas<sup>9</sup>. O INMETRO tem conseguido aumentar sua receita própria, conforme seu desempenho nessa meta específica, com a ampliação das atividades de certificação e fiscalização. É uma instituição mais ágil e tem buscado uma maior interação com seus clientes e com o consumidor. Nesse sentido, disponibiliza na internet portais de acesso específico e conta com ouvidoria, tendo realizado sistematicamente pesquisas sobre sua imagem e confiabilidade junto a consumidores e usuários diretos de seus serviços. O INMETRO foi a

---

<sup>9</sup>As metas cumpridas em 2000 tinham maior grau de importância e conseqüentemente maior impacto no desempenho global.

primeira instituição da categoria Autarquias e Fundações a conquistar a faixa ouro do Prêmio da Qualidade do Governo Federal.

Também merecem destaque duas unidades pilotos que estavam em vias de qualificação como Agências Executivas no momento da extinção do MARE, em 1º de janeiro de 1999. São elas: a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O IBGE, mesmo sem a qualificação, tem dado continuidade ao aprofundamento da reforma gerencial e empreendedora, com a implantação de planos de melhoria de gestão e com foco nos resultados, caracterizando-se como uma agência executiva de fato. O seu relatório de gestão contempla avaliação de programas e de gestão, com metas e indicadores de desempenho, inclusive de processos de trabalho. Um exemplo representativo dessa questão diz respeito à implementação do Plano Plurianual (PPA). Na visão do IBGE, o novo PPA acabou sendo adequado à cultura gerencial existente naquela organização, propiciada pelo processo preparatório para qualificação como agência executiva pelo qual passou. O Ministério do Meio Ambiente, por sua vez, ao ingressar no Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, coordenado pela Secretaria da Gestão do Ministério do Planejamento, tem se beneficiado da experiência acumulada pelo IBAMA durante sua participação como unidade piloto do projeto Agências Executivas, e essa interação tem ampliado a sinergia nos dois processos de mudança e permitido a redefinição da atuação de cada um, sob uma visão sistêmica do setor de meio ambiente.

### As Agências Reguladoras

As Agências Reguladoras, por sua vez, surgem com a privatização das empresas estatais, privatização essa seguida à quebra de monopólio do Estado em determinados setores da infra-estrutura<sup>10</sup>, propiciada pela reforma constitucional promovida em 1995. Seu objetivo é garantir a competição entre as empresas em benefício da sociedade, com a prestação de serviços públicos com qualidade e segurança aos menores custos possíveis, bem como garantir a adequada remuneração dos investimen-

---

<sup>10</sup> O setor elétrico foi exceção nesse processo: a privatização teve início antes da instalação da ANEEL (agência reguladora do setor). Além desse setor, foi introduzida a livre concorrência entre empresas privadas nos setores de transportes, telecomunicações, radiodifusão, gás e petróleo.

tos realizados pelo mercado. O Conselho da Reforma do Estado<sup>11</sup>, com o objetivo de garantir o cumprimento da função regulatória, recomendou ao Governo a observância dos seguintes princípios na constituição dessas agências:

- total autonomia e independência decisória do ente regulador, com o estabelecimento de mandatos para seus dirigentes, nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal;
- autonomia administrativa para regular mediante a adoção de novos critérios e formatos mais democráticos e menos intervencionistas e burocratizados, imprimindo celeridade processual e simplificação das relações mantidas pelos atores desse processo (agência, usuários e investidores);
- participação dos usuários e investidores no processo de elaboração das regulações, com a realização de audiências públicas;
- limitação da intervenção do Estado ao limite indispensável à prestação de serviços.

Atendidos alguns, mas não todos os princípios acima enunciados, as Agências Reguladoras foram criadas observando o estabelecimento de mandatos para seus dirigentes e de diretoria colegiada para seu funcionamento.

Podem ser identificadas três gerações de Agências Reguladoras.

A primeira geração está relacionada com a quebra do monopólio do Estado, no setor de telecomunicações, elétrico, de gás e petróleo, com a criação, respectivamente, da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e Agência Nacional do Petróleo (ANP)<sup>12</sup>. Essas agências reguladoras têm primordialmente a missão de monitorar a qualidade dos serviços e o cumprimento das metas explicitadas nos contratos com as operadoras quanto à oferta desses serviços, como também de estabelecer, em um mercado monopolista, preços referenciais e tarifas como se houvesse um mercado competitivo. Essas agências foram criadas com um determinado padrão de estruturação, contemplando uma série de flexibilidades de ges-

---

<sup>11</sup> Com base na Recomendação, de 31 de maio de 1996, do Conselho da Reforma do Estado, que foi instituído em 8 de dezembro de 1995, pelo Decreto n.º 1.738. Esse Conselho, composto por representantes da sociedade civil, tinha como atribuição a discussão de temas relevantes da reforma do Estado, bem como a elaboração de recomendações ao Governo, com encaminhamento à Câmara da Reforma do Estado para subsidiar o processo de formulação de políticas públicas.

<sup>12</sup> Essas agências foram criadas no período 1996/1997.

tão, além de carreira e cargos comissionados específicos<sup>13</sup>. Deve ser ressaltado que a ANEEL é a única, nesse conjunto de agências, que tem dispositivo legal na sua lei de criação estabelecendo a implantação de contrato de gestão.

A segunda geração de agências reguladoras ocorre no período 1999/2000, com a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). Consta-se que esse grupo de agências, apesar de fiscalizar padrões de oferta e qualidade de serviços pelos entes regulados e monitorar preços, já opera em mercados competitivos. Essas duas instituições são estruturadas com base no “kit” agência reguladora e têm dispositivo legal estabelecendo a implantação de contrato de gestão.

Finalmente, a terceira geração, constituída pela Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional do Cinema (ANCINE), Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), surge no período 2000/2002. Com esse grupo perde-se completamente o referencial inicial de regulação de mercados monopolistas na sua transição para mercados mais competitivos.

Três questões emergem do processo de criação e funcionamento de agências reguladoras no Brasil: a) ausência de marco legal da função regulatória; b) ausência de controles democráticos; c) dificuldades na gestão.

O marco legal da função regulatória torna-se fundamental para sistematizar e organizar o entendimento sobre o que é e o que regular no modelo de gestão, a abrangência da atuação da agência reguladora<sup>14</sup> e, sobretudo, para quem essa organização deve prestar contas. Percebe-se claramente que o processo de criação de agências reguladoras atendeu a demandas internas do Governo<sup>15</sup>, sem uma análise sistêmica do setor e definição de seus macroprocessos, tendo como referencial as funções do Estado moderno em sociedades democráticas e complexas<sup>16</sup>, num contexto de globalização econômica.

---

<sup>13</sup> Essa primeira geração acabou seguindo o mesmo padrão de estruturação e de flexibilidades, estabelecendo assim um “kit” agência reguladora.

<sup>14</sup> Ainda não foi definido o limite de atuação do ministério e o limite da atuação da agência reguladora.

<sup>15</sup> Essas demandas podem ser caracterizadas pela busca do “kit” agência.

<sup>16</sup> Essa questão é particularmente crucial no caso brasileiro, onde a abertura do mercado e a quebra de monopólio são recentes no País e onde as desigualdades de ordem social e regional são desafios a serem superados.

Por outro lado, a independência e autonomia de gestão podem acarretar o insulamento burocrático na ausência de controles democráticos. Esse processo já pode ser constatado em algumas agências totalmente impermeáveis e fechadas a um efetivo controle social. Mecanismos de audiências/consultas públicas, ouvidorias, entre outros, têm se mostrado insuficientes e pouco efetivos, de um modo geral, dada a pouca tradição da sociedade brasileira na participação e controle da esfera do Estado. O contrato de gestão pode ser um efetivo instrumento, sem abrir mão de outros mecanismos de responsabilização dessas organizações. Nessa questão, devem-se mencionar as três experiências de contrato de gestão no conjunto das agências reguladoras. A ANEEL, apesar de ter sido a primeira agência com contrato, implementou um contrato de plano<sup>16</sup> e não de gestão, impossibilitando o monitoramento de sua eficiência, eficácia e efetividade por parte da sociedade e do Governo. A ANS também se enquadra nessa situação – o seu instrumento contratual não se caracteriza como contrato de gestão. A experiência bem sucedida nesse grupo é a da ANVISA. Em 1999, quando foi criada, definiu inicialmente um contrato de plano, sobretudo porque naquele momento tratava-se de estruturar a agência, com modelagem de sistemas de gestão interna e definição do quadro normativo de seu funcionamento. A partir do ano 2000, percebe-se o esforço contínuo de aprendizagem da ANVISA na elaboração de metas e indicadores de desempenho, com a definição de dois grupos de metas representativos de alguns de seus macroprocessos. Em 2001, a ANVISA, num processo de aprimoramento do contrato, estabeleceu 28 metas, agrupadas em cinco grupos, contemplando a sociedade, clientes diretos, o sistema nacional de vigilância sanitária, a gestão financeira e o desenvolvimento institucional. Desse total, cumpriu integralmente 14 metas e 3 de forma parcial, obtendo a pontuação de 70,4%. A instituição tem buscado melhorar o seu funcionamento e tem tornado mais ágeis e transparentes seus processos de trabalho, com destaque para a certificação de produtos.

## CONCLUSÃO

O dois modelos institucionais/organizacionais adotados pelo Governo FHC, no segmento de atividades exclusivas de Estado, precisam de aperfeiçoamentos. No caso de Agências Executivas, trata-se de ampliar flexibilidades e dotar o modelo de uma maior autonomia de gestão, tendo o

contrato de gestão como referencial.

No caso das Agências Reguladoras, trata-se primordialmente de estabelecer o marco legal da função regulatória, para então aperfeiçoar seus mecanismos de controle social, com a introdução inclusive de contrato de gestão para garantir o investimento do mercado, preservar o interesse público e, sobretudo, permitir a transparência e o controle social.

É importante ressaltar, finalmente, que modelos institucionais são insuficientes para assegurar a introdução de valores democráticos nas organizações estatais, se não forem acompanhados de forte processo de transformação da cultura, estimulando a participação e comprometimento de todos na execução e cumprimento da sua missão, da missão do serviço público: servir ao público, ao interesse público, com eficiência, eficácia e efetividade, privilegiando a transparência e o controle social.

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, Regis de Castro. JACCOUD, Luciana. Estrutura e Organização do Poder Executivo in *Administração Pública Brasileira*, ENAP. Brasil. 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a Cidadania*. Brasília: ENAP. São Paulo: Editora 34, 1998.

FARIAS, Pedro César Lima de. RIBEIRO, Sheyla Maria Reis. Regulação e os Novos Modelos de Gestão no Brasil. Mimeo apresentado no VI Congresso do CLAD. 2001.

MARE. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasil, 1995. *O Conselho da Reforma do Estado*. Brasil, 1997. *Agências Executivas*. Brasil, 1997.

# O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DO INMETRO

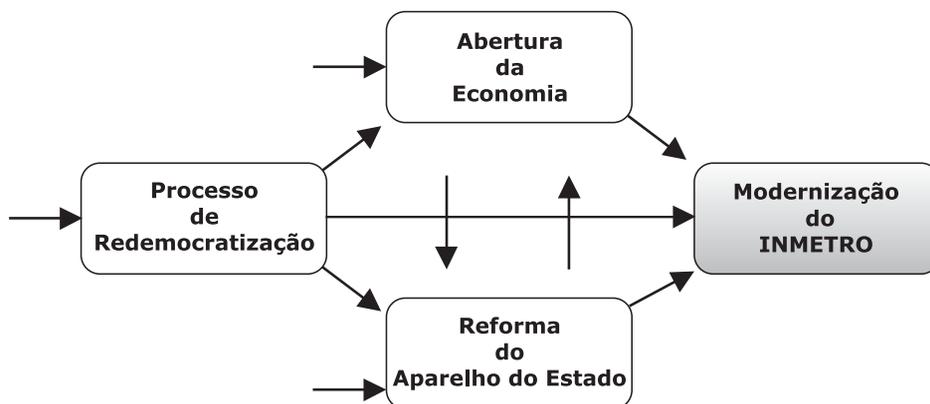
Ricardo de Oliveira

## RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA

O INMETRO desenvolve, desde o início da década de 90, um vigoroso processo de modernização institucional, visando o efetivo cumprimento de sua missão, em um contexto de grande dinamismo, e a incorporação dos melhores modelos organizacionais e práticas gerenciais, inclusive os preconizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

## FATORES IMPULSIONADORES DA MODERNIZAÇÃO

O processo de modernização do INMETRO, porém, não pode ser plenamente compreendido sem uma visão dos fatores externos que o impulsionaram e lhe forneceram os fundamentos e as configurações básicas. Na sua origem, o processo foi deflagrado e modulado pela confluência de três transformações em curso na sociedade brasileira, que se intensificaram a partir de meados da década de 80, conforme destacado no gráfico seguinte:



O **processo de redemocratização** do País, iniciado na primeira metade da década de 80 e consolidado com a promulgação da Constituição de 1988, teve intensos reflexos em todos os segmentos da sociedade brasileira. Cidadania, transparência, defesa e proteção do consumidor-cidadão, servir ao público, igualdade de tratamento e oportunidades, combate ao patrimonialismo, entre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos pelo processo e que se refletiram de forma significativa na modernização do INMETRO.

Simultaneamente, a sociedade brasileira foi submetida a um intenso processo de **abertura e liberação da economia**. Papéis e funções do INMETRO são então fortemente impactadas, com seu afastamento das atividades operacionais e sua centralização na articulação do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – SINMETRO, no credenciamento de organismos e na metrologia. As pressões são intensificadas ao longo dos últimos 10 anos, em decorrência da maior exposição externa do País e da liberalização da sua economia. Maior inserção em foros internacionais, ampliação e aceleração das atividades de credenciamento, certificação e metrologia, bem como integração aos movimentos de proteção do consumidor e da concorrência, foram os principais impactos e pressões sobre o INMETRO.

A **Reforma do Aparelho do Estado** brasileiro intensificou-se na década de 90, com destaque para duas vertentes: a modernização do aparelho do Estado e o processo de desestatização e desregulamentação da economia. A primeira proporcionou novos princípios, formas institucionais e instrumentos de gestão, fortalecendo o processo de modernização que o INMETRO então desenvolvia. A desestatização da economia, por sua vez, resultou no fortalecimento do Estado Regulador, cujas pressões sobre o INMETRO, em termos de agilização dos processos de avaliação de conformidade, credenciamento e metrologia, têm se ampliado e diversificado cada vez mais.

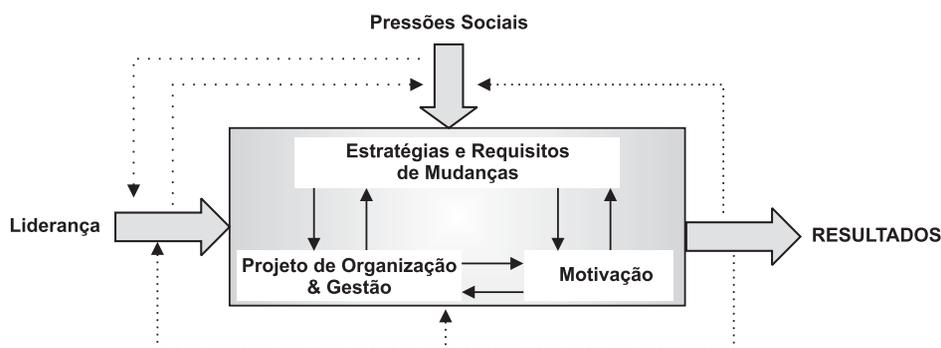
## O PROCESSO DE MUDANÇA

A **premissa básica** de mudança adotada pelo INMETRO foi a de que o processo deveria voltar-se para a produção de **Resultados** para a sociedade, não devendo se limitar apenas a aprimoramentos internos, sem impactos significativos sobre a comunidade.

A partir desta premissa básica, foi sendo construído um **modelo geral de mudança**, que pressupunha a existência, a criação ou o fortalecimento das seguintes condições:

- a) Uma forte **Pressão Social**, capaz de legitimar as transformações e reduzir ou conter as maiores resistências;
- b) Uma **Liderança** forte e consistente, com capacidade de formulação e negociação das linhas básicas do projeto, de articulação dos interesses envolvidos e de condução do processo de mudança;
- c) **Estratégias e Requisitos de Mudança**, que estabeleçam as formas e as condições básicas segundo as quais o processo de transformação será conduzido;
- d) Um **Projeto de Organização e Gestão** da nova instituição, explicitando princípios, processos e instrumentos básicos;
- e) Uma forte **Motivação** de atores internos e externos, visando seu engajamento e parcerias nos esforços de implantação e manutenção das mudanças.

Uma visão conjunta e esquemática da premissa e do modelo geral adotados para o processo de reformulação do INMETRO é apresentado no gráfico seguinte:



## PREMISSA E MODELO DE MUDANÇA DO INMETRO

### Resultados

Um elemento fundamental da **estratégia da mudança** foi a decisão de centrar os esforços iniciais na **criação das condições necessárias à viabilização das transformações requeridas**, deixando para detalhar o Projeto de Organização e Gestão – foco básico da mudança – à medida que o processo avançasse. Dessa forma, fortalecer a liderança, mobi-

lizar e motivar os principais atores e estimular e reorientar as pressões sociais em benefício do Projeto foram os fatores chave para dar partida e assegurar a efetividade das mudanças. Portanto, a modernização do INMETRO não seguiu um processo linear ou seqüencial, assumindo um caráter bastante interativo e circular, em que cada fator básico não apenas estava sujeito a alterações, mas igualmente atuava sobre os demais, reforçando, modificando ou inibindo seu desenvolvimento.

Além dos fatores anteriormente destacados, a modernização do INMETRO seguiu uma série de requisitos básicos que foram sendo mais conscientemente percebidos e modulados ao longo do processo, com destaque para os seguintes:

**a) Definição clara de objetivos** – ao longo de todo o processo, a direção do INMETRO não deixou, em momento algum, de disponibilizar a seus colaboradores os alvos e as trajetórias de mudança, como requisito fundamental para manter parcerias e motivação.

**b) Abertura e capacidade para ganhar adesão** – fator crucial para o processo, dependia da credibilidade e confiança no projeto, as quais por sua vez repousavam na participação dos atores relevantes e na transparência das informações. Criação de um clima democrático e divulgação da mudança tornaram-se então aspectos cruciais.

**c) Capacidade gerencial para transformação de objetivos em ação** – Agregar e desenvolver uma capacidade empreendedora, inserindo o INMETRO efetivamente no processo de desenvolvimento do País e evitando uma postura burocrática de simples cumprimento de metas estanques.

**d) Disponibilidade de recursos e autonomia na sua aplicação** – disponibilizar e alavancar recursos compatíveis com a ambição do projeto e lutar por maior autonomia e flexibilidade na sua aplicação foram objetivos permanentes do processo de mudança.

**e) Continuidade na condução do projeto** – Manter um direcionamento contínuo da mudança, sem significar necessariamente a continuidade dos dirigentes, foi um desafio que o INMETRO procurou superar. Manter o foco em princípios e modelos, e não em pessoas, desenvolver um processo permanente de divulgação, de prestação de contas e de mobilização interna e externa – estas foram as medidas básicas adotadas.

**f) Articulação, apoio e legitimidade política** – O engajamento político de atores e instâncias relevantes, internas e externas, inclusive internacionais, foi uma preocupação constante, através do fortalecimento

de uma ampla e diversificada rede. A inserção efetiva do ministério supervisor nesta rede foi não somente importante, mas decisiva.

## O MODELO DE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO DO INMETRO

O centro do processo de mudança era evidentemente a implantação efetiva do **modelo de organização e gestão**, no qual estariam configurados os valores, princípios e ferramentas que o Instituto pretendia inserir na sua ação do dia a dia.

Neste sentido, o referido modelo foi construído tendo por base os cinco princípios descritos a seguir:

**a) Melhoria da qualidade dos serviços prestados** – Indica o redirecionamento explícito do INMETRO para o *cliente* e para os *resultados* – e conseqüentemente para a efetividade e a eficácia – revertendo a cultura e as práticas gerais da administração pública, focada primordialmente nos meios e nos recursos.

**b) Aprimoramento do controle social** – Significa a abertura do INMETRO à sociedade, através do estímulo à participação direta de seus representantes em Conselhos, que propõem na sua área de atuação, e em grupos de trabalho, bem como da plena publicidade e prestação de contas de seus atos administrativos, atividades e resultados. O incentivo à transparência de seus atos é condição básica para o exercício do controle social.

**c) Obtenção de mais e melhores resultados a um menor custo** – O foco em clientes e resultados não significa a desconsideração do custo. Trata-se de novo posicionamento que retira a despesa do centro exclusivo da administração financeira e que requer uma gestão equilibrada do trinômio *cliente-resultado-custo* e a prática efetiva do conceito de *qualidade do gasto*.

**d) Visão abrangente de gestão** – Incorpora à gestão do INMETRO uma visão de *processo de melhoria contínua*, tendo como matriz o ciclo PDCA, e uma perspectiva multidimensional e simultânea de gerência *política, estratégica e operativa*.

**e) Valorização do servidor público** – A modernização do INMETRO repousa na criação e manutenção de condições de valorização, desenvolvimento e reconhecimento dos seus quadros, envolvendo inclusive o estímulo à capacidade empreendedora e criativa e a rejeição a posturas paternalistas e indiferenciadas na gestão de pessoal.

## AS TRANSFORMAÇÕES DO INMETRO

As transformações mais profundas no INMETRO começaram com as mudanças no SINMETRO (Sistema Nacional de Metrologia e Qualidade Industrial) e foram ocorrendo, de forma um tanto desarticulada e incremental, ao longo da maior parte da década de 90. Neste processo, além de importantes aprimoramentos organizacionais e processuais, principalmente na área finalística, o INMETRO redirecionou seu foco de atuação, tendo como suporte uma ampla e profunda visão dos cenários e desafios mundiais e nacionais.

No entanto, à medida que o Instituto avançava na sua estratégia de inserção no novo contexto, duas coisas iam ficando cada vez mais evidentes:

a) Os aprimoramentos organizacionais efetuados já não mais se mostravam eficazes ou suficientes para atender às demandas e desafios colocados ao Instituto;

b) Os novos modelos e práticas requeridos exigiam transformações ou condições que extrapolavam as competências institucionais do INMETRO e, até mesmo, o quadro legal ou formal vigente na administração pública brasileira.

É justamente percebendo este impasse que a Instituição se insere fortemente no movimento de reforma do aparelho do Estado, comandado pelo então Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE.

Tendo em vista o conjunto de instrumentos disponibilizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, transformar o INMETRO em **Agência Executiva** constituía a solução mais adequada para conferir-lhe as capacidades e competências exigidas pelo novo contexto. Todavia, entre outras exigências, a transformação em Agência requeria a formulação e aprovação de **Contrato de Gestão** com seu ministério supervisor.

Para concretizar a transformação em Agência e a aprovação do Contrato, o INMETRO desenvolveu um processo de negociação com o Governo, iniciado em janeiro de 1996, através da assinatura de um protocolo de intenções, e que se estendeu até julho de 1998, com a publicação do decreto de transformação do Instituto na primeira Agência Executiva brasileira.

Este pioneirismo, porém, teve um preço elevado. No decorrer do

processo, surgiram enormes dificuldades à efetivação da requerida transformação, principalmente em razão da falta de referenciais e experiências prévias. Muitos outros obstáculos, porém, tiveram origem na resistência ao novo modelo, cujos requisitos contrariavam interesses, lógicas e poderes já consolidados.

Além disso, a preocupação efetiva com a viabilidade das mudanças requeridas pela Agência e pelo Contrato foi um fator adicional de complicação. De fato, essa preocupação levou à inclusão, entre os signatários do Contrato, além do ministério supervisor (o então Ministério da Indústria e Comércio), dos ministérios provedores de recursos (Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado, da Fazenda e do Planejamento), ampliando bastante o espaço e a complexidade das negociações.

Apesar das dificuldades de implantação, de uma evolução lenta e de obtenção de flexibilidades e autonomias aquém das originalmente pretendidas, a transformação do INMETRO em Agência Executiva tem um significado muito especial. Constitui um marco na modernização da Administração Pública, consolidando princípios e modelos, e abrindo caminho para a viabilização de novas transformações, tendo agora como referencial a experiência do Instituto.

É importante destacar que embora não se tenha alcançado todos os objetivos traçados, o referido processo de transformação ensejou o surgimento e a consolidação no Instituto de pré-condições técnicas e culturais necessárias à promoção de avanços consideráveis na sua gestão. Neste sentido, o novo **Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário** é um caso exemplar.

Ciente das limitações do seu processo orçamentário, ainda mais agravadas com a incorporação no INMETRO dos conceitos e práticas de planejamento estratégico e de “administração gerencial”, sua direção decidiu pela radical reformulação da sua gestão orçamentária. Dessa forma foi concebido, implantado e encontra-se em pleno funcionamento um sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário bastante alinhado aos mais modernos conceitos de planejamento e gestão e cujas principais características são as seguintes:

- a) Subordinação clara dos meios aos fins, concretizada pela precedência do planejamento estratégico-operacional sobre a programação orçamentária;
- b) Envolvimento real dos gerentes e técnicos no processo, através de

suas participações diretas nas fases de programação e de execução orçamentárias;

c) Participação ativa das áreas corporativas no processo, através do diálogo com as áreas demandantes e do fornecimento de orientações estratégicas e operacionais aos gerentes para a programação da aquisição de seus insumos;

d) Montagem, a partir do processo orçamentário, de um esquema para a gestão operacional do INMETRO, com a criação de grupos de trabalho, envolvendo todas as áreas e coordenados pelas unidades funcionais (gestoras dos Planos Anuais) e de um Comitê de Gestores de Planos Anuais de aquisição;

e) Criação no quadro gerencial e técnico do INMETRO, em função das exigências do processo orçamentário, de um compromisso efetivo com o gerenciamento de recursos e com os princípios da responsabilidade fiscal;

f) Implantação efetiva do planejamento, gestão e acompanhamento mensal do fluxo de caixa de receita e despesas do INMETRO.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória do INMETRO nos últimos 10 anos mostrou que é possível avançar na implantação, em uma instituição pública, de um modelo de gestão baseado nos modernos princípios de organização, mesmo em um quadro de fortes restrições. A sua transformação em Agência Executiva, a formulação do Contrato de Gestão e a implantação e operação de um moderno sistema de planejamento e gestão orçamentária constituem alguns dos principais aprimoramentos efetuados. Outras melhorias, não menos importantes, foram a instalação efetiva do planejamento estratégico, os aprimoramentos nos macroprocessos finalísticos, a introdução de uma gestão centrada em uma hierarquia consistente de indicadores e o desenvolvimento e implantação de pesquisa de satisfação do cliente/usuário. Estes avanços levaram, inclusive, o INMETRO à conquista do *reconhecimento ouro* do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

No entanto, as conquistas obtidas pelo INMETRO não se limitam aos aspectos institucionais e organizacionais, mas se refletem fortemente em sua imagem e desempenho, consistentemente com a premissa básica de *foco nos resultados*, que orientou todo o processo de transformação.

Apenas a título de exemplificação, destacam-se em seguida alguns dos marcos atingidos:

1. O INMETRO é atualmente conhecido por 62% da população brasileira;

2. Dentre os que o conhecem, 86% confiam nele e 85% utilizam as informações do INMETRO nas suas decisões de compra;

3. A satisfação do usuário em relação ao INMETRO, medida pelo *serviço de atendimento ao cidadão* e pelo *serviço via internet*, atingiu em 2001 índices de 88,1% e 79,3%, respectivamente.

4. A satisfação do usuário com a certificação compulsória, a verificação dos instrumentos de medir e a confiabilidade dos exportadores com o sistema metrológico atingiram, no ano de 2001, índices de 95,5%, 95,8% e 93,5%, respectivamente;

5. O INMETRO criou uma forte marca com elevada credibilidade junto à população, ocupando um espaço na mídia equivalente a 100 milhões de reais, apenas nos três primeiros anos, totalmente financiados pelos parceiros, portanto sem uso de recursos públicos;

6. O número de instrumentos verificados, em todo o País, passou de três milhões em 1994 para 11 milhões em 2001;

7. A receita própria do INMETRO aumentou de R\$ 40 milhões, em 1994, para R\$ 121 milhões, em 2001.

Apesar da significativa evolução do INMETRO, segundo vários prismas, não se pode, porém, deixar de constatar que, em termos institucionais, os resultados ficaram, pelo menos até o momento, aquém da expectativa inicial. As flexibilidades e autonomias administrativas e financeiras preconizadas pela Reforma não foram alcançadas. Dessa forma, embora o INMETRO já esteja qualificado como Agência Executiva, seu processo de transformação não pode ser dado por concluído. As negociações com o Governo precisam avançar, até que se obtenha um modelo de gestão condizente com os desafios enfrentados, corrigindo-se as falhas e insuficiências ainda existentes.

Essa evolução, porém, depende fortemente dos avanços do processo de Reforma do Estado, principalmente no que tange às formas de controle e às flexibilidades e autonomias efetivamente conferidas às Agências Executivas. Mantido o estágio atual da Reforma, dificilmente o INMETRO, ou qualquer outra instituição pública federal, poderá avançar mais no seu processo de modernização, independente de seu potencial de mudança e das necessidades da sociedade brasileira. Corre-se

até mesmo o risco de retrocesso nas conquistas já alcançadas, caso as frustrações e as desmotivações com a falta de avanço se acumulem além dos limites.

# REGULAÇÃO E MODELO DE GESTÃO<sup>1</sup>

Pedro César Lima de Farias

Numa contextualização histórica, tivemos a partir da década de 50, até a década de 70, um modelo nacional desenvolvimentista com um perfil de Estado eminentemente empreendedor e um modelo de substituição de importações. Na década de 80, começou-se a perceber, a partir da crise social, da crise econômica e da inflação crônica, que esse modelo já estava se esgotando. A partir da década de 90 conseguiu se construir um relativo consenso de que era necessária uma mudança no perfil da atuação do Estado a partir de mudanças que a própria sociedade vivia: mudanças de natureza econômica com a globalização tecnológica, uma redefinição de prioridades, e claramente a necessidade de se identificar outras fontes de financiamento para expansão da infra-estrutura para o setor produtivo. Então, a partir de 95, tem se mais claros quais os elementos dessa reforma do Estado, que foram pela primeira vez explicitados no Plano Diretor da Reforma do Estado. Cabe destacar aí a preocupação com a garantia da governança associada à proposição de novos modelos de financiamento, organização e gestão do Estado. Vale ressaltar também que, à despeito das diferenciações dos setores, o tratamento da questão da função de regulação no Plano Diretor foi bastante superficial e é importante identificar também em que momento isso aconteceu.

O Plano Diretor foi elaborado basicamente no 1º semestre de 95, embora tenha sido formalmente aprovado no 2º semestre. E nesse primeiro semestre de 95, discutiam se no Congresso as primeiras emendas constitucionais que abriam mercados, quebravam monopólios. Então podemos dizer que essa discussão estava ainda amadurecendo e não foi incorporada no Plano Diretor porque não estava muito presente para quem participou da elaboração desse documento. Na verdade, podemos dizer que a percepção clara de que a questão da regulação tinha um peso diferenciado veio no final de 95, quando a sociedade começou

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida.

a dar-se conta de que a concorrência e a qualidade do processo regulatório interferiam diretamente em variáveis do seu dia a dia, tais como o nível de emprego, a qualidade e a oferta de bens e serviços públicos. As motivações da reforma regulatória se relacionam muito com essa percepção da sociedade. Passava a ser dada maior importância à capacidade empreendedora, à necessidade de aumentar a competitividade nacional para se inserir num cenário globalizado eminentemente competitivo e à necessidade de se atrair novos investimentos para atuar nesses setores que precisavam ser expandidos. Existiam mercados que estavam se criando e mercados que tinham que ser fortalecidos.

Só no final de 95 é que ficou bastante claro que a adequação do modelo de agência que estava expressa no Plano Diretor era bastante questionável, tendo em vista os novos requisitos que a atividade de regulação começava a exigir.

No final de 95, o primeiro projeto de criação de uma agência na área de regulação, que foi o projeto de criação da ANEEL, foi elaborado no modelo de autarquia convencional e, dessa forma, foi encaminhado ao Congresso Nacional. Com o PL no Congresso é que, na verdade, começou-se a fortalecer o debate em torno da conveniência da adoção daquele modelo convencional e da possibilidade de adoção de modelos alternativos, inclusive buscando-os em experiências internacionais. Esse debate teve a interveniência de diversos atores, além dos do Executivo (funcionários da Presidência da República, dos Ministérios, da Administração e setoriais). Naquele momento, destacaram-se dois atores. Um deles foi o Congresso Nacional, que freqüentemente é alvo de críticas por obstaculizar alguns encaminhamentos no sentido da modernidade. Nesse caso, o Congresso Nacional assumiu inclusive uma posição de vanguarda, forçando o Executivo a avançar em alguns pontos e incorporando idéias que não estavam colocadas no projeto original de criação da primeira agência. Outro agente importante foi o Conselho da Reforma do Estado. O Conselho fez a sua primeira resolução a partir de uma discussão bastante profunda sobre o marco regulatório que deveria ser implementado e quais os requisitos que deveriam ser observados para a instituição dos novos entes que viriam a ser criados. Aquela resolução influenciou a discussão e a definição dos novos projetos de criação das agências. Entre os princípios mais importantes que o Conselho da Reforma anunciava, ainda no início de 1996, estavam: a autonomia e a independência decisória do ente regulador, principalmente através de

um processo decisório colegiado e de concessão de mandatos para os dirigentes; a publicidade das normas pertinentes ao setor regulado; a agilidade processual; a simplificação das relações entre regulados e consumidores; a participação dos usuários no processo de elaboração de normas em audiências públicas; e o estabelecimento de níveis indispensáveis à prestação de serviços. Praticamente todos esses pontos acabaram sendo incorporados. Foram incorporados no Congresso, a partir da discussão do projeto da ANEEL, e pelo executivo no encaminhamento dos projetos subsequentes.

Por que a questão central da autonomia surgiu? É fruto de uma discussão a nível internacional. É um reconhecimento da classe política, no momento em que ela atribui a uma entidade reguladora uma autonomia adicional, de que existem temas de extrema complexidade na sociedade e na economia, que exigem um conhecimento técnico altamente especializado para serem tratados. E que é necessário passar segurança aos investidores e aos usuários desses serviços, ao cidadão em geral, de que esses temas vão ser tratados com os requisitos técnicos exigidos e, para isso, o processo decisório dessas entidades teria que ter características diferenciadas. Teria que ser um processo preservado de interferências políticas, de interferências econômicas indevidas. Daí a necessidade de se conferir mecanismos que preservassem esses processos decisórios. Esses mecanismos representam as principais características das agências reguladoras que vieram a ser criadas.

Na experiência internacional, os Estados Unidos podem ser identificados como tendo uma massa crítica muito grande: nesse modelo alguns referenciais inclusive balizam a questão da autonomia e do controle. Existe toda uma legislação que define os procedimentos administrativos para a regulamentação dos diversos setores pressupondo que os agentes envolvidos vão ter que ser consultados, que a sociedade vai ter participação ativa. Existem regras em setores que levam meses, às vezes até anos, para serem editadas devido à complexidade desse processo e à necessidade de construir algum consenso mínimo entre os agentes envolvidos. O papel do Judiciário é sempre muito ativo, e este tem a possibilidade de rever decisões dessas agências, em alguns casos. O Congresso tem um papel bastante diferenciado: de acompanhamento, fiscalização e de discussão no detalhe do funcionamento das agências reguladoras, utilizando o principal instrumento de pressão, que é o instrumento do orçamento. E lá realmente quem define o orçamento é o

Congresso americano. As agências têm uma relação muito forte com o Congresso também no sentido da prestação de contas.

A questão central que sempre surge na discussão desse modelo é a questão da autonomia x controle. Esse debate de autonomia x controle de entidades reguladoras é um debate muito presente hoje no cenário internacional. Não é uma questão apenas brasileira. Pelo contrário, existem muito autores que estão escrevendo sobre isso em diversos países e modelos alternativos têm surgido. Se for realizado um balanço muito rápido sobre a experiência brasileira recente com a implementação das agências, percebe-se que as nove agências criadas têm uma definição inicial em cima do setor da infra-estrutura, e depois este modelo foi expandido para alguns setores diferenciados que não representam setores que antes eram monopólio do Estado, mas sim setores que tratam da oferta de bens e serviços de interesse social, de interesse público direto e, portanto, mereceram tratamento diferenciado da parte do governo no que diz respeito aos seus requisitos organizacionais. Para fazer esse balanço, mesmo que rápido, deve-se reconhecer que hoje as agências estão marcadas por uma heterogeneidade muito grande, heterogeneidade setorial. Na análise de cada um desses setores caberia até uma discussão mais aprofundada para entender um pouco mais a lógica específica que marca a sua regulação. Inegavelmente, tivemos avanços significativos no que diz respeito ao arcabouço regulatório dos setores em que as agências foram constituídas.

De um modo geral, esses avanços podem ser comprovados tanto do ponto de vista quantitativo, pelo preenchimento de muitas lacunas e espaços regulatórios que antes existiam, como do ponto de vista qualitativo, a partir da incorporação dos diversos agentes envolvidos e da geração de um processo decisório que se pauta pela especialização, pelo conhecimento técnico e pela consideração e respeito às diversas partes. Isso ocorre por meio de audiências públicas que muitas agências realizam em todo território nacional e da colocação dos instrumentos regulatórios em consulta pública pela internet, recebendo às vezes milhares de sugestões que os aprimoram. Então o saldo em relação ao funcionamento das agências nos últimos anos é bastante positivo, apesar de um déficit muito grande no que diz respeito à capacidade de imposição das suas regras e de uma limitação decorrente em grande medida da impossibilidade que essas agências tiveram de constituir os seus quadros próprios de pessoal permanente, técnicos qualificados.

Essa impossibilidade resultou de uma alteração da lei que criou os empregos públicos para as agências reguladoras, por meio de liminar do STF que julgou inconstitucionais alguns de seus artigos e suspendeu sua eficácia. Essa liminar já está vigorando desde dezembro de 2000, e infelizmente não se vislumbra ainda a possibilidade de uma posição definitiva do Supremo em relação ao assunto, que pelo menos permita ao Governo e às agências definir o encaminhamento a ser dado para a questão.

Esses resultados têm sido alcançados num ambiente em que as agências ainda não contam com os seus quadros técnicos permanentes especializados. Agora, se o avanço foi significativo, não há dúvidas de que muitos problemas ainda existem.

Tem que se aprofundar a discussão e a articulação entre a reforma do Estado, privatização e regulação. Essa pouca clareza é que tem gerado diferentes interpretações no que diz respeito à aplicabilidade do modelo e questionamentos sobre situações em que esse modelo realmente cabe ou não.

Outro ponto é a questão que está aí colocada da supervalorização da autonomia administrativa. Existe ainda uma certa confusão entre o que é preservação do processo decisório, o que é autonomia do processo decisório – que define as regras para o setor regulado funcionar – e o que é gestão administrativa de uma agência. Essa separação tem que ser feita para que se possa realmente trabalhar focalizando em cima daquilo que é essencial para o bom funcionamento dos mercados.

Dois pontos estão muito interligados: a questão da cultura burocrática e a difícil institucionalização do modelo. Não faz parte da nossa tradição política administrativa o modelo que confere autonomia para as entidades, que inibe a capacidade dos ministérios, de os ministros interferirem diretamente nos processos. A própria sociedade ainda não está muito acostumada com isso, não tem a percepção muito clara das vantagens e desvantagens desse modelo e ainda não consegue vislumbrar claramente as responsabilidades no funcionamento desse modelo.

Outro ponto importante é o da definição de papéis. Como ainda trabalhamos com mercados em fase de consolidação, as políticas setoriais são importantíssimas em muitos desses setores e fica a questão: uma vez que a regulação se desenvolve num ambiente de autonomia, de que instrumentos dispõem os ministérios supervisores para implementar suas políticas? Ninguém tem dúvida de que cabe ao ministério formular polí-

tica. Agora como implementar essa política num contexto em que as agências reguladoras têm a sua autonomia? A resposta passa por uma definição muito clara do que deve compor o escopo da regulação, qual instrumento de implementação de política e quais mecanismos podem ser criados para garantir que essas políticas sejam implementadas em sintonia com o processo regulatório.

No campo regulatório existem as tradições britânica e americana, algo diferentes entre si. A França também acumulou grade experiência.

No Brasil, três agências reguladoras têm previsão de contrato de gestão. Isso não é um consenso no âmbito das agências reguladoras, embora o Ministério do Planejamento considere importante como forma de explicitar objetivos a serem alcançados e de dar transparência para a sociedade sobre os instrumentos que vão ser utilizados e as metas que devem ser alcançadas por essas entidades. O outro problema é, ainda, a falta de uma representatividade ainda maior da sociedade, de uma pluralidade mais expressiva no que diz respeito à participação nos processos que levam as definições dos regulamentos, das normas dessas agências.

Olhando para o futuro pode-se dizer que existem algumas questões que estão muito articuladas e são complementares. O momento que estamos vivendo é bastante propício para que se faça esse balanço e se perceba quais são os espaços onde se tem que avançar. É importante que se trabalhe no aprofundamento, na consolidação do referencial conceitual articulando as questões relativas à reorganização do Estado como um todo, dos diversos modelos do Estado para atuação dos diversos setores, dos modelos de privatização com a definição dos novos marcos regulatórios. Existe a necessidade de consolidar alguns mecanismos que possam garantir a autonomia dos processos decisórios, e ao mesmo tempo garantir um controle político, um controle por parte da sociedade em relação à atuação dessas entidades.

Deve haver um investimento na questão da definição mais clara dos papéis diferenciados de agências e ministérios e de como estabelecer mecanismos que garantam sua implementação e também na definição de que tipo de mercado se presta melhor para implantação do modelo das agências regulatórias com as autonomias que estão sendo dadas.

Outro ponto que também está muito presente a nível internacional é a discussão em torno dos custos e benefícios da regulação. A experiência americana mostra que houve um investimento muito grande na

regulação, na regulamentação de diversos mercados até os anos 70. Na década de 70, um pouco devido a certa desconfiança que foi gerada na sociedade com relação ao Estado por conta do escândalo de Watergate, houve um refluxo que acabou resultando no processo de desregulamentação violenta ao longo da década de 80. E na década de 90 houve um processo de regulamentação mais calcado nessas discussões, das relações de custo e benefício. É preciso ter claro que toda decisão regulamentadora de determinado setor implica custos e que esses custos necessariamente acabam sendo absorvidos por quem paga esse tipo de serviço: ou de uma forma subsidiada pelo Estado, e aí o custo indiretamente vai para a sociedade, ou por aquela pessoa que é beneficiada diretamente pelo bem ou serviço.

Concluindo, o modelo deve ser preservado, deve ser aperfeiçoado a partir das percepções desses pontos, desses problemas com os quais o Governo e a sociedade hoje convivem. Esse aperfeiçoamento deve dar prioridade à formação de quadros técnicos qualificados e permanentes. Deve dar prioridade à definição clara de quais são as margens de autonomia a ser garantir, principalmente focadas no processo decisório que define como os mercados devem funcionar e, principalmente, na percepção de que essas garantias têm que ser dadas para as agências porque elas representam garantia para a sociedade. Quando se estabelece um mecanismo que possa balancear autonomia com controle, o que se quer é que as agências possam funcionar preservando seus processos decisórios de interferências indevidas, mas sem recair no modelo que se transforma num enclave burocrático, muito menos num modelo em que sejam capturadas pela lógica do setor privado.

Essa é a melhor forma de garantir que tenhamos mercados regulados funcionando, atraentes para os investidores, garantindo aos diversos agentes envolvidos e aos consumidores que esses mercados vão contribuir para a geração de empregos, para o crescimento econômico e para o acesso dos cidadãos em geral aos bens e serviços de interesse público.



# INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA FEDERAL: O PRÊMIO HELIO BELTRÃO

Regina Pacheco

O Prêmio Helio Beltrão – Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal – encontra-se em sua sétima edição. Desde 1996, vem identificando e divulgando experiências de gestão já implementadas na administração pública federal, que pratiquem os princípios da administração gerencial. Este concurso é organizado pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (inicialmente com o MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) e com o Instituto Helio Beltrão.

O concurso foi criado com o intuito de dar visibilidade às mudanças em curso na gestão pública federal; nos primeiros anos, premiou até 50 experiências já implantadas; a partir de 1999, passou a premiar até 20 experiências. Buscou, em todas as edições, premiar as iniciativas já implementadas há pelo menos um ano, que pratiquem os princípios da administração gerencial:

- orientação para resultados e disposição para obter resultados mesmo com recursos escassos;
- foco no cidadão-usuário, buscando estruturar a atividade a partir de suas necessidades e características, e não a partir da lógica da própria organização;
- aumento da eficácia e eficiência da organização ou do programa, buscando aliar a pertinência das ações empreendidas, seu baixo custo e sua qualidade;
- implementação de melhorias contínuas de ciclo curto;
- estímulo à criatividade na realização do trabalho;
- desburocratização e simplificação de procedimentos e rotinas;
- transparência dos processos decisórios;
- responsabilização e trabalho em equipe;
- descentralização das ações; e
- desenvolvimento de parcerias.

Merece destacar que, para este Concurso, adotamos uma visão de

**inovação** na gestão como uma mudança com relação a práticas anteriores, com forte conteúdo gerencial. Neste sentido, inovação tem menos a ver com ineditismo, e mais a ver com superação da cultura burocrática e adoção de princípios e instrumentos gerenciais. Inovação, no sentido adotado pelo Prêmio Helio Beltrão, significa expandir a capacidade de fazer e de obter resultados, a partir dos recursos existentes.

Diferentemente de outros concursos existentes, o Prêmio Helio Beltrão enfatiza melhores **práticas de gestão pública**, e não novas políticas públicas. Isto porque o Prêmio contribui para tornar mais visível esta dimensão tão abstrata e pouco considerada – a dimensão da gestão. Tradicionalmente, a melhoria de resultados era vista como condicionada pelos insumos – para melhores resultados, os administradores públicos demandavam mais recursos (humanos, materiais, orçamentários etc.). O debate trazido pela reforma gerencial tendeu a alterar este paradigma anterior: buscou mostrar que, sob as mesmas condições e contando com os mesmos recursos, uma equipe ou instituição pública pode obter melhores resultados se houver bom gerenciamento – é este o diferencial da gestão. Concebido como um instrumento de difusão da reforma gerencial, o Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal buscou identificar e premiar experiências que, por meio de melhorias na forma de organizar e conceber o trabalho, obtêm melhores resultados. Este tem sido um dos objetivos do Concurso: contribuir para a consolidação do modelo de gestão pública empreendedora.

As mudanças na gestão pública, além de parecerem em geral uma questão abstrata, têm pouca visibilidade. Não é comum que a imprensa divulgue melhorias em curso em organizações públicas. A comunidade acadêmica, no Brasil, tem pouco interesse pelo tema, está bem mais interessada em análises políticas mais macro. No entanto, o Concurso partiu de uma constatação de que já havia mudanças concretas em curso, que deveriam ser conhecidas e divulgadas. Assim, um segundo objetivo do Concurso foi o de identificar e divulgar boas práticas de gestão já implementadas na administração federal, que apresentam resultados concretos e contribuem para melhorar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação federal.

Este não é um concurso de idéias, e sim de práticas já em funcionamento. Assim, podem se inscrever iniciativas com no mínimo um ano de implementação, cujos resultados já estejam sendo mensurados, desenvolvidas por órgãos e entidades (ministérios, agências, autarquias, fundações,

empresas públicas e sociedades de economia mista) do Poder Executivo federal, bem como por instituições qualificadas como organizações sociais que estejam trabalhando em parceria com o Poder Executivo federal, na prestação de serviços de interesse público. As iniciativas podem envolver desde equipes de servidores atuando em pequenas unidades administrativas, setores ou coordenações, até instituições inteiras, que estejam engajadas em processos de mudança. Desde a sexta edição do Concurso, em 2001, podem também se inscrever gerentes de programas e coordenadores de ação do PPA 2000-2003.

Os resultados do Concurso, nestes sete anos de funcionamento, mostram que as mudanças realmente já começaram. O conjunto das experiências premiadas demonstra que a administração pública federal brasileira está mudando, em direção a um funcionamento mais ágil, eficiente e democrático, para atender às demandas da sociedade por melhores serviços públicos, com custos menores.

Um terceiro objetivo do Concurso é o de reconhecer e valorizar as equipes, servidores, gerentes e dirigentes públicos que têm efetivamente melhorado a gestão pública. Ainda aqui, o próprio Prêmio Helio Beltrão inovou, ao propor uma nova visão da valorização dos agentes públicos. Tradicionalmente, a valorização do servidor esteve muito ligada a temas relativos à estruturação de carreiras e políticas de remuneração. O Concurso apostou na valorização como reconhecimento da iniciativa e do desempenho de pessoas que, com muita garra, vêm promovendo melhorias e obtendo melhores resultados em suas áreas de atuação. Prova disso é a emoção que contagia todos os premiados, no seminário anual organizado pela ENAP para divulgar as experiências vencedoras; nos primeiros quatro anos do Concurso, o prêmio foi apenas simbólico, e ainda assim era notável a satisfação dos premiados, por poderem divulgar suas iniciativas e vê-las organizadas num “Banco de Soluções” para inspirar outras equipes.

O Concurso tem insistido sobre a necessidade de mensuração de resultados. Com efeito, vemos uma evolução das experiências inscritas, que ao longo dos anos têm aprimorado a apresentação, mensuração e avaliação dos resultados obtidos.

As experiências inscritas são selecionadas por um comitê julgador composto por especialistas em gestão pública. Os integrantes do júri vêm afirmando sua satisfação em conhecer estas novas práticas de gestão e, assim como os premiados, têm considerado sua participação no Concurso como uma forma de aprendizado.

A partir da parceria com o Instituto Helio Beltrão, passou a ser concedido, a cada ano, um destaque à experiência que mais avança na direção da desburocratização. Assim, em 2000, o destaque de desburocratização foi concedido aos Correios, pelo “kit Detran” e, em 2001, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, pelo *site* “Comprasnet”. Em 2002, o Instituto Helio Beltrão anunciará seu destaque durante a cerimônia de premiação, a ser realizada em novembro.

E, desde 2000, o júri vem atribuindo um destaque à experiência mais representativa em termos da aplicação dos princípios da gestão pública empreendedora:

2000: Ouvidoria da Previdência

2001: Reorganização dos hospitais para aumentar o número de cirurgias cardíacas – Ministério da Saúde, coordenação no Rio de Janeiro

2002: São três os destaques de gestão empreendedora: logística para distribuição dos livros didáticos (Correios); gestão integrada planejamento/orçamento (INMETRO) e pregão como nova modalidade de compras públicas (SLTI-MP).

Um rápido balanço pelas 217 experiências premiadas nas sete primeiras edições do Concurso, dentre as mais de 730 experiências inscritas, mostra que as experiências de boas práticas de gestão têm evoluído:

- No uso de recursos da tecnologia da informação, passamos da disponibilização de informações nos *sites* de governo para a prestação concreta de serviços via internet: por exemplo, a divulgação dos projetos prioritários do MARE pela internet (premiada em 1997), o Banco Federativo (BNDES-2000), até a emissão de certidão negativa de débitos com a Receita Federal (transacional, experiência premiada em 2001).

- Ainda com relação à informatização, multiplicaram-se tanto as experiências que o júri passou a reservar os prêmios para aquelas que, além de utilizarem *softwares* e outros recursos de tecnologias de informação, estão ao mesmo tempo transformando processos de trabalho e revolucionando seu gerenciamento.

- No atendimento ao usuário, que tem concentrado boa parte das experiências premiadas, além de serviços voltados para os funcionários públicos (usuários internos, como as centrais de atendimento a aposentados), passamos a disponibilizar serviços para os cidadãos.

- As experiências têm evoluído do “serviço ao usuário” às centrais de atendimento – passando a oferecer serviços integrados.

- A evolução no atendimento ao usuário também tem se caracterizado por uma visão mais integral de suas necessidades (ampliando o serviço ofertado e quebrando a tradicional setorialização dos serviços públicos): como exemplos, podemos citar o serviço de oncologia pediátrica que passou a oferecer apoio pedagógico às crianças internadas, para não perderem contato com estudos apesar das longas internações (Hospital Universitário – Universidade Federal de Santa Maria – RS), ou ainda a experiência “criança: de volta pra casa”, com ações visando diminuir as reinternações (Hospital Conceição (MS) – Porto Alegre).

- Os serviços se tornaram itinerantes, indo até onde está o usuário, para ampliar a acessibilidade ao serviço: várias experiências premiadas da Previdência em que os serviços são prestados “por mar, por terra, por ar” (por exemplo, nas regiões amazônicas), utilizando kombis, barcos etc., ou ainda os “consulados itinerantes”, realizados por funcionários do Itamaraty nas periferias dos grandes centros urbanos, no exterior, atendendo a uma visão integral das necessidades do usuário.

- Estes serviços itinerantes, em seguida, sofisticaram seus requisitos tecnológicos (ligações via satélite), possibilitando conceder o serviço ou benefício *in loco*; ampliou-se a prestação de serviços utilizando a internet como recurso.

- Mais recentemente, têm se destacado as ouvidorias como canal de comunicação com os usuários e como instrumento de melhoria do serviço prestado: Ouvidoria da Previdência (2000) e várias outras dentre as experiências inscritas em 2002.

- Algumas das experiências premiadas passaram a obter melhores resultados a partir da reorganização do trabalho e dos processos de trabalho:

- o fim das filas – CTA – sem aumento do número de médicos, estudando o comportamento da demanda e enfrentando interesses corporativos (tiraram a agenda de marcação de consultas dos médicos);

- rodízio entre servidores de uma equipe – quebrando a fragmentação excessiva, e obtendo maior agilidade e motivação dos funcionários;

- reorganização dos serviços – mutirão para cirurgias cardíacas nos hospitais do Rio de Janeiro, otimizando os recursos disponíveis;

- projeto salva-vidas – equipe multiprofissional percorre a fila, em posto de atendimento de emergência do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro, tirando da fila e trazendo para atendimento imediato os casos realmente urgentes.

- Tem se multiplicado e diversificado a busca de parcerias para

melhoria do serviço prestado, tornando-o mais eficiente (face aos recursos escassos) e ao mesmo tempo mais eficaz (parceiros que agregam valor à fiscalização, à sensibilização de vários atores etc.):

- parcerias intra-governamentais, dentre as mais difíceis de estabelecer e fazer funcionar – Base Flutuante de Fiscalização na Amazônia (PF, Receita, IBAMA, Secretaria Estadual de Fazenda);

- parcerias com voluntários: cursos de informática para minorias – Delegacia Regional do Trabalho – RJ;

- parcerias otimizadoras de recursos públicos disponíveis: Carteiro Amigo – Programa da Saúde da Criança (parceria entre Ministério da Saúde e Correios, utilizando os carteiros como agentes de promoção da saúde junto a mães e grávidas), com enorme valorização da missão do agente público; nova parceria entre Ministério da Saúde e bombeiros para banco de leite materno.

- As áreas administrativas passam a se ver como prestadoras internas de serviços, buscando conhecer e dialogar com seus clientes internos, trabalhando com indicadores e organizando informações gerenciais.

- Várias das experiências premiadas indicam melhorias nas compras governamentais, com economia de recursos: por exemplo, a reorganização de todas as licitações dos hospitais federais no Rio de Janeiro, ou o *site* Comprasnet.

- Melhora o gerenciamento e controle de bens e estoques, com algumas experiências praticando uma verdadeira política de materiais – hospitais federais e um hospital universitário.

- Os processos decisórios das instituições públicas têm se tornado ao mesmo tempo mais racionais e participativos, em geral impulsionados pelos dirigentes – seja nas decisões sobre investimentos (Hospital de Clínicas de Porto Alegre), sobre treinamentos (Instituto Nacional do Câncer) ou ainda sobre alocação de novas vagas e recursos financeiros nas universidades federais.

- A gestão torna-se mais transparente, como resultado da adoção de processos e instrumentos gerenciais, tais como planejamento estratégico, acompanhamento de resultados, racionalização de processos decisórios, gerenciamento de custos; destacam-se também as comparações, com estímulo ao *benchmark* (por exemplo, comparação entre os preços praticados por hospitais em suas compras).

- Aumenta a transparência também para o cidadão: “Pergunte ao Prefeito” (experiência premiada em 1996) – hoje incorporada à gestão

pública, não era assim tão óbvio quando teve início em 1995.

- No gerenciamento de pessoas, as experiências também têm evoluído: inicialmente, voltavam-se, sobretudo, à promoção de saúde, lazer ou melhorias no ambiente físico de trabalho; mais recentemente, vêm se multiplicando as experiências de alocação com base em competências, buscando-se colocar a pessoa certa no lugar certo, dentre elas experiências voltadas à seleção e ao desenvolvimento de gerentes (EMBRAPA, CEF, Banco do Nordeste); destacam-se também experiências de avaliação de desempenho em estágio probatório.

As experiências premiadas vêm de diversas áreas: receita, previdência, trabalho, saúde, educação, universidades e Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET, reforma agrária, Marinha, Aeronáutica, microcrédito, diplomacia.

O Concurso tem premiado experiências bastante diversificadas – desde soluções muito singelas, adotadas por uma pequena equipe, como por exemplo, um rodízio de servidores (quebrando a fragmentação excessiva do trabalho), até reorganizações estratégicas de instituições inteiras. O que importa, ainda aqui, não é a abrangência da experiência, mas o fato de demonstrar o empenho na solução de problemas, praticando uma postura pró-ativa.

Têm sido inscritas e premiadas experiências em curso em todo o país, por organizações de diversas naturezas – órgãos centrais ou suas antenas descentralizadas, formuladores de políticas ou prestadores de serviço, instituições da administração direta e indireta. Tendem a ser em maior número as experiências de instituições que prestam serviços (aos cidadãos ou ao Estado), talvez por estarem mais próximas da pressão por melhorar seus serviços em contexto de recursos escassos, ou ainda por ser mais fácil nestes casos a mensuração de resultados. No entanto, também ministérios formuladores de políticas têm sido contemplados, o que mostra a difusão dos princípios da orientação para resultados.

Todas as experiências premiadas estão disponíveis na internet, no *site* da ENAP: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br). O Concurso já publicou também sete livros – um a cada ano, com as experiências premiadas, e um balanço de seus cinco primeiros anos, com ênfase nas experiências de melhoria de atendimento ao usuário. Os livros são distribuídos às instituições públicas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Solicitações podem ser encaminhadas à ENAP por e-mail: [concursogestao@enap.gov.br](mailto:concursogestao@enap.gov.br)

O material reunido e sistematizado por este Concurso, além de servir de inspiração para novas iniciativas, representa importante fonte de consulta para aqueles que se interessam em conhecer e analisar as mudanças em curso na administração pública federal. Longe do imobilismo que em geral prevalece na literatura sobre administração pública, e do pessimismo quanto ao setor público que marca a grande imprensa, as 217 experiências já premiadas testemunham o dinamismo das mudanças em curso, e a pertinência das propostas da reforma gerencial. A entrevista reproduzida a seguir destaca os principais resultados obtidos nestes seis anos de Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal.

## O SERVIDOR VAI ONDE O POVO ESTÁ<sup>2</sup>

Seis anos, 198 experiências premiadas e 607 iniciativas inscritas. O Concurso de Inovações na Gestão Pública Federal - Prêmio Helio Beltrão chega à sétima edição com um saldo bastante positivo: está realmente acontecendo uma mudança na cultura e na mentalidade do serviço público no Brasil.

Segundo a presidente da Escola Nacional de Administração Pública, Regina Pacheco, dos anos 80 e início de 90 para cá, os servidores vêm assumindo uma postura mais dinâmica, em resposta à pressão da própria sociedade brasileira.

Nessa entrevista, Regina lembra alguns bons exemplos da nova maneira de trabalhar, como os serviços públicos itinerantes, entre eles os barcos da Previdência que visitam populações ribeirinhas na Amazônia, e os consulados que vão até os brasileiros residentes nas periferias das grandes cidades no exterior.

### O servidor público está indo onde o povo está?

Temos notado na premiação que os servidores estão saindo das suas repartições para prestar o serviço ao cidadão onde ele está, e da maneira como ele precisa. Essa é a lógica da nova gestão pública, da visão empreendedora: o servidor não organiza a prestação de serviço de acordo com a sua facilidade, mas com a necessidade do seu público alvo. Se o

---

<sup>2</sup> Publicada no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)  
Entrevista com Regina Pacheco por Rosa Pecorelli.

cidadão não pode chegar até ele, ele vai até o cidadão. Com o uso de carros, barcos, satélites para ligar computadores nos confins da Amazônia, consulados itinerantes. Ou seja, o foco do serviço é no cidadão e não na organização interna, na maneira que o servidor está acostumado a trabalhar.

### **Como surgiu a idéia do Concurso de Inovações?**

Justamente para divulgar as boas experiências na gestão pública federal. Porque tem muita coisa boa acontecendo que não é notícia, e por isso ninguém – ou poucas pessoas – ficavam sabendo. Queremos valorizar as pessoas e as equipes que estão se esforçando para melhorar o serviço público, e divulgá-las, porque a experiência de uns pode ajudar os outros a melhorarem também. Todas as experiências premiadas estão organizadas por temas em um Banco de Soluções, no *site* da ENAP na Internet, no endereço [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br) Trata-se de um verdadeiro arsenal de informações que enriquecem e conferem dinamismo à prestação de serviços ou à gestão.

### **Houve uma mudança no perfil do servidor público?**

Sim, mas principalmente há uma mudança na cultura, na mentalidade do servidor, e o Concurso espelha um pouco disso ao registrar as experiências de melhoria na gestão. Quando se fala em perfil nos referimos à escolaridade, qualificação, porcentagem de servidores com nível superior, o que, aliás, também está mudando de maneira muito rápida. Em 2000, pela primeira vez na história da administração pública federal, mais da metade dos servidores tinham nível superior. Mas acredito que o Concurso mostra mais uma mudança de postura, porque as equipes são mistas.

### **O que significa essa nova cultura?**

O servidor é pago para prestar um serviço ou formular uma política. O seu compromisso não é apenas fazer sua parte, mas trabalhar para que aquele serviço seja bom. De onde vem isso? De uma série de fatores. As propostas da reforma do Estado contribuíram muito, mas, sobretudo, a própria sociedade está cobrando mais.

### **Qual postura a sociedade espera do servidor e do serviço público?**

Mesmo nos países em que houve uma reforma de Estado mais profun-

da, mais radical, como Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália, está muito claro que a sociedade quer um Estado atuante, saúde pública, educação, sistema de previdência confiável etc. Enfim, exige um bom serviço público (eles diminuíram o número de servidores num primeiro momento, depois voltaram a contratar e agora parece que o número de funcionários está estabilizado). Essa pressão é que está fazendo as coisas mudarem. É a pressão da sociedade sobre o servidor público.

### **E o servidor, o que pensa de tudo isso?**

Ele não suporta mais conviver com a pecha de incompetente, daquele que ganha para não fazer nada. A imagem do serviço público do início do século, quando era um privilégio trabalhar na administração federal, mudou totalmente nos anos 80. A partir daí passou a ser vergonha ser servidor, passou a ser a imagem de alguém que não dava certo em nada. Nas nossas discussões, em 1995, nos perguntávamos como iríamos reverter a imagem de desvalorização, de incompetência. Até porque é uma imagem injusta, mesmo nos momentos de maior crise do setor público: sempre existirá gente que faz corpo mole, mas há também uma grande quantidade de gente com garra. O que está claro é que a imagem só vai mudar na hora em que a qualidade do serviço melhorar, quando o cidadão chegar numa repartição e resolver o problema dele sem precisar voltar cinco vezes, sem ser empurrado daqui para lá porque o funcionário não sabe dar uma explicação, ou porque fica falando no telefone por vários minutos.

### **Como reagem as equipes premiadas?**

Nas cerimônias de premiação observamos o orgulho e a alegria das pessoas, mesmo ganhando apenas um certificado de reconhecimento. É alta emoção o tempo todo, porque a equipe vê seu esforço sendo divulgado. Nunca houve prêmio em dinheiro, e só agora os prêmios estão turbinados (três premiados farão visita técnica a três países). Mas antes era só uma satisfação, e acho que isso fala muito da natureza do serviço público e de porque as pessoas decidem trabalhar no serviço público: estar fazendo algo pelo País traz muita alegria. A honra do servidor público é seu bem mais precioso, como disse outro dia o Ministro Pedro Parente. Isso ficou em segundo plano nos anos de crise, quando as coisas não funcionavam, mas precisa ser retomado. O concurso mostra que há muita coisa boa acontecendo na administração federal, e aponta

para questões que precisam ser retomadas, como a razão das pessoas trabalharem no serviço público, o que é vocação etc.

### **A exemplo dos outros países, o brasileiro está exigindo mais?**

Acho que o brasileiro está reivindicando mais do serviço público, o que é bastante positivo. A exigência começa no básico, que é não aceitar mais corrupção e desvio de dinheiro, e vai até não aceitar ser mal atendido no balcão, seja ele um balcão de banco ou uma fila da Previdência.



# GOVERNO ELETRÔNICO: TRANSPARÊNCIA E INTERFACE COM O CIDADÃO

---

Renata Vilhena

O investimento em tecnologia da informação e comunicação é hoje requisito básico para a melhoria do funcionamento das empresas e das organizações, incluindo aí as organizações governamentais.

O Brasil já aparece nas pesquisas entre os 20 países mais adiantados, no que diz respeito à implantação de ferramentas de governo eletrônico. As iniciativas voltadas para a universalização do acesso aos benefícios da tecnologia da informação (TI) dispõem de recursos financeiros específicos, provenientes do setor de telecomunicações.

São recursos da ordem de 1 bilhão de reais/ano, que constituem um fundo de financiamento direcionado para a expansão da rede de telecomunicações nas localidades e segmentos considerados sem atrativo comercial.

Desafiadas pelo esforço de antecipar as metas de universalização, algumas operadoras cresceram a taxas acima de 20%, ampliando ainda mais suas bases de clientes. Em 2001, o mercado brasileiro de telecomunicações conseguiu atrair investimentos acima de R\$ 17 bilhões, pela primeira vez em sua história, somando um total de R\$ 65 bilhões em cinco anos. A indústria de telecomunicações contribuiu para o PIB brasileiro, em 1999, com cerca de US\$ 10 bilhões. Em 2000, com US\$ 7 bilhões e, em 2001, com US\$ 7,3 bilhões.

Após crescimento médio anual de 19% na década passada, o valor do mercado interno brasileiro de *software* foi avaliado, para o ano de 2001, em US\$ 3,4 bilhões. Se considerado em conjunto com os serviços técnicos de informática, este mercado do setor de tecnologias da informação atingirá a cifra de US\$ 7,7 bilhões. Estudos mostram que o mercado de TI tem contribuído positivamente para o desenvolvimento da economia. Apesar do impacto da recente desaceleração global, a área de TI manteve-se em crescimento e adicionou novos empregos a cada ano. Desde 1995 o setor criou no país cerca de 100 mil postos de trabalho e o número de empresas de TI cresceu 30%, gerando uma indústria de US\$ 10,6 bilhões. Até 2005, as pesquisas do setor indicam que mais de 80 mil

novos empregos serão criados no mercado brasileiro, já que a receita de TI continuará a crescer a uma média anual de 8,3%.

Em 2002, a receita total do mercado de telecomunicações se manterá em torno dos R\$ 70 bilhões, oriundos do fato de os preços serem praticados em regime de acirrada competição pelas operadoras. Deve também ser buscada pelos governos federal, estaduais e municipais a adequação da elevada carga tributária, que varia de 40% a 44% sobre a conta telefônica.

A partir da privatização do setor de telecomunicações, o número de celulares pulou de 800 mil em 1996 para 28,7 milhões em dezembro de 2001, enquanto os telefones fixos totalizam hoje mais de 48 milhões (dezembro de 2001/Anatel). As linhas telefônicas fixas estão presentes em 39,7% dos domicílios. Em 1991, estavam em 18,6% dos domicílios. O número de servidores (*hosts*) passou de 298 em 1998 para 1.644.575 neste ano, e a venda estimada de computadores pessoais em 2002 é de 4,5 milhões. A tabulação avançada do Censo 2000 revelou que 10,6% dos domicílios brasileiros têm microcomputador.

Dados de março de 2002 mostram que o Brasil contava com 49 milhões de telefones fixos instalados. Se comparados com os 20 milhões existentes em julho de 1998, no momento da privatização, isso representa um acréscimo de 142% da planta instalada. O número de 5,6 milhões de telefones celulares em operação, de julho de 1998, foi superado, em março de 2002, por mais de 29,5 milhões aparelhos, o que representa um crescimento de 427% no período.

Esses números, que ainda têm potencial de crescimento, colocam o Brasil em posição privilegiada no cenário internacional. Segundo dados da União Internacional de Telecomunicações, ocupamos a 5ª posição mundial em número de telefones fixos instalados, e estamos entre os dez primeiros em número de telefones celulares.

Não existe um método capaz de aferir, com precisão, estatísticas sobre os números de *hosts* (servidores conectados permanentemente à internet) e números de usuários da rede. Em geral, é apenas possível estimar o tamanho mínimo da internet. Em janeiro de 2002, por exemplo, o número de usuários no Brasil estava estimado em 16.445.750, de acordo com a Network Wizards, números referendados pelo Comitê Gestor da Internet. Este número é calculado por meio da multiplicação do número de *hosts* (1.644.575 *hosts*) por dez (número estimado de usuários por *host*).

Mas, ainda em 2001, o Ibope apontou a existência de 23 milhões de usuários de internet no Brasil. Estima-se que em 2006, o Brasil terá 42 milhões de internautas, e que o crescimento deverá se dar principalmente nas camadas C e D da população.

A universalização do acesso à internet deverá elevar ainda mais esse número, de forma a incluirmos parcelas cada vez maiores da população na era digital. O Brasil está hoje bem colocado no *ranking* mundial dos países em número de *hosts* e é o primeiro na América Latina. Em 1999, o País ocupava o 12º lugar.

O Programa Governo Eletrônico (e-governo) objetiva o aumento da eficiência na Administração Pública para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Nesta visão, a administração pública deve desempenhar suas funções, enquanto organização, de forma integrada, eficiente e transparente, contando com as novas tecnologias.

O programa, enquanto ferramenta auxiliar do Estado Brasileiro, persegue os desafios de utilizar a tecnologia da informação como instrumento para a inclusão social e para o fortalecimento da capacidade de formulação e implementação de políticas. Para isso, o programa propõe a adoção de modelos de organização flexíveis e da gestão para resultados e a incorporação da tecnologia da informação ao processo gerencial.

Em linhas gerais, as funções características do e-governo são:

- a) prestação eletrônica de informações e serviços;
- b) regulamentação das redes de informação, envolvendo principalmente governança, certificação e tributação;
- c) prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária;
- d) ensino à distância, alfabetização digital e manutenção de bibliotecas virtuais;
- e) *e-procurement*, isto é, aquisição de bens e serviços por meio da internet, como licitações públicas eletrônicas, pregões eletrônicos, bolsas de compras públicas virtuais e outros tipos de mercados digitais para os bens adquiridos pelo governo;
- f) estímulo aos e-negócios, através da criação de ambientes de transações seguras, especialmente para pequenas e médias empresas.

De uma forma geral, pode-se dizer que, na maior parte dos países, os princípios gerais que orientam o e-governo, qualquer que seja o seu estágio, são a democratização do acesso à informação; a universalização

na prestação dos serviços públicos; a proteção da privacidade individual; e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Em resumo, o *e-gov* consiste na oferta de serviços e informações em meio eletrônico e internet: de forma contínua (24 horas x 7 dias), de forma integrada, de qualquer ponto, com rapidez, resolutividade e com transparência e controle social.

A desigualdade digital no país é atribuída aos altos custos dos serviços telefônicos, aos custos excessivos de conexão internacional e com os *backbones* locais, à dificuldade de acesso em localidades distantes, aos baixos níveis de renda per capita e de educação e a carências em treinamento e familiaridade com as novas tecnologias. São 16,4 milhões de usuários de internet no País, frente a 170 milhões de brasileiros. (Comitê Gestor da Internet - jan/02).

O Programa Governo Eletrônico, de acordo com a sua estrutura relacional, prevê a popularização da internet, com a implantação de pontos eletrônicos de acesso em todo o País, o acesso a serviços de pagamento eletrônico de taxas e impostos, e a consolidação dos mecanismos eletrônicos de compras governamentais e de acompanhamento e fiscalização das obras públicas. Essas três linhas de ações conjugadas possibilitarão à sociedade a ampliação dos instrumentos de controle social, bem como a dinamização de negócios e a economia de recursos públicos.

O desenvolvimento da política de governo eletrônico exige o aperfeiçoamento da legislação. Em paralelo a todos os projetos de uso intensivo de tecnologia da informação do *e-gov*, era necessário dar valor jurídico às transações eletrônicas, o que exigiu diversas alterações na legislação. O marco legal para o *e-gov* foi a instituição de uma infraestrutura de chaves públicas para certificação/autenticação digital dos documentos eletrônicos e das transações públicas e/ou privadas realizadas eletronicamente. Com essa regulamentação, o sistema financeiro do país aderiu imediatamente a essa ICP-Brasil.

A interligação do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB a essa estrutura é muito importante. O novo SPB, que entrou em vigor no dia 22 de abril, confere mais agilidade e segurança às transações bancárias, além de garantir ao Brasil um sistema de pagamentos similar aos melhores do mundo e reduzir o chamado “risco Brasil”. A implantação do SPB reduz a possibilidade de uma instituição financeira que enfrente dificuldades para liquidar seus compromissos diários afetar as demais institui-

ções, seus clientes, investidores e o Banco Central. Ou seja: o BC não terá mais que assumir os riscos de inadimplência do sistema financeiro, que já custaram dezenas de milhões de reais para a sociedade.

Esse trabalho de adequar a legislação não está encerrado. O País ainda necessita de maiores regulamentos para crimes e documentos eletrônicos, já que o marco legal existente versa apenas sobre dados mantidos pelo setor público e disciplina a aceitação de poucos documentos. Outro ponto essencial encaminhado pelo Ministério das Comunicações é uma regulamentação para o serviço de comunicações multimídia, projeto conhecido como 0i00 (chamada telefônica gratuita), que garantirá tarifas reduzidas para o uso da internet.

Um quarto e importantíssimo ponto é a proposta da nova lei de licitações, que prevê o uso intensivo de TI na divulgação das licitações públicas e também na sua realização em meio eletrônico, abrindo possibilidades para que todos os estados e municípios realizem pregões eletrônicos.

Ações Consolidadas - Uma das principais metas do Governo Eletrônico é colocar todos os serviços que não exijam a presença física do cidadão disponíveis na rede mundial de computadores até o final de 2002. Isso já é uma realidade para 1.700 serviços governamentais federais e estaduais, em 21 mil *links* para sítios governamentais reunidos no Portal [www.redegoverno.gov.br](http://www.redegoverno.gov.br).

O *e-gov* é desenvolvido com foco no cidadão, com a escolha adequada de tecnologia para a transformação dos serviços e com desenvolvimento permanente dos recursos humanos. A assimilação das novas tecnologias da informação aos processos administrativos e à prestação de serviços ao cidadão é uma prioridade do Governo brasileiro.

Grandes avanços também foram obtidos na área de compras governamentais. O Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet – passou por uma completa reformulação incorporando além do novo *design*, um conjunto de facilidades. O Portal de Compras foi implementado sem qualquer ônus adicional para a Administração, fundamentado na premissa do desenvolvimento através do conceito da auto-sustentabilidade, incluindo funcionalidades que possam ser comercializadas, garantindo, dessa forma, sua manutenção e a disponibilização de outras facilidades.

O Comprasnet é a interface do SIASG – Sistema Integrado de Serviços Gerais – na internet. O SIASG, hoje, permite o acompanhamento dos

processos licitatórios realizados com recursos provenientes do Tesouro Nacional e nas modalidades previstas na Lei nº 8666/93, contemplando também as aquisições por Dispensa e Inexigibilidade de Licitação e Pregão. Toda e qualquer compra pública do Poder Executivo federal (administração pública federal autárquica e fundacional) deve, obrigatoriamente, ser registrada no SIASG. O registro no SIASG é condição para emissão de nota empenho junto ao SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira), ou seja, se não houver registro no SIASG, não há liberação de dinheiro para a realização da compra.

Desse modo, desde 1º de janeiro de 2001, 100% das licitações públicas são registradas e divulgadas pelo Comprasnet. Assim, 100% (29.092) dos editais e avisos de licitações públicas de 2001 foram publicados no Comprasnet. Ou seja, foram mais de 29 mil licitações. O Diário Oficial da União divulgou, no mesmo período, 12.457 licitações.

O interesse pelos serviços está demonstrado pela evolução dos acessos ao portal, que passaram de uma média mensal de 145 mil para mais de 300 mil. Hoje o portal possui mais de 33 mil usuários cadastrados nos Serviços por Assinatura do Comprasnet. A expectativa para este ano é de superar a cifra de R\$ 2 bilhões em compras realizadas na modalidade pregão. Deve ser ressaltado que a modalidade pregão foi introduzida nas compras públicas somente em agosto de 2000. O pregão só é admitido para compras de bens e serviços comuns, que vai de computadores a serviços de limpeza. Até abril deste ano, 5.150 pregões foram realizados, movimentando R\$ 1,27 bilhões. Desde dezembro de 2000, os pregões, eletrônicos e presenciais, possibilitaram economias diretas de R\$ 250 milhões nos gastos da União. Por tudo isso, o Comprasnet é uma iniciativa reconhecida nacional e internacionalmente.

Outra ação de governo eletrônico já consolidada, e ainda em processo de estudos em muitos países desenvolvidos, é o imposto de renda. A Receita Federal estima que 15,5 milhões de contribuintes declararam o Imposto de Renda em 2002. Foram 14,6 milhões de declarações enviadas pelo programa Receitanet e outros 442 mil formulários enviados pelo sistema *on-line* e ReceitaFone. Além disso, a Receita estima que tenha recebido 600 mil formulários de papel e 300 mil disquetes. O número estimado representa 20% a mais das declarações no ano passado.

A completa informatização das eleições brasileiras pelo Tribunal Superior Eleitoral também é outro exemplo de êxito do uso de meio ele-

trônico pelo governo. No ano 2000, o Brasil elegeu 5.559 prefeitos e mais de 60 mil vereadores, tendo sido apurados mais de 92 milhões de votos num universo eleitoral de quase 110 milhões de votantes. Em menos de 24 horas, 90% dos resultados já estavam centralizados no Tribunal Superior Eleitoral. Isso deverá se repetir neste ano.

As ações consolidadas, não descritas neste texto por absoluta falta de espaço, mostram um considerável avanço brasileiro. Um levantamento da Secretaria Executiva do Programa mostra que apenas 28% de todos os serviços do Governo Federal não estão na *internet*. São números expressivos, mas é preciso agregar qualidade a essa quantidade de serviços colocados na rede. Dos 72% serviços disponibilizados, 49% são informativos e apenas 19% possuem interatividade. Será preciso agregar qualidade aos serviços em rede.

As ações desenvolvidas em 2002 mostram que existe um grande empenho do Governo Federal em aumentar a interação em rede. Além da construção de uma Rede de Proteção Social, merece destaque o projeto GESAC – Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão. Até o final do ano, o governo, através do Ministério das Comunicações, quer instalar 3.500 terminais de computadores em locais de grande concentração pública, como prefeituras, rodoviárias e estações de metrô. O GESAC vai disponibilizar, gratuitamente, durante 24 horas, via internet, as informações e os serviços públicos. Também estará garantido o acesso a serviços privados, mediante a compra de cartões, nos próprios locais onde estiverem instalados os terminais.

As principais linhas de ação do Poder Executivo Federal em tecnologia da informação e comunicação estão estruturadas. Caminham em direção a um governo eletrônico, promovendo a universalização do acesso aos serviços, a transparência das suas ações, a integração de redes e o alto desempenho dos seus sistemas.

O programa *e-gov* é fundamental para o País se consolidar no contexto das sociedades da informação e obter uma vantagem competitiva em um enfoque global. Claramente, essa é uma estratégia, a de utilizar a revolução digital, o avanço das tecnologias, para criar vantagens competitivas para o país. Estamos no caminho certo, acompanhando, lado a lado, as melhores iniciativas para a governança eletrônica existentes no mundo.

O Governo Federal vem obtendo avanços significativos e de acordo com a política estabelecida, sempre no sentido de facilitar a informação

e de aprimorar os mecanismos de gestão pública e de controle social sobre os atos de governo. As bases desse processo de transformação da máquina pública estão consolidadas, sem possibilidades de retrocesso.

Mas não basta colocar a máquina e ligar na internet. É preciso que haja pessoas que treinem a comunidade, os estudantes, a dona de casa e o aposentado, no uso desses modernos meios de comunicação.

O brasileiro, sem precisar sair de um centro comunitário onde exista um computador na internet, deve estar preparado a usar o equipamento para se informar sobre a matéria que interessa à sua vida: seu momento de aposentadoria, as questões relativas ao governo em geral, os investimentos, os modos de se tornar apto a receber recursos, as transações eletrônicas que o favorecem e os serviços que são prestados ao cidadão através dessa rede.

Assim o Governo Eletrônico não é o ator principal nesse processo. Ele é o instrumento para se alcançar os resultados de melhor governança, controle social, maior participação, maior exercício da cidadania e um Brasil melhor.

# DIRETRIZES E ESTRATÉGIAS PARA A IMPLANTAÇÃO E MANUTENÇÃO DE UM PADRÃO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – O CASO DO POUPATEMPO

---

Daniel Annenberg

## INTRODUÇÃO

Expressões como “é um serviço de primeiro mundo”, “é a melhor coisa que foi feita para a população”, “agora vejo sentido em pagar meus impostos” etc. têm sido registradas em depoimentos espontâneos da população, referindo-se ao atendimento nas Centrais de Atendimento ao Cidadão em todo o país.

Modelo inovador de prestação de serviços públicos, estas Unidades, ao longo dos anos 90, foram (e estão) sendo implementadas por todo o País, pelos mais diversos Governos e partidos políticos, com nomes os mais diversos, tais como SAC, na Bahia, Poupatempo, em São Paulo, Expresso Cidadão, em Pernambuco, Vapt-Vupt, em Goiás, Rio Simples, no Rio de Janeiro, Central de Atendimento Popular, no Amapá.

Vistas como um modo de resgatar o conceito de cidadania, direito de acesso a serviços públicos com qualidade, direito à informação sobre estes serviços, direito à livre expressão sobre a qualidade do atendimento, estas unidades vêm demonstrar que a velha imagem do serviço público ineficiente e inoperante pode ser desfeita e ultrapassada.

## EM SÃO PAULO: O POUPATEMPO

No caso do Estado de São Paulo, em que designamos as Centrais com o nome de “Poupatempo”, temos atualmente sete unidades em funcionamento (quatro na capital: na Sé, no centro da Cidade; na Praça Alfredo Issa, ao lado da Estação da Luz – Posto exclusivo para a emissão de

Carteira de Identidade e Atestados de Antecedentes; no Largo 13, na Zona Sul; e no Metrô Itaquera, na Zona Leste; uma na Região Metropolitana, mais especificamente em São Bernardo, a primeira em parceria com uma Prefeitura Municipal, oferecendo à população serviços do município; e duas no interior: em Campinas e em São José dos Campos) e mais uma, prestes a ser inaugurada na Região Metropolitana de São Paulo, em Guarulhos.

O Poupatempo é uma Central de Atendimento ao Cidadão que reúne em um mesmo espaço diversos órgãos públicos de diferentes esferas de Governo (federal, estaduais, municipais e do poder judiciário), a iniciativa privada, concessionárias de serviços públicos, associações e entidades da sociedade civil, prestando inúmeros serviços à população com rapidez e eficiência, no mais alto padrão de atendimento aos cidadãos. O Programa Poupatempo funciona em regime de parceria com estes órgãos e empresas.

Os principais objetivos do Programa Poupatempo são: a) Democratizar o acesso do cidadão aos serviços e informações de natureza pública; b) Proporcionar qualidade de atendimento, economia de tempo e esforço do cidadão; c) Restaurar o caráter público dos serviços prestando atendimento sem privilégios; d) Propiciar maior transparência à gestão pública; e) Aproximar o Estado do cidadão; f) Melhorar a qualidade de vida da população; g) Tornar-se paradigma do serviço público no Estado de São Paulo; h) Dignificar a função pública; i) Socializar o acesso aos serviços e às informações de natureza pública; j) Criar condições para a inclusão social.

Os serviços mais procurados no Poupatempo são o de emissão de carteira de identidade, licenciamento de veículos, renovação/2ª via de carteira de motorista, emissão de carteira de trabalho, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e emissão de 2ª via de contas.

## AS INOVAÇÕES

O Poupatempo conta com serviços bancários para pagamento de taxas e tributos e com serviços de apoio, como papelarias, xerox, fotos, lanchonetes e totens de prestação de informações ao cidadão. Todos estes serviços funcionam 12 horas por dia, de segunda à sexta, e 6 horas aos sábados.

O Poupatempo inova também na diminuição do tempo de espera e

de atendimento do cidadão por conta da racionalização, desburocratização e simplificação dos fluxos e procedimentos, além da busca constante pela informatização de rotinas que auxilie na emissão de documentos e na realização dos serviços.

Também no quesito informação, o Poupatempo se utiliza das mais modernas tecnologias, com material informativo e de orientação em linguagem acessível para a população nos folders e filipetas produzidos. E democratiza o acesso às informações sobre os serviços públicos por meio do Sistema “Guia de Informações sobre os Serviços Públicos”, disponível no Disque Poupatempo (central de atendimento telefônico gratuito), nos Postos e na internet, permitindo consultas sobre os serviços, com indicação da documentação necessária, taxas cobradas, endereços e horários de atendimento dos Postos Poupatempo.

Na área de Recursos Humanos, os funcionários recebem, ao iniciar a participação no Projeto, treinamento comportamental e em serviço e, posteriormente, reciclagens anuais, buscando-se, desta maneira, resgatar a dignidade da função pública. Estes funcionários contam também com uniformes específicos e crachás.

Os sete postos existentes contam atualmente com mais de 3.500 funcionários distribuídos nas atividades de atendimento, orientação e supervisão. O Poupatempo conta ainda com serviços de triagem e encaminhamento, com orientadores “volantes” e atendentes “multitarefa”. Estes funcionários são servidores públicos da administração direta, de empresas públicas, terceirizados e estagiários.

A arquitetura interior é baseada nas técnicas mais apropriadas para o atendimento ao cidadão, com ambientação climatizada, mobiliário ergonômico, *layouts* apropriados a cada situação de atendimento e projeto facilitador de comunicação visual.

Cada unidade do Poupatempo também exerce um rigoroso acompanhamento dos serviços de apoio e terceirizados no que diz respeito ao padrão de qualidade do atendimento à população. Neste sentido, tanto os serviços de papelaria, xerox, foto e lanchonete, como a limpeza e a segurança de cada posto, são monitorados pelas Administrações dos Postos para que o nível de atendimento seja mantido.

Outra inovação importante é no quesito da participação da sociedade. Os funcionários de todos os postos disponibilizam e estimulam o uso de canais de manifestação da população. Atualmente, são mais de 4 mil manifestações mensais, recebidas através de “Fichas de Manifesta-

ções” (nas quais os cidadãos podem fazer sugestões e reclamações) disponíveis em balcões específicos em todos os postos, através do Disque Poupatempo (0800 171233) e através de e-mail (poupatempo@sp.gov.br), demonstrando que a população está se apropriando do seu direito de exercício da cidadania. E todas estas manifestações são rigorosamente monitoradas, lidas, apuradas e respondidas.

O Programa Poupatempo também inovou com relação às práticas anteriores da Administração Pública no sentido de:

a) Atendimento sem privilégios, sem discriminação: está havendo um rompimento com a cultura do clientelismo e da intermediação;

b) Tempo de execução dos serviços: antes da implantação do Poupatempo, para obter uma carteira de identidade, por exemplo, o cidadão precisava recorrer a uma delegacia de polícia e aguardar um prazo que variava de 30 a 60 dias para a entrega do documento. Com o Poupatempo, o cidadão pode obter seu RG no mesmo dia ou no máximo em 48 horas;

c) Menos custos para o cidadão: no Poupatempo, o cidadão não precisa mais comprar formulários nem pagar para que um terceiro o preencha – os formulários são fornecidos e preenchidos pelo atendente diretamente no computador.

## VOLUME DE ATENDIMENTO

Na soma de todas as Unidades, desde o início de funcionamento da primeira (em setembro de 1997), já foram atendidas diretamente, até maio de 2002, mais de 39,7 milhões de pessoas. E o teleatendimento do Poupatempo já atendeu em torno de 5,7 milhões de pessoas. O quadro abaixo demonstra de forma mais clara o volume de atendimentos, por posto, desde o início das atividades.

## A SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS

São realizadas, anualmente, pesquisas de satisfação dos usuários de cada posto por meio das quais são coletados subsídios para a melhoria da qualidade do atendimento.

Na última pesquisa do Ibope, realizada em dezembro de 2001, a avaliação da população variou entre 91 e 99% de ótimo e bom (ver tabela abaixo).

UNIDADE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	Jan. a Mai.	GERAL
Sé	232.037	2.293.179	2.774.316	3.101.510	3.478.028	1.451.851	13.330.921
Alfredo Issa	-----	238.313	493.578	555.707	550.440	236.234	2.074.272
Campinas	-----	250.475	1.129.899	1.199.440	1.366.920	594.714	4.451.448
Santo Amaro	-----	551.283	2.627.837	2.964.971	3.224.527	1.511.743	10.880.361
SJC	-----	126.323	699.138	873.603	1.037.015	444.751	3.180.830
Itaquera	-----	-----	-----	134.270	2.012.211	1.158.530	3.305.011
SBC	-----	-----	-----	-----	1.224.867	1.210.672	2.435.539
SUBTOTAL	232.037	3.459.573	7.724.768	8.829.501	12.894.008	6.608.495	39.748.382
Teleatendimento	53.391	483.393	1.057.432	1.457.165	1.772.334	954.293	5.778.008
TOTAL	285.428	3.942.966	8.782.200	10.286.666	14.666.342	7.562.788	45.526.390

É importante destacar ainda que a soma de todas as unidades ultrapassa a média de 57.800 atendimentos diários. Ver na tabela abaixo a média diária de atendimento, o número de órgãos públicos e a área construída, por posto.

POSTOS	ÁREA CONSTRUÍDA (M²)	ÓRGÃOS	MÉDIA DIÁRIA DE ATENDIMENTO
POUPATEMPO SÉ	5.658	15	12.642
POUPATEMPO ALFREDO ISSA	1.550	2	1.749
POUPATEMPO CAMPINAS	2.920	6	4.855
POUPATEMPO SANTO AMARO	8.594	18	13.353
POUPATEMPO SÃO JOSÉ DOS CAMPOS	2.155	8	3.134
POUPATEMPO ITAQUERA	9.993	21	10.121
POUPATEMPO SÃO BERNARDO DO CAMPO	8.181	23	12.021
TOTAL	39.051		57.875

PESQUISA DE SATISFAÇÃO DOS USUÁRIOS DO POUPATEMPO 2001 (IBOPE): Projeto Poupatempo	
RESPOSTAS	%
É UM SERVIÇO QUE EU APROVO	99%
O POUPATEMPO RESPEITA O CIDADÃO	97%
DÁ UM BOM ATENDIMENTO AO USUÁRIO	97%
É UM ORGULHO PARA SÃO PAULO	96%
É BEM ORGANIZADO	96%
TEM FUNCIONÁRIOS BEM TREINADOS	94%
TEM FUNCIONÁRIOS ATENCIOSOS	91%

## POUPATEMPO: UMA REVOLUÇÃO CULTURAL

No entanto, consideramos que ainda não foi feita uma análise mais aprofundada da importância desta iniciativa. É uma verdadeira revolução cultural o que o serviço público está vivendo.

Uma das mais importantes conquistas do Poupatempo é, ao nosso ver, propiciar instrumentos para o exercício da educação pela cidadania dos funcionários e da população.

O Programa, ao dar atendimento sem discriminação, sem privilégios, sem intermediários, ao estimular os cidadãos a se manifestar, ao prestar solidariedade aos excluídos, ao implantar programas de treinamento sobre Ética e Cidadania aos funcionários, tem se consolidado como um paradigma para a moralização dos serviços públicos.

Assim como a iniciativa privada fez, nos últimos anos, enormes transformações na área de atendimento ao público (criando serviços de atendimento ao cliente, ouvidorias, telefones exclusivos para reclamações e muitas outras medidas), o serviço público também está se modernizando e se preparando finalmente para o Século XXI.

Com isso, o “cliente”, o usuário (ou seja, o cidadão) do serviço público passa a ser mais respeitado, a ser tratado com dignidade, eficiência e rapidez; enfim o cidadão passa a ser tratado como um cidadão. Observamos que o serviço público, nos últimos 20 anos pelo menos, vinha se desvirtuando, privilegiando as suas áreas administrativas, fazendo inúmeras reformas, privilegiando os intermediários, dando o famoso “jeitinho” para resolver os problemas e se esquecendo do seu objetivo principal, que é o de servir ao público da melhor forma possível.

Funcionários sem treinamento e desmotivados, instalações inadequadas, falta de equipamentos ou de recursos financeiros e humanos, excesso de burocratização, procedimentos e fluxos que não privilegiam a rapidez e a eficiência. Tudo isso tem sido uma constante na grande maioria dos órgãos públicos.

Com as Centrais de Atendimento ao Cidadão, a situação está se modificando. Com o apoio da população, as mudanças estão sendo realizadas e indicando um novo caminho para o serviço público.

No Poupatempo temos um exemplo claro de que uma iniciativa que conta com apoio político e com recursos financeiros tem condições de êxito no serviço público. E que os interesses dos servidores públicos, dos cidadãos e do Estado não são conflitantes. Os servidores, no

Poupatempo, estão recuperando a dignidade e o respeito de serem servidores públicos. Os cidadãos têm percebido que os serviços públicos podem ser eficientes e o Estado consegue, aos poucos, mudar a sua imagem perante a população.

É importante ressaltar que independentemente de qual seja o Governo, o serviço público precisa ser ágil e eficiente. É preciso haver continuidade das políticas públicas. E para isso, a participação da sociedade, cobrando e criticando, é fundamental.

Ambientes adequados e com qualidade, funcionários treinados e motivados para atender a população, rapidez e qualidade nos serviços, meios de participação ativa dos cidadãos, criticando e sugerindo mudanças, descentralização e transparência das informações ao público. Estas são as principais metas do Poupatempo e das Centrais de Atendimento ao Cidadão, que se multiplicam pelo Brasil afora. Elas demonstram que, a partir do atendimento à população, ou seja, a partir das suas “áreas-fim”, é possível mudar o padrão de qualidade do serviço público.



# CULTURA DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL:

AVALIANDO EXPERIÊNCIAS CONTRATUAIS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL  
Humberto Falcão Martins

A contratualização é um dos elementos centrais da Nova Gestão Pública. Há no Brasil, em particular, antecedentes de experiências contratuais (entre empresas estatais e Governo Federal e no âmbito de órgãos e entidades estaduais, principalmente) e uma diversidade de experiências contratuais recentes (agências executivas, organizações sociais, agências reguladoras, organizações militares prestadoras de serviços, organizações da sociedade civil de interesse público, convênios de desempenho com institutos de pesquisa, programas governamentais etc.). Ainda é cedo para se avaliar algumas dessas experiências, mas já é tarde para se discutir como avaliá-las.

Este singelo ensaio tem três propósitos: a) propor um modelo conceitual genérico de avaliação de experiências contratuais; b) testar o modelo conceitual genérico aplicando-o a um rol seletivo de experiências contratuais atuais; e c) levantar, a partir da aplicação, questões pertinentes ao aprendizado na gestão de resultados e avaliação institucional. A proposição de um modelo de avaliação de experiências contratuais é relevante porque a literatura a respeito é escassa no que se refere a modelos de simples aplicabilidade e há experiências passíveis de avaliação. Espera-se, assim, que o modelo ora proposto possa ser aperfeiçoado e customizado para fins de aplicações específicas. A aplicação do modelo proposto visa demonstrar sua operacionalização e oferecer uma visão geral abrangente de experiências contratuais atuais baseada em uma apreciação a partir de uma ampla e recente base de dados sobre políticas de gestão pública no período 1995-2002<sup>1</sup>. Não se trata, portanto, de avaliação de organizações, gestões ou pessoas, especificamente. Espera-se que o levantamento de questões críticas da experiência contratual brasileira recente possa ajudar na elaboração de roteiros de

---

<sup>1</sup> Levantamento elaborado para fins de avaliação do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, que contou com 95 entrevistas e análise de mais de 500 documentos.

aprendizagem úteis ao desenho de políticas efetivas de gestão pública.

O texto está estruturado em três partes: a) proposição de um modelo de avaliação de experiências contratuais; b) aplicação do modelo proposto em experiências seletas; e c) questões críticas da contratualização, um roteiro de aprendizagem.

### **Um modelo de avaliação de experiências contratuais**

Por que não avaliar as experiências contratuais simplesmente a partir dos resultados dos contratos? Porque a eficácia dos contratos requer condições que precisam ser de alguma forma avaliadas e correlacionadas à qualidade do contrato, que por sua vez deve ser correlacionada ao desempenho contratado. Por outro lado, a produção dos resultados contratados não depende apenas dos arranjos contratuais; mas se sujeita a uma série de variáveis intervenientes de difícil controle e que dificilmente caberiam em algum modelo simples de avaliação (embora algumas possam ser mapeadas e futuramente incluídas no modelo). Dessa forma, a unidade de análise deve ser a experiência contratual e não simplesmente o contrato, o que implica a consideração de questões pertinentes ao contrato, ao contratante, ao contratado e à situação em geral.

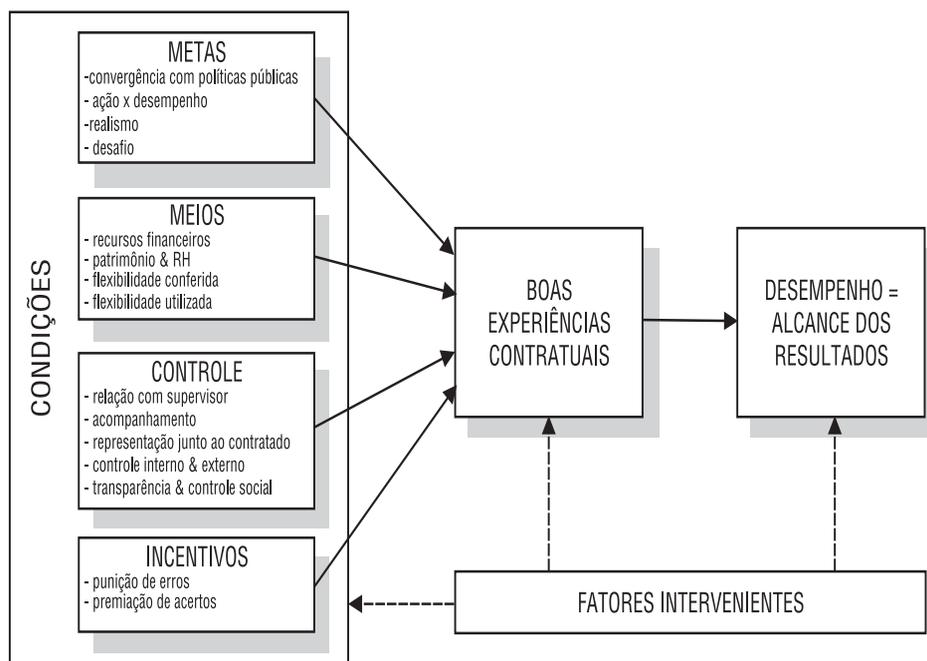
Um modelo simples de avaliação de experiências contratuais deveria conter minimamente as variáveis relevantes na produção de boas experiências contratuais que levem aos resultados efetivos, a partir de elementos essenciais da contratualização. Os elementos do modelo podem ser extraídos a partir de uma elucidação dos pressupostos centrais da contratualização, segundo a denominada teoria institucional da escolha racional (Ostrom, 1999):

- a contratualização é uma luta contra o acaso: o estabelecimento de resultados desejados é necessário e seu alcance pode ser, em alguma extensão, programado, induzido e controlado; e
- a racionalidade é limitada, mas pode ser incrementada até um ponto satisfatório. Daí decorre a necessidade de criação de estruturas (um conjunto de regras e incentivos) que enquadre os atores, modele seus comportamentos, na direção dos resultados visados, impedindo que estes busquem maximizar seus interesses próprios da forma que bem lhes interesse.

Daí, qualquer modelo contratual deverá comportar os elementos: a) metas ou resultados; b) meios, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações; c) controles ou formas de verificação do alcance dos resul-

tados pactuados; e d) incentivos, positivos e negativos, materiais e simbólicos. Esta arquitetura do modelo está ilustrada na Figura 1.

**Figura 1.**  
Arquitetura do modelo de avaliação de experiências contratuais.



O modelo permite que se avaliem as condições consideradas necessárias à geração de boas experiências contratuais de forma conjunta com o desempenho alcançado. As variáveis “condições” estão agrupadas em quatro categorias: metas, meios, controle e incentivos. Estas variáveis encontram-se definidas no Quadro 1 de tal forma que se propõem categorizações de “boas condições” e “más condições” para cada variável. Tais categorizações devem ser consideradas recursos analíticos que não visam ao mero enquadramento rígido dos casos em uma ou outra qualificação, mas buscam estabelecer referenciais que permitam a avaliação de condições mais ou menos predominantes.

Todo modelo é uma forma limitada de representação da realidade a partir de aspectos que são considerados e outros que são negligenciados. Além dessa limitação inerente, o modelo em questão não inclui fatores intervenientes, mas considera que estes afetam as experiências e

os resultados de forma positiva ou negativa. Nesse sentido, boas condições e boas experiências contratuais são condições necessárias, porém não suficientes, para geração de resultados efetivos. Nesse sentido, a significância de variáveis intervenientes mostra-se clara na medida em que aplicações do modelo evidenciem a existência de boas condições associadas a resultados ruins, ou más condições associadas a bons resultados. Esses casos extremos indicam um simulacro de contrato ou a inviabilidade do modelo de avaliação.

**Quadro 1.**  
**Modelo de avaliação de experiências contratuais – Definição das variáveis.**

VARIÁVEIS		BOAS CONDIÇÕES	MÁS CONDIÇÕES
M E T A S	Convergência	O contratante sabe o que quer alcançar e o contrato espelha este posicionamento. As metas estão consistentes com os objetivos de políticas públicas	O contratante não sabe o que quer alcançar e o contrato não espelha este posicionamento. A relação metas-resultados de política pública não é clara ou é divergente
	Ação x Desempenho	Há metas de desempenho, mediante indicadores que buscam mensurar de forma objetiva e abrangente o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos processos organizacionais.	Há apenas metas de ação (ou metas de plano: “coisas a fazer”) com prazos e responsáveis. Os indicadores são graus de implementação das ações previstas
	Realismo	A relação meios-metas é clara; calculada em função de um plano que permite o dimensionamento de ações necessárias ao alcance dos padrões de desempenho estabelecidos.	A relação meios-metas não é clara; não há um plano de ação que permita o dimensionamento de ações necessárias ao alcance das metas pactuadas.
	Desafio	O alcance das metas requer ações de superação do padrão de desempenho anterior, até porque haverá presumivelmente melhores condições para tal.	O alcance das metas pactuadas não implica em ganhos de produtividade/eficiência, eficácia e efetividade e mantém o padrão de desempenho anterior.
M E I O S	Recursos Financeiros	A garantia de repasse dos recursos pactuados e/ou fontes alternativas de recursos (comerciais ou fomento) assegura fluxo contínuo de recursos e o alcance das metas.	Não há mínimas garantias de cumprimento do cronograma financeiro; rupturas no fluxo de recursos inviabilizam o alcance das metas forçando freqüentes reprogramações.
	Patrimônio & RH	Há quadros e instalações apropriadas; o processo de cessão de patrimônio e de pessoal é rápido.	Há dificuldades para formação do quadro ideal de RH (próprios, terceirizados etc.) e de instalações apropriadas em função de dificuldades de aquisição, contratação, cessão etc.
	Flexibilidade conferida	Há significativa expansão das flexibilidades: regras diferenciadas de gestão que permitem o desenvolvimento de sistemas próprios de gestão.	Não há ampliação significativa das flexibilidades gerenciais; prevalece a submissão às regras-padrão da administração pública.
	Flexibilidade utilizada	A flexibilidade conferida é efetivamente utilizada e reflete-se nos sistemas de gestão promovendo maior agilidade nos processos de trabalho e no processo decisório.	A flexibilidade conferida não é plenamente utilizada; há barreiras regulamentares, legais e culturais a sua plena utilização.

C O N T R O L E	Convergência	O contratante sabe o que quer alcançar e o contrato espelha este posicionamento. As metas estão consistentes com os objetivos de políticas públicas	O contratante não sabe o que quer alcançar e o contrato não espelha este posicionamento. A relação metas-resultados de política pública não é clara ou é divergente
	Relação com supervisor	A relação supervisor-contratado é baseada na cobrança dos resultados pactuados no contrato.	A relação contratante-contratado é tutelar: a supervisão segue um padrão de subordinação baseado na atribuição de ações específicas e demandas paralelas ao pactuado.
	Comitê de acompanhamento	O comitê realiza o acompanhamento indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos ex ante.	O comitê tem um caráter auditor e inquisitor; realiza um controle a posteriori em busca das razões e dos responsáveis por metas descumpridas e procedimentos em desacordo.
	Representação no contratado	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado cumpre uma função de controle estratégico, definindo diretrizes e fiscalizando resultados.	A representação do contratante em instâncias colegiadas do contratado provoca interferências nas decisões executivas, apontando ações e questões operacionais.
	Controle interno e externo	Preocupação preponderante com os resultados estabelecidos no contrato e com as condições de sucesso das relações contratuais.	Preocupação predominante com a conformidade legal dos atos e procedimentos; preocupação secundária ou irrisória com os resultados.
	Transparência e controle social	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) são divulgadas interna e externamente de tal modo que qualquer interessado possa saber o que e como está sendo avaliado.	As metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) não são divulgadas interna e/ou externamente.
I N C E N T I V O S	Erros	Os erros (irregularidades, mau desempenho ou desvio de conduta) geram punições (demissão ou afastamento de dirigentes, conselheiros ou membros de comitês) e aprendizado.	Os erros são encobertos ou ignorados e não geram aprendizado.
	Acertos	Acertos (desempenho pactuado, superação de metas, soluções inovadoras, solução de problemas etc.) são premiados com bônus, garantias e reconhecimento (imagem).	Acertos são considerados mera obrigação.
DESEMPENHO		O desempenho pactuado foi considerado satisfatório, suficiente ou houve pleno cumprimento do contrato.	O desempenho pactuado foi considerado insatisfatório, insuficiente ou houve descumprimento do contrato.

## 2. Aplicação do modelo

A presente aplicação se baseia em 11 casos. A seleção dos casos teve como critério básico a inclusão de experiências contratuais recentes, todas baseadas em contratos de gestão: sete Organizações Sociais - OS, uma Agência Executiva - AE e três Agências Reguladoras - AR (as três que possuem contratos de gestão).

Outras experiências contratuais em curso, tais como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP que firmam Termos de Parceria com o Poder Público, Organizações Militares Prestadoras de Serviços - OMPS, Rede Sarah, convênios de desempenho com institutos de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia e programas do Plano Plurianual,

não compuseram a amostra da presente aplicação por razões de acessibilidade.

As avaliações das condições se baseiam em inferências e apreciações fundamentadas na base de dados coletados mediante entrevistas e análise de documentos. A avaliação do desempenho se baseia nos relatórios referentes ao acompanhamento dos respectivos contratos de gestão. Outras análises variarão em função do tempo, dos vieses dos analistas e de novas evidências. Novas formas de operacionalização das variáveis poderão lançar mão de análises estatísticas multivariadas, contribuindo para uma maior objetivação das conclusões. Estas limitações não invalidam as considerações feitas a partir da presente aplicação, apenas indicam que outras análises devem ser procedidas a fim de contrastá-las com a presente em busca da identificação de questões críticas. O Quadro 2 contém uma avaliação das condições e do desempenho das 11 experiências analisadas.

**Quadro 2.**  
**Aplicação do modelo de avaliação de experiências contratuais em 11 casos.**

VARIÁVEIS \ CASOS		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
METAS	CONVERGÊNCIA	+	++	-	+	++	++	++	++	+	+	+
	AÇÃO X DESEMPENHO	+	++	-	++	++	++	X	++	-	=	-
	REALISMO	=	+	-	=	+	+	+	-	-	=	-
	DESAFIO	-	+	-	=	=	=	-	-	-	=	-
MEIOS	RECURSOS FINANCEIROS	-	+	-	+	+	+	+	-	=	=	=
	PATRIMÔNIO & RH	+	+	-	+	+	+	+	-	+	=	-
	FLEXIBILIDADE CONFERIDA	++	++	++	++	++	++	++	-	-	-	-
	FLEXIBILIDADE UTILIZADA	+	+	++	=	++	++	-	-	-	-	-
CONTROLE	RELAÇÃO COM SUPERVISOR	X	+	X	+	+	+	+	-	-	-	-
	COMITÊ DE ACOMPANHAMENTO	X	+	-	+	+	+	+	+	=	=	=
	REPRESENTAÇÃO NO CONTRATADO	X	+	-	+	+	+	+	N	N	N	N
	CONTROLE INTERNO E EXTERNO	X	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INCENTIVOS	TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	+	+	-	+	+	+	+	+	-	-	-
	ERROS	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
	ACERTOS	-	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
DESEMPENHO	+	+	-	+	+	+	N	N	+	+	+	+

Legenda:

- predominam más condições
- X péssimas condições
- + predominam boas condições
- ++ ótimas condições
- = boas e más condições = condições médias
- N= não se aplica ou não disponível.

### 3. Questões críticas da contratualização: em busca de um roteiro de aprendizagem

Foram realizados dois tipos de análise: a) horizontal, que busca investigar em que extensão as condições gerais se encontram mais ou menos satisfatórias nos modelos e/ou experiências; e b) vertical, que busca verificar a associação entre condições e desempenho de cada experiência. Há quatro principais grupos de conclusões apresentados a seguir.

Primeiramente, as condições estão fortemente associadas aos modelos institucionais (AE, OS e AR), sugerindo que os modelos são instrumentos necessários à promoção de boas experiências contratuais: modelos mais maduros ou consistentes promovem melhores condições e melhores experiências; modelos incipientes não promovem tais condições e produzem experiências problemáticas. Considerando-se os modelos separadamente, o modelo OS apresenta forte associação com más condições de controle interno e externo, e incentivos reais. Com efeito, a discussão sobre o tratamento a ser dado às OS quando da prestação de contas é uma discussão relevante no âmbito do modelo e as possibilidades de bonificação por desempenho não foram até o momento implementadas. Há dentre as OS apenas um caso de más condições contratuais predominantes e desempenho considerado satisfatório, o que sugere, em relação a este caso, a precariedade do documento de contrato de gestão.

No que se refere ao modelo AE, este parece muito limitado, na medida em que não há associação positiva entre o modelo e as condições, sugerindo que o modelo falha em proporcionar as necessárias condições contratuais. Há evidências de que a avaliação positiva do desempenho do contrato esteja correlacionada ao perfil gerencial da organização e não ao modelo institucional.

No que se refere às AR, há uma associação entre condições desfavoráveis e desempenhos satisfatórios indicando a existência de contratos precários ou simulacros de experiências contratuais. As condições desfavoráveis em questão estão relacionadas de forma preponderante mais aos meios, controles e incentivos, e menos às metas. Esta questão se relaciona a outras pertinentes à própria natureza indefinida ou fluída do modelo de AR, ao foco e transparência de resultados e à estrutura de governança corporativa, questões estas que não cabe abordar no momento.

Em segundo lugar, as condições também apresentam associação rele-

vante com áreas de atuação dos casos analisados, além de condições cuja alta variabilidade dentre os casos sugere a condição de questão crítica, tais como relação com supervisor e metas desafiadoras. Sugere-se que os casos no âmbito do MCT apresentam melhores condições de implementação de experiências contratuais que os demais. Tal fato ampara-se em fatores analisados pelo modelo, tais como clareza da política pública, modelo de supervisão baseado em resultados e acompanhamento técnico de boa qualidade, que tendem a promover um padrão de supervisão mais efetivo e metas mais convergentes, realistas e desafiadoras. Porém, a correlação entre condições favoráveis e a área de supervisão do MCT também se ampara em variáveis intervenientes relevantes, tais como continuidade administrativa e postura empreendedora dos contratados e contratantes.

Em terceiro lugar, diferentes arranjos de condições apresentam associações significativas com experiências específicas, independentemente do modelo ou área em questão. Há pelo menos dois casos cuja flagrante ausência de condições favoráveis (e os seus diferentes impactos no desempenho) estão relacionadas a variáveis intervenientes pertinentes à gestão interna do contratante e contratado e a eventos desestabilizadores bem demarcáveis (crises, descontinuidades etc.).

Em quarto lugar, uma leitura horizontal sugere que há condições que se afiguram como desfavoráveis em praticamente todos os casos, tais como controle e incentivos. Controle e incentivos são claramente questões sistêmicas, na medida em que compõem arranjos institucionais complexos, quer formais (os sistemas de controle interno e externo), quer informais (a questão cultural, crenças e valores enraizados na cultura burocrática predominante).

Em relação aos sistemas de controle, a discussão de fundo é, com efeito, a questão da conformidade (*compliance*) versus desempenho (*performance*). Esta questão tem evoluído muito mais no sentido de incluir análises de *performance* nas avaliações das prestações de contas, que relacionar espécies de “concessões” de *compliance* (flexibilidades) em troca de uma melhor *performance*. Nesse sentido, a discussão sobre modelos contratuais, flexibilidade gerencial, centralização e padronização dos sistemas de gestão-meio (orçamento, finanças, recursos humanos, logística e tecnologia da informação etc.) é embrionária, com grande desvantagem para as experiências contratuais.

Em relação à falta de incentivos, a questão está relacionada ao forte

predomínio de valores contrários à contratualização, dentre os quais destacam-se:

- a cultura da isonomia, que se opõe à meritocracia contratual (Barbosa, 1999), segundo a qual é preferível que todos ganhem o mesmo, do que se diferenciem pelos resultados;

- a cultura da conformidade, ilustrada na figura anti-empresendedora do líder Caxias (Carbone, 2000), segundo a qual é necessário cumprir as regras acima de tudo sem nunca questioná-las, em absoluta desconsideração dos resultados em questão;

- a cultura do medo patrimonialista, uma variação paranóica da cultura da conformidade em função da qual, face a uma síndrome patrimonialista historicamente adquirida, prevalece o sentimento de que todos os agentes públicos são, em princípio e até prova em contrário, desonestos – e qualquer brecha ou oportunidade discricionária para fins empreendedores será fatalmente utilizada para se promover interesses particulares em detrimento do interesse público;

- a prevalência do “código do fracasso”, que dispõe: “*art. 1º: não pode; art. 2º: em caso de dúvida, abstenha-se; art. 3º: se é urgente, espere; art. 4º: sempre é mais prudente não fazer nada*” (Dromi, 1995: 35).

O fundamental é que estes traços culturais não sejam tratados de forma fatalista. Ao contrário, a premissa é de que a experiência altera a cultura e o aprendizado aprimora a experiência. Logo, boas experiências contratuais promovem vitórias significativas sobre este perverso estado de ânimo.

Em síntese, não cabe afirmar peremptoriamente se há ou não há condições para contratualização na administração pública brasileira contemporânea. Há obstáculos, experiências vigorosas e, sobretudo, um inequívoco processo de aprendizagem em curso, a exemplo de outras experiências contratuais em muitos países (destacadamente Estados Unidos, França, Grã Bretanha e Canadá).

É certamente o caso de se nutrir este processo de aprendizado, de tal forma que os erros e acertos possam permitir melhores resultados e condições futuras. Nesse sentido, as questões abaixo relacionadas representam um roteiro de aprendizagem, útil ao desenho e avaliação de políticas de gestão pública, que clama por atenção e ação imediatas por parte dos atores envolvidos:

- questões relativas aos modelos contratuais e seus necessários aprimoramentos;

- questões relativas à gestão de resultados no âmbito de áreas espe-

cíficas de atuação, principalmente no que toca à relação supervisor-contratado e pertinência de metas;

- questões relativas à gestão de experiências específicas, mediante assistência intensiva para saneamento de impasses e problemas; e

- o enfrentamento de questões relacionadas ao controle e incentivos no âmbito da administração federal como um todo.

Análises posteriores caso-a-caso poderão aprofundar a questão sobre em que extensão as condições desfavoráveis estão associadas a outros problemas ou comportamento de contratados, contratantes, intervenientes ou gestores dos modelos.

## Referências Bibliográficas

BARBOSA, Livia. 1999. Meritocracia a la brasileña - ¿Qué es el desempeño en Brasil?. Revista Del CLAD, nº 14, junio/99.

CARBONE, Pedro Paulo. 2000. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. RAP, nº 2/2000.

DROMI, Roberto. 1995. Derecho administrativo. Buenos Aires.

OSTROM, Elinor. 1999. *Institutional Rational Choice: an assessment of the institutional analysis and development framework*. In: Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the policy process*. Westview.

# O DESENVOLVIMENTO DA CULTURA DE AVALIAÇÃO

Pedro Antonio Bertone Ataíde

## INTRODUÇÃO

O tema avaliação ganhou enorme destaque e relevância na última década, sendo componente importante dos processos de reforma em curso em vários países. E não poderia ser diferente, uma vez que a totalidade das reformas de Estado tem como diretriz a implementação do que se pode chamar *gestão pública empreendedora*. No contexto da gestão pública empreendedora a aferição de resultados obtidos, com vistas ao aprimoramento contínuo da ação governamental é de fundamental importância, sendo a avaliação, quando adequadamente implementada, ferramenta crucial de aferição de desempenho e de aprimoramento de processos de tomada de decisão.

Este documento visa analisar de forma sumária os avanços obtidos na implementação de modelos avaliativos no âmbito da administração pública federal nos últimos anos e, sobretudo, os desafios que se colocam à consolidação de modelos avaliativos que possam agregar valor aos processos de formulação de políticas públicas e de tomada de decisão alocativa e de gestão. Finalmente, vale lembrar que, oportunamente, o documento intitula-se “*O desenvolvimento da cultura de avaliação*”, e é importante frisar que é disso exatamente que se trata. Ou seja, a inserção da avaliação no ciclo de gestão requer qualidade técnica e metodológica, mas, sobretudo, mudança cultural dos agentes públicos e dirigentes governamentais que possibilite a internalização das práticas avaliativas e seus resultados como mais um componente importante a ser considerado na formulação e implementação de políticas e programas governamentais.

## CRIANDO AS BASES PARA A AVALIAÇÃO

A avaliação de políticas e programas governamentais não é propriamen-

te uma novidade surgida no contexto das reformas da década de 90. Desde os anos 50 e 60, com o surgimento e consolidação das estruturas de orçamento-programa, subproduto do planejamento governamental mais estruturado, vários países do mundo adotaram práticas de avaliação de suas ações. Mesmo no caso do Brasil, é extensa a experiência de avaliação de políticas e programas, sobretudo na área social, levada a cabo nos anos 70 e 80 tanto por órgãos governamentais, de forma direta, ou por meio de consultorias contratadas com este fim, como por universidades e centros de pesquisa.

Porém um traço comum prevaleceu nas avaliações realizadas nesse período. Até pela origem predominantemente acadêmica dessas iniciativas, as avaliações eram focadas exclusivamente no desenho das políticas públicas, importante para uma visualização mais global da ação governamental, mas de pouca ou nenhuma utilidade prática para a melhoria da gestão. Outra característica marcante no caso brasileiro era o não-envolvimento dos executores com o processo avaliativo. Esse distanciamento gerava com frequência um posicionamento reativo dos avaliados com relação aos avaliadores, descredenciando as conclusões da avaliação e pouco ou nada sendo internalizado à gestão dos programas e às políticas de governo. Finalmente cumpre ressaltar o caráter espasmódico das avaliações, surgindo, via de regra, de demandas intempestivas, aplicadas esparsamente e com metodologias distintas, impossibilitando a construção de séries históricas e o efetivo monitoramento da execução.

A introdução dos princípios da administração pública gerencial nos anos 90, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e posteriormente referendada na lei nº 9.989/01, que instituiu o Plano Plurianual – PPA 2000/2003, possibilitou inserir a avaliação no contexto da gestão pública empreendedora, tendo o resultado como norte, preocupando-se com a eficiência e a eficácia na gestão dos meios – materiais, orçamentários, recursos humanos – e, principalmente, gerando consequência e agregando valor à melhoria da gestão.

Pode-se dizer que todas as experiências levadas a cabo nos últimos anos no âmbito da Administração Pública Federal (APF) têm procurado contemplar quatro grandes dimensões:

- uma adequada construção metodológica, de forma a garantir a legitimidade de seus resultados;
- um máximo de *stakeholders* envolvidos na sua implementação;

- a aplicabilidade prática de suas recomendações na melhoria da gestão;

- a sua oportunidade, ou seja, realização em prazos e condições que possibilitem o uso de seus resultados pelos decisores.

Nestes últimos sete anos iniciou-se um período de mudança cultural na APF. Os valores da gestão pública empreendedora estão sendo incorporados às práticas administrativas das organizações de forma gradual, mas continuada, e a avaliação como um de seus componentes segue esta tendência gradualista nas várias instâncias e organizações em que começa a se fazer presente.

Na próxima seção apresentamos de forma sumária e a título de exemplo algumas das iniciativas de avaliação em curso no Governo Federal que já começam a apresentar resultados concretos. Na seqüência relacionamos as dificuldades ainda presentes na consolidação dessas avaliações como ferramentas na melhoria da gestão, na integração com o orçamento, no aprimoramento das políticas públicas e no incentivo à melhoria do desempenho das pessoas e das organizações. O enfrentamento destes problemas será um dos grandes desafios que esperam os dirigentes públicos e o conjunto dos servidores nos próximos anos, para que se consolide o modelo da gestão pública empreendedora. Esse empreendimento também é cada vez mais demandado pela sociedade que exige dos dirigentes públicos serviços de qualidade e parcimônia no uso dos recursos.

## AS EXPERIÊNCIAS AVALIATIVAS EM CURSO

### Avaliação do PPA

A experiência de avaliação mais abrangente, em curso no âmbito da administração pública federal, é a avaliação anual do Plano Plurianual 2000/2003. Prevista na lei nº 9989/01 que aprovou o plano, ela é realizada em todos os programas que o compõem e enviada até 15 de abril de cada ano para apreciação do Congresso Nacional.

Essa avaliação é realizada com três cortes distintos:

- Avaliação dos programas - realizada sob a forma de auto-avaliação por parte de cada gerente de programa, que responde a questionários múltipla escolha e também dissertativos, abordando aspectos relacionados aos resultados obtidos pelo programa, à adequação de seu desenho

e estratégia de implementação e também uma análise sobre sua execução em aspectos como suficiência orçamentária, estrutura física e recursos materiais disponíveis para a execução, quantidade e qualificação de recursos humanos alocados ao programa. O sistema permite interação destes gerentes com analistas da área de planejamento e do IPEA, de forma a eliminar possível viés nas respostas dos gerentes;

- Avaliação setorial ou por ministério – realizada pelas secretarias executivas e suas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA), visa tentar identificar a contribuição do conjunto de programas da pasta dos objetivos globais do setor e cumprir sua missão institucional buscando mapear, sobretudo, os problemas sistêmicos existentes que possam estar obstruindo a obtenção de melhores resultados – escassez orçamentária ou descontinuidade de fluxo, precariedade da força de trabalho, incompatibilidade entre a estrutura organizacional e a estrutura programática, dentre outras;

- Avaliação por macroobjetivos – realizada pelo IPEA em parceria com o MP, visa analisar a contribuição do conjunto de programas de todo o Governo aos macro-objetivos que sofram algum impacto mediante sua implementação. Como esses macroobjetivos devem representar em tese as grandes políticas e diretrizes de governo permitem esta avaliação uma análise mais livre para além da visão das “caixinhas organizacionais” e mais próxima da ação integrada e multissetorial, essencial para o bom andamento da ação de governo.

Assim como é realizada com três cortes distintos, a avaliação do PPA tem o objetivo de gerar conseqüências em três dimensões específicas. Da avaliação de programas espera-se obter subsídios para a melhoria do processo de elaboração e execução orçamentária, implantando-se mecanismos alocativos associados a critérios de desempenho, bem como gerar insumos que possibilitem o aprimoramento contínuo do desenho de programas.

A avaliação setorial deverá fornecer subsídios para a eliminação das restrições estruturais e de gestão. Reestruturação e racionalização das organizações, compatibilização com a estrutura de programas da pasta, readequação e redimensionamento da força de trabalho podem ser providências necessárias e diagnosticadas na avaliação neste nível.

Já a avaliação por macro-objetivos poderá fornecer elementos para o redesenho das políticas públicas, a definição de programas estratégicos e a ampliação nos esforços de integração multissetorial.

## AS EXPERIÊNCIAS DE AVALIAÇÃO NA ÁREA DE EDUCAÇÃO

Sem dúvida o setor de educação foi dos que mais avançou na implantação de mecanismos de avaliação e no uso de seus resultados na formulação e implementação de políticas. O Ministério da Educação, por intermédio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, vem aplicando sistematicamente exames que visam monitorar a qualidade do ensino ofertado à população pelas redes pública e privada nos níveis fundamental, médio e superior.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB, por meio de testes aplicados em amostra significativa de alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, visa aferir o desempenho dos alunos das redes pública e privada. Associado ao teste, o SAEB realiza pesquisa das condições socioeconômicas dos alunos, para averiguação dos fatores associados ao desempenho escolar. A consolidação destes resultados permite a elaboração e/ou revisão de políticas federais e estaduais voltadas a melhoria da qualidade de ensino.

No nível superior, o Exame Nacional de Cursos, o “provão”, consiste na aplicação de provas anuais com o objetivo de aferir a absorção de conhecimentos e habilidades dos alunos concluintes dos cursos de graduação antes de seu ingresso no mercado de trabalho. As provas são elaboradas por comissões formadas de especialistas com notório saber e alinhadas aos conteúdos curriculares exigidos. Atualmente são avaliados os cursos de Administração, Comunicação Social, Direito, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Química, Engenharia Mecânica, Letras, Matemática, Medicina, Veterinária, Odontologia e Economia.

O provão, integrado à avaliação das condições de oferta realizada pela Secretaria de Ensino Superior (SESU/MEC), permite uma visão sistêmica das condições do ensino de graduação, aferindo o desempenho dos alunos e a infra-estrutura e qualificação dos profissionais docentes do sistema público e privado. É importante ressaltar que após reações violentas nos primeiros anos de aplicação, o provão vem ganhando credibilidade e adesão a cada ano, sendo seus resultados referência para os alunos na escolha das opções de ensino à disposição e também para o mercado de trabalho na seleção de profissionais. Além disso, sua aplicação vem gerando significativo investimento das Universidades na ampliação da titulação de seus professores e na melhoria das condições de oferta (laboratórios, bibliotecas etc.), com impactos positi-

vos na melhoria da qualidade de ensino para os próximos anos.

Já o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, de caráter voluntário e pago, permite informar ao aluno aderente se ele se encontra devidamente capacitado a enfrentar os desafios do mercado de trabalho e dos estudos universitários. O ENEM, portanto, pode ser definido como uma fonte de informação adicional e qualificada ao aluno, para que com base em seus resultados este possa planejar sua trajetória profissional e a continuidade dos estudos. Seus resultados vêm sendo também aproveitados por muitos cursos superiores como um mecanismo adicional de acesso ao ensino superior.

### SATISFAÇÃO DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A aferição da satisfação dos usuários dos serviços públicos, quando aplicada com metodologia adequada, é uma das principais ferramentas de avaliação da suficiência e da qualidade dos serviços postos à disposição da população. O Plano Diretor, ao dar foco no cliente-cidadão, sinaliza explicitamente para a necessidade de monitorar constantemente a percepção dos usuários com a qualidade dos serviços prestados. O PPA 2000/2003, ao incluir em vários programas indicadores explícitos de satisfação dos usuários, referendou esta diretriz. E finalmente o Decreto nº 3.507, de julho de 2000 (que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Satisfação do Usuário dos Serviços Públicos), define as diretrizes para a construção de um sistema ordenado de aferição da satisfação.

Esse decreto dispõe sobre o estabelecimento de padrões de qualidade do atendimento prestado aos cidadãos pelos órgãos e entidades da APF. Esses padrões deverão ser observados na prestação de todo serviço, avaliados periodicamente e divulgados ao público. Todos os órgãos e entidades públicas federais deverão divulgar os resultados da avaliação de seu desempenho em relação aos padrões previamente fixados pelo menos uma vez por ano.

Foram identificadas cerca de 140 organizações públicas federais que atendem diretamente ao cidadão. Até o momento, 49 delas construíram e já estão divulgando seus padrões de qualidade por meio eletrônico e de *folders*, cartazes e *banners* em locais de atendimento. O Programa da Qualidade no Serviço Público desenvolveu um instrumento padronizado de pesquisa, customizável e baseado na idéia da ferramenta comum de medida (*Common Measurement Tool* – CMT) elaborada pelo governo do

Canadá. Com esta facilidade, espera-se ainda no 2º semestre de 2002, que as organizações adesas apliquem esta ferramenta e divulguem seus resultados, bem como a ampliação de organizações que estabeleçam, divulguem e monitorem a evolução de seus padrões a partir do próximo ano.

## AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DOS SERVIDORES

O Governo desempenha suas atividades em ambientes bastante complexos que demandam a operação de redes nas quais a responsabilidade é distribuída pelas pessoas que nele atuam.

Com o intuito de criar e encorajar essa relação de distribuição de responsabilidades e garantir a motivação dos servidores, os gerentes devem ter disponível um sistema de incentivos que possibilite a gestão de seus servidores, tais como objetivos claros, aferição dos resultados e prêmios pecuniários concedidos em razão do sucesso.

Nesse sentido, está sendo implementado um sistema de incentivos visando a elevar o desempenho dos servidores e corrigir as distorções salariais: a criação e regulamentação das gratificações de desempenho. Seu objetivo consiste em dar continuidade ao processo de fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, bem como das atividades exclusivas de Estado, como regulamentação, fiscalização e fomento, visando a aumentar a motivação e a qualificação dos quadros de pessoal. Os servidores recebem a gratificação calculada com base no resultado da avaliação individual, realizada pelo seu chefe imediato, e da avaliação institucional, que leva em consideração o alcance, pela organização, das metas estabelecidas no Plano Plurianual - PPA.

A criação das gratificações de desempenho representa a continuidade do processo de aperfeiçoamento dos instrumentos que associam parte da remuneração ao desempenho do servidor, em consonância com os princípios da administração gerencial, voltada para resultados. Com o intuito de evitar que todos os servidores recebam a pontuação máxima quando avaliados individualmente, foi criada uma regra que inibe esse tipo de comportamento, que consiste em ajustar as notas dadas de acordo com uma curva normal. Isso permite organizar de forma eficiente e realista a distribuição das avaliações, além de comprometer as chefias no desempenho de seu papel gerencial, que inclui a gestão de pessoal.

A concepção original de concessão de gratificações de desempenho somente para servidores organizados em carreiras foi recentemente am-

pliada mediante a criação e regulamentação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, devida a servidores do Plano de Classificação de Cargos. Com esta medida, mais de 90% dos servidores ativos da União passarão a perceber alguma parcela de remuneração condicionada ao seu desempenho.

## OS DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS DIRIGENTES

Independentemente da transição administrativa que se avizinha e da linha política/ideológica daqueles que venham a assumir a administração pública federal nos próximos quatro anos, é difícil imaginar que os princípios da gestão pública empreendedora possam vir a ser substituídos, seja por um retrocesso ao modelo burocrático anterior seja por algo mais inovador. Porém, deve-se ter clareza de que a implantação desse modelo em seu conjunto apresentou avanços inegáveis, mas é uma obra ainda incompleta. Vários de seus pilares ainda demandarão trabalho e tempo para se consolidar e isso é válido também para a avaliação inserida no ciclo de gestão. Nesta última seção procuramos relacionar as principais dificuldades existentes na consolidação da chamada “cultura de avaliação” e indicar de forma genérica possíveis soluções.

Sem a pretensão de ser exaustivo e considerando o tamanho do desafio e as limitações de espaço deste texto, podemos de forma simplificada subdividir a tarefa futura de consolidação da cultura de avaliação e maximização de seus usos em cinco grandes linhas de ação:

- Aprimoramento metodológico
- Aprofundar a influência no ciclo de planejamento, orçamento e gestão
- Ampliação da integração entre avaliadores/avaliados
- Ampliação do envolvimento dos altos dirigentes
- Envolvimento do Congresso Nacional

## APRIMORAMENTO METODOLÓGICO

Para que qualquer procedimento avaliativo se legitime e suas conclusões/recomendações sejam consideradas, é fundamental que este seja metodologicamente bem construído e aplicado. Ainda persiste como traço comum em grande parte das iniciativas avaliativas em curso um razoável grau de subjetividade, seja na avaliação de desempenho de

servidores, seja na avaliação de resultado de programas, por exemplo. Isto implica a necessidade de se desenvolver indicadores de resultado cada vez mais precisos e mensuráveis, que possam dar maior objetividade às conclusões das avaliações. Reconheça-se que tal ação é de extrema dificuldade, quer pela pouca cultura existente no serviço público em trabalhar com indicadores quer pela dificuldade em se medir desempenho em muitas áreas de ação governamental, mas ainda há espaço para se aprimorar os indicadores de aferição disponíveis.

Outros desafios, contudo, se fazem presentes, como a baixa capacidade de monitoramento da execução física das ações, sobretudo em programas descentralizados. É preciso desenvolver técnicas e sistemas eficazes e de baixo custo que permitam o monitoramento e ação oportuna dos gestores. Ampliar a capacidade dos agentes públicos de realizar e interpretar os resultados das avaliações irá igualmente requerer grande esforço de capacitação nos próximos anos.

#### **APROFUNDAR A INFLUÊNCIA NO CICLO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

A literatura internacional mostra que essa integração tem sido extremamente difícil em todos os países que conduziram reformas na última década e não tem sido diferente no caso brasileiro. Contudo, o Brasil avançou enormemente neste campo nos últimos anos. Já temos orçamento e planejamento integrados em termos funcional/programático e de integração de base de dados. A parcela institucional das avaliações de desempenho dos servidores já é apurada considerando-se as metas dos programas governamentais de cada organização. As avaliações em curso já incorporam elementos que possibilitam aferir as necessidades de reestruturação organizacional, readequação da força de trabalho ou redirecionamento orçamentário. Caberá aos próximos dirigentes inserir os resultados das avaliações existentes naqueles momentos em que suas conclusões possam traduzir-se em mais um elemento a ser considerado no processo de tomada de decisão – na construção das propostas orçamentárias, na decisão de reestruturação de um órgão ou na abertura de concursos públicos, por exemplo. As iniciativas de integração nesse sentido já vêm ocorrendo, mas de forma ainda muito tímida.

## AMPLIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO ENTRE AVALIADORES/AVALIADOS

Esta integração será sempre maior quanto maior for a percepção de seriedade, qualidade técnica, aceitação dos argumentos e possibilidades de benefícios que os avaliados possam vir a usufruir no processo de avaliação. Como já foi dito anteriormente, as experiências avaliativas em curso têm levado em consideração a necessidade desta interação. Se ela ocorrer associada ao sentido de “conseqüência” que a avaliação possa vir a ter, será naturalmente aprofundada com o decorrer do tempo.

## AMPLIAÇÃO DO ENVOLVIMENTO DOS ALTOS DIRIGENTES

Nada do que foi dito até aqui acontecerá satisfatoriamente se os altos dirigentes não se envolverem no desenvolvimento e consolidação dos sistemas de avaliação. A inserção desta dimensão no âmbito da administração pública é por definição um ato de mudança cultural e para que esta mudança ocorra é crucial a sinalização clara de que esse é um desejo e aspiração do Presidente da República e dos principais condutores do processo de reforma nos Ministérios.

A sinalização positiva quanto ao processo de reforma do Estado no Brasil foi muito evidente nos primeiros cinco anos da atual administração. Tanto à época do Plano Diretor e da reforma estrutural do Estado como no período posterior de construção do novo modelo de planejamento, a vontade de implementar as mudanças necessárias foi evidenciada a todos os agentes públicos. Contudo, nos últimos dois anos houve um certo arrefecimento no ímpeto reformista, com impactos videntes na diminuição do ritmo das reformas de modo geral e na consolidação da cultura avaliativa em particular.

## ENVOLVIMENTO DO CONGRESSO NACIONAL

São poucas as evidências de diálogo e envolvimento do Congresso com a experiência avaliativa recente. Apesar da obrigatoriedade do envio ao Congresso de avaliações anuais do PPA, até hoje não ocorreu nenhuma interlocução mais ordenada entre executivo e legislativo para discussão do tema. O Congresso não apenas tem excelentes condições de contribuir enriquecendo as formas e usos da avaliação como pode e deve ser usuário privilegiado de suas conclusões/recomendações.

## CONCLUSÕES

O Governo Federal logrou avanços significativos na inserção de uma cultura avaliativa em sintonia com os princípios da gestão pública empreendedora, principalmente se considerarmos as dificuldades inerentes à inserção de conceitos desta natureza, em um governo central de um país com as dimensões e complexidade do Brasil. Ainda que o ritmo dessa implementação seja por vezes mais lento do que as expectativas daqueles que trabalham na formulação e implementação dos modelos, há convicção de que o rumo adotado até aqui tem se demonstrado o mais adequado. Fica a expectativa de que um ritmo ainda mais forte se imprima na consolidação dessa cultura nos próximos anos, qualificando o Brasil como referência na aplicação e uso das diferentes formas de avaliação com vistas à obtenção de resultados.



# AS REFORMAS FISCAIS NO BRASIL RECENTE: GRADUALISMO, NEGOCIAÇÃO E ACCOUNTABILITY<sup>1</sup>

Maria Rita Loureiro Durand, Fernando Abrucio

## INTRODUÇÃO

Como sabemos, a dimensão fiscal tem enorme relevância na agenda atual de reformas do Estado, especialmente nos países periféricos ou nos chamados mercados emergentes, como o Brasil e outros países latino-americanos, que vivem grave crise fiscal derivada de problemas não só internos mas também externos, nessa era de economia globalizada. De modo geral, a boa gestão fiscal é tida como condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, consiga gerar crescimento econômico sustentável.

A discussão deste tema é dominada por economistas e, em menor medida, por cientistas políticos que norteiam suas análises pelo foco do desempenho econômico e da governabilidade. Procura-se aqui conjugar estes aspectos com outra questão que não se contrapõe às anteriores: a importância da negociação e da *accountability* democrática para o sucesso das reformas fiscais. Ou seja, procuramos analisar o tema da reforma fiscal também pelo prisma da dinâmica democrática.

A variável democrática é duplamente afetada pela questão do ajuste fiscal. De um lado, há os desafios para a governabilidade, uma vez que os governantes em uma ordem democrática, sendo sensíveis às demandas sociais, terão dificuldades de impor o equilíbrio das contas públicas aos seus eleitores: o corte de gastos públicos e/ou a elevação de tributos implica custos políticos elevados normalmente concentrados e benefícios difusos, incertos e de longo prazo (Melo, 2002). Essas dificuldades parecem ser ainda mais agravadas em alguns sistemas políticos, como o modelo federativo brasileiro e de presidencialismo de coalizão

---

<sup>1</sup> O texto constitui-se de um breve resumo de trabalho mais amplo que analisa o processo de reformas político-institucionais na área fiscal, desenvolvido no Brasil desde a crise da dívida externa dos anos 80 até o período atual.

(Abranches, 1987). Tal abordagem se preocupa, basicamente, em avaliar os efeitos de diferentes desenhos institucionais sobre a governabilidade, ou seja, sobre a capacidade dos governos de levar a cabo, ou não, suas políticas públicas em geral, ou seus programas de austeridade fiscal, em particular. Em outras palavras, o enfoque da governabilidade é o mais comum entre os estudos que juntam política e economia no entendimento da questão das reformas do Estado. (Weaver & Rockman, 1993; Schick, 1993; Laver & Shelpse, 1994; Alesina, Roubini e Cohen, 1997; Shugart & Mainwaring, 1997; Haggard & McCubbins, 2001).

Por um outro lado, constata-se que as reformas econômicas e os programas de ajuste fiscal podem comprometer certos princípios democráticos, tais como a *accountability*, uma vez que, para se obter governabilidade, os processos decisórios na gestão macroeconômica podem levar ao enfraquecimento dos mecanismos de responsabilização dos governantes, freqüentemente insulando-se em arenas fechadas às pressões do restante do sistema político e restritas, em geral, a atores não eleitos e, por isso, não constrangidos a prestar contas de seus atos ou omissões ante os cidadãos.

Na verdade, a perspectiva da *accountability* democrática tem sido ainda muito pouco desenvolvida na literatura. Assim, o presente estudo pretende contribuir para o avanço desse enfoque teórico por meio da análise das transformações políticas e institucionais recentes na área fiscal no Brasil, estudando-as não só pelo ângulo de sua consistência macroeconômica e da efetividade de suas políticas, mas igualmente pelo prisma da *accountability* democrática.

Entende-se por *accountability* ou responsabilização política o processo de negociação e decisão inclusivo, no qual devem participar, de um modo ou de outro, os atores políticos relevantes no sistema político e, ainda, o processo de controle dos governantes estendido no tempo e não apenas nos períodos eleitorais. A esta noção, incorporamos a de gradualismo, que procura coadunar os ângulos do desempenho e da democratização das políticas. A escolha teórica provém da constatação de que o debate sobre reformas fiscais, em particular, é orientado por uma visão insulada, tecnocrática e de governabilidade meramente majoritária, no sentido definido por Arendt Lijphart, que, ao fim e ao cabo, coloca a democracia como um obstáculo ao bom resultado econômico, como um custo e não um bem público (Lijphart, 2001; Kuttner, 1998).

Questionamos a idéia de que o gradualismo possa necessariamente

comprometer a coerência ou a consistência dos projetos de mudanças. Ao contrário, como prática decorrente de um processo amplamente negociado entre diversos atores políticos, as mudanças incrementais podem significar o modo mais compatível com modelos democráticos de tipo consensual que, na clássica acepção de Lijphart, são de qualidade claramente superior às democracias de tipo majoritário. Além disso, como certas experiências de países do Leste Europeu demonstraram, a existência de mecanismos institucionais que obriguem os governantes a negociar e prestar contas de suas decisões de forma continuada no tempo (e não apenas no momentos eleitorais) permitem aumentar a coerência dos programas de reformas econômicas (Stark & Brustz, 1998). A partir desta perspectiva analítica, pode-se reconhecer que o presidencialismo de coalizão existente no Brasil, funcionando nos padrões do modelo consensual, requer para o sucesso de reformas de políticas públicas processo amplamente negociado entre os atores políticos, no interior do sistema partidário, nos governos subnacionais, e até mesmo no Judiciário e na sociedade civil organizada.

Neste resumo, apresentaremos as principais reformas fiscais do governo atual, examinando-as também pelo ângulo da responsabilização política dos governantes. Em especial, destacamos dois tópicos mais importantes: as novas regras de controle do endividamento público criadas pelo Senado Federal e a recente Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

## PRINCIPAIS MUDANÇAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS NA ÁREA FISCAL NO BRASIL RECENTE

Para melhor compreender as transformações recentes na área fiscal no Brasil, é importante relembrar que a estabilização monetária, alcançada a partir de 1994 teve como efeitos políticos não só a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso, em primeiro turno, através de ampla aliança entre as forças de centro-direita no País, mas também, no contexto das relações federativas, a recuperação por parte da União do poder que havia perdido para os governos subnacionais com a democratização e a Constituição de 1988 (Abrucio, 1998).

Do ponto de vista macroeconômico, a estabilização monetária e o fortalecimento do Governo Federal permitiram a efetiva concentração da autoridade monetária no Banco Central (Sola, Garman e Marques, 1997) e deram grande poder ao Ministério da Fazenda, especialmente às

suas Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional (Loureiro e Abrucio, 1999). Neste contexto de retomada do poder da União frente aos governos subnacionais, importantes mudanças político-institucionais podem ser destacadas na área fiscal. Em primeiro lugar, a reestruturação das finanças públicas estaduais, ocorrida através de um amplo e difícil processo de negociação das dívidas estaduais (que começa em 1995, com a implementação do Plano Real e só termina no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso). Todavia, diferentemente das tentativas anteriores de ordenamento das finanças subnacionais, este processo implicou um novo modelo de renegociação das dívidas: a União tem tido mais força política para penalizar os estados que não cumpram com seus compromissos e conta, ainda, com o respaldo do Supremo Tribunal Federal que reconhece seu direito de suspender as transferências constitucionais para os estados devedores. Além disso, nestes acordos, foi negociada a extinção dos bancos públicos estaduais que, como todos sabemos, constituíam fonte de graves desequilíbrios fiscais no País.

Se a burocracia federal desempenhou papel de destaque neste processo de reestruturação das finanças dos governos subnacionais, de ordenamento e maior controle dos gastos públicos no país, é importante destacar que o Legislativo também contribuiu decisivamente para isso. Embora pouco destacado na literatura acadêmica e na imprensa, o Congresso e, em particular, o Senado Federal – que tem a prerrogativa constitucional de estabelecer regras e limites para o endividamento público para todos os entes federativos – vem elaborando leis importantes para o ordenamento das finanças públicas no País. As resoluções do Senado dos últimos anos e a Lei de Responsabilidade Fiscal são prova disso.

O Senado tem colaborado com o executivo federal, estabelecendo, através de suas resoluções, normas crescentemente restritivas ao endividamento público de todos os entes federativos e inclusive empresas estatais. Assim, mesmo que a imprensa tenha interpretado que o Senado não cumpre as regras que ele próprio estabelece, grande parte de suas autorizações para endividamento aos governos subnacionais ocorreu dentro do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que condicionava tais empréstimos à agenda do executivo de extinção ou privatização dos bancos estaduais e de empresas estatais. Pode-se citar também, por exemplo, que as restrições e limites impostos pela Resolução nº 78/98 sobre as operações ARO fizeram com

que o número delas caísse drasticamente<sup>2</sup>. Além de proibir endividamento aos governos que refinanciaram suas dívidas com a União e de impedir concessões de isenções fiscais para aqueles governos que pretendam pedir autorizações para financiamento, um aspecto crucial trazido pelas últimas resoluções do Senado sobre esta matéria (as de nº 78/98 e de nº 43/01) foi a delegação de poder ao Banco Central e depois à Secretaria do Tesouro Nacional para decidir sobre pleitos de crédito dos governos subnacionais, como analisaremos a seguir. Em suma, mesmo sensível às pressões vindas dos governos estaduais (politicamente inevitáveis), o Senado tem se mostrado comprometido com o ajuste fiscal, partilhando de uma nova “cultura de responsabilidade fiscal”, que visivelmente vira consenso nos meios políticos e na opinião pública brasileira.<sup>3</sup>

Com relação à LRF, cabe destacar aqui que ela foi introduzida em contexto macroeconômico de profunda instabilidade dos mercados financeiros mundiais (desencadeadas pelas crises asiáticas em 1997 e pela moratória da dívida externa russa em 1998, que culminaram com a desvalorização do real em janeiro de 1999), o que ajuda a explicar a rápida aprovação no Congresso e sem modificações substanciais do projeto do executivo. Como se sabe bem, trata-se de uma lei que representa certamente um importante marco na gestão fiscal no País, estabelecendo regras claras e precisas sobre receitas e gastos governamentais, que impõe a transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal dos entes federativos. Um de seus aspectos fundamentais é a proibição da prática de socorro entre diferentes níveis de governos, reduzindo assim o chamado risco moral entre agentes públicos e destes com os agentes privados. O balanço dos dois anos de vigência desta lei, divulgado por órgãos governamentais, tem sido positivo, especialmente em relação à redução dos gastos com pessoal e à geração de superávits primários. Ainda segundo dados oficiais, estes

---

<sup>2</sup> Conforme dados do Banco Central, foram autorizadas no ano de 1996 e de 1997, respectivamente de 1.330 e 1682 operações ARO para estados e municípios. Só no primeiro semestre de 1998, antes da Resolução 78, o número chegou a 1.227. A partir do segundo semestre de 1998, sob a vigência da nova regra, tais operações despencaram para 46 e em todo o ano de 1999 elas não passaram de 128.

<sup>3</sup> A título de hipótese, levantam-se alguns fatores que podem ter influenciado a formação deste consenso em torno da responsabilidade fiscal, nos últimos anos no país: além do sucesso inicial do Plano Real e das pressões do mercado, exigindo maior “confiabilidade” para os investidores externos, também atuaram nesta direção a emergência de um certo clima de intolerância contra a corrupção e de consciência mais clara dos danos que a insolvência dos governos podem gerar à sociedade como, por exemplo, as conseqüências do não-pagamento de salários a funcionários públicos (médicos, professores, policiais etc.) como greves, insegurança nas cidades, deterioração dos serviços públicos etc.

resultados não ocorreram em detrimento de gastos sociais. Ao contrário, acompanharam a elevação das receitas, que em média, cresceram 7% ao ano, no conjunto dos estados.

## REFORMAS FISCAIS E *ACCOUNTABILITY* DEMOCRÁTICA

A seguir analisaremos os efeitos do desenho institucional produzido pelas resoluções do Senado e pela LRF sobre a problemática da responsabilização política dos governantes. Como vimos anteriormente, o Senado Federal transferiu ao Banco Central e depois à Secretaria do Tesouro Nacional o poder de emitir parecer conclusivo sobre endividamento público de todos os entes federativos, não enviando à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado os pedidos dos governos que não cumpram as condições legais. Podendo aprovar ou rejeitar preliminarmente os pleitos de endividamento, as agências burocráticas têm exercido, assim, o poder constitucional do Senado sobre esta matéria. Procurando explicar tal delegação de poder, uma resposta possível seria que, conhecendo a fraqueza de sua vontade ou sua incapacidade de resistir às pressões dos governadores ou de outros congressistas, os senadores ataram suas próprias mãos e puseram fim a um processo altamente politizado, cujos custos tornavam-se cada vez maiores, em especial diante das pressões dos organismos internacionais para o equilíbrio fiscal.

Todavia, cabe perguntar: qual é o custo político desta delegação? Certamente o comprometimento da democracia e da *accountability* governamental. O desenho institucional que despolitiza o processo decisório, transferindo-o das mãos dos políticos aos burocratas – na suposição de que assim fazendo, o controla melhor e o torna mais eficaz – tem efeitos consideráveis para a *accountability* democrática. E, reproduz a velha e desgastada fórmula tecnocrática que tem predominado na gestão macroeconômica no Brasil, como em outros países latino-americanos, não só nos regimes autoritários, mas igualmente nos períodos democráticos. Para evitar pressões políticas consideradas sempre clientelistas e, portanto, ilegítimas, concentram-se as decisões em mãos de tecnocratas sem responsabilidade política, insula-se a burocracia, na suposição de que este é o caminho para se alcançar maior eficácia nos resultados das políticas ou reformas. Em suma, elimina-se, assim, a prática política, em sua acepção mais ampla, como luta entre opiniões e

interesses diversos, como espaço de debate e manifestação da discordância.

Com relação à LRF, podemos destacar que, embora tenha introduzido um novo padrão de responsabilização mútua entre governos, ela está mais preocupada em estabelecer controle da União frente aos governos subnacionais do que atuar quando surge um problema ou conflito, discutindo sua resolução entre os interessados. Além disso, a garantia do cumprimento das regras está nas mãos da burocracia federal que centraliza esse processo e torna ilegítimas as reclamações dos entes federativos.

Essa situação poderia ser revertida se a LRF colocasse em funcionamento o Conselho de Gestão Fiscal previsto na lei, o qual seria o fórum federativo habilitado a reunir os diversos atores para avaliar, discutir e, eventualmente, modificar aspectos da legislação considerados necessários. Seria, portanto, um órgão institucional no qual os atores negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões. Na ausência de sua regulamentação, todo o poder foi concentrado no executivo federal, mais particularmente na Secretaria do Tesouro Nacional. Na verdade, a ausência do Conselho de Gestão Fiscal resulta do predomínio de uma visão, dentro do executivo federal, de que as variáveis democráticas de negociação e controle dos governantes podem afetar negativamente os resultados da política fiscal. Teme-se que o Conselho de Gestão Fiscal possa tomar decisões que levem ao retorno do antigo modelo federativo, marcado pela competição predatória, ou então que coloque em cena demandas por alterações em partes consideradas essenciais da LRF, elevando os gastos públicos.

Essa visão, que pode ser definida como meramente fiscalista, no fundo, crê que só a partir de uma lei geral que ultrapasse mandatos e governos pode garantir o equilíbrio fiscal. Com isso coloca-se em questão o direito à mudança das políticas governamentais. O que está, portanto, em jogo aqui é a relação, sempre necessária, de equilíbrio entre Governo e Estado, de tal modo que é preciso, sim, ter regras estáveis no essencial, mas também deve haver um espaço para negociações e mudanças que expressem a dinâmica democrática do voto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sintetizando o conjunto de mudanças político-institucionais ocorridas no País, não só no Governo Cardoso, mas também ao longo das duas últimas décadas, desde a grande crise da dívida externa, no início dos anos 80, pode-se dizer que o Brasil tem vivido um duplo movimento no campo das finanças públicas.

1. De um lado, desde o esgotamento do modelo de financiamento do Estado nacional-desenvolvimentista e início do processo de democratização, configurou-se uma situação de crise fiscal. As origens desta crise relacionam-se ao antigo modelo de intervenção estatal, ao padrão predatório de relações federativas, à situação de endividamento interno e externo (que incluiu uma moratória em 1987) e ao quadro de hiperinflação que persistiu durante vários anos.

2. Por outro lado, como estamos procurando mostrar neste trabalho, tem ocorrido também um processo de reordenamento e disciplinamento das finanças públicas. Tais mudanças envolveram a quebra do modelo predatório de relações financeiras na federação; a extinção ou privatização dos bancos estaduais e a renegociação das dívidas dos estados; e ainda novas regras de endividamento público, além de medidas constitucionais que melhoraram a gestão das finanças públicas.

Ao mesmo tempo, constatam-se sérios obstáculos à sustentação da política fiscal, tais como: a não-aprovação de aspectos essenciais da reforma da Previdência Social que permitiriam a redução de seu déficit crescente; o aumento da carga tributária sem uma verdadeira racionalização dos gastos; a centralização da carga fiscal na União e o aumento dos tributos que encarecem a produção, como as contribuições sociais; e, sobretudo, a política monetária baseada em altíssimas taxas de juros que têm respondido por grande parte do crescimento do estoque da dívida pública do País. E, finalmente, constatam-se sérios problemas no desenho institucional dessas reformas com relação a *accountability*, como procuramos salientar nesse texto.

Para terminar, pode-se afirmar que o Brasil adotou um modelo gradual de reforma fiscal que tem envolvido amplas negociações com diferentes atores políticos e que implica avanços, mas também recuos em seus propósitos. Este modelo gradual ou incrementalista é o mais compatível com democracias de tipo consensual, como o sistema presidencialista de coalizão existente no Brasil. O gradualismo requer

um executivo forte do ponto de vista de governança (ou seja, do ponto de vista da competência técnico-administrativa da burocracia governamental para implementar de forma efetiva a agenda do governo). Por outro lado, ele é a expressão de um arranjo institucional no qual o executivo é politicamente limitado ou constrangido, ou seja, forçado institucionalmente a levar em conta e negociar continuamente com outros atores políticos no legislativo e nos governos subnacionais, e mesmo com grupos organizados na sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES S. (1988), “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. Dados, Revista de Ciências Sociais, 3(1).
- ABRUCIO, F. (2000), Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental. Tese de Doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política (mimeograf.).
- ABRUCIO, F. E COSTA, V. (1998), Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. Pesquisa, n. 12, Fundação Konrad Adenauer.
- AFFONSO, R. (1995), “A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo”, in AFFONSO, R. E SILVA, P. L. (orgs.), A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo, FUNDAP/UNESP.
- ALEM, Ana Cláudia e GIAMBIAGI, Fábio. Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil, Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- ALESINA, A., Roubini, N. e Cohen, G. (1997), Political cycles and the macroeconomy, Cambridge University Press.
- ALMEIDA, M. H. T. (1999), “Negociando a reforma: a privatização das empresas públicas no Brasil”. Dados. Revista de Ciências Sociais, 42 (3).
- BARBOSA, Fábio e GIAMBIAGI, Fábio. “O ajuste fiscal de 1990-1993: uma análise retrospectiva”. In: *Revista Brasileira de Economia*, jul/set 1995, v. 49, n.3, p.521-543.
- BATISTA, Paulo Nogueira. “Ajustamento das contas públicas na presença de uma dívida elevada: observações sobre o caso brasileiro”. In: *Revista de Economia Política*, out/dez 1989, v. 9, n. 4.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1996) Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina, Editora 34, São Paulo.

- CAMPOS, I. W. (2002) O Impasse da reforma tributária na era FHC. Tecnoocracia versus elite industrial: o triunfo da arrecadação sobre a produção. Tese de Doutorado apresentada na FFLCH da Universidade de São Paulo (Mimeo.)
- CEPAL. La política fiscal en América Latina, 1999 (série Seminários e Conferências).
- DIÁRIO do SENADO FEDERAL (1997), Relatório final. CPI dos títulos públicos. Brasília, agosto.
- DILLENGER, W., PERRY, G. e WEBB, S. (2000), Macroeconomic management in decentralized democracies: the quest for hard budget constraints in Latin America. Trabalho apresentado na reunião da LASA, março.
- FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. (1999), Executivo e legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro/São Paulo, Editora FGV/FAPESP
- GARMAN, C, LEITE, C. e MARQUES, M. (1998), Impactos da relação Banco Central versus bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso BANESPA. XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, outubro.
- GIAMBIAGI, F. (1997), “A crise fiscal da União: o que aconteceu recentemente? Revista de Economia Política, 17 (1) 65, janeiro-março.
- GOMES, J. M. (1999). *A definição do gasto público: aspectos institucionais e disputa política*. Tese de Mestrado. EAESP/FGV. São Paulo.
- GOUVEA, G. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo. Paulicéia, 1994.
- HAGGARD e McCUBBINS, (2001). Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge University Press.
- HIBBS, D. (1977), “Political parties and macroeconomic policy”. American Political Science Review, 71, dezembro.
- IVERSEN, T. e WREN, A. (1998), “Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy”. World Politics, 5 (4): 507-546, julho.
- KUTTNER, R. (1998 ). *Everything for Sale: the virtues and limits of markets*. N. York, Knopf.
- LAVER, M. e SHEPSLE, K. (1994), Cabinet ministers and parliamentary governments. Cambridge, Cambridge University Press.
- LIJPHART, A. (1999). Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. Yale University Press.
- LOUREIRO, M. R. (1997). *Os Economistas no Governo. Gestão Econômica*

ca e Democracia. Editora FGV, Rio.

LOUREIRO, M. R. “Instituições, Política e Ajuste Fiscal: O Brasil em perspectiva comparada”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2001, vol. 47, n. 16, pp. 75-96.

LOUREIRO, M. R. e ABRUCIO, F. (1999), “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, outubro, pp. 69-89.

MAINWARING, S. (1993), “Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil”. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, 28/29.

MAINWARING, S. e SHUGART, M. (1997), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

MELO, M. (2002). *Reformas constitucionais no Brasil*. Editora Revan

MUSSA, Michael e SAVASTANO, Miguel. “The IMF approach to economic stabilization”. Fundo Monetário Internacional, jul 1999, IMF Working Paper (WP/99/104).

NUMBERG, B. (1998). *Gerência de Recursos Humanos no setor público*. ENAP, Brasília.

OSBORNE, D. e Gaebler, T. (1993). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. N. York. Plume

O’DONNELL, G. (1998). “Accountability horizontal e novas poliarquias” In: Lua Nova, n. 44: 28-54.

PARLEMO, V. (2000), “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão do governo”. Dados, 43 (3): 521-558.

PALERMO, V. (1998). “Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil”. In: *Lua Nova*, n.45

PALERMO, V. e NOVARO, M. (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. FLACSO/ Grupo Editorial Norma.

POLLIT, C. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford University Press

PRZEWORSKI, STOKES e MANIN (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press

RAMOS, Ana Paula. “A Política Fiscal do Plano Real e o Ajuste Fiscal para 1999-2001”. In: Revista de Economia Política, out/dez 2001, vol. 21, n.4 (84).

REZENDE, Fernando. “Federalismo fiscal no Brasil”. In: Revista de Economia Política, jul/set 1995, v. 15, n. 3.

ROUBINI, N. e SACHS, J. (1989), “Political and economic determinants

of budget deficits in the industrial democracies”. *European Economic Review*, 33: pp.903-938, maio.

SCHIAVO-CAMPO, S. (1996). “A reforma do serviço público”. *Finanças e Desenvolvimento*. World Bank. Setembro.

SCHICK, A. (1993), “Governments versus budget deficits”, in Weaver, K. e Rockman, B., *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution.

SOLA, L., GARMAN, C. e MARQUES, M. (1997), *Central Banking, democratic governance and political authority*. Seul Korea, XVII International Congress. IPSA.

STEINMO, S. (1989), “Political institutions and tax policy in the United States, Sweden and Britain”. *World Politics*, XLI (4): 500-535, julho.

STARK, D. e BRUSTZ (1998), l. “Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo”, *Revista Brasileira de C. Sociais*, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39

SWENSON, P. (1991), “Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden”. *World Politics*, 43 (4): pp.513-544, julho.

TSEBELIS, G.(1990). *Nested games: rational choice in comparative politics*. Berkeley Univeristy of California Press

TONETO, JR. e GREMAUD (2000). Por que não um mercado de títulos municipais? *Informações FIPE*, 239, agosto.

VELLOSO, Raul. “Balanço da situação das contas públicas”. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (org.) *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1999.

\_\_\_\_\_. “Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal”. In: REIS VELLOSO, João Paulo dos (coord.). *Brasil: desafios de um país em transformação*, Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

WEAVER, K e ROCKMAN, B. (1993), *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution.

# A EXPERIÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO PPA: AVANÇOS E DESAFIOS<sup>1</sup>

José Paulo Silveira

Será feita inicialmente uma reflexão sobre a gestão, e em seguida serão discutidos alguns fundamentos do modelo integrado, orçamento, planejamento e gestão, e por último serão apresentados alguns desafios que precisam ser endereçados, especialmente agora para o novo plano 2004-2007.

O primeiro ponto da reflexão é o seguinte: para que serve a gestão? A gestão é meio. A gestão deve ser aprimorada para o alcance de determinados fins: para reduzir a pobreza, para melhorar a educação, para aumentar a competitividade da economia, para aumentar a conservação de recursos naturais, para preservar, estender e expandir a cultura. Isso é fundamental, e todo o aperfeiçoamento da nova gestão pública deve ser orientado estrategicamente para esse objetivo, o do desenvolvimento amplo.

Então a gestão tem que ser parte do projeto de desenvolvimento. A melhoria das organizações e dos métodos, da informação gerencial, da capacitação das pessoas, embora por si só importantes, apenas ganham um sentido estratégico quando partem de um projeto de desenvolvimento. E o modelo integrando planejamento, orçamento e gestão têm este objetivo.

Em outubro de 1998 foi tomada a decisão de fazer o PPA, que é uma disposição, uma exigência constitucional, um instrumento de gestão. O sentido desta decisão foi o de utilizar uma ferramenta prevista na legislação brasileira, reformá-la, ajustá-la, para ter o efeito de implementação da gestão de desenvolvimento, do projeto de desenvolvimento. Todo esse esforço que vem sendo feito, de integração do plano, do orçamento e da gestão, tem esse significado. É por isto que toda análise da gestão pública precisa estar sob a presidência deste conceito fundamental

No processo de desenhar a integração plano-orçamento-gestão, que

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida

é longo e que já vem de muitos anos, tendo alcançado maior intensidade a partir do PPA 2000-2003, elaborado em 1999, vários conceitos foram fortalecidos. Serão abordados a seguir dois destes fundamentos, que parecem ser os mais importantes.

O primeiro deles é a noção de programa. A decisão de considerar o programa como a unidade de gestão foi chave para este modelo integrado. O programa é uma unidade de referência da gestão, que é o programa, cujo objetivo se articula claramente com uma demanda da sociedade, ou com um problema que se quer resolver na sociedade, ou com uma oportunidade que se quer aproveitar na sociedade.

É fácil de enunciar, mas é difícil de realizar. Está sendo um processo de aprendizado desenhar um programa que reflita claramente o desejo da sociedade. É administrar por objetivos. A otimização que está sendo buscada não é a otimização do aparelho organizacional, mas a otimização em relação ao objetivo, à sociedade. Esse desenho, que é uma característica da reforma gerencial no aspecto da gestão no Brasil, é algo extremamente importante. Com ele muda a lógica, por exemplo, da alocação de recursos. Num primeiro momento, estão sendo alocados recursos a organizações, a programas. Alocar recursos a programas significa alocar recursos a problemas que precisam ser resolvidos na sociedade ou a oportunidades que devem ser aproveitadas na sociedade.

A mudança é muito importante, mesmo porque determinados problemas da sociedade são problemas multidisciplinares. A fome é multidisciplinar, da mesma forma, as exportações, a juventude, são várias questões da sociedade que são multidisciplinares. Então, o problema não deve ser endereçado apenas a um ministério, ou secretaria ou entidade. Demanda uma organização que integre e fortaleça o aspecto multisetorial, e isto só é possível concretizar com um desenho, com um programa que nasça não na estrutura organizacional, mas que nasça dos problemas, nos objetivos que se quer atingir. Muda a lógica da responsabilização, porque o programa dá transparência e permite a relação entre dinheiro gasto e os objetivos a serem atingidos, e, portanto, permite uma avaliação de responsabilidades de todos os gestores, em todos os níveis, do ministro ao gerente do programa. Permite que a sociedade e que o Congresso Nacional avaliem e, portanto, a responsabilização fica muito mais clara.

A mudança torna possível também uma nova visão da articulação em parcerias, porque atingir um objetivo na sociedade não depende só de

recursos fiscais: depende de uma soma de recursos do Governo e da sociedade. Aliás, todos os recursos são da sociedade, mas é preciso distinguir os recursos fiscais e os recursos não-fiscais. Atingir um objetivo pode ser conseguido pela articulação de recursos do orçamento, de recursos do setor privado, de recursos da União, dos estados e municípios e recursos do terceiro setor. Para isso acontecer há que ter uma relação clara e lógica. E o programa é isso, é o espaço da negociação e da articulação de recursos para se atingir os objetivos.

Muda também a lógica da avaliação. A avaliação pode se centrar nos objetivos, e não exclusivamente nas organizações, o que dá muito mais consistência à avaliação, muito mais eficácia, e instrumentaliza o controle social.

Essas coisas todas enriquecem o conceito que o Governo Federal brasileiro vem usando do primeiro fundamento: a integração plano-orçamento-gestão, que é o programa, não como uma codificação, mas como algo vivo de gestão, de mobilização, de criatividade, de informação, de conhecimento, de vontade, de recursos e de participação dentro e fora do governo, com a sociedade. É esse o desenho.

O segundo fundamento a ser discutido é que não basta ter uma coleção de programas, como também não basta ter agências (como, por exemplo, o modelo sueco que tem um grande número de agências e um núcleo estratégico pequeno). É necessário que todas essas ações se subdividam em programas ou organizações e tenham um sentido único. Que não se estimule uma fragmentação, mas que haja uma divisão para bem gerenciar, dentro de uma unidade, e para isso não basta o cenário de um ano do orçamento e de quatro anos do PPA. É necessário que o PPA e o sistema de planejamento vejam o futuro, tenham uma visão estratégica, e é a visão estratégica que dá coerência e consistência à atuação de todos os programas e organizações.

Então essa é uma peça importantíssima neste modelo que nós estamos praticando. É a visão de longo prazo, do que se deseja construir no futuro, e não apenas no campo conceitual, mas traduzida em investimentos no campo social, ambiental, da informação, do conhecimento, da infra-estrutura.

E é essa visão que está também sendo aprendida, se bem que há mais tempo, há quase dez anos. É a visão dos eixos nacionais de integração, tendo como princípios fundamentais o território, a sustentabilidade e a governança, ou seja: a visão estratégica, a visão do

futuro desejado, que o orçamento, o plano e a gestão ajudam a construir. Essa visão de longo prazo tem que estar referenciada no espaço, no território, porque a sociedade está no território, e é lá que está a demanda. Não se deve ter um plano que seja a soma dos planos da educação, da saúde, do meio-ambiente, do transporte, da energia, e sim algo que nasça na sociedade, no território, e que isso, caminhando para trás, dando lógica, seja integrado no plano.

Essa é a grande diferença da visão de desenvolvimento regional que está sendo praticada e em contínuo aperfeiçoamento. É uma visão estratégica de longo prazo, que leva em conta as diferenças da Amazônia, do Nordeste, do Sudeste, do Centro-Oeste, do Sul e as suas potencialidades, demandas, particularidades sociais, ambientais e econômicas. Sabe-se hoje que isso tem um efeito desconcentrador do desenvolvimento. Quando um plano é a soma dos planos dos setores corre-se o risco da concentração, porque se dirige à maior demanda. Quando o plano tem referência no território, consegue perceber as vocações, as potencialidades, e constrói uma desconcentração espacial e também a redução das disparidades sociais que são fundamentais na realidade brasileira.

Essa visão estratégica tem que ter legitimidade democrática. O Avanço Brasil tem esse nome porque assim se chamava a proposta de governo do presidente candidato. As propostas de governo, os programas que estão sendo discutidos agora, são o pilar importantíssimo da visão estratégica, porque é isso que tem legitimidade democrática, e não a formulação simplesmente metodológica e teórica de planejamento. Lógico, os programas devem ser trabalhados, acrescentando informações, preparando, detalhando para dar consistência tanto no plano do orçamento, quanto no planejamento e na gestão.

Esse é o conceito de programa estratégico. Programa Estratégico é a forma de criar seletividade dentro do plano, para fazer a conexão inteira entre a visão do longo prazo, a visão do orçamento, a visão estratégica, a visão do planejamento e a visão da gestão no dia-a-dia. É isso que dá a capacidade e está dando capacidade. Está sendo gerado um superávit primário substancial desde 1998, realizado porque há uma seletividade na alocação dos recursos e no gerenciamento dos programas considerados estratégicos.

Veja-se os resultados no campo social - diga-se, de passagem, onde estão os melhores resultados do Avanço Brasil: no campo ambiental, da

infra-estrutura. Na área de infra-estrutura está se conseguindo levar adiante grandes projetos cujo custo elevado seria difícil de atender num ambiente de escassez de recursos, já que a tendência é atender muitas demandas menores, localizadas, e deixar em segundo plano os projetos estruturantes do desenvolvimento brasileiro. Daí a importância destes dois conceitos: de programa, e da visão estratégica.

O último ponto trata dos desafios. O novo PPA começa no dia 31 de agosto de 2003. O novo governo tem que encaminhar ao Congresso Nacional o plano 2004-2007. Essa é uma grande oportunidade de introduzir melhorias e endereçar desafios, problemas e dificuldades que foram encontrados na implementação. Serão abordados aqui seis desses grandes desafios.

O primeiro deles é a visão estratégica. Essa metodologia de plano integrado, voltado a objetivos na sociedade, significa ter organizações adaptativas, abertas ao ambiente externo para captar as demandas, para sintonizar as ações às demandas. Isso pressupõe uma nova postura estratégica. Então a gestão estratégica, o planejamento estratégico difundido, adotado pelas organizações, é algo fundamental para que esse modelo dê ainda mais resultados. E a experiência mostra que as organizações com capacidade de refletir sobre o seu cliente, o cidadão, o seu ambiente, as transformações, o seu futuro, são as organizações que adotam o PPA com mais eficácia.

O segundo desafio é o da organização. É fazer funcionar para valer o programa Comunidade Gestão. E isso significa ajustar funções e objetivos dentro de uma organização tradicional, do Governo. Isso é algo que tem dentro de si um conflito, entre as funções que são importantes, e os objetivos que também são importantes. Esse conflito tem que ser administrado atuando sobre vários aspectos: estrutura, recursos humanos, sistema de controle e vários aspectos que compõem a organização. Esse é um desafio importante. Hoje os programas estão nos ministérios, no Governo como um todo, e em várias entidades. Essa evolução organizacional para um foco das organizações em objetivos, na sociedade, na efetividade, na eficiência, na eficácia, pede um aperfeiçoamento das organizações, e elas estão se aperfeiçoando, um processo que deve seguir adiante.

Outro grande desafio é a informação gerencial. A organização por programa dá transparência, mas também demanda informação. E num ambiente como o atual, de políticas descentralizadas, onde muitas delas

vão ao município, há necessidade de uma infra-estrutura de informação, com capacidade de capturar, sentir e medir a informação que vem lá da ponta para a administração do Governo Federal, para realmente relacionar a execução financeira com a execução física. É isso que permite aferir a qualidade do gasto. A percentagem de ações para as quais é possível relacionar o dispêndio ao resultado físico obtido encontra-se hoje a 49% e alguns ministérios já apresentam taxa de 70%. Para fins comparativos, no ano passado, a taxa verificada foi de 37%.

Outro desafio importante são os recursos humanos. E recursos humanos no que se refere à capacidade empreendedora, formação e desenvolvimento de pessoas que internalizem os novos valores da gestão pública. A capacidade de ir em busca de resultados, da articulação, da negociação, a capacidade de formulação, da criatividade, de combinação de recursos que estão dentro e fora do Governo, que necessita de um perfil muito próprio para alcançar resultados. É o empreendedorismo dentro do Governo, e este é o desafio, que conta muito com a colaboração do desenvolvimento de recursos humanos no sentido amplo, não só com treinamentos, mas com uma série de condições. Este é sem dúvida um desafio para o PPA 2004-2007.

O quinto ponto a ser mencionado é da avaliação. Está sendo praticado um conceito muito importante que é a distinção entre avaliação e controle. Controle busca a conformidade. Conformidade com as leis, com os procedimentos, com os parâmetros do programa. É uma avaliação independente, feita por terceiros. Terceiros ainda que dentro do governo, mas terceiros, e não aquelas pessoas envolvidas na execução.

A avaliação envolve o conceito de aperfeiçoamento contínuo, algo copiado da gestão da qualidade. É a avaliação que tem por objetivo um processo de análise e discussão para entender as deficiências e virtudes, planejar o ciclo seguinte, e aperfeiçoar continuamente o plano, o orçamento e a gestão. Esse é o sentido.

Trata-se de um processo que começa com a auto-avaliação do gerente do seu programa, que depois interage com o seu monitor, e depois o ministério soma isso tudo e interage com o Ministério do Planejamento. É um processo que leva cinco meses dentro de um ano, mas essa discussão é a construção de um pacto de boa vontade, de aperfeiçoamento, tanto da parte do executante quanto da parte de quem monitora e observa.

O último desafio para o novo PPA é a otimização de recursos. Se no primeiro plano, o grande desafio foi construir os fundamentos para sua

integração, orçamento e gestão, este novo PPA tem um grande desafio que é a otimização de recursos, é o redesenho dos programas, é a busca da redução de custos, e muito importante, da capacidade de articular recursos públicos e privados com as novas metodologias e parcerias entre o público e o privado. Trata-se de desenvolver o Plano para além dos recursos fiscais, do financiamento por recursos fiscais, e ampliar a base de financiamento somando recursos amplos, de diferentes setores, como também recursos financeiros, humanos, materiais, informação, conhecimento e capacidade de gestão. Esta é a essência da gestão empreendedora: ter a capacidade de juntar isso para concretizar objetivos.

Este foi um grande desafio. A escassez de recursos foi uma nota importante nestes anos que estamos com ajuste fiscal, e continuará requerendo a otimização de recursos. Está por último aqui, mas talvez seja o principal desafio da implementação que está sendo conquistado.

Para concluir, gostaria de reforçar o ponto inicial: o da gestão para o projeto de desenvolvimento, da gestão integrada com o plano, com o orçamento e com as demais dimensões da administração pública. É isso que dá sentido estratégico à reforma do Estado na sua dimensão institucional e gerencial. Isso, articulado com o projeto que a sociedade deseja, é que dá sentido estratégico à reforma do Estado.



# A MELHORIA NA QUALIDADE DO PROCESSO ALOCATIVO DOS GASTOS PÚBLICOS: REFORMA ORÇAMENTÁRIA

Helio Tollini

Antes do processo Constituinte de 1987, evidenciava-se a necessidade de se promover uma reforma no ciclo de gestão da despesa pública. O modelo até então vigente, calcado, fundamentalmente, nos ditames do Decreto-lei nº 200, de 1967, acarretou excessiva fragmentação institucional do orçamento. Assim, em nome do princípio da descentralização, verificava-se a proliferação de entidades com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, que figuravam nos orçamentos apenas de forma global, o que retirava do Congresso Nacional e da sociedade a possibilidade de conhecer previamente a programação de parte considerável da lei orçamentária. Agravando essa situação, outra parcela significativa de recursos e despesas públicos ficava efetivamente de fora da programação orçamentária, embutida no orçamento monetário ou nas contas da previdência social.

Após a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional e a transferência dos fundos e programas de crédito do Banco Central para o Ministério da Fazenda em 1997, a Constituição de 1988 determinou que as entidades autônomas passassem a ter suas programações detalhadas na lei orçamentária como qualquer unidade fiscal, e que as despesas com a previdência social também fossem incorporadas à lei, sob a forma do orçamento da seguridade social.

Desse modo, completou-se o movimento no sentido da centralização orçamentária, o que resultou em maior abrangência e complexidade da lei, situação essa que tornou necessárias a simplificação e a adequação na forma de apresentar as informações, o que seria obtido mediante a reestruturação de duas classificações básicas: a da natureza da despesa e a funcional-programática.

Nesse sentido foi introduzida, em 1990, com o respaldo da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, uma nova classificação de natureza de despesa, para vigorar, apenas, no âmbito da União. Tratava-se de uma forma mais agregada de trabalhar a despesa na lei orçamentária, por

intermédio de grupos de despesas, ao invés do elemento de despesa, que, desde a Lei nº 4.320, de 1964, era utilizado pela União, Estados e municípios na estruturação dos orçamentos. O grupo de despesa representa um conjunto de elementos de despesas, tal como o elemento era, por sua vez, um conjunto de objetos de gasto.

Com essa forma mais agregada de apresentação dos orçamentos, permitiu-se maior flexibilidade ao gestor público para, em função dos seus objetivos, proceder ao detalhamento dos elementos de despesas (insumos).

Quanto à reestruturação funcional-programática, que tratava justamente da organização dos objetivos da despesa, não foi possível, à época, avançar-se na desejada reestruturação, face à própria complexidade da matéria e em razão da enorme resistência de certos setores da administração pública, mais arraigados ao comodismo que a classificação em questão oferecia.

Somente foi possível proceder-se à reestruturação da funcional-programática a partir do exercício de 2000, o que significou a revogação da Portaria nº 9, de 1974, que a havia instituído. Com tal medida tornou-se viável a implementação do novo modelo gerencial de planejamento e orçamento, voltado para a solução de problemas e obtenção de resultados.

Em termos mais conceituais, a reforma absorveu fundamentos do planejamento estratégico público (realidade problematizada e planejamento compromissado com a ação), da administração estratégica corporativa (o programa como unidade autônoma de gestão, à semelhança das unidades estratégicas de negócios do setor privado) e de um orçamento-programa simplificado (o programa como único módulo integrador entre plano e orçamento).

Nessa nova concepção o programa deixou de ser, como era anteriormente, uma mera classificação de despesa, e passou a ser visto como um instrumento para resolver problemas ou aproveitar oportunidades. E as funções, desdobradas em subfunções, permaneceram como um classificador de área de despesa, válido para todas as unidades da Federação (Portaria nº 42, de 1999).

O orçamento assumiu nova feição, entendido, agora, como um verdadeiro orçamento por produtos e resultados, em acordo, portanto, com a filosofia prevalecente em quase todos os países que recentemente têm experimentado reformas em seus processos orçamentários. Entende-se

como produtos os bens e serviços públicos e, como resultados, os problemas resolvidos ou, melhor ainda, as oportunidades aproveitadas.

Verifica-se, pois, a predominância do enfoque produtivista em relação ao processo orçamentário, situação que assume primordial importância por visualizar o orçamento como a materialização das funções de produção do setor público. Daí a necessidade de se identificar com precisão o ciclo produtivo que está sendo orçamentado, isolando-se, assim, aquelas despesas que não estejam relacionadas com o núcleo produtivo do orçamento (operações especiais).

Outro aspecto de fundamental importância para a melhoria do processo alocativo dos recursos públicos foi a superação do problema inflacionário. A inflação crônica e crescente dos anos 80 e início dos 90 inviabilizava todos os esforços de tornar o orçamento um instrumento efetivo de gestão da coisa pública. Havia uma dissociação completa entre as estimativas das receitas – baseadas em parâmetros de inflação que não ocorriam – e a realidade da arrecadação. A inflação corroía as dotações durante o exercício, distorcendo o seu poder de compra e exigindo alterações orçamentárias de grande monta, o que foi sanado, a partir de 94, com a estabilização dos preços pelo Plano Real.

Cabe lembrar que, em conseqüência do patamar bem mais baixo da taxa de inflação, ficou exposta toda a rigidez introduzida no orçamento pela Constituição de 1988. Passamos a conviver com um quadro agudo de escassez de recursos fiscais, o que acabou sendo um dos fatores determinantes que levaram às severas restrições fiscais impostas a partir da implementação do Programa de Estabilização Fiscal - PEF em 1998.

O PEF provocou significativas mudanças nos processos de planejamento e orçamentação brasileiros. A partir do projeto de lei orçamentária para 1999, os orçamentos federais passaram a ser elaborados e executados levando em consideração metas fiscais de resultado primário predeterminadas, estabelecidas na legislação. Com isso, tais metas começaram a fazer parte do processo e, embora não explicitamente, condicionaram também a elaboração do Plano Plurianual - PPA 2000-2003, passando a ser fundamental para o planejamento de curto e médio prazo.

Do exercício de 2000 em diante, introduziu-se a prática de fixar a meta de resultado primário na LDO, sendo necessário seu cumprimento na elaboração do projeto, na sanção e na execução ao longo do exercício. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, toda essa

prática, que até o momento estava circunscrita ao Poder Executivo Federal, foi institucionalizada definitivamente, estendendo-se para os outros entes da Federação.

A importância de tal decisão foi percebida pelo Congresso Nacional - que manteve metas primárias em todas as LDOs aprovadas até hoje - comprovando o seu comprometimento, e também o de toda a sociedade, com as medidas de ajuste fiscal adotadas para a economia brasileira.

Os processos de elaboração, acompanhamento e execução orçamentária tiveram de se adaptar à obrigatoriedade de cumprir a meta de resultado primário. Assim, foi necessário um aperfeiçoamento, provocando a introdução de novos conceitos para a despesa governamental, que passou a ser discriminada em despesa financeira, obrigatória ou discricionária.

A divisão entre despesa financeira e não-financeira tem por objetivo diferenciar as despesas que impactam o resultado primário - primária ou não-financeira - das que não impactam - financeira. Já a divisão entre obrigatória e discricionária visa a determinar quais despesas, entre as primárias, possuem precedência na alocação de recursos, por se tratarem de obrigações constitucionais ou legais e quais as que conferem ao administrador público a liberdade para deliberar sobre a sua programação e execução.

O período recente certamente será lembrado pela história como de inflexão na condução da política fiscal. O combate à inflação introduziu seriedade no manejo da política monetária e fez da responsabilidade fiscal uma conquista, assimilada pela sociedade, e que será cobrada dos futuros governantes.

Entretanto, pouco se fala de outra conquista, também fundamental: a pacífica revolução levada a cabo na área social. Nunca se priorizou tanto o social, nem se foi tão transparente nos critérios de distribuição dos recursos para aquelas ações que formam a necessária rede de proteção para os mais pobres.

A prioridade para o social começa na alocação de recursos. Além das vinculações para esse segmento estabelecidas na Constituição de 1988, durante os últimos anos foram garantidos ainda mais recursos, como as novas despesas obrigatórias com os benefícios assistenciais da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS aos idosos e deficientes e com a complementação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF aos estados menos favorecidos, ressaltando-se ainda a recente garantia constitucional de uma

alocação mínima em ações e serviços de saúde, crescente com o PIB nominal.

Sete anos atrás quase todo o orçamento nas áreas de saúde, educação, trabalho e assistência social era empenhado discricionariamente, não existindo forma de os estados e municípios, e muito menos a sociedade civil acompanharem a execução de suas despesas. O Governo Federal alterou profundamente o foco dos programas sociais nesse período. As ações, antes genéricas e indefinidas em seu alcance, ganharam em eficiência e qualidade ao centrarem-se em público-alvo melhor identificado, como nos casos da bolsa-escola e da bolsa-alimentação.

Hoje, a maior parte das dotações da área social é gasta de forma automática, com seriedade advinda da adoção de critérios pré-definidos e públicos de distribuição dos recursos, com transparência para que os estados e municípios possam conhecê-los e neles se enquadrar, recebendo repasses diretos de verbas para as principais ações sem espaço para ingerência política, existindo ainda um forte controle social exercido por diversos conselhos de acompanhamento, formado sempre com a participação de membros da sociedade civil local.

Ademais, não deve passar em claro o fato de que a parcela discricionária da despesa social - não protegida por vinculações de receita ou critérios constitucionais ou legais de fixação - foi sempre preservada em todos os projetos de lei orçamentária encaminhados ao Congresso Nacional e nos contingenciamentos de despesas realizados durante a execução para a garantir o alcance das metas fiscais.

Deve-se ressaltar a importância da reforma conceitual do planejamento e orçamento no sentido de explicitar a atuação do poder público. A nova forma de organização dos orçamentos por programas – com objetivos claros, voltados para resultados medidos pelos indicadores, tendo as ações orçamentárias como meios para sua implementação – propicia condições para um efetivo controle do gasto público pelo Congresso e pela sociedade. Informações detalhadas sobre os programas e as ações encontram-se disponíveis na internet, por intermédio do Cadastro de Programas e Ações.

Também vale frisar o elevado grau de transparência, reconhecida por vários organismos internacionais, com que são tratadas as contas públicas no Brasil, consubstanciada por publicações regulares pré-estabelecidas, inclusive em meio eletrônico, disponíveis para todos os agentes sociais interessados.

## DIFICULDADES E DESAFIOS

Para conferir definitivamente realismo à peça orçamentária, há de se considerar que após a universalização da lei orçamentária no final dos anos 80, a contenção da hiperinflação em 1994, a introdução de metas fiscais em 1998 e a integração com o PPA a partir de 2000, a próxima etapa a ser conquistada refere-se à boa estimativa da receita e à fixação da despesa. Além de um continuado esforço do Executivo para melhorar suas previsões iniciais, contribuiria enormemente se as reestimativas de receitas efetivadas pelo Congresso Nacional fossem mais parcimoniosas.

Esse quadro de receitas superestimadas, aliado à parcimônia nos vetos à lei orçamentária, leva à necessidade de o Executivo proceder a significativos contingenciamentos, o que é absolutamente indesejável num processo orçamentário ideal. A imprevisibilidade introduzida nos cronogramas financeiros da despesa leva a dificuldades de programação pelos gestores, à intempestividade na liberação dos recursos financeiros e à geração de significativos “restos a pagar”.

A rigidez orçamentária, traduzida pelo alto grau de vinculações das receitas públicas e pela quantidade e valor das despesas obrigatórias, torna cada vez mais “apertado” o espaço para o gestor público alocar recursos conforme sua necessidade e realizar o planejamento efetivo de suas ações. Tal problema se agrava na eventualidade de um esforço fiscal adicional, dada a significativa dificuldade de ajustes nas reduzidas despesas discricionárias.

Outra pendência refere-se à paralisação da tramitação das propostas da lei complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, que substituiria a Lei nº 4.320, de 1964. Infelizmente, até hoje não temos, ainda, essa nova lei complementar que disporá sobre a organização dos planos e orçamentos.

Em termos de programação, dois aspectos merecem destaque: o primeiro refere-se à necessidade de melhorar o processamento dos problemas, a fim de evitar o que ocorre, eventualmente, quando em vez de serem enfrentadas as suas verdadeiras causas, são enfrentados os seus efeitos, comportamento esse que contribui para o agravamento dos problemas.

O outro aspecto trata da necessidade de se buscar algumas definições básicas como, por exemplo, em relação ao gerente: Qual o seu

posicionamento ante a estrutura administrativa dos órgãos? Deve ser um fiador de resultados ou fiscal de produtos? Um gerente para cada programa ou somente para alguns programas estratégicos?

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se ver o orçamento menos como um instrumento do planejamento, passando-se a focalizar o planejamento como uma função do orçamento. Em vez de orçamentar planos, como sempre se tentou fazer com pífios resultados, planejar os orçamentos.



# AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL – PPA<sup>1</sup>

Yasuhiko Matsuda

Será apresentado a seguir um resumo do relatório que uma equipe do Banco Mundial preparou há mais ou menos dois anos, sobre o modelo do PPA. O trabalho foi feito em colaboração com a SPI (Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) e outros órgãos do Governo Federal, principalmente o Ministério do Planejamento, mas também os Ministérios dos Transportes e da Saúde, onde fizemos estudos de caso na área de gestão de desempenho para avaliarmos o grau de implementação do modelo de gestão.

O objetivo do estudo - sempre que o Banco Mundial faz um estudo para um país - era oferecer uma perspectiva independente e levantar questões e críticas para o tema de reformas, políticas públicas e, neste caso, em primeiro lugar, entender como era o modelo do PPA.

Este novo modelo era desconhecido e, após uma reunião com a SPI, surgiu a idéia de fazer uma pequena avaliação sobre o modelo do PPA do ponto de vista da gestão pública, estudar o PPA como instrumento para melhorar gestão pública.

Dado que o PPA é uma iniciativa muito complexa com várias dimensões, e os recursos e tempo para a realização do estudo eram limitados, estes foram concentrados na investigação de dois aspectos. Primeiro, se o PPA está melhorando a cultura de desempenho, se está facilitando a mudança na administração pública na direção de um modelo de gestão por resultados. Com essa finalidade foram realizados os estudos de caso, tentando ver dois setores diferentes: saúde e transporte, que são importantes do ponto de vista do desenvolvimento do País.

Outra pergunta, sobre a qual esta apresentação está enfocada, refere-se à análise do PPA como instrumento de alocação de recursos, que é o papel original do Plano. Foi montada uma equipe para responder a

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida

essas perguntas e, basicamente, a conclusão foi muito positiva, em vários sentidos.

Em primeiro lugar, o PPA foi considerado consistente com as tendências internacionais nas áreas de reforma do Estado. Sobretudo com a reforma do sistema orçamentário, respeitadas as características particulares do Brasil, o que é interessante.

Duas tendências internacionais foram relevantes para a nossa avaliação. Nesses últimos anos alguns países desenvolvidos, como Inglaterra, Estados Unidos, Nova Zelândia e Suécia, têm desenvolvido uma série de iniciativas para colocar o sistema de orçamento como instrumento para facilitar a mudança na direção de uma gestão por resultado. E o sistema de orçamento baseado no desempenho, para expressar de uma forma simplista, é um sistema que de alguma forma tenta interligar a alocação de recursos ao desempenho do governo, por intermédio do desenvolvimento de indicadores de desempenho, avaliação etc.

Uma das lições internacionais até o momento, sobre a implementação desse tipo de reforma, é que é importante ter um sistema para facilitar a gestão por desempenho. Não basta ter apenas um sistema orçamentário voltado para esse fim. Então, uma das perguntas importantes para avaliar o PPA diz respeito a se o Brasil tem essa condição, para que o PPA possa ter impacto na mudança cultural e gerencial da administração pública federal.

A segunda tendência interessante é a adoção da plurianuidade no processo orçamentário. A decisão orçamentária continua sendo anual, mas os mesmos países que mencionei desenvolveram um marco de gasto público, de dois ou três anos, além do ano fiscal, para poderem tomar decisões orçamentárias sabendo do custo fiscal a médio prazo das políticas e programas existentes. Isso é muito importante pelo menos por duas razões. Primeiro, para manter consistência entre o marco fiscal do país e assegurar a disponibilidade de recursos necessários para a implementação dos programas. E segundo, mantendo esta consistência entre marco macroeconômico e alocação de recursos, pode-se garantir uma maior previsibilidade da disponibilidade dos recursos para os gestores do programa, sem a qual é muito difícil implementar programas e ser cobrado pelo seu resultado.

Para a condução do estudo foi feita em primeiro lugar uma observação do PPA e da sua história e, olhando-o como instrumento para alocar recursos às prioridades do governo, não ficou muito claro quais eram as

prioridades. O instrumento para identificar prioridades não é o PPA e sim a LDO. Então, as prioridades da LDO: a cada ano são definidas para o próximo ano uma série de ações e programas que serão prioritários. Para o ano 2000 não havia esta definição na LDO, e essa definição tem um impacto importante na alocação de recursos orçamentários pelo Congresso, conforme será comentado a seguir.

Anexa à LDO há uma lista de programas e ações, mas sem explicação de por quê estas são as prioridades. Além disso, as prioridades mudam de um ano para outro e também não há explicação para isso. Então, para um ator de fora do Governo, e para a sociedade, seria útil ter uma maior clareza de por quê essas são as prioridades do governo.

Duas perguntas foram feitas sob esse aspecto: a relação entre as prioridades definidas na LDO e alocação de recursos, já comentada, e as mudanças nessas alocações durante a execução do orçamento.

Em muitos países a experiência mostra que a priorização se faz, na realidade, durante a execução. O orçamento muda muito durante a implementação de programas. Então se queria analisar como isso acontecia no Brasil.

No ano 2000 as prioridades não estavam muito claras, mas em 2001 e 2002, foi editada uma LDO que definiu prioridades. Em seguida, a SPI, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o Ministério do Planejamento e o Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro, introduziram uma inovação na execução financeira, que é realmente um dos instrumentos que aloca recursos durante o ano fiscal.

O quadro 1, que contém dados da SPI, compara programas não-estratégicos e estratégicos. A parte azul indica os programas que receberam mais recursos pelo Congresso do que o executivo tinha proposto no Projeto de Lei do orçamento. A parte amarela mostra programas que receberam a mesma quantidade, e a vermelha, os que receberam menos.

Em 2000, o quadro está bastante ruim, mas melhorou bastante em 2001 e 2002, onde os programas estratégicos receberam mais recursos, em maior proporção, que os programas não-estratégicos. Já houve um avanço. Só o fato de ter estas prioridades definidas na LDO ajudou.

No decreto de execução financeira de 2001, foi introduzida uma inovação separando a alocação de limites de empenho entre programas estratégicos e não-estratégicos, procurando alocar mais, ou proteger, a alocação dos programas estratégicos mais do que os não-estratégicos.

Os dados do quadro 2 mostram, claramente em alguns casos, que os programas estratégicos foram melhor protegidos do que os programas não-estratégicos. Este é um outro avanço significativo de alocação, mas não de execução.

Antes de analisar a execução financeira, serão retomadas algumas características bastante conhecidas das finanças públicas no Brasil, que impactam a aplicação do PPA e qualquer outra atividade na administração pública. A realidade é que o ajuste fiscal vai continuar sendo uma necessidade. Além disso, as finanças públicas no Brasil se caracterizam por um alto grau de rigidez orçamentária. Oitenta por cento, ou mais, dos gastos públicos basicamente são comprometidos e não podem ser ajustados, pelo menos dentro do ciclo orçamentário. Tem um outro problema, que é o de que o orçamento sempre é aprovado um pouco acima do limite de recursos que o País realmente pode gastar devido à inflação.

Então o Governo tem que ajustar, desde o primeiro momento de implementação do orçamento, através do decreto de execução financeira. E a maior parte do corte recai sobre certos tipos de programas, basicamente projetos de gastos capitais e inversões públicas. Estes programas são os que mais sofrem as conseqüências dessas características das finanças públicas no Brasil, e muitos programas estratégicos são deste tipo, o que revela a ocorrência de um problema.

Os dados apresentados a seguir são todos do ano 2000, e a situação dos anos 2001 e 2001 não foi avaliada. Pode ser que a situação tenha melhorado, mas levando em conta que a situação fiscal está um pouco mais difícil em 2002, parece pouco provável que a situação tenha mudado muito.

Verificaram-se diferentes níveis de execução financeira, comparando o que foi aprovado na lei e o que foi empenhado, dividindo em programas estratégicos e não-estratégicos. Em alguns casos, os programas não-estratégicos tiveram um nível de execução mais alto, porque têm muitos programas obrigatórios, como a Previdência.

O relatório de avaliação do PPA de 2000 oferece um dado interessante, um pouco subjetivo, mas muito revelador. Foram selecionados 25 programas estratégicos com problemas de execução financeira. E depois procurou se verificar no relatório de avaliação do PPA se os gerentes desses programas haviam identificado como obstáculos a falta de recursos, ou a imprevisibilidade do fluxo de recursos.

O quadro 4 mostra que, efetivamente, esses programas estão concentrados em alguns Ministérios, como Meio Ambiente e Transporte, principalmente. Sete e seis programas, respectivamente, dos 25 considerados, eram dos Ministérios do Meio Ambiente e Transportes. Em cinco dos sete programas do Meio Ambiente, os gerentes vincularam a execução insuficientemente ao problema de recursos. Da mesma forma, cinco dos seis programas considerados do Ministério dos Transportes associaram o problema de execução ao problema de disponibilidade de recursos. Essa é uma pequena evidência para mostrar que o ajuste fiscal realmente está afetando alguns programas, e certamente alguns tipos de programas e setores mais que outros.

Os dados do quadro 5 mostram a mesma coisa, sob outra perspectiva, comparando o Ministério da Saúde e Ministério dos Transportes, e os respectivos níveis de execução, ou níveis de proteção no decreto de execução. O Ministério da Saúde recebeu, no ano 2000, basicamente, muito perto de 100% dos recursos originalmente aprovados, o que contrasta com o Ministério dos Transportes, que sofreu quase 50% de corte, em comparação com o original. Como agravante, foram liberados recursos de repente, em novembro e dezembro, e o Ministério teve que gastar muito rapidamente. Normalmente isso é considerado problemático, do ponto de vista de gestão, porque não se tem previsibilidade, não se pode gastar muito racionalmente quando vem um recurso inesperado. E o Ministério dos Transportes recebeu muito mais recursos liberados de última hora do que o Ministério da Saúde. Ou seja, sofreu o problema de imprevisibilidade muito mais do que o Ministério da Saúde.

Então, a conclusão da avaliação, resumindo, é a de que o modelo do PPA é uma iniciativa séria em comparação com outros modelos semelhantes de alguns países, em que existe um marco de alocação de recursos a médio prazo, mas que não é cumprido. Esses modelos têm, nominalmente, consistência com o quadro macroeconômico, mas que também não é respeitado. No Brasil, o esforço é muito mais sério.

Se esse esforço continuar, irá contribuir, de forma muito importante, para a melhora da gestão pública. Mas existem vários desafios. Um deles, ainda não mencionado, refere-se à incompatibilidade da lógica da gestão por programa e a lógica das organizações existentes. O Governo já está completamente consciente desse aspecto, está tomando várias medidas para ir compatibilizando essas duas tendências, que podem ser contraditórias.

Outro desafio grande é a execução do orçamento, como foi enfatizado. O PPA deve melhorar a identificação das prioridades e a sua comunicação à sociedade. Mas o maior problema é como garantir que, uma vez que os programas estratégicos foram definidos, o sistema orçamentário assegure o fluxo de recursos para a sua implementação. É um desafio muito grande. Mas esse não é um problema que afeta a todos os programas. O problema está concentrado em algumas áreas, e todos esses pontos já estão reconhecidos no relatório de avaliação 2001. Este relatório é muito crítico, em alguns aspectos, de forma bastante aberta e honesta, o que é raro em um relatório de governo. Sendo assim, o Ministério do Planejamento merece ser parabenizado pela franqueza com que produziu este relatório, mas o desafio é tomar medidas para corrigir as fraquezas que foram identificadas.

E nesse sentido, auxiliando a reflexão, foram percebidos três tipos de desafios para o PPA. Primeiro, o desenho do PPA pode ser melhorado do ponto de vista técnico. Como menciona o relatório de avaliação de 2002, os programas não têm custo de pessoal alocado para cada programa, e esse é um ponto que já foi bastante discutido. A pergunta é: como fazer isso? Não é fácil tecnicamente, mas é necessário.

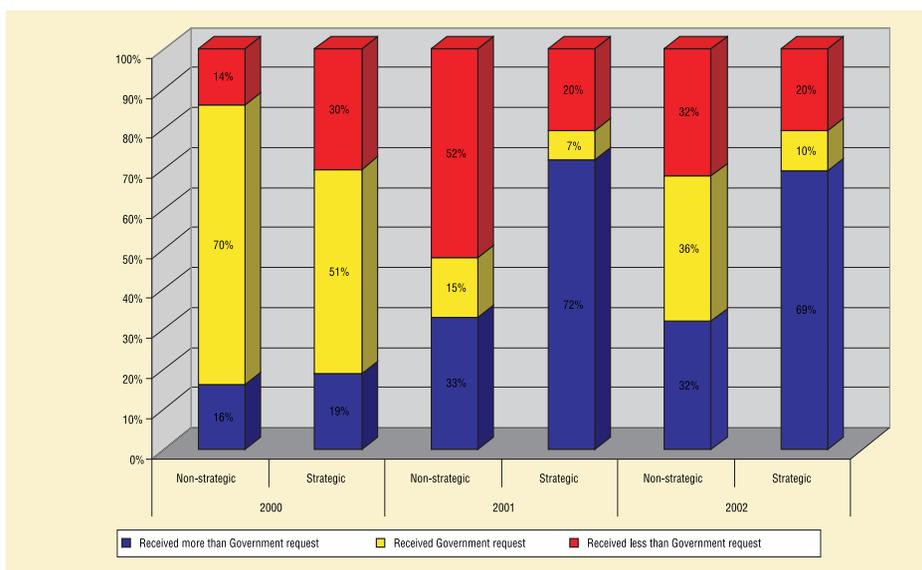
Há outras duas dimensões que estão fora do PPA, propriamente, mas que podem ter um impacto muito importante e afetar a sua sustentabilidade e consolidação. Primeiro, o PPA não vai ser bem sucedido sem reformas complementares para avançar as mudanças em direção à gestão por resultados, por desempenho. O sistema é interligado: sem um sistema de gerenciamento de recursos humanos que aprimora desempenho, o PPA não vai ter sucesso. O mesmo vale para o sistema orçamentário e outros aspectos da gestão pública.

A terceira dimensão, ainda mais difícil, refere-se aos problemas estruturais da economia política do país. Trata-se de características estruturais das finanças públicas, como a rigidez orçamentária relacionada a questões fiscais intergovernamentais, e a dinâmica política, que influencia o processo orçamentário e a tomada de decisões de políticas públicas. A esse respeito foi mencionado, muito rapidamente, o problema da inflação do orçamento pelo Congresso, um aspecto bem conhecido que não tem uma solução fácil no Brasil.

Sem cuidar desses problemas, a concretização do potencial do PPA vai ser limitada e, talvez, se o PPA não puder ter resultado concreto, será muito fácil para o próximo Governo torná-lo um símbolo ou uma rotina

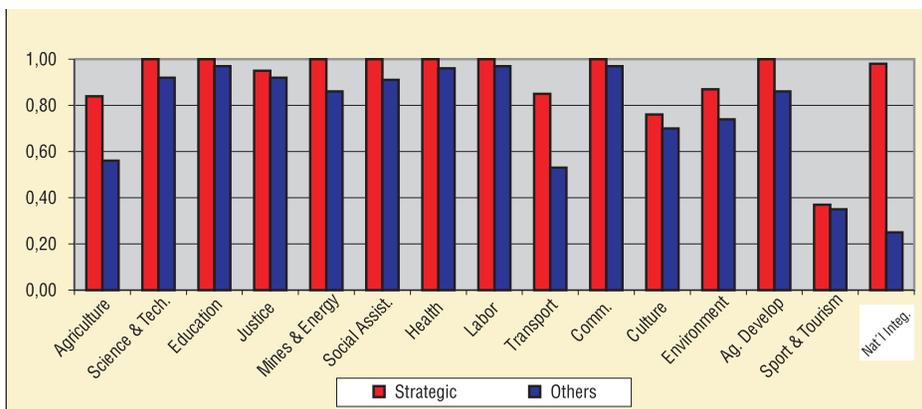
sem conteúdo, o que seria um dos perigos mais importantes para o futuro do PPA.

**Quadro 1**  
**Prioridades e alocações orçamentárias do PPA 2000-2002**



Fonte: SPI

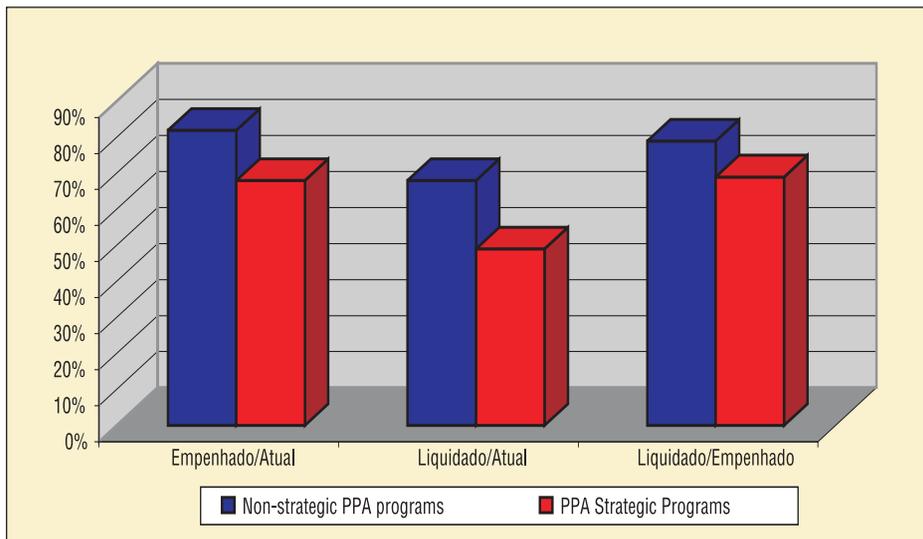
**Quadro 2.**  
**Alocação de despesas seleccionadas na LOA e no Decreto de Execução Orçamentária. 2001**



Fonte: Banco Mundial

### Quadro 3.

#### Execução do PPA 2000. Taxa média de execução orçamentária



Fonte: Banco Mundial

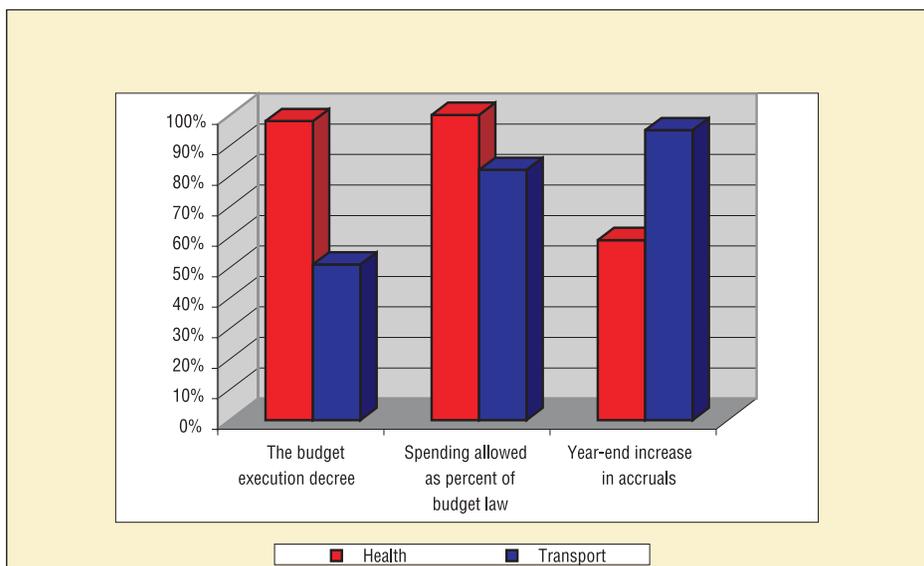
### Quadro 4:

#### Distribuição setorial de programas com baixa execução

Ministério	Programas com baixa execução por problemas de recursos/programas com baixa execução	Média de execução de programas estratégicos em cada Ministério	Média da taxa de execução para todo o Ministério
	Número de programas	%	%
Meio Ambiente	5/7	38	73,8
Transportes	5/6	38	66,8
Presidência e Desenvolv. Urbano	1/3	42	68,6
Comércio Exterior e Indústria	1/3	43	79,1
Minas e Energia	1/1	49	72,1
Agricultura	1/1	27	80,1
Saúde	1/1	59	96,4
Cultura	0/1	15	83,3
Tribunal Fiscal	0/1	47	99,8
Comunicações	0/1	57	83,7

Fonte: Banco Mundial

Quadro 5.  
Execução dos programas nos Ministérios da Saúde e dos Transportes, 2000



Fonte: Banco Mundial



# A EXPERIÊNCIA DE REFORMA NOS ESTADOS<sup>1</sup>

Ana Benvinda Teixeira Lage

Minha percepção do processo da reforma no âmbito dos estados se confunde um pouco com a minha própria trajetória no setor público. *Estou* Secretária de Administração por apenas dois anos. Sou funcionária pública estadual, auditora fiscal e toda a minha carreira se desenvolveu na área fazendária. Assim, vou intercalar o sentimento de como esse processo de reforma foi percebido por mim e por toda a administração pública na Bahia.

Em primeiro lugar, falarei um pouco da reforma administrativa nos anos 90, qual o contexto desta reforma no Estado da Bahia, e quais são as tendências gerais e as perspectivas dos estados diante destes cenários.

Sou vice-presidente do Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD, e este tem sido um fórum importante e até indispensável para todos os secretários de administração, sobre os quais existe uma grande cobrança referente aos processos de modernização dos estados brasileiros.

Começaremos então, pelo contexto da reforma administrativa nos estados brasileiros.

Primeiramente, surgiu o acirramento do processo de globalização, com uma ampla cobrança por todo o País, também sentida nos estados, para que houvesse o aprimoramento sistemático de suas ações.

Outro aspecto importante era a dívida externa, a necessidade de discussão e renegociação dos juros atrasados para que o Brasil, em 1994, pudesse novamente fazer parte da comunidade financeira internacional.

Por último, e não menos importante, havia uma crise no modelo de gestão. Não há dúvida de que, sob qualquer ótica, existe um grande problema de gestão no setor público. Este é um grande desafio, pois embora tenhamos avançado em muitos aspectos e implementado ações

---

*Gravação da palestra proferida*

importantes, é necessário avançarmos muito mais no tocante ao tema “crise da gestão”.

O início da reforma na Bahia começou em março de 1991. Era necessário que o Estado voltasse a trilhar o caminho da responsabilidade fiscal, haja vista que a Bahia tinha uma dívida externa, a exemplo do que acontecia no País, realmente atrasada. Ademais, não se pagavam os juros e alguns encargos sociais também estavam atrasados, pressionando a dívida interna havia mais de seis anos. Tanto o banco de desenvolvimento quanto o banco estadual estavam em situação difícil, uma vez que eram intermediários nos empréstimos da dívida interna.

O trabalho iniciado, a partir de então, foi no sentido de fazer o estado retornar ao trilho, com foco também na questão da governança. Houve, por parte da maioria das secretarias de Fazenda, uma coordenação, com um nível fantástico de competência, feita pelo Ministério da Fazenda. Tínhamos uma visão muito boa e sabíamos qual seria o resultado, de sorte que, em 1997, quando vieram as leis que definiam todos os parâmetros da reforma e tudo que era necessário em torno do ajuste fiscal, a exemplo da lei 9.496, já se havia avançado muito. Tudo isso culminou, efetivamente, com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, fechando todos estes pontos determinantes, mas que ainda não estão concluídos. Esse foi o primeiro passo, o mais importante.

Houve ainda um processo de modernização nas áreas fazendárias, antecipado pela Bahia. Quando um empréstimo do PROMOSEFAZ junto ao BID, para melhoria da máquina fazendária foi concluído, a idéia foi expandida para a área de planejamento e para a área de recursos humanos.

Em 1995, já sob a égide do Plano Diretor da Reforma do Estado, a percepção dos estados não era boa. A agenda fiscal foi muito forte não deixando perceber que tínhamos outros princípios que, na verdade, estavam inseridos nela. A Lei 9.496, como ilustração, dispunha sobre a rolagem da dívida, com metas não apenas relacionadas às receitas, despesas e endividamento, mas também metas referentes à reorganização administrativa e patrimonial, à privatização etc.

Tratava-se então, uma vez mais, da reforma, dos princípios da reforma inseridos no ajuste fiscal. Mas a percepção do Estado sobre estes princípios foi pequena, e por isso perdemos um pouco. Poderíamos ter avançado mais no processo da reforma com relação à transparência, foco no cidadão, desburocratização e outros princípios que eram muito claros à época.

Em outro momento uma ação importante do Governo Federal foi a descentralização vertical das ações da área social. O entendimento não foi o de que esse era mais um instrumento que fazia parte do processo da reforma, e que os estados poderiam também avançar nesse sentido. Desse modo, a perda foi realmente grande, fato que poderia ser minorado se as ações tivessem sido dadas de forma mais articulada no âmbito dos governos estaduais.

Por último, eis que surge o PPA, outra ação extremamente importante. Como instrumento e como programa, ele traz uma nova concepção. É necessário, porém, que associemos todos os princípios do PPA na gestão por programas com os próprios princípios do Plano Diretor da Reforma, visto haver um paralelismo entre eles.

É necessário, entretanto, que avancemos mais. É importante a coordenação do Governo Federal junto ao CONSAD. Que isso seja bem esclarecido para que os Estados avancem neste caminho, quer seja através das suas instituições, programas, ou através mesmo de pessoas, pois o servidor é o ponto mais importante neste momento da reforma. Assim poderemos avançar com maior rapidez.

Os estados sempre têm a expectativa de que o Governo Federal esteja nessa orientação. É fundamental a importância da parceria entre as duas esferas de governo, para que esses princípios, às vezes não percebidos com muita clareza, possam ser trabalhados de forma mais articulada.

Nesse momento, através do CONSAD, discute-se uma operação de crédito com o BID, com a intermediação da Caixa Econômica Federal, e é importante não perder a visão de que é preciso falar de gestão. Principalmente, é preciso levar a melhoria da gestão para o servidor público, já que é ele o responsável pela execução da reforma. Esse processo de envolvimento, ao lado do propósito que o servidor público traz para a sua missão, vai fortalecer, sobremaneira, sua missão como servidor público e certamente vai levá-lo a um processo de realização, fazendo com que o ganho para a instituição “serviço público” seja enorme.

À falta de um projeto de reforma, observa-se a emergência de uma série de práticas reformistas isoladas nos estados, expressas em novas formas institucionais e em mecanismos de melhoria de instrumentos gerenciais, dos quais alguns serão aqui destacados.

Verificam-se muitos avanços no modelo de gestão. Existem experiências importantes e bem sucedidas de organizações sociais, a exemplo de

três no Estado da Bahia, três no Ceará e três em São Paulo, estas últimas na área de saúde.

A terceirização vem acontecendo no Paraná, na Bahia, no Ceará, e em São Paulo, com experiências interessantes. Na Bahia, a terceirização foi feita na área de operacionalização dos hospitais. No Ceará e no Paraná, destaca-se a terceirização da gestão de presídios, uma nova modalidade administrativa.

Com relação à valorização do servidor público, vale ressaltar a implantação de escolas de governo, a instituição de gratificações por desempenho e a criação de novas carreiras. O desenho de novas carreiras, aliás, tem sido um traço comum a alguns estados. A Bahia, por exemplo, acaba de fazer um concurso, com a nomeação dos primeiros 140 gestores governamentais, de uma meta de 800 vagas a serem preenchidas nos próximos quatro anos. Além disso, como instrumento de contato e aproximação com o servidor, temos um portal com todas as informações de que ele necessita.

Muito se avançou no atendimento ao cidadão e na melhoria da qualidade do serviço. Cerca de 15 estados têm experiências bem sucedidas de centrais de atendimento. Muitos estados, destacando Bahia, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e São Paulo, já têm portais de compras eletrônicas implantados. Na Bahia, já se está trabalhando para implantarmos o pregão eletrônico, em fevereiro próximo. Em alguns estados, verificaram-se experiências de ouvidoria.

No tocante aos desafios da reforma, o primeiro ponto a merecer destaque é a incorporação da visão estratégica e do planejamento estratégico no âmbito do setor público. A definição de prioridades é um grande problema, não apenas dos governos estaduais ou municipais, mas do Governo Federal também.

Deve-se avançar na questão da definição de prioridades, bem como nas questões relacionadas às formas de contratação, regime jurídico único e regulamentação da Emenda Constitucional 19.

Outro assunto, talvez o mais importante, por ter um ônus grande nos estados, é a questão da previdência social. Destaca-se a importante atuação do Ministério da Previdência na criação de um conselho nacional para debater o tema. São realizados encontros a cada 60 dias para discutir os problemas de previdência, nos quais tomam parte todos os secretários de administração, tendo cada um seu suplente, e normalmente alguém da área de fazenda.

A avaliação de resultados e a profissionalização do servidor também são pontos em que se deve avançar. O fortalecimento institucional do CONSAD, na concretização das parcerias entre estados, e com o Governo Federal, é extremamente importante no cenário atual.

O processo da reforma vem se dando de forma gradual, e por etapas. Numa primeira etapa, com o restabelecimento do estado de governança e governabilidade do Estado; numa segunda etapa, com a adequação do aparato administrativo e sua prática de gestão aos novos papéis da administração pública.

Dentro da primeira etapa, considera-se como ação importante o próprio reordenamento administrativo do Estado. Na Bahia foram extintos 19 organismos e cerca de 1.537 cargos comissionados. Estamos nos preparando, mais uma vez, para a vinda do gestor governamental. A idéia é de que o gestor vá para o núcleo estratégico, profissionalizando o setor público, já com a premissa de que deva haver redução de cargos comissionados, no âmbito do governo do estado.

O segundo ponto a ser destacado é o saneamento das finanças públicas e a implantação de um rigoroso controle dos gastos públicos. Essa não é uma tarefa concluída e continuamos avançando na direção de implementar cada vez mais ações que venham a se concretizar, e deixá-las como legado permanente na questão do controle do gasto público.

O último aspecto é a implantação do programa estadual de privatização, com a privatização da empresa de energia, do banco estadual, algumas concessões e outras unidades ainda em estudo.

Na segunda etapa, verifica-se a edificação de novos modelos de gestão, organizações sociais, agências reguladoras, terceirização de hospitais, além do gerenciamento por programa, com a Bahia contando atualmente com 82 gerentes responsáveis por 86 programas.

Um foco importante na valorização e profissionalização do servidor: a criação e redefinição de carreiras.

Na questão do atendimento ao cidadão, muito se avançou. Através do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC, implantado em 1995, o Estado já possui mais de 150 ações voltadas para o atendimento ao cidadão. O SAC conta hoje com 22 postos, sendo 8 na capital e 14 no interior. Temos SAC móveis na área de saúde, e documentos circulando por todo o estado. Existe ainda o serviço de atendimento judiciário, que funciona como um pequeno juizado de pequenas causas. Essa é uma

ação fantástica, do poder judiciário, mas inserida dentro dos postos de atendimento ao cidadão.

Na disseminação do atendimento do padrão do SAC, o governo do estado está levando a tecnologia para as delegacias de polícia, com 15 já operando nos moldes desse modelo e 7 em fase de implantação.

Há que se considerar ainda o programa “prato do povo”, que leva refeição a preços subsidiados à população de baixa renda.

No âmbito federal ajudamos a organizar todas as agências do INSS, e fizemos uma parceria recente com o INCRA, na implantação da sala do cidadão.

Ainda na direção de atendimento ao cidadão contamos também com: a matrícula *on line*; os serviços do PROCON; as “Casas da Agricultura”, que levam para o interior do estado todas as ações ligadas a esta atividade; o programa “Polícia Cidadã”; e o serviço da assistência jurídica à criança e ao adolescente.

Na melhoria na qualidade dos serviços, destaque há de ser feito para o PROMOSEFAZ. Financiado pelo BID, este programa vem trazendo o redesenho de processos para três áreas no estado: tributária, financeira e recursos humanos. As ações na área tributária já estão concluídas. 100% dos serviços da área da Secretaria da Fazenda estão na internet e as ações das áreas financeiras e de recursos humanos estão em fase de finalização dos trabalhos.

Foi formatado um importante programa de qualidade em obras públicas. Chamado de QUALIOP, este trabalho é resultado de uma parceria entre o setor privado e o governo do estado, com vistas à maior qualificação do segmento de construção civil.

No segmento de infra-estrutura tecnológica, uma rede está levando conexão para todos os municípios e será concluída no final do ano, contribuindo para a definição de uma política estadual de gestão de tecnologia e disseminação da informação via *web*. A questão da integração do sistema de informação também é importante.

Na área de avaliação de resultados, os avanços ocorrem no sentido de rever indicadores de contratos de gestão, em parceria com a Universidade Federal da Bahia. Esta metodologia deverá ser validada pela Unicamp e pela USP, e será disponibilizada para todas as entidades e governos estaduais que assim o desejarem.

O resultado de todo esse trabalho é um conjunto de indicadores positivos para as ações de reforma administrativa na Bahia. Temos hoje

uma relação dívida pessoal em torno de 44,8%. O PIB baiano cresceu em torno de 16,5% neste período, um pouco acima da média nacional. A arrecadação tributária cresceu 55% em termos reais e há uma intensificação das políticas de atração de investimento, com 233 protocolos de intenções firmados.

Reforma, tendências gerais e perspectivas. A consolidação do ajuste fiscal, avanços em gestão e aprofundamento dos novos modelos, fortalecimento de parcerias com o setor privado, terceiro setor e organismos internacionais. Continuar no processo de valorizar e profissionalizar o servidor cada vez mais. Aprofundar a descentralização das políticas públicas nas esferas subnacionais, regionais e paraestatais. Ampliar a participação do cidadão, cada vez mais, nesse processo de decisão do governo. Impulsionar novas formas de organização do trabalho no processo decisório, através da ampla utilização da tecnologia, da comunicação e informação, ou seja, do governo eletrônico. Eis os pontos a nortear os nossos passos daqui para frente, os quais podem ser definidos em uma frase: “a oferta de impulsos e princípios orientadores transforma as relações de domínio e controle em relações de cooperação e parceria”.



# INOVAÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL: UMA INCURSÃO NO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

José Antonio Gomes de Pinho

## INTRODUÇÃO

A questão da inovação na gestão pública, e mais ainda na gestão municipal, tem chamado a atenção de pesquisadores nos últimos anos no Brasil. O tema ainda carece de muito desenvolvimento conceitual e teórico, mas não é de se estranhar, pois ele é relativamente recente na realidade brasileira. Algumas razões podem ser apontadas para esta situação. Por um lado, o País mergulhou em um período longo de Estado Autoritário onde predominou a centralização no nível federal, retirando poder das municipalidades. Por outro lado, o retorno à democracia no final dos anos 80 é marcado pela instalação de uma nova Constituição em que agora maior poder é conferido aos municípios. Ao lado desta última situação coexiste ainda a emergência de uma crise multifacetada que, em grande parte, corresponde à reestruturação do capitalismo tanto no plano internacional como nacional. Um dos pressupostos da superação desta crise repousa na valorização do nível municipal, valorização essa com duas faces. Uma primeira resulta da transferência de atribuições do nível federal para níveis subnacionais, principalmente o municipal. Uma outra face resulta de uma ativação da sociedade civil local produzindo maior pressão sobre o governo municipal, por ser este o mais próximo da comunidade. Assim, crise, descentralização, sociedade civil mais organizada, todos esses, entre outros ingredientes, se somam dialeticamente para exercer maior pressão e nível de responsabilização dos governos municipais. É nesse contexto que a inovação surge como um dos expedientes para enfrentamento da nova situação. E é justamente nesse contexto que se percebe o quão pouco ainda se sabe sobre ela, como se define, como se comporta, como se desenvolve, que atores sociais mobiliza.

## BREVE REFERENCIAL TEÓRICO

Nosso referencial teórico básico deve ser olhado com bastante cuidado e reservas. Pela ausência de um referencial específico para inovação governamental, vamos nos basear em Schumpeter, estando conscientes de que este autor teve por referência a análise do processo de inovação nos sistemas produtivos no capitalismo. Sabemos das diferenças enormes que existem entre os sistemas econômicos e os sistemas políticos, embora também existam aproximações e interações entre estes. Então vamos procurar em Schumpeter idéias mais abstratas que possam ser trabalhadas na análise da inovação no plano da gestão pública. Assim, o objetivo será capturar nas idéias de Schumpeter conceitos, categorias e definições a serem aproveitadas na análise do Brasil municipal, lembrando que isso pressupõe uma adequação do sistema econômico para o sistema político.

Schumpeter vê o capitalismo como um “processo evolutivo”, cujo impulso “decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria” (Schumpeter, 1984:112). Nessa evolução, constitui-se uma ‘destruição criativa’, que para ele caracteriza e define o capitalismo. A concorrência capitalista centra-se na inovação e esta provoca um processo de destruição criativa onde velhas estruturas são substituídas por novas conduzindo a economia a níveis mais elevados de renda e presumivelmente de bem-estar social. É dentro do arcabouço do processo de destruição criativa que “têm de viver todas as empresas capitalistas” (Schumpeter: 1984:113). E nós postulamos que também os governos têm de viver dentro deste arcabouço da destruição criativa.

A esse respeito, vale comentar uma diferença essencial entre o sistema econômico/produtivo e o sistema político/governamental brasileiro. Não há na administração municipal essa febre inevitável da inovação. A maior parte das administrações municipais ainda se assenta em bases tradicionais e conservadoras, e mesmo nos casos exitosos de políticas públicas estas ainda seguem um padrão convencional. Assim, a febre de inovações que marca, ou marcaria, o sistema produtivo/serviços não atinge na mesma intensidade a área governamental, principalmente municipal, e os governos em sua maioria não estão a oferecer permanentemente novos produtos, mas os mesmos, os convencionais, de for-

ma convencional. Esta colocação reduz a amplitude da inovação em termos consideráveis na área governamental. De qualquer forma, identifica-se um apreciável processo de inovações principalmente em governos municipais progressistas.

Schumpeter (1984:115) tem ainda uma visão diferente da concorrência em um outro aspecto: “o empresário sente-se em situação competitiva mesmo quando está só em seu campo ou quando, embora não estando sozinho, detém uma posição tal que os peritos do governo não conseguem ver qualquer concorrência efetiva entre ele e quaisquer outras firmas no mesmo campo ou em campos vizinhos (...)”. Ele fala de uma “ameaça onipresente” da concorrência mesmo quando esta não existe conforme descrito. Transpondo para o nosso campo, poderíamos dizer que governos mesmo não submetidos a situações competitivas sentir-se-iam compelidos à competição devido a essa ameaça onipresente, entendendo governos não submetidos a situações competitivas aqueles que estão a cavaleiro em suas posições, experimentando altas doses de legitimidade, de reconhecimento da opinião pública, mas que também estariam sob um risco potencial e/ou porque chegaram a essa posição pela ativação de alguma inovação.

No sistema político a competição se dá normalmente entre administrações de partidos diferentes, uma é comparada com outra. Pode ocorrer também entre administrações de um mesmo partido em municípios diferentes. A competição pode também ser **diacrônica**, quando ela ocorre comparando-se uma administração de um município com a anterior, ou mesmo as anteriores, de partidos diferentes ou de um mesmo partido. Pode ser também **sincrônica**, quando são comparadas administrações ocorrendo ao mesmo tempo, de partidos diferentes e até de um mesmo partido. Em outras palavras, a competição está latente o tempo todo, não só na época de eleições (ativa-se nesta, naturalmente) e a inovação é um diferencial para muitos governos.

Como crítico da concepção da concorrência perfeita, Schumpeter defende que “a introdução de novos métodos de produção e novas mercadorias dificilmente é concebível sob concorrência perfeita”, o que significa que “o grosso do que chamamos de progresso econômico é incompatível com ela”. O autor ainda enfatiza que “na verdade, a concorrência perfeita é e sempre foi temporariamente suspensa sempre que alguma coisa nova está sendo introduzida – automaticamente ou por medidas imaginadas com tais propósitos – mesmo em condições que de

outra forma seriam perfeitamente competitivas” (1984:139).

Também é importante reter de Schumpeter a crítica à noção de equilíbrio. Para ele, o capitalismo deve ser visto como o movimento de inovação que quebra a idéia da concorrência perfeita. Assim também veríamos o sistema político. A introdução de inovações por parte de uma administração pública provoca desequilíbrios no sistema político, forçando outras administrações a adotarem a mesma inovação ou a procurarem outras no sentido de criar uma diferenciação, de produzir uma assimetria. No regime da concorrência perfeita não haveriam estímulos à inovação, poderíamos dizer que seria o campo da mediocridade, e que, assim, não pode ser vista como “modelo de eficiência” (1984:141).

Na concepção schumpeteriana existem três estágios no processo de mudança: invenção, inovação e difusão. Invenção refere-se à geração de novas idéias e consolidação destas. A inovação ocorre no momento em que o empresário acredita ser lucrativo comercializar a invenção. O terceiro estágio refere-se à difusão. A inovação não surge de uma maneira contínua, mas na forma de “enxame”, de um processo cíclico ou poderíamos dizer, de ondas. As inovações aparecem no tempo de forma descontínua. Assim, a inovação surge primeiramente com uns poucos empresários, e isso facilita o aparecimento de outros e assim por diante, em um número cada vez mais crescente.

De posse desses elementos postulamos que, também na administração municipal, a inovação surge com uns poucos prefeitos, prefeitos esses com capacidade de liderança. À medida que esses prefeitos se saem bem na implantação e desenvolvimento da inovação, ou seja, quando a inovação dá certo, as dificuldades desaparecem e outros prefeitos seguem esses pioneiros e adotam as inovações bem sucedidas. Este é o **Prefeito Schumpeteriano**. Ainda mais, à medida que a tarefa, a inovação, vai sendo esclarecida, vai se tornando conhecida, passa a ser adotada e surgem novos prefeitos schumpeterianos.

Os estudiosos contemporâneos da inovação (neo-schumpeterianos) ampliaram o conceito de inovação de Schumpeter. Este arcabouço ampliado considera as novas combinações resultantes de ajustes contínuos como processos inovativos. Destarte, a inovação pode ser categorizada contemporaneamente em dois tipos:

a) inovações incrementais: são combinações novas que propiciam “mejoras sucessivas a las que son sometidas todos los productos y procesos” no âmbito econômico (Perez, 1986:4). Estas inovações susten-

tam “el incremento general de la productividad”, mas “no transforma estructura” (Freeman apud Perez, 1986:4);

b) inovações radicais ou estruturais: são novas combinações que geram produtos e processos realmente novos, ou seja, modificações que rompem com a “trajectoria natural” (Nelson & Winter apud Perez, 1986:4) e viabilizam “una ruptura capaz de iniciar un rumbo tecnológico nuevo” (Perez, 1986:5). Esta categoria coaduna-se completamente com o conceito de inovação construído por Schumpeter.

Construindo nossa analogia, as inovações estruturais na área pública decorreriam de uma política pública radicalmente nova, de uma nova forma de oferecer um bem público, do atendimento de setores da população até então não atendidos ou de uma nova forma de dispor os componentes participantes da política pública. As inovações incrementais no setor governamental decorreriam de melhorias sucessivas em políticas públicas vigentes.

## EVIDÊNCIAS DO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Pinho & Santana (1998), na tentativa de uma compreensão teórica da inovação na gestão pública, a partir da análise das 100 experiências semifinalistas em 1997 do Programa Gestão Pública e Cidadania, criaram as seguintes categorias de inovação:

a) Gestão democrática: é uma gestão participativa, comunitária, combatendo tanto o patrimonialismo como o clientelismo;

b) Descentralização e desburocratização dos serviços públicos: também objetiva aprofundar a gestão democrática e aperfeiçoar a cidadania;

c) Incorporação dos excluídos e minorias: é um objetivo central para grande parte dos políticos municipais, dada a grande massa de excluídos e também a tradicional marginalização de minorias;

d) Valores para trás (tradicionais): recuperação de valores que já estiveram presentes em várias sociedades (médico de família, aleitamento materno, zelo com o patrimônio público etc.);

e) Valores para frente: introdução de valores compatíveis com a sociedade contemporânea: consciência ecológica, controle biológico de pragas, coleta seletiva de lixo, prevenção de drogas, terceira idade, hábitos de leitura etc.

Através da análise dos diversos projetos que participam deste programa é possível detectar algumas características compartilhadas por um

grande número das experiências. A concepção de cidadania perpassa praticamente todos os projetos, adquirindo destaque central, assim como a participação popular (o caso mais claro é o do Orçamento Participativo). A idéia de empreendedorismo passa a ser vislumbrada como uma postura governamental mais ativa buscando um desenvolvimento mais sustentado, atuando na área do desenvolvimento econômico. Essa postura visa evitar a morte dos municípios de base rural (êxodo rural, falência econômica) e promover também o desenvolvimento dos demais, o que poderíamos classificar como Desenvolvimentismo ou *Welfarismo* Municipal, para contrabalançar a política imobilista e/ou excludente do governo central acentuada na década de 90.

Ao analisarmos o programa percebemos um forte ativismo e uma forte pró-atividade do governo municipal enfrentando as crises e buscando soluções para as mesmas. Mesmo com poucos recursos, muitos governos municipais se posicionam contra políticas do Governo Federal, adotando um *welfarismo* e mesmo um desenvolvimentismo municipais. Tais esforços de caráter inovativo concentram-se nas áreas de Educação, Saúde, Meio-ambiente, Programas assistenciais para crianças, adolescentes e idosos, Projetos de Desenvolvimento Rural e criação de empregos urbanos.

A sociedade civil organizada assume destaque no cenário do desenvolvimento de políticas sociais, seja atuando diretamente nos diversos projetos ou até mesmo participando apenas de forma reivindicatória. Assim sendo, é exigida maior transparência por parte dos governos municipais e alguns desses passam a pautar suas atividades pela *accountability*, ou seja, prestação de contas, tornando-se mais transparente no tocante aos aspectos financeiros e seus programas de governo em geral.

Percebe-se ainda a execução de políticas de baixo custo material e elevado ganho social; estas se justificam pelo fato de a maior parte dos municípios serem pobres, mas também expressa que com poucos recursos, muita imaginação e muita coragem, rompendo com a acomodação, podem-se alcançar resultados sociais apreciáveis. Assiste-se também à formação de Consórcios Intermunicipais, os quais visam a superação de problemáticas comuns a municípios que fazem parte de uma mesma micro-região, principalmente para problemas ambientais (lixo) e bacias hidrográficas, assim como programas de geração de emprego/renda. Outro ponto de reflexão acerca das experiências municipais diz respeito

ao tamanho da cidade. Inovações ocorrem em cidades de vários níveis populacionais. Inovações, em cidades grandes, principalmente capitais, ou médias, têm maior capacidade de divulgação e propagação. Inovações em cidades pequenas, muitas vezes são específicas apenas àquelas realidades, não sendo passíveis de replicação.

## LIMITES DA ESFERA MUNICIPAL

Embora seja possível identificar um número apreciável de iniciativas em governos municipais, ainda se nota um predomínio de gestões conservadoras, o que se explica pela cultura hegemônica (conservadora, clientelista, assistencialista) e pela própria pobreza (muitos municípios vivem de transferências e da “renda” dos aposentados) além da “pobreza política” dos dirigentes. Na verdade é a mistura explosiva dessas características a grande responsável pelo imobilismo. Mas a conscientização crescente da sociedade civil e seus níveis de organização, a própria crise orgânica, o maior comprometimento e também conscientização dos dirigentes têm levado a uma busca maior por inovações na Gestão Municipal voltadas para a evolução da cidadania.

Enquanto os níveis estadual e federal possuem maior grau de amarrações e imobilismo, o nível municipal possui maior grau de liberdade e pode ousar mais, constituindo, às vezes, experiências até laboratoriais. Em muitos casos, essa maior flexibilidade do nível municipal associada a uma postura ideológica contrária ao Governo Federal possibilita a implantação de políticas inovadoras e de forte impacto social. Isto pode ser percebido em políticas referentes à geração de emprego, questões sociais (crianças, adolescentes, idosos, inválidos, segurança pública etc.) ambiente (água, lixo etc). Por outro lado, não dá para encarar o município como uma tábua de salvação, dado justamente o tipo e alcance de políticas que administra. O caso mais saliente é a impossibilidade de tocar nas variáveis macroeconômicas, que têm na última década gerado elevados níveis de desemprego e intensificado a pobreza. É dentro dos seus limites e possibilidades que muitas municipalidades enfrentam este quadro estrutural. Recorrer à inovação, provocar a destruição criativa tem sido uma saída inevitável e positiva em muitos casos.

## Referências Bibliográficas

PEREZ, C. Las Nuevas Tecnologías: Una Vision de Conjunto. Proyecto PTAL (UNU-IDRC) Reunión de coordinación. Cendes/UVC, Caracas 1986, Mimeo.

PINHO, J. A.G. de e SANTANA, M. Inovação na gestão pública no Brasil: uma aproximação teórica-conceitual. 22.o ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1998 (cd-rom).

PINHO, J. A.G. de. Inovação na gestão municipal e o papel do prefeito schumpeteriano: uma abordagem preliminar. 23.o ENANPAD. Foz do Iguaçu, 1999 (cd-rom).

SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.

# A EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO: UMA AVALIAÇÃO<sup>1</sup>

Fernando Luiz Abrucio

A descentralização tornou-se um dos tópicos mais importantes no debate sobre reforma do Estado. A abrangência e a complexidade deste tema tornam difícil esgotá-lo no espaço que foi proposto. Por isso, a opção foi fazer uma breve análise do significado da descentralização na Federação brasileira, seus avanços e problemas, apontando, no final, para quatro desafios futuros<sup>2</sup>.

Para compreendermos o processo recente de descentralização no Brasil, três pressupostos são necessários. O primeiro é que havia um legado descentralizador, fruto dos primeiros passos tomados na redemocratização – especialmente com a eleição de governadores oposicionistas em 1982 – e aprofundado com a Constituição de 1988. A maneira como ocorreu esse processo afetou, para o bem e para o mal, as propostas de alteração do seu rumo. O sentido municipalista e a concepção compartimentada da relação entre os níveis de governo, basicamente defensiva e pouco cooperativa, talvez sejam os dois maiores legados que estabeleceram uma relação de *path dependence* com qualquer mudança que se pretendeu realizar.

Outro pressuposto utilizado aqui para o estudo da descentralização refere-se ao ponto de vista adotado, isto é, avaliamos este processo pelo ângulo da União, o que implica uma leitura distinta da maioria dos trabalhos, que se concentram no entendimento da ação dos governos subnacionais. Ressalte-se que este referencial não é melhor ou pior do que o comumente escolhido; apenas optamos por ele, pois nosso foco é a reforma do Estado no plano federal.

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão editada de palestra proferida no Seminário *A Nova Gestão Pública*, no dia 08 de agosto de 2002. Evitou-se, aqui, a utilização de amplas referências bibliográficas, mantendo uma estrutura similar à da exposição oral do trabalho.

<sup>2</sup> Acrescentaria, ainda, que o presente texto resume um trabalho maior sobre descentralização, o qual faz parte de livro sobre o processo de reforma do Estado no período Fernando Henrique Cardoso, organizado por mim e por Maria Rita Loureiro.

A escolha anterior não significa uma visão estanque do federalismo, em que a cada ente cabe um lugar e suas funções correspondentes. Nessa linha, adotou-se como último pressuposto da análise a seguinte idéia: a descentralização deve ser compreendida num contexto de relações intergovernamentais em que, muito mais do que qualquer hierarquia federativa, o fundamental é garantir coordenação, cooperação e um controle mútuo não predatório entre os níveis de governo.

O fenômeno da descentralização tem obtido uma importância muito grande no debate político, acadêmico e governamental, tanto no plano internacional quanto no nacional. Embora exista toda uma discussão intelectual desde o século XIX, de Proudhon a Tocqueville, ao que se soma a experiência singular dos Estados Unidos, um processo mais profundo de descentralização é bem mais recente. Essa afirmação deriva, primeiramente, da própria definição deste fenômeno, pois ele se caracteriza pela efetiva conquista de autonomia e poder por parte dos níveis subnacionais. Isso só ocorreu efetivamente e em maior escala a partir do final da década de 60/início da década de 70.

Nascia a Era da Descentralização, para a qual contribuíram, principalmente, três causas. A primeira refere-se aos resultados do crescimento do governo central e da nacionalização da política democrática, os quais, paradoxalmente, levaram a uma dinâmica descentralizadora.

O avanço da intervenção do governo central, especialmente no pós-guerra, teve como um dos efeitos a expansão das políticas de Welfare State. A centralização de um número enorme de programas foi fundamental para criar a maioria das políticas de bem-estar social no mundo, mas este modelo tornava-se mais ineficiente quanto mais abrangência ganhava. A partir desse diagnóstico é que a descentralização será colocada como um remédio racionalizador da atuação governamental, especialmente quando a crise fiscal do Estado começou a tomar conta da agenda política, no início da década de 80.

A segunda metade do século XX também foi marcada por outro fenômeno, em particular nos países desenvolvidos: a nacionalização da política geralmente resultou e/ou induziu processos de democratização dos sistemas políticos. Cabe ressaltar que a democracia contemporânea não começou no plano local, com o *self-government*, como pressupõem certas concepções românticas. Além de ser muito recente, o fenômeno democrático foi um caminho aberto basicamente por forças políticas e instituições nacionais, as quais, por vários momentos, tiveram de se con-

frontar com oligarquias locais. Isso ocorreu, por exemplo, nos Estados Unidos, onde as instituições nacionais foram decisivas na garantia dos direitos civis e políticos dos negros que viviam nos estados sulinos, num processo que abarcou as décadas de 50 e 60 do século XX. Como se vê, mesmo o caso citado como de descentralização prematura – e de fato o é – teve na variável nacional elemento-chave para aproximá-la da democracia no pós-guerra.

Foi o fortalecimento da democracia no plano nacional e sua instalação em todo o território que levaram a pressões por democratização no plano subnacional. E, tal qual um fenômeno bola de neve, quanto mais autonomia administrativa e política obtinham os governos locais, mais aumentavam as demandas democráticas nestas esferas, o que, ao fim e ao cabo, gerou modelos políticos mais descentralizados. Exemplos como o da Itália e da Espanha, em Estados unitários, e da Alemanha, no caso de sistemas federais, comprovam essa assertiva.

A segunda causa desse processo descentralizador vincula-se à crise do modelo de intervenção estatal do pós-guerra. Não que o Estado-nação esteja em “extinção”, como dizem os globalistas ingênuos. Mas o aparelho central do Estado tem hoje mais dificuldades para responder aos desafios dos *fronts* externo e interno em comparação com sua situação de 20 anos atrás. Entre os efeitos principais dessa mudança, destaca-se a conformação de uma crise fiscal estrutural, que grosso modo significa ter menos recursos relativos em relação às demandas por gastos públicos, elevadas por fatores que trataremos adiante. Ressalte-se que não houve uma diminuição da participação governamental em relação ao PIB nos países desenvolvidos, que tem mais ou menos se mantido no mesmo nível nos últimos dez anos; ao contrário, ocorreu um crescimento das fontes de despesa, em especial nas áreas em que os governos não conseguem reduzir drasticamente ou até precisam aumentar os gastos, como na Previdência Social.

Algumas das propostas de descentralização advieram dessa crise fiscal, como a do repasse de encargos aos governos subnacionais como forma de aliviar financeiramente o governo central. Essa foi a opção neoliberal de Thatcher. Só que tal visão, além de desvincular a transferência dos programas nacionais da efetiva autonomização democrática do plano local, não percebe que a resolução da questão fiscal depende de um novo relacionamento entre os governos, baseado em políticas mais coordenadas e cooperativas, algo que não se resume a uma opera-

ção de desmonte do Estado nacional, mesmo porque a centralização se faz necessária numa série de atividades, a despeito do possível ganho de eficiência provindo da descentralização. Exemplo disso está nas políticas de ataque às desigualdades regionais, que por natureza não podem ter um caráter desconcentrado, isto é, não há como criá-las consistentemente apenas no plano subnacional. Como alternativa, poder-se-ia defender uma política de distribuição horizontal de recursos, dos entes intermediários ou locais mais ricos aos mais pobres, como na Alemanha, só que tal medida ainda é insuficiente neste país, pois lá também existe um papel ativo do Governo Federal na correção das assimetrias econômicas ao longo do território.

A descentralização, por fim, foi impulsionada por uma série de transformações sociais. Uma delas foi a urbanização, talvez o fenômeno mais importante para a definição das políticas de bem-estar. Com ela, as demandas se ampliaram, diversificaram-se e a busca da efetividade das políticas tornou-se mais premente. Surgiram também novos atores sociais, muitos dos quais vinculados ao discurso da descentralização como forma de democratização. Todas estas causas, somadas, nos levam a afirmar que a descentralização veio para ficar. A pergunta mais importante é saber de qual descentralização estamos falando, de qual modelo e de que forma ocorre sua implementação.

A definição mais precisa desse processo torna-se tanto mais necessária ao se constatar que a palavra descentralização ganhou um sentido quase mágico desde, pelo menos, a década de 80. Partiu-se de uma visão muito laudatória do que seria a descentralização, supondo que fosse a mesma coisa que democracia e/ou eficiência. A conjugação entre essas coisas pode acontecer em várias ocasiões, mas nem sempre isso é verdadeiro. Com o intuito de analisar o caso brasileiro, pode-se dizer que há pelo menos quatro condições que favorecem a combinação virtuosa da descentralização com a democracia e/ou com a eficiência.

A primeira se relaciona com a estrutura política, administrativa e financeira presente no plano local. A capacidade governativa vincula-se à qualidade da burocracia, de modo que esta se torna fundamental para o sucesso do processo descentralizador. Além disso, a existência de um sistema político mais republicano e competitivo, contrário às práticas oligárquicas, garante a democratização que, por sua vez, pressiona os governantes a melhorarem o desempenho estatal. Caso não vigore um

cenário como esse, a descentralização não será por si só produtora nem de democracia nem de eficiência.

É preciso garantir, ademais, a viabilidade do financiamento local, reduzir as desigualdades regionais e a assimetria entre os níveis de governo similares. Tal condição é essencial porque a falta de recursos ou a existência de grandes diferenças econômicas afetam negativamente a descentralização, podendo fazer com que ela resulte numa piora da situação de certas localidades. Nesse caso, muitas vezes alimenta-se o sentimento de que é melhor centralizar do que repassar tarefas sem o respectivo dinheiro.

O desenho institucional das políticas de descentralização é mais uma condição fundamental. Trata-se das regras que orientam o processo, como o sistema tributário e a divisão de receitas, as competências constitucionais, a autonomia e o poder político de cada ente em comparação aos demais, as normas particulares das políticas públicas etc. O ordenamento institucional circunscreve as ações dos atores, dando-lhes incentivos positivos para a cooperação, para a busca de melhor desempenho ou então de uma forma mais democrática de governar.

O sucesso da descentralização depende também, e muito, das relações intergovernamentais. Estas não estão contidas apenas nas regras institucionais; elas estão igualmente presentes nas formas de indução praticadas pelos governos superiores, nas identidades dos atores segundo sua posição político-territorial e nas coalizões que a partir daí estabelecem; na cultura política cooperativa ou competitiva perante os demais entes; no peso de grupos setoriais e/ou técnicos na distribuição e compartilhamento de competências e, ainda, no histórico da negociação nos fóruns especificamente intergovernamentais ou da defesa de direitos federativos.

Finalmente, a descentralização no Brasil é fortemente afetada pelo caráter federativo do País. Em uma federação, primeiramente, os níveis de governo compartilham a soberania nacional, de modo que há uma autonomia política que não pode ser usurpada pela União e os atores subnacionais detêm mecanismos capazes de afetar significativamente as decisões nacionais. É claro que tal autonomia não é absoluta e precisa adequar-se à busca da interdependência entre as partes, uma vez que o federalismo é a conjugação desses dois ideais: unidade na diversidade.

No federalismo, portanto, o processo descentralizador se dá numa situação mais equilibrada de poder entre os entes territoriais, na qual há

a necessidade de manter o poder originário dos pactuantes subnacionais – que na Constituição brasileira são os estados e os municípios, algo sem paralelo no mundo – mas também é preciso amarrar os laços entre eles, tendo no Governo Federal uma peça-chave para efetivar isso. Criase um problema de coordenação num sistema consociativo de poder, para utilizar uma categoria clássica de Arendt Lipjhart. E a questão da coordenação é tanto mais importante sabendo que as políticas públicas são interligadas nos Welfares modernos, uma vez que elas são normalmente realizadas por mais de um nível de governo – seja por razões financeiras e administrativas, seja porque há problemas coletivos que afetam territórios comuns às jurisdições.

Mas, como bem ressalta Paul Pierson, “dada a divisão do poder, as iniciativas políticas no federalismo são altamente interdependentes mas, freqüentemente, apenas modestamente coordenadas”<sup>3</sup>. Diante desta constatação, e a partir do marco histórico e teórico aqui exposto, fica a pergunta: qual foi o papel do Governo Federal, ente coordenador por excelência, ante a descentralização durante a Era FHC?

O legado federativo brasileiro, desde os primórdios em 1891, nos tem colocado sob o seguinte dilema: ou a Federação é norteadada por uma descentralização fragmentadora, centrífuga, e muitas vezes oligárquica, ou se opta por um modelo centralizador que é geralmente tecnocrático e, por muitas vezes, autoritário. No primeiro caso, cabe o período da República Velha; no segundo, o Estado Novo e o regime militar. A despeito dessa influência macro-histórica, que de fato tem algum peso, o legado é definido muito mais pelos caminhos recentes do jogo intergovernamental. No período recente, a dinâmica específica da transição democrática influenciou fortemente a descentralização, e é a partir disso que podemos começar a compreender o papel atual da União.

A redemocratização esteve intimamente ligada ao discurso descentralizador e à força da variável federativa. Pelo ângulo positivo, governadores, prefeitos e líderes regionais lutaram contra o regime e suas características centralizadoras e autoritárias. Comandaram as Diretas Já e a transição para o governo civil; foram peças essenciais na confecção da Constituição de 1988. E mais: as experiências dos governos

---

<sup>3</sup>PIERSON, Paul (1995). “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and Development of Social Policy”. *Governance*, 8/4, página 451.

locais, especialmente as da oposição, propiciavam maior equilíbrio de poder, forçavam tais grupos a diferenciar-se por meio de inovações e serviam, ademais, como estágio governativo, essencial numa democracia. PMDB, PSDB e PT, por caminhos e tempos distintos, seguiram esse caminho, para o bem do país.

Quatro foram as características mais marcantes do jogo intergovernamental construído neste período. A primeira foi o fortalecimento do componente estadualista dentro da Federação. Se no primeiro momento tal configuração de poder teve um papel essencial na garantia da transição democrática, ao longo do tempo, mais especificamente de 1982 a 1994, os governadores e as elites regionais usaram esse poderio para benefício próprio, com conseqüências deletérias para a estrutura federativa. Isso pode ser constatado pelo uso dos bancos estaduais como financiadores de um endividamento irresponsável; pelo repasse de custos para a União, mediante refinanciamentos da dívida pública e descumprimento desses contratos; pela fragilização das instituições de controle do Executivo estadual, favorecendo a concentração de poder na figura do governador; pela guerra fiscal, maneira predatória de atrair investimentos e cujos custos são transferidos, sem lastro, para as próximas gerações e, até a renegociação da dívida, eles o eram para o Governo Federal. O período Fernando Henrique, como mostraremos adiante, vai atacar os aspectos mais perversos desse estadualismo.

O municipalismo constitui uma das forças mais ativas no federalismo recente. Sua abrangência e poder no jogo federativo são novidades em relação à nossa história. Daí advieram muitos avanços, com estímulos à participação popular, inovações governamentais, construção de novas lideranças e o estabelecimento de espaço de poder para o aprendizado da oposição, como já dissera antes. Entretanto, paralelamente a tais qualidades, conformou-se aquilo que chamei, em outra ocasião, de municipalismo autárquico<sup>4</sup>. Em linhas gerais, sua pressuposição básica é de que os municípios, sozinhos, vão resolver todos os problemas de ação coletiva pública – o que leva a uma visão descentralizadora que dá pouca ou quase nenhuma importância à coordenação. Servindo a propósitos românticos, a *lobbies* ou mesmo para obter mais recursos dos

---

<sup>4</sup> Este conceito foi elaborado e desenvolvido no meu livro *Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC* (Fundação Konrad Adenauer/Cedec; São Paulo). Formulei-o a partir das idéias do ex-prefeito de Santo André, Celso Daniel, verdadeiro criador dessa concepção.

outros níveis de governo, o municipalismo autárquico é inviável por três razões:

a) Primeiro, porque existe uma enorme desigualdade entre os municípios, mesmo com todas as transferências realizadas. Disto decorre a impossibilidade das prefeituras realizarem todas as políticas públicas.

b) Segundo, pois vários problemas da coletividade ultrapassam a circunscrição de um município. De tal modo que o repasse isolado de uma política a um só governo local torna-se ineficiente para resolver tal questão.

c) Terceiro, o municipalismo autárquico dificulta a cooperação entre os entes locais, muitas vezes incentiva uma competição por recursos entre os municípios e, ainda, leva a uma lógica de *free rider* por parte de algumas localidades, as quais, ao não realizarem uma série de políticas, criam uma situação convidativa para que seus cidadãos busquem serviços no território vizinho, sem que haja uma cotização para dar conta destes custos.

O fato é que essa concepção tem favorecido mais a “prefeiturização” do que a democratização do poder local, tornando os prefeitos atores por excelência no jogo federativo sem que disto decorra um maior controle da população sobre tais governantes.

Outro legado que influenciou a descentralização durante a Era FHC foi a compartimentação da estrutura federativa. Uma visão segundo a qual é preciso dividir as competências e funções atinentes a cada nível e deixar que, isoladamente, os entes realizem as políticas públicas. Daí decorrem tanto um jogo de empurra entre as esferas de governo como a tentativa de concentrar programas e atividades em certas mãos quando há recursos abundantes. Em qualquer das hipóteses, a coordenação e a cooperação perdem a vez, com resultados perversos no que tange à solução dos problemas coletivos. É daí que nascem discussões esdrúxulas como, por exemplo, a questão de quem é a responsabilidade de combater a dengue, quando na verdade trata-se de uma típica política compartilhada. Aqui, a ausência de efetivas estruturas regionais, entre os estados e os municípios e entre os estados e a União, e/ou de fóruns federativos com poder de fogo dificultam vencer a lógica intergovernamental compartimentada.

O enfraquecimento da União durante a redemocratização, em termos políticos, financeiros e administrativos, constitui o último legado que influenciou as mudanças recentes no processo de descentralização. À

fragilidade dos governos Sarney e Collor soma-se o desenho constitucional de 1988, que deu contornos mais descentralizadores ao País. Diante disso, a discussão à época pode ser resumida do seguinte modo: teria havido uma descentralização dos recursos, mas não dos encargos. Hoje se sabe que, colocada dessa maneira, essa frase não é verdadeira. O que ocorreu foram duas coisas. Uma, um processo descoordenado de descentralização na maior parte das políticas, com financiamento capenga e descontinuidades administrativas graves. E a outra, essencial no entendimento da afirmação acima, é que o Governo Federal entrara numa forte crise fiscal, assumindo toda a responsabilidade pela resolução desse problema, ao passo que os governos subnacionais no mínimo não cooperavam para o equacionamento da crise, quando não contribuía para piorar a situação, devido ao endividamento.

Foi só no período Itamar, mais especificamente com a gestão de Fernando Henrique Cardoso na Fazenda, que se vai construir uma coalizão política voltada à alteração das instituições e das preferências políticas dos atores federativos. Na verdade, é com o pontapé inicial da Era do Real que neste *front* foi marcado pelo fortalecimento da União. Para tanto, houve a reconstrução de capacidades administrativas e financeiras; um acordo bastante favorável em relação à dívida externa; a aprovação do Fundo Social de Emergência - colchão fiscal do futuro plano econômico – e, finalmente, a execução de uma política extremamente bem sucedida de ataque à inflação. Começava aqui a se refortalecer o Governo Federal.

A gestão Fernando Henrique Cardoso realizou transformações importantes no quadro federativo. Primeiro, procurou atacar o lado predatório do estadualismo, privatizando os bancos estaduais; renegociando as dívidas subnacionais; cortando, em suma, todas as “torneirinhas” de onde saíam irresponsavelmente recursos para os estados e os municípios, com a conta ao final sendo paga pela União. Essa mudança foi possível graças à criação de uma nova coalizão em torno do Presidente, dando-lhe grande poder; à vitória numa eleição “casada” com os governos estaduais, situação institucional que permitiu angariar aliados para alterar o pacto federativo; ao sucesso do plano Real, que fortaleceu a posição do Governo Federal e, ademais, com a queda brusca da inflação, deixou nuas as contas públicas estaduais, já em péssimas condições; por fim, a crise financeira dos estados os enfraqueceram, obrigando-os a repactuar sua relação com o Executivo Federal.

Ainda na questão financeira, ocorreram mudanças na redistribuição do bolo tributário, com ganhos relativos e absolutos para a União, sem que, verdade seja dita, tenham sido reduzidos os recursos brutos dos governos subnacionais, embora sua participação percentual tenha caído. Isso foi feito, basicamente, por meio de Contribuições Sociais, que não são compartilhadas com os outros entes federativos. O resultado foi um aumento excessivo da carga tributária mediante tributos de péssima qualidade, que representam uma camisa de força para o desenvolvimento brasileiro. Outra alteração fiscal do lado das receitas foi a Lei Kandir, que afetou novamente os governos estaduais, pois diminuiu a incidência do ICMS para a exportação, só que, neste caso, o efeito global se revelou benéfico para todo o País. De qualquer modo, durante o Governo Fernando Henrique não se consolidou a consciência de que o atual modelo tributário, que onera fortemente a produção, atrapalha o crescimento econômico e, conseqüentemente, a criação de empregos. Numa realidade como essa, os mais atingidos são os níveis inferiores de governo, em especial os municípios, pois a pressão da população chega primeiro à casa do prefeito. Sem alterar esse “monstro tributário”, haverá demandas para voltarmos a um modelo irresponsável de finanças públicas, através da inflação e/ou do endividamento.

O maior avanço fiscal foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com ela, estabeleceu-se uma forte restrição orçamentária na perspectiva intertemporal dos governos subnacionais, a fim de se evitar práticas irresponsáveis de manejo do dinheiro público. Além disso, nela há incentivos para a busca da maior otimização dos recursos públicos e, aprofundando a Lei Camata, são criadas diretrizes para os gastos com pessoal. Nesse ponto, no entanto, deve-se lembrar que o problema das despesas com funcionalismo está na conta dos inativos – coisa que o Governo Federal demorou três anos para perceber – como ficou claro no debate sobre a estabilidade do servidor público, quando setores governistas achavam que a demissão seria a saída para equacionar o excesso de gastos.

A LRF também marcou uma mudança na cultura da sociedade em relação aos gastos governamentais. Em particular, aumentou os mecanismos de transparência do Orçamento público. Se há aqui e acolá alguns problemas em seu corpo jurídico, não é justificável, e tampouco legítimo perante o eleitorado, a realização de alterações em sua redação que atinjam a responsabilidade fiscal. Acrescente-se, ainda, o papel fun-

damental do BNDES na implementação dessa lei, evitando que houvesse uma falha seqüencial entre a norma e a prática, dado que os governos subnacionais são menos preparados tecnicamente.

Sem tirar o inegável mérito da Lei de Responsabilidade Fiscal, duas restrições podem ser colocadas à forma como ela lida com a questão federativa. A primeira é que o Conselho de Gestão Fiscal, criado pela LRF (artigo 67) – que deveria contemplar a participação dos entes federativos, do Ministério Público e da sociedade na discussão e reflexão acerca de sua implementação – ainda não foi instituído pelo Governo Federal. A impressão é que há um medo de dialogar sobre o tema com os atores envolvidos, o que, ao fim e ao cabo, estabelece uma forma hierárquica de se organizar as relações intergovernamentais, redundando num prejuízo para o sentido democrático da Federação. Tanto mais importante é essa questão quanto mais se percebe que, por esforço fiscal próprio e cumprindo os requisitos da LRF, os governos estaduais (particularmente) não vão conseguir pagar suas dívidas com a União se não houver crescimento econômico. Por isso é preciso retomar a conversação federativa entre os três níveis para responder a essa questão, sem voltar para o antigo modelo predatório. Não custa lembrar que o federalismo, segundo seus teóricos, caracteriza-se exatamente pela flexibilidade e pela busca da solução dos problemas mediante a negociação.

No plano administrativo louva-se a ação do governo Fernando Henrique para assessorar a área fazendária estadual, ajudando a reformular tais máquinas de arrecadação, com efeitos benéficos ao equilíbrio fiscal da Federação. No primeiro mandato houve ainda uma articulação da União junto ao Fórum dos Secretários Estaduais, quando o então ministro Bresser-Pereira (MARE) levou aos governadores toda a discussão da reforma do Estado, com conceitos vinculados à economia, à eficiência, à efetividade e à democratização dos serviços públicos. A partir daí, muitos governos estaduais melhoraram sua estrutura de informação, e outros, em menor número, implantaram políticas públicas inovadoras. Infelizmente, no segundo período ocorreu um refluxo dessa atividade. A novidade no quadriênio 1998-2002 se deu na área previdenciária, com o Ministério induzindo, por meio de auxílio técnico, recursos e punições, os governos subnacionais a montarem uma estrutura mais adequada aos aposentados e pensionistas. Essa medida é extremamente importante em razão do tamanho do déficit previdenciário estadual, um dos maiores obstáculos à melhoria das finanças públicas federativas.

No terreno das políticas sociais, destacaria os avanços em três áreas. A primeira delas é a da saúde, área em que houve mais avanços. Isso se explica, em boa medida, pelo legado organizacional e social que já era muito bom. De fato, o SUS constitui o melhor desenho descentralizador no campo social, ao que se agrega à constituição de uma coalizão reformista muito forte que aprendeu, com o tempo, a equilibrar e efetivar as temáticas da eficiência e da democracia. Como novidades, primeiramente há que se ressaltar o papel do PAB, que estabeleceu um piso mínimo de recursos e está beneficiando, principalmente, os governos municipais nos lugares mais pobres do País. O PAB, em suma, tem um forte efeito redistributivo. Além dessa medida, a aprovação da “Emenda Constitucional da Saúde”, que vai levar ao aumento paulatino dos gastos subnacionais nesta área, garantindo um fluxo de dinheiro estável. O sucesso dessa medida, é bom ressaltar, vai depender da capacidade de coordenação – fiscalizadora e indutora – dos governos superiores, especialmente da União, uma vez que o papel dos estados é bastante indefinido quanto às tarefas de saúde pública.

O problema maior na área de saúde, ainda não resolvido no governo Fernando Henrique, diz respeito às ações consorciadas entre os municípios. Embora tenha havido um aumento no número de consórcios, esse processo ainda está aquém do necessário, sobretudo nas Regiões Metropolitanas, onde o fenômeno do *free rider* continua acontecendo, trazendo ineficiência aos governos com sistemas mais desenvolvidos e complexos. É preciso criar mecanismos para estimular o consorciamento, tarefa que não foi enfrentada a contento nos últimos oito anos.

Houve um grande avanço na descentralização do setor de educação: o Fundef. Com ele, não só aumentou a soma de recursos para vários municípios, como ocorreu um processo de repasse horizontal de dinheiro. O efeito redistributivo dessa medida é enorme. Ademais, o Fundef, tal como nas políticas de saúde, está fazendo com que os encargos sejam assumidos mais efetivamente, determinando com clareza que deve haver uma melhoria no padrão de gastos, com professores mais gabaritados academicamente e com rendimento maior.

A lição do Fundef deve valer para outras áreas, porque por meio dele o Governo Federal conseguiu elevar a coordenação federativa diante da descentralização. Basta pensar o que acontece na habitação ou, em maior grau, na segurança pública, para constatar os efeitos nefastos da falta de coordenação.

O repasse do controle das verbas à comunidade local foi uma tônica das políticas sociais na Era FHC – aliás, uma medida alvissareira. Isso vale tanto para programas do Comunidade Solidária como ao próprio Fundef. Sabe-se, no entanto, que é preciso reforçar os mecanismos institucionais de fiscalização. Denúncias de corrupção no Fundef, por exemplo, pululam por todo o Brasil e não houve um “alarme de incêndio” institucional capaz de evitar isso. Não se trata de contrapor as duas formas de controle – social e institucional – mas de combiná-las melhor. Além disso, os Conselhos locais de políticas públicas constituem arena inovadora de participação cidadã, porém muitas vezes são colonizadas ou capturadas por grupos de interesse sem que haja uma visibilidade desse processo, ou então, de forma mais prosaica, em vários municípios não “aparecem” pessoas suficientes para todos os Conselhos, ocorrendo uma replicação perigosa dos mesmos nomes. O conhecimento do funcionamento de outras federações nos leva a pensar que a saída esteja em maior justaposição entre os níveis de governo, seja no que se refere à coordenação como assessoria técnica, seja mediante maior controle mútuo, tornando os erros mais transparentes por meio da competição federativa.

A distribuição direta de renda constituiu outra modalidade de ação social muito incentivada nos últimos anos, sobretudo no segundo mandato. Trata-se de um avanço no ataque à pobreza e na vinculação da renda com certos objetivos, como a manutenção da criança na escola e a redução da evasão escolar. A soma de recursos aí direcionada cresceu enormemente. Só que igualmente houve um aumento das políticas com esse perfil, ocorrendo uma gigantesca fragmentação e descoordenação. As tentativas de coordenar este processo não conseguiram atingir a raiz do problema: todos os setores sociais do Governo querem ter a sua política de renda (sua “bolsa” ou “vale”) e, portanto, na falta de uma força coordenadora, a tendência é ter mais programas dividindo o mesmo bolo, muitas vezes com ausência de comunicação entre eles. O desperdício e a dificuldade de se avaliar os efeitos de tais programas são os resultados esperados nesta situação.

Toda a política de descentralização no período Fernando Henrique baseou-se, de um modo ou de outro, num contato mais direto com os municípios. Essa estratégia procurou repassar o controle dos recursos à comunidade ou incentivar parcerias com a sociedade civil, fortalecendo as entidades de Terceiro Setor, a fim de evitar os mecanismos de politização junto às lideranças locais. É claro que o clientelismo aí pre-

sente não acabou por completo, mas o desenho descentralizador criou instrumentos que estão colocando em questão a ordem tradicional. Na verdade, o maior problema da relação direta União-municípios estabelecida na Era FHC não é tanto o clientelismo. A grande questão é que essa rede negligencia, por muitas ocasiões, a esfera estadual, tal qual se faltasse uma peça no quebra-cabeça federativo brasileiro. Além de haver uma perda de recursos (humanos, financeiros e logísticos) para as políticas, a coordenação intergovernamental torna-se mais difícil. Disso resulta que o governo estadual fica “solto”, mais aberto para manter relações tradicionais com os prefeitos e *brokers* locais – o que garante mais votos – e fica menos responsável pelo desempenho de nosso intrincado Welfare State.

Dois fracassos saltam à vista na análise desse período. O primeiro se refere ao combate das disparidades regionais. Uma bem-sucedida reforma das instituições regionais de fomento não aconteceu, embora elas tenham passado por transformações organizacionais movidas pelo reforço da fiscalização – do Ministério Público Federal, diga-se de passagem –, com a retirada dos funcionários e políticos que estavam predando o patrimônio público, mas que, ao fim e ao cabo, não melhorou a qualidade das políticas ofertadas. É verdade que certos investimentos feitos pelos ministérios, em especial na área de infra-estrutura, criaram novos alicerces para o desenvolvimento, como as reformas dos aeroportos e da parte da rede de acesso ao turismo no Nordeste, e as ações do Avança Brasil, particularmente no Norte e Centro Oeste. Faltaram, no entanto, ações mais articuladas e coordenadas para atacar as desigualdades sociais, em especial nos estados nordestinos.

A temática urbana talvez tenha sido a mais abandonada na descentralização à FHC. Sabe-se que esse tema foi abandonado desde o governo Collor. Mas as conseqüências de tal inação se fazem sentir mais agora, como bem tem retratado o cinema nacional em filmes como Cidade de Deus. Os investimentos em habitação novamente não atingiram os mais pobres; os de saneamento, embora tenham crescido no período 1995-1998, não puderam elevar-se mais no momento seguinte por conta das restrições do acordo com o FMI, de tal modo que os investimentos, embora maiores, ainda estão aquém de nossas necessidades, e em setores como transportes metropolitanos e segurança pública o Governo Federal tem colocado mais dinheiro, mas falta uma coordenação capaz de otimizar a utilização desses recursos.

Um erro muito comum na visão padrão acerca da descentralização atrapalhou a atuação na questão urbana. Trata-se da concepção de que tais políticas são de prerrogativa dos governos subnacionais. Ledo engano. Dado o montante dos recursos envolvidos e do impacto causado, deve haver uma política urbana articulada entre os três níveis de governo. Ao Governo Federal cabe o papel de coordenador, não a execução direta. Na verdade, esta área mostra que, com exceção da Saúde e em parte do Fundef, faltou ao governo a idéia de rede federativa, capaz de aglutinar esforços e negociar saídas conjuntas com os estados e municípios.

Para concluir, coloco quatro desafios para o próximo Governo. O primeiro é aprofundar a análise sobre o que ocorreu nos anos FHC, preservando a memória administrativa do período, que foi bastante rico em inovações de políticas públicas. Além disso, seria interessante conhecer mais a experiência de descentralização de outras Federações, num trabalho de *benchmarking*, não para copiar, mas para aprender caminhos que podem servir de inspiração. Esse desafio corresponde ao melhor conhecimento do que pode ser feito.

Um segundo desafio está na maior articulação entre a os funcionários públicos federais e os subnacionais, em todos os níveis de gerência. Isso facilitaria o processo de coordenação das políticas descentralizadas. Os servidores das carreiras estratégicas, em especial, deveriam ter um estágio de pelo menos três meses em um município do Brasil, para conhecer melhor nossa realidade.

O ataque ao modelo compartimentado de federalismo é o terceiro desafio. Para tanto, é preciso incentivar ações consorciadas no plano local; recriar, com mais mecanismos de poder, as Regiões Metropolitanas; repensar os fóruns de debates e negociação federativos, como o Confaz e o Conselho de Gestão Fiscal, e instituir novos instrumentos neste sentido, como uma Agência de Estudos e Debate Federativo, nos moldes da ACIR norte-americana. Com arenas como essas, pode-se estimular a solidariedade entre as cinco grandes Regiões, ressaltando enfaticamente o tema das disparidades regionais.

Por fim, o grande desafio do próximo governo é aumentar a capacidade de coordenação do Governo Federal ante o processo de descentralização. Para tanto deverão ser tomadas medidas em cada política específica e, fundamentalmente, precisa ser criada uma forma de coordenar as ações entre todos os programas que tenham interseção,

para evitar o desperdício ou mesmo a competição predatória por recursos públicos.

Enfrentar estes quatro desafios é lutar contra a visão dicotômica que contrapõe centralização à descentralização. É descobrir que o Governo Federal tem um papel essencial no processo descentralizador e não é seu inimigo.

# A REFORMA DO ESTADO EM PERSPECTIVA COMPARADA<sup>1</sup>

Flávio da Cunha Rezende

A fecunda discussão intelectual sobre o papel para o Estado e o legado histórico de formulação e implementação de políticas e programas nacionais de reformas das duas últimas décadas representaram fatores decisivos para que o tema Reforma do Estado assumisse centralidade na agenda de estudos e pesquisas sobre as políticas públicas<sup>2</sup>. No plano operacional, as políticas de reforma do Estado se voltam para encontrar os meios possíveis para a reconstrução de novos padrões de relacionamento entre Estado, Mercado, e Sociedade em um mundo progressivamente democrático e globalizado. Raros são casos de países que não implementaram programas nacionais de reformas do Estado visando a melhoria do desempenho da intervenção pública<sup>3</sup>.

Razões como o enfrentamento da crise fiscal, déficits de performance e *accountability*, bem como a necessidade do ajuste do papel do Estado aos novos desafios colocados pela democracia e dos processos de globalização representaram motivos fortes para a emergência das reformas do Estado. Em contraste com as iniciativas pulverizadas de reformas anteriores, a nova agenda de políticas assumiu uma natureza convergente na qual existem problemas, instrumentos, e objetivos comuns a serem enfrentados pelos governos nos diversos países. Historicamente é possível identificar e demarcar duas gerações de políticas de reforma do Estado. Enquanto as reformas da primeira geração visaram iniciativas voltadas para o ajuste fiscal envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, bem como

<sup>1</sup> Artigo especialmente preparado para o "Seminário Balanço da Reforma no Brasil: A Nova Gestão Pública". Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 06 a 08 de agosto de 2002.

<sup>2</sup> Para uma compreensão mais detalhada da agenda contemporânea de pesquisa e dos modos de análise temática, remeto o leitor a Melo (1999).

<sup>3</sup> No Brasil, a reforma do Estado assumiu centralidade e visibilidade na agenda nacional de políticas públicas a partir de 1995 com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado e do MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Para maiores detalhes sobre esta política específica cf. Bresser Pereira (1998).

desregulamentação e privatizações em setores específicos, na segunda geração, que se consolidou a partir dos anos 90, o foco e a atenção se voltaram para mudanças institucionais mais profundas. Essas mudanças institucionais desencadearam iniciativas voltadas para a emergência e desenvolvimento de políticas de reforma da administração pública, das relações trabalhistas, do judiciário, do legislativo, reformas nas estruturas de regulação, a modernização tributária, programas massivos de privatizações bem como a revisão das relações entre governos centrais e subnacionais.

A Reforma Administrativa foi um dos principais eixos da segunda geração de reformas e estas combinaram de diferentes formas a necessidade de rever a performance da administração pública através de ajuste fiscal e mudança institucional. A discussão sobre os meios necessários para promover as condições para que o Estado e suas instituições funcionem mais efetivamente tornou-se uma das questões de primeira ordem na agenda de reformas<sup>4</sup>. Nesse sentido, a reforma administrativa assume posição decisiva.

Quando colocadas em perspectiva comparada, as reformas apresentam diversos pontos comuns. O primeiro deles é a adoção de um paradigma gerencial. Este paradigma tem por princípios gerais a ênfase na eficiência e na elevação da performance, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultados, a descentralização dos controles gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos, bem como uma distinção entre a formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) das políticas públicas.

A agenda convergente se materializou em diversas dimensões. A primeira delas recaiu sobre a necessidade de dotar a administração pública de uma lógica administrativa construída a partir de mecanismos e incentivos capazes de produzir eficiência, efetividade, e qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tal, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática com que são preferidas estruturas descentralizadas de gestão nas quais as estruturas de decisão sobre a alocação de recursos e provisão de serviços sejam mais próximas dos cidadãos-consumidores. Modelos flexíveis de gestão operando em ambientes competitivos são os tipos ideais preferidos. A cultura burocrática dos controles deveria ser progressiva-

---

<sup>4</sup>O relatório do Banco Mundial de 1997, *The State in a Changing World*, detalha as principais balizas práticas do problema da reforma do Estado.

mente substituída por uma cultura gerencial voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com mais autonomia, menos controles burocráticos, e maior atenção para os resultados.

Outro ponto de comparabilidade tem a ver com a escala das reformas, que assumiram uma escala global. Kamarck (2000) em estudo comparativo sobre as reformas administrativas numa amostra de 123 países revela que no período 1980-1990, 31% dos países experimentaram dois ou mais programas nacionais de reformas administrativas; em 39,8% dos países foi implementado um programa nacional, enquanto apenas 19,5% dos países não passaram por programas nacionais de reformas administrativas, concentrando-se em esforços subnacionais de reforma. Apesar de serem motivadas por problemas comuns, e terem uma certa convergência de agenda, vale salientar em que medida tais políticas apresentam heterogeneidade no plano da formulação e da implementação, bem como em termos dos principais temas, questões e prioridades de reforma. O quadro 1 revela em termos quantitativos as principais dimensões das reformas gerenciais no mundo em termos da condução das reformas, dos mecanismos inovadores, das mudanças no tamanho do setor público, bem como no seu conteúdo e foco.

**Quadro 1 – Características das Reformas Gerenciais em 123 países**

CARACTERÍSTICA	FREQUÊNCIA	RELATIVO*
<b>1. Condução da Reforma</b>		
Múltiplos Atores	90	73%
Nova Agência	25	20%
Agência Tradicional	8	7%
<b>2. Mecanismos Inovadores</b>		
Privatização dos Serviços Públicos	74	60%
Descentralização	49	40%
<b>3. Mudança no Tamanho do Setor Público</b>		
Sem Mudança/sem dados disponíveis	70	57%
Redução de Mais de 25% da força de trabalho	13	11%
Aumento do Emprego no Setor Público	12	10%
Redução de menos de 25% na força de trabalho	28	22%
<b>4. Conteúdo e Foco</b>		
Gestão Financeira e Reformas Orçamentárias	37	30%
Regulação	30	24%
Carreiras do Funcionalismo Público	27	22%
Qualidade do Atendimento ao Consumidor	26	21%
Tecnologia da Informação	14	11%
Criação de Mecanismos de Mercado	7	6%
<b>Total de Países</b>	<b>123</b>	<b>100%</b>

Fonte: Kamarck (2000)

\* Os percentuais neste caso se refere ao número de casos em que um dado tema foi aspecto prioritário nos programas de reforma. O somatório dos percentuais não totaliza 100% dos casos, como nas demais situações.

No que se refere à condução, os dados sugerem haver maior participação de diversos atores envolvidos nas reformas e a criação de novas agências. Por outro lado, a privatização e a descentralização foram os mecanismos inovadores mais utilizados. Em 60% dos casos as reformas envolveram transferências de funções tradicionais do Estado para os mercados, e em 40% das reformas se verificou a descentralização de funções e poderes dos governos centrais para níveis locais ou para instituições do terceiro setor. Quanto às transformações na magnitude da força de trabalho no setor público, os dados revelam que em apenas 11% dos programas os governos conseguiram reduzir mais de 1/4 dos empregos no setor público, enquanto que em 10% dos casos analisados, houve um aumento da quantidade de funcionários públicos. Em 70% dos casos não se detectou mudança, o que sugere ser este um ponto de resistência das reformas, como analisaremos adiante nos impactos das reformas. Quanto ao foco e conteúdo, por outro lado, os dados sugerem que questões como o equilíbrio fiscal, as reformas do aparato regulatório, as carreiras no setor público, e as reformas na provisão de serviços são questões que definem um foco comum. Por outro lado, iniciativas voltadas para a criação de mecanismos de mercado na administração pública, voltados para a competitividade das organizações do setor público aparecem timidamente em apenas 6% dos casos.

Outro aspecto importante para a comparabilidade entre as reformas tem a ver com o financiamento desses programas. Nos países em desenvolvimento as políticas de reforma são financiadas através de projetos apoiados pelo Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento. No período 1997-2000 em que se intensificou a difusão das reformas nos países em desenvolvimento (a reforma Brasileira foi iniciada em 1995, e teve o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por exemplo), as operações de empréstimo do Banco Mundial para projetos classificados como Reforma do Estado e *Governance* totalizaram um montante em torno de U\$ 5 a 7 bilhões por ano para as seis regiões do globo, materializados em 1.600 projetos de larga escala. A composição temática desses projetos apresentada no Quadro 2, mostra que existe uma prioridade: 40,6% dos empréstimos aprovados nestes projetos foram destinados para as reformas institucionais, que envolvem iniciativas voltadas para a transformação no papel do Estado, bem como o desenvolvimento de capacidades na gestão pública.

## Quadro 2 – Reforma do Estado nos Países em Desenvolvimento por Categoria de Projeto financiado pelo Banco Mundial 1997-2000

Categoria do Projeto	Projetos	% *
Reforma Institucional	654	40,6%
Sistema Legal e Judicial	220	13,7%
Descentralização	182	11,3%
Gestão Financeira	156	9,7%
Regulação de Mercados	88	5,5%
Multi-Propósitos	85	5,3%
Reforma do Funcionalismo Público	83	5,2%
Reforma de Empresas Públicas	74	4,6%
Reforma Tributária	67	4,2%
Total	1609	

Fonte: World Bank.

\* Os percentuais não totalizam 100%, dado que um projeto pode contemplar um ou mais temas.

As políticas de reformas dos anos 90 foram centradas numa tensão entre o ajuste fiscal e a mudança institucional. Reduzir os gastos públicos e ao mesmo tempo criar mecanismos para as instituições funcionarem melhor foram os temas centrais das reformas. A comparação entre os programas de reforma gerenciais mostra tal formato programático e que, na maioria deles, houve uma preponderância do ajuste fiscal sobre a mudança institucional, embora tais objetivos sejam aparentemente complementares à elevação da performance. Isto se explica pelo fato de que a pressão por ajuste fiscal foi uma razão decisiva para iniciar as reformas, especialmente nos casos de maior renda, ou mesmo nos países de renda intermediária. O forte interesse no ajuste fiscal inibiu que as mudanças institucionais mais qualitativas fossem introduzidas. A prioridade política do ajuste fiscal comprimiu as outras dimensões da reforma. O caso brasileiro e latino-americano foi tipicamente dessa natureza.

A preponderância do ajuste fiscal foi um ponto crítico no legado de reformas gerenciais. Os casos nacionais revelam com grande regularidade um certo vigor no ataque às partes mais visíveis do setor público, tais como redução dos gastos públicos, *downsizing* (redução do tamanho do setor público), corte em programas sociais, extinção de agências governamentais e reorganizações superficiais de estruturas administrativas. Ao mesmo tempo, para a implementação da parte mais delicada das

reformas, qual seja transformar as instituições alterando incentivos que afetem o papel e a qualidade da intervenção pública, ainda representa desafio crucial. A experiência comparativa revela que as reformas são lentas e dependem da montagem de complexas redes de cooperação entre atores institucionais em torno dos dois objetivos. As evidências analisadas também apontam para o interessante ponto de que a efetividade e a eficiência na implementação das reformas é negativamente relacionada à qualidade e performance institucional. Em casos de reduzida performance, as chances de sucesso de implementação das reformas são reduzidas, pois são reduzidos os incentivos de atores estratégicos na administração pública para cooperar com a elevação da performance, e, usualmente, as reformas são abandonadas, modificadas ou descontinuadas. Outro ensinamento comparado é o de que projetos de reformas que desconsideram as especificidades (*one size fits all approaches*) dos sistemas burocráticos e administrativos são fadados a resultados pouco efetivos. Programas de reformas que levem em conta a flexibilidade institucional de cada contexto podem ser mais desejáveis.

Comparativamente os resultados da mudança institucional são tímidos. Raros são os casos em que as ambiciosas mudanças propostas pelas reformas foram implementadas a contento e os desafios políticos, institucionais e técnicos para conseguir a cooperação com os objetivos da reforma gerencial ainda são intensos. Reformas gerenciais não encontram cooperação espontânea dos atores para criar uma cultura orientada pela performance. Por outro lado, em reduzidos casos as *Performance-Based Organizations*, a pedra de toque no novo modelo gerencial, foram criados a contento. O caso brasileiro de 1995 foi um caso em que, apesar das mudanças constitucionais empreendidas, a criação de novas organizações para redefinir as relações entre *policy-making* e *service delivery* não foi exitoso (Rezende 2002a). A nova matriz institucional regulada pela performance não foi bem aceita pelas elites estratégicas, embora houvessem claras razões para sua implementação. Mesmo em casos em que mudanças foram introduzidas, grandes são os desafios para definir, monitorar, e controlar padrões de performance. Existe ainda na experiência comparada uma grande dissensão entre o que significa a performance, sobretudo porque o Estado e a administração pública contemporânea são, na realidade, compostos por uma grande diversidade de agências com objetivos altamente heterogêneos, dificultando estabelecer padrões comparáveis de performance. As reformas

gerenciais ainda estão longe de ter introduzido um padrão coerente e aceitável de administração pública. Os estudos de caso disponíveis sobre as experiências nacionais e subnacionais revelaram a evidência empírica de que as reformas encontram dificuldades para transformar a burocracia e seu *modus operandi*.

O outro ponto a ser considerado numa análise comparativa das reformas é a questão do ajuste das contas públicas, ou o ajuste fiscal. Dados comparativos mostram que as reformas foram relativamente efetivas no controle da tendência de expansão acelerada dos gastos públicos e do desequilíbrio fiscal que vinha sendo consolidada desde os anos 80. Um grupo reduzido de países representa casos concretos de redução do patamar dos gastos públicos tanto no mundo desenvolvido quanto em desenvolvimento.

Outro ponto interessante para comparabilidade é a questão da transformação da composição dos gastos públicos. Nesse particular, tal qual demonstrei em dois estudos empíricos (Rezende, 1996 e 2002) existe uma clara tendência de minimização dos gastos públicos nos países em desenvolvimento, enquanto que o mesmo não ocorre nos países desenvolvidos. No primeiro caso, os dados revelam que no período pós-1980, os diversos países em desenvolvimento passam a alocar a maior parte dos seus recursos em funções consideradas mínimas, sendo a dívida um dos principais componentes da despesa, e uma redução dos gastos em funções sociais e econômicas. No caso dos países desenvolvidos, os dados comparativos revelam que houve uma conservação dos papéis social e econômico dos gastos públicos, demarcando a existência de um modelo que é bem distinto do modelo de Estado Mínimo. Comparando a evolução do Índice de Governo Mínimo (IGM) (Rezende, 2001) os dados mostram que os países em desenvolvimento estão comparativamente mais próximos do Estado mínimo. Ao contrário do que se imagina, os países mais ricos têm expandido suas intervenções em funções sociais e econômicas apesar das reformas dos anos 90, verificando-se movimento contrário nos países de menor renda. Na realidade, antes mesmo da existência das chamadas políticas de reforma do Estado, os governos dos países em desenvolvimento tinham padrões mais minimalistas do que os países de maior renda.

Outro ponto de comparabilidade se refere à importante questão da redução da força de trabalho no setor público. Concretamente, as iniciativas de reforma não foram marcadamente redutoras do tamanho do

setor público, e, em alguns casos se verificou a expansão dos gastos com pessoal e com a máquina administrativa. Os governos envolvidos em reformas ainda enfrentam dificuldades consideráveis para reformar a qualidade do emprego no setor público. Evidências disponíveis revelam que a elevação da performance no setor público fundamentalmente passa por melhores salários, maior qualificação, e por outro perfil de carreiras que certamente demandam maiores gastos. Os governos ainda operam com grande assimetria de informação com relação às demandas reais dos diversos órgãos do governo quanto às demandas por pessoal. Em outros casos existe uma grande “demanda” por informação consistente sobre as “realidades” administrativas dos sistemas burocráticos. Por outro lado, as reformas gerenciais, especialmente nos países em desenvolvimento produziram considerável êxito em gerar acesso a informações sobre o funcionalismo público e sobre as características de funcionamento da burocracia. A pressão por maior racionalidade nos gastos públicos com o ajuste fiscal produziu uma necessidade de maior precisão nos controles quantitativos sobre o funcionalismo público e suas características. A difusão desses números per se representa um grande avanço para a gestão pública, especialmente no que se refere a um maior controle social sobre as agências públicas. Sem a informação necessária e o diagnóstico preciso sobre os problemas de performance ao nível intra e inter organizacional, as reformas do setor público correm o risco de entrar nos padrões de “*amputation before diagnosis*” do qual nos adverte Seidman (1998) numa análise das reformas no caso americano. As reformas podem ser mais bem-sucedidas quando se dispõe de um conhecimento aprofundado dos problemas de performance das diversas instâncias da administração pública. Os casos mais bem-sucedidos na experiência internacional de reforma demonstram que o conhecimento detalhado das instituições e organizações é um dos pontos fundamentais para superar os crônicos problemas de performance. Isso exige um esforço amplo de estudos e pesquisas institucionais que produzam informações consistentes de como realmente funcionam as organizações e quais os seus problemas chave. Reformas que pretendem cortar gastos, imprimir controle visando informações sobre o setor público são necessárias, porém insuficientes. Por outro lado, a construção de uma nova matriz institucional descentralizada, autônoma, e orientada por resultados se mostra chave para o funcionamento de uma nova gestão pública.

Apesar dos resultados obtidos, dos avanços e dos impasses no plano da implementação, as reformas gerenciais ainda apresentam grande caminho a percorrer e dilemas cruciais a enfrentar. Um dos principais dilemas reside numa contradição que as reformas gerenciais trazem em si, qual seja o *trade-off* entre performance e controle. Se, por um lado, os modelos de reformas propõem a redução dos controles burocráticos visando melhor performance dentro de modelos descentralizados de delegação, por outro, é fato concreto que a ampliação e flexibilização dos mecanismos de delegação geram múltiplos problemas de coordenação e regulação, sendo este um dos pontos críticos das reformas gerenciais. Nos casos inglês e americano ainda persistem os dilemas de como delegar responsabilidade sem criar mais controle. No caso dos países em desenvolvimento, com uma frágil tradição do controle, a regulação ainda se constitui problema decisivo. Por outro lado como nos adverte Schwartzman (1996) “a simples eliminação dos controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais”. Ele nos adverte e sugere que o controle é fundamental ao desempenho das instituições e que este requer a combinação de dois elementos: a legitimidade política das elites reformadoras e a competência técnica dos gestores públicos. Isso requer fundamentalmente uma mudança de cultura política e administrativa em torno dos princípios das reformas gerenciais. Rezende (2002a e 2002c), por sua vez, considera que especial atenção deve ser dada para o fenômeno que ele chama do Dilema do Controle. Enquanto o ajuste fiscal demanda mais controle sobre a administração pública e sobre a burocracia, as mudanças institucionais, especialmente aquelas que demandam mais descentralização e sofisticados mecanismos de delegação e *accountability*, demandam menos controle. A tensão em torno do controle tende a produzir incentivos contraditórios, reduzindo em muito as possibilidades de cooperação simultânea de atores estratégicos para com o ajuste fiscal e mudança institucional. De modo mais geral, o dilema do controle está relacionado a problemas de falha seqüencial das políticas de reforma, especialmente em contextos de predominância dos interesses pelo ajuste fiscal<sup>5</sup>. A experiência internacional revela que a preponde-

<sup>5</sup> Esta tensão característica das reformas gerenciais foi por mim analisada e apontada como uma das principais explicações para a existência do fenômeno da falha seqüencial nas reformas administrativas. Cf. Rezende (2002a), e (2002c).

rância do ajuste fiscal tem sido uma tônica e que os resultados em escala comparativa global podem ser considerados ainda muito tímidos para a magnitude dos esforços desencadeados. É fundamental considerar o modo particular pelo qual as reformas incorporam mecanismos que minimizem os efeitos perversos do dilema do controle.

É razoável pensar, por outro lado, que a performance e a redução dos controles burocráticos atende aos interesses de grande parte da burocracia, cujos resultados últimos não são a provisão de serviços ao cidadão, mas, sim a produção dos controles. As mais poderosas burocracias setoriais nas administrações públicas modernas dependem do controle, e de mais controle para atingirem os seus resultados. Quando a eficiência e a efetividade da ação pública dependem dos controles, as reformas gerenciais podem estar completamente equivocadas quando consideram a quebra dos controles como ponto central de um novo paradigma de administração pública. Reinventar os controles não se constitui, demonstra a experiência recente, tarefa simples. O ponto nodal reside em como criar os incentivos seletivos para que os grupos burocráticos cooperem gradualmente com um novo modelo de controle orientado pela performance, o que depende de capacidade e poder político.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília. ENAP.

KAMARCK, Elaine C. (2000), “Globalization and Public Administration Reform”. In Nye, Joseph S. and John D. Donhaue (eds), *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C. Brookings Institution Press.

MELO, Marcus André B. C. de (1999). “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In Miceli, Sérgio (org). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. Vol III – Ciência Política. São Paulo. ANPOCS. pp. 59-100.

World Bank (1997), *World Development Report. The State in a Changing World*. Washington D.C.

REZENDE, Flávio da Cunha (1996), Os Leviatãs estão Fora de Lugar. Dados – Revista de Ciências Sociais. Vol 39(2).

REZENDE, Flávio da Cunha (1998), A nova gestão pública, performance e reinvenção das instituições: um desafio para a Reforma do Estado.

*Revista Reforma Gerencial*, n.4, Novembro. Pp. 27-28.

REZENDE, Flávio da Cunha (2002a). Entre Mudança Institucional e Ajuste Fiscal: por que as reformas administrativas falham?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. (no prelo).

REZENDE, Flávio da Cunha (2002b), Gastos Públicos e Transformações Recentes no Papel do Estado Nacional. *Novos Estudos Cebrap*. N.62. Março. Pp.123-140.

REZENDE, Flávio da Cunha (2002c), “Falha Seqüencial e o Dilema do Controle nas Políticas de Reforma Administrativa”. *Revista do Serviço Público* (no prelo).

SEIDMAN, Harold (1998), *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York. Oxford University Press.

SCHWARTZMAN, Simon (2001), Desempenho e Controle na Reforma Administrativa. ENAP. *Texto para Discussão*, 8. Outubro.



# SÍNTESE DO SEMINÁRIO

Fernando Luiz Abrucio

Este texto coloca algumas reflexões sobre a reforma do Estado nos últimos oito anos, na era Fernando Henrique Cardoso. Talvez tenhamos mais perguntas do que respostas, mas a idéia é pensar um pouco no que foi experiência e quais são os desafios futuros.

No final de 1992, começo de 1993, a Escola Nacional de Administração Pública, em um programa do PNUD, contratou o CEDEC, um órgão em São Paulo em que eu trabalhava, onde fizemos um estudo, o primeiro estudo em muitos anos, sobre a estrutura da administração pública federal.

De 1993 para cá tivemos um período muito vivo de discussão. Um período de debate e vivência, implementação, experiências, acertos e erros. Talvez um dos períodos mais vivos da administração pública, se olhado por este ângulo.

Isso significa que de 93 para cá houve muitas mudanças, novas agendas, novos debates, novos conflitos, novas angústias, novos problemas. Diria o velho Fernando Braudel que “uma boa análise sobre um assunto depende de, pelo menos, uns 50 anos para fazê-la”; é preciso um certo tempo para deglutir tudo isso, mas o processo é muito rico e muito vivo.

Pollitt fez um estudo comparado, com vários países, e mostrou que normalmente a análise dessas reformas – e ele considera 20 anos de reformas – ou é muito otimista, ou é muito pessimista. Ou seja, colocam se os conceitos na frente dos fatos, no lado otimista, ou se acredita que nada muda, porque nada deve mudar, a não ser que a mudança seja total, o que é impossível na espécie humana.

Discordo inteiramente dessa percepção, mas a maioria dos estudos ainda continua professando isso. Estou fazendo um trabalho encomendado pela ENAP, a respeito da reforma do estado de 94 para cá, e a maioria dos estudos não trata dos episódios em particular, mas sim do grande tema. Isso é muito complicado. Nada contra o grande tema, pois se começa por ele, mas é preciso entender cada parte do problema.

A reforma começada em 95 – que, com justiça, deverá, daqui a uns 50 anos ser chamada de reforma Bresser – recebeu três legados que influenciaram fundamentalmente essa reforma.

Primeiro, havíamos feito duas grandes reformas administrativas na nossa história contemporânea, ambas em período autoritário. Esta foi a primeira reforma que tentamos fazer em um período democrático. É bom lembrar que o Juscelino engavetou a sua reforma, porque disse que era melhor não fazê-la, e na verdade foi isso o que fez.

Os governos, os melhores governos de nossos curtos períodos democráticos, evitaram fazer reforma. Dá problema, é complicado, é mais fácil fazer em regime autoritário. E a reforma no período democrático gera mais debates, mais negociações, mais atores e uma agenda mais variada.

É isso que as pessoas têm que perceber. Cria-se um processo muito mais amplo e aí vem o segundo legado, pelo qual, boa parte das concepções de reforma parte do suposto tecnocrático e em bloco. Ou seja, modelos feitos por iluminados aqui em Brasília, que têm as idéias e já sabem até os resultados. E, importante, apresentam as idéias em bloco, porque se não forem aprovadas em bloco, se não forem realizadas em bloco e se não tiverem os resultados em bloco não tem reforma. Esse é um legado da nossa história que foi deixado pela reforma Vargasista e pela reforma do regime militar.

E o terceiro, e último legado, é imediatamente anterior à reforma de 95: é o legado do Governo Collor. Esse legado teve uma influência muito grande no início da reforma. A idéia da reforma, tal como ela chegou, teve um impacto gigantesco na sociedade, no funcionalismo, e mesmo naqueles que tentaram implantar a reforma, porque o legado anterior do Collor atrapalhava o entendimento para todos os atores. A idéia era de que a reforma iria demitir, enfraquecer o Estado. Tudo isso estava muito presente e atrapalhou o entendimento de todos.

É bom lembrar a velha definição de democracia (quem me ensinou foi um mestre, Regis de Andrade): “só é democrata aquele que supõe mudar de opinião”, o legado dificultava supor mudar de opinião. Era um legado muito complicado, e, nos primeiros momentos de reforma atrapalhou enormemente.

Assim mesmo, muita coisa aconteceu. Houve um processo muito rico de acertos, erros, conflitos e novas angústias.

Sendo bastante indutivo, ocorreu um processo que explica muito

bem o primeiro passo dessa reforma, que talvez tenha sido um dos grandes legados positivos. Em 1993 a pesquisa para o CEDEC estava sendo feita, não havia dados sobre funcionalismo público, públicos – ou seja, para todos – e não havia uma consolidação da maioria dos dados. Em conseqüência, os resultados da pesquisa foram parcos.

Talvez uma das grandes mudanças desse último período seja impressionante porque ela impulsiona todas as demais e melhora a qualidade do debate público. É a mudança que pode ser a revolução, que é a revolução da informação. Ela foi extremamente importante nesse período. Estou me referindo aos famosos cadernos do MARE e seus dados de pessoal, que se espalharam de forma gigantesca, porque era preciso organizar a administração pública, completamente desorganizada.

A tecnologia da informação, que penetrou no setor público e em pouquíssimos anos mudou a cara do servidor público no Brasil e no mundo, teve um impacto muito grande. Não dá para negar. Sua importância é muito maior do que se imagina.

A questão fiscal obrigou ainda mais, a organizar as informações, porque, ou se organizava ou não se fazia o ajuste fiscal. E ao longo desse processo houve um incentivo para se fazer essa revolução da informação, por conta de uma série de controles e demandas sociais, que embora ainda sejam muito pequenas, tendem a aumentar. Na verdade, o recado é o de que a administração pública vai ter que produzir, cada vez mais, informações transparentes, porque a sociedade está extremamente descontente com a administração pública que tem. Haverá muita pressão.

O resultado é impressionante porque o conjunto de dados que temos hoje, comparado ao de 93, é muito grande. Além disso, houve um certo mimetismo, o que favorece um repasse de experiências fabuloso. Isso levou os governos sem informação necessária a obtê-la e fazer melhor. Também propiciou a melhora do planejamento.

Suponho que se não houvesse essa revolução da informação, mesmo com PPA e LDO, isso seria letra morta, seria ficção jurídica. E mais, embora o Governo Federal esteja hoje bem avançado vários estados – em especial, o Governo de São Paulo – também vêm desenvolvendo o Governo Eletrônico, uma coisa ainda pouco explorada, dada a sua amplitude e possibilidade, mas que é extremamente importante para administração pública.

Feita essa transformação da informação, que é a revolução de todo este período, outro tópico a ser destacado é o fato de que, no momento

inicial, havia um confronto muito grande entre modelos. Essa discussão transformou muitas das questões em conflitos sobre os termos – e não sobre os diagnósticos. É preciso, sim, ter os modelos, mas a construção dos modelos caminha junto com os diagnósticos. O Governo Federal conseguiu fazer boa parte daqueles modelos iniciais caminharem junto com, pelo menos, 70%, 80% do diagnóstico.

Os que são contra precisam fazer o mesmo, porque senão esse debate não possibilita mudar a administração pública para o cidadão que mora na Favela do Borel, ou no Jardim Ângela, e é para isso que serve o estado.

O confronto também criou dificuldades políticas, resistências muito grandes. O legado contribuiu para isso, criando dificuldades de intercomunicação entre os grupos que faziam ou participavam da reforma. Temos que sair do debate e aproveitar o modelo, refiná-lo, aumentando os diagnósticos vinculados a ele. Aquele que vier à arena democrática com crítica ao modelo, sem nenhum diagnóstico estruturado, realmente não tem nada a dizer sobre reforma do Estado. Esse é um ponto fundamental.

A despeito disso, o Plano Diretor – que é um documento que daqui a 50 anos vai ser muito estudado – organizou o debate e criou várias agendas com a preocupação de debater com a experiência internacional – o que não havia no Brasil, 30 anos atrás. E, não só debater a experiência internacional, mas ao longo do tempo tentar construir essa agenda vinculada a problemas muito práticos. Ninguém propôs fazer a reforma do Estado e, a partir dela, resolver todos os problemas do país.

O Plano Diretor não só organizou debates e criou várias agendas, mas incentivou muitas ações. As inovações premiadas em concursos como o Helio Beltrão, o Programa de Gestão Pública e Cidadania, no nível dos municípios e dos estados, são ações que de modo direto ou indireto foram influenciados por esse debate. Negar isso é negar os fatos – e contra os fatos não há argumentos.

O próximo governo vai assumir um Estado com essas ações. Será que tudo vai ser jogado fora? Essa é uma pergunta interessante e importante.

Um tema que dominou o debate internacional foi a questão fiscal. Um diagnóstico da crise fiscal do estado forçou um debate da administração, ou da nova gestão pública, ou de uma administração gerencial. Forçou, porque sem uma melhora nos meios não seria possível fazer uma gestão fiscal. E nos países desenvolvidos ocorreu a melhora dos

meios sem abandonar a dos fins. A grande pressão que se fazia valer nos países desenvolvidos era a seguinte: não se podia diminuir drasticamente as políticas. Precisava-se fazer, ao mesmo tempo, o ajuste fiscal, e aí entra a contribuição da administração gerencial.

Esta era a questão: como dar conta de uma demanda legítima e gigantesca compatibilizando-a com o problema do ajuste fiscal? Isso obrigava a discussão dos meios em um patamar superior.

Todo esse debate sobre a questão fiscal no Brasil aprimorou a gestão fiscal e fez o orçamento entrar na gestão. Ainda há muito que fazer. O orçamento tem que ser pensado como uma peça ativa do planejamento e da política, qualquer que seja a área. E isso ficou mais claro quando pensamos no PPA e na LRF. Houve avanços a despeito dos problemas muito grandes ocorridos, principalmente, em termos de planejamento e *accountability*.

Na verdade, o PPA e a LRF são legados desses oito anos e temos que trabalhar com eles. Não com a idéia de uma reforma global, mas de uma maneira incremental: o que melhorar daqui para diante?

Vale a pena ressaltar que várias dessas reformas fiscais têm um legado anterior que as facilitou. Boa parte da questão fiscal no Brasil melhorou, bem mais do que na Argentina e no México – para pensar em países de mesmo porte – porque tínhamos um legado fiscal que eles não tinham. Um legado de 1985 para cá, que foi muito importante. E, por várias razões – desde uma estrutura como a STN, a respectiva carreira e relações informais entre as pessoas – criou uma memória administrativa que foi sustentando a agenda fiscal e a necessidade de melhorá-la.

É claro que tudo isso também gerou problemas no que chamamos de fiscalismo. Houve, muitas vezes, um excesso terrível, uma miopia fiscal. A crise energética foi um dos principais exemplos: a miopia fiscal impediu um investimento fundamental que teria evitado boa parte da crise que tivemos.

Muitas vezes, como vários autores têm mostrado, existe uma tensão muito forte entre a lógica fiscal e a lógica gerencial. Esse é um dilema que precisa ser enfrentado porque, se tomada como tensão, esta relação não pode ir nem para um lado nem para outro. E, por vezes, ela tendeu mais para a lógica fiscal.

A solução do problema fiscal vai passar pela criação de uma consciência de custos, a mudança das pessoas e dos valores, mas isto já está caminhando embora ainda falte muito. Vai passar pela mudança da idéia

do ministério como “caixinha”. Nossos ministérios, e até as estruturas infraministérios, ainda são tomadas como caixinhas. Só vai haver coordenação e política intersetorial para além dos propósitos do PPA, quando se modificar esse aspecto.

Como último dilema para a questão fiscal ainda predomina o controle processual. No Tribunal de Contas ainda predomina a visão do controle processual em várias áreas, e este controle vai exacerbar as miopias fiscais, e impossibilitar a melhor convivência da lógica gerencial com a lógica fiscal.

Quanto às novas organizações, ressurgiu o debate iniciado com o decreto lei 200. Houve um novo debate, com alguma reorganização e experiências importantes. A experiência do INMETRO, por exemplo, foi extremamente bem-sucedida em termos de organização.

A temática da reorganização colocou a temática da regulação, no Brasil, tardiamente. Começamos a fazer privatização sem antes começar a discutir regulação. É sempre bom lembrar que isso vem antes desse Governo. É um legado da reforma. Só começamos a discutir regulação quando começamos a discutir a reforma do Estado, e a privatização já havia sido iniciada.

É claro que ainda há problemas no desenho das organizações e é preciso definir mais claramente o que é agência executiva e o que é agência reguladora. Há modelos fora do lugar e é preciso ter muito cuidado com isso. Fazer mudança organizacional tem impasse político. Como disse um certo deputado que controla hospitais: “como é que eu vou influenciar no controle desses hospitais?”.

As organizações sociais avançaram mais nos estados do que na União porque o *imbroglio* político na União é muito maior.

Foi muito bem enfatizado que temos que discutir mais a *accountability* das agências. Embora não seja tão fácil assim criá-lo. Na idéia de que há um controle social, é bom perguntar quem é a sociedade. Em grande medida, esse controle social é feito por aqueles que têm mais renda, poder e informação para fazê-lo. Então, isso não basta. A melhor *accountability*, no caso de agências, é a congressual, e, infelizmente, isso é muito frágil no caso brasileiro. Este é um ponto para o próximo governo se debruçar.

Houve avanços em parcerias com organizações da sociedade civil, que não vou desenvolver porque as apresentações sobre OSCIP mostraram isso. Mas é uma direção na qual temos de caminhar.

Em termos de políticas públicas, houve vários avanços na área social. Boa parte dos avanços ou problemas tem a ver com a temática federativa. Os problemas que persistem são muitos, na área social, mas dependem da resolução da temática federativa. Enquanto não resolvermos isso dificilmente nossas políticas sociais vão melhorar.

Melhorou a gestão, mas as pessoas ainda não conseguiram percebê-lo. Política social pré-94 se discutia como uma formulação de política, e não como gestão. Isso é um avanço muito importante porque, no nível das idéias, se podiam formular todas as políticas para resolver todos os problemas do País. Era o que se fazia, e muitos programas de candidatos continuam nessa dimensão. O que se avançou é em termos de gestão de política social.

Houve avanços em termos de capacitação. Comparando a capacitação antes e depois de 1994, o avanço quantitativo é enorme, tanto no plano setorial de ministérios, mas, sobretudo na ENAP, que tem um papel importante nessa área.

Em termos de controle de resultados, percebe-se que a idéia cresceu, mas não há uma administração pública baseada em controle de resultados de uma forma mais sólida no Governo Federal. Não há, primeiro, porque a contratualização andou muito pouco e sem contratualização, não há controle de resultados. É preciso haver um contrato, senão não há controle de resultados, o controle fica restringido ao do TCU. Essa é a diferença entre contratualização e o controle processual. É preciso aprender esta diferença.

Segundo, há problemas de cultura organizacional, que têm de ser atacados no dia-a-dia.

O controle de resultados andou mais, mais próximo da ponta, o que indica que quanto maior for a pressão social, maior a chance de haver demandas por reforma. Isso é um alento, mas também é um problema, porque várias áreas do Governo Federal não estão próximas, ou o seu cliente é muito indireto. Como criar uma cultura de controle de resultados nessa situação?

Em termos de avaliação também se verificam muitas experiências. Óbvio que havia um legado muito ruim, pelo qual a avaliação seria para punir ou premiar alguém. Isso é secundário. A avaliação é para melhorar a prestação do serviço público. É para saber o que aconteceu de errado, para que não aconteça de novo.

Uma das grandes revoluções trazidas pelo pessoal que trabalhou com

o MARE, com o pessoal do Bresser, com o grupo do Orçamento e Planejamento, o grupo do Silveira, o grupo da Saúde, da Educação – são vários grupos – foi a discussão dos meios, com uma qualidade enorme, e ajudando o debate. Porém, muitas vezes houve um aumento da importância dos meios, esquecendo-se quais eram os fins. Os meios são importantes, mas é preciso saber para que fins servem os meios.

Em termos de profissionalização do setor público, quantitativamente, nunca houve tanto ingresso no setor público federal por meio de concursos. Antes o ingresso se dava por outros meios, deixando dúvidas, e era daí que vinham as críticas ao patrimonialismo.

Em termos de profissionalização também houve um investimento grande em uma série de carreiras estratégicas, que até 95 estavam mortas, o que havia sido diagnosticado no estudo de 1993.

Acho que a profissionalização vai depender, cada vez mais, de uma relação entre Estado e Governo. É um aprendizado de como lidar com esta relação Estado e Governo para melhorar a profissionalização. No entanto, como ela vai lidar para baixo e para cima, essa é uma questão que não foi respondida.

Na relação entre a política e a burocracia houve avanços em termos de memória administrativa. O próximo governo vai assumir, e não encontrar tanta desinformação quanto encontrou Fernando Henrique. Isso já é um avanço. Embora exista em vários países a demanda de se ter um órgão específico para esse fim. Na Inglaterra, se não me engano, há um órgão de memória administrativa, que foi criado no começo do século. Do início do século até a década de 90 o órgão havia tido cinco diretores, em 80 anos. É preciso pensar em como criar uma estrutura que guarde essa memória administrativa.

É preciso perder o preconceito, que muitas vezes há, dos funcionários públicos, ou dos altos administradores, ou daqueles que são indicados para fazer a reforma pelo presidente, pelo ministro, com relação ao ponto fundamental, que são os controles externos do congresso, do judiciário e da sociedade. Ainda há uma visão muito negativa sobre o que é a democracia. O Brasil vive um presidencialismo de coalizão, que tem uma série de instrumentos que vão mais dividir do que facilitar a decisão. Federalismo, bicameral, multipartidário, sistema eleitoral proporcional de lista aberta etc. Mas o presidencialismo de coalizão significa que há um número de grupos, muito maior do que na Inglaterra – é mais fácil fazer reforma na Inglaterra do que no Brasil e por isso os

nossos avanços, comparativamente aos deles, devem ter esta dimensão, este critério – mas democraticamente é melhor fazer pelo presidencialismo de coalizão. Temos de aprender com este número enorme de atores, instituições, a fazer reforma. A via getulista, a via do regime militar, ou a via (pretensamente) revolucionária, são todas vias erradas. Prefiro o presidencialismo de coalizão.

No que se refere à alta direção, percebemos que a reforma anda mais quanto mais a alta administração se compromete. Então esse é um ponto fundamental, o comprometimento da alta direção, que pode estar nas mãos de funcionários de carreira, ou não. Acho que se cria um debate muito tosco com relação a isso.

Os números mostram que hoje a maior parte dos DAS não vem dos funcionários públicos, e isso não diz nada contra ou a favor. O critério para se analisar se a alta direção é democrática e responde aos critérios de governo e estado, é simples: verificar se a alta direção tem visibilidade e responsabilidade.

É por isso que nos Estados Unidos a maior parte dos cargos públicos de direção passa por aprovação no Congresso. Essa é uma das principais soluções para evitar a briga, se o cargo deve ou não ser de carreira. Ou seja, havendo visibilidade e responsabilidade, a alta direção pode ser ou não de carreira. E, ao longo do tempo – os próprios números já mostram isso – tendem a ser mais de carreira. E não há nada de ruim nisso. Na Itália e uma série de outros países multipartidários, os números são semelhantes. O Brasil está com quase o mesmo número, na alta direção, de funcionários públicos e pessoas de fora. O que faz a diferença é a visibilidade e a responsabilidade dessas pessoas.

Em termos de burocracia e política, duas coisas fundamentais foram colocadas aqui: uma é em a comunicação. A reforma anda mais quanto melhor for a comunicação da própria. A pressão da sociedade teve um peso muito grande para a aprovação da LRF e seus resultados. A opinião pública criou um consenso.

Infelizmente, a opinião pública, e em especial a nossa imprensa, não trata do tema reforma administrativa. Continua tendo a visão preconceituosa com relação ao que é o Estado, e o que é o servidor público. Infeliz da sociedade que não valoriza o seu servidor público.

Em torno da outra coisa fundamental, a coordenação, há um consenso. A coordenação é fundamental, e os ministérios e os setores não podem mais ser pensados como caixinhas. A coordenação, a ação intersetorial,

é um dos grandes desafios para que os resultados melhorem.

Termino com duas frases da apresentação do Bresser. O comentário essencial a essas duas frases é que as reformas vão continuar. Estou com um grande estudioso que diz que o termo “reformas administrativas” foi criado para dizer que algo novo está acontecendo, embora não seja totalmente novo. As reformas serão contínuas para responder a muitos desafios e qualquer presidente que vier terá que reformar, mudar.

Primeira frase: *“quanto mais democracia houver, melhor para a reforma do Estado”*. Se tiver que fazer um *trade off* entre eficiência e democracia, opte pela democracia, por que a democracia, bem trabalhada, leva à eficiência.

Segunda frase: *“o grande sucesso de todo este processo de mudança só ocorrerá se as idéias, as instituições, e as pessoas mudarem ao longo do tempo”*. Não de uma vez só.

Termino com uma metáfora de *Malinowski*, um grande antropólogo, que vale para o estado brasileiro: *“as instituições têm esqueleto, carne e sangue”*. O esqueleto são as regras, as características institucionais. A carne são as pessoas. Não há boas organizações sem pessoas, como não há boas organizações sem esqueleto. E o sangue, são os processos. O desafio é continuar modificando a carne, o esqueleto e o sangue. E, provavelmente, acima de tudo, a carne, que são as pessoas, que vão continuar para o próximo governo.

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÃO DO SEMINÁRIO<sup>1</sup>

---

Pedro César Lima de Farias

De uma forma breve, será feito um rápido balanço do Seminário com base na sistematização da equipe que acompanhou todo o evento. Assume-se que é indissociável de um trabalho como esse um certo nível de subjetividade e percepção pessoal.

Serão apresentadas as constatações e os consensos mínimos, que surgiram ao longo das exposições.

Em primeiro lugar destaco a importância da reforma do Estado. Um Estado democrático, moderno e eficiente é condição necessária, mas não suficiente, para que se tenha um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Há um reconhecimento que os avanços nos últimos tempos foram representativos, embora persistam algumas debilidades institucionais, que ainda limitam os esforços e o alcance das políticas públicas.

E talvez o mais importante seja a noção muito forte de que a reforma no Estado é, acima de tudo, um movimento político, que veio para consolidar o Estado democrático, um Estado de direito, e que tem o seu escopo basicamente definido a partir do alcance, que deve se estender a todos os poderes e níveis de governo.

Foi mencionado que hoje o processo de difusão das idéias permite que as mudanças culturais ocorram de uma forma - ainda que pouco visível - bastante disseminada. Permitiu, por exemplo, que idéias surgidas no Governo Federal, que teve uma certa vanguarda na divulgação e na apresentação de alguns conceitos, tenham sido incorporadas, abraçadas em outros níveis de governo, que hoje estão até mais avançados na aplicação destas idéias. E isso é muito bom.

Ainda nesta questão do escopo da reforma, resalto a importância do foco no desenvolvimento da capacidade institucional, da formulação e

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida.

execução de políticas que promovam o crescimento econômico e a redução da pobreza da população.

Nesse sentido, ficou também bastante claro o reconhecimento da importância da abordagem metodológica, que tem integrado os instrumentos de planejamento, orçamento, controle e gestão, em torno de alguns objetivos estratégicos. E estes objetivos estratégicos, por sua vez, estão relacionados ao desenvolvimento do País. Esta foi a discussão que ficou centrada no painel que abordou a questão do PPA.

Também, ainda dentro da questão do desenvolvimento da capacidade institucional, sobressai a importância que as novas tecnologias de informação e comunicação assumem no processo, permitindo alguns avanços significativos, em várias frentes: transparência, controle social, redução de custos e maior acessibilidade a serviços, entre outras.

Assumindo sempre o risco da subjetividade, algumas prioridades com relação ao processo da reforma serão destacadas.

Uma delas seria a questão do fortalecimento da democracia, mediante o estímulo à descentralização, à participação social e à prestação de contas dos agentes públicos à sociedade, sendo o governo eletrônico um meio importante para instrumentalizar as novas frentes democráticas de participação e de acesso à informação para a sociedade.

O segundo ponto, como prioridade, é o desenvolvimento das capacidades institucionais para elaboração e implantação das políticas públicas, que pode ser denominada governança do Estado. Diz respeito à profissionalização, ao fortalecimento do núcleo estratégico, à ênfase no controle de resultados, à avaliação e à coordenação entre níveis de governo.

E uma terceira dimensão de prioridades é a promoção e desenvolvimento das instituições compatíveis com o desenvolvimento de mercados e com o fortalecimento de um processo de gestão macroeconômico, calcados na qualificação técnica e no profissionalismo, dando condições também para o desenvolvimento da capacidade de regulação do Estado e permitindo que os mercados possam atuar preservando a competitividade, estimulando a prestação de serviços e a oferta de bens de interesse social.

Esses três aspectos constituem constatações e consensos mínimos que podem ser colocados à guisa de conclusões.

Em seguida serão listadas algumas recomendações, de forma sucinta,

que são fundamentais e, de alguma forma, sintetizam um pouco as discussões.

Um primeiro ponto, e que ficou bastante claro, é o da importância da profissionalização e da importância de se investir nas pessoas, como ponto fundamental para o sucesso do processo de reforma do Estado.

Outro ponto é a importância de se articular as várias dimensões no tratamento das reformas, e das transformações organizacionais. Envolvendo a articulação das questões dos recursos humanos, dos processos dos trabalhos e das estruturas.

A questão da delegação e da descentralização requer um tratamento muito equilibrado, de modo a balancear os recursos e as atribuições, para evitar desequilíbrios entre núcleo estratégico, agências, administração direta e indireta, organizações sociais, de modo a não se recair no risco, que já tivemos no passado, de hipertrofia de determinados setores e acefalia, no que diz respeito ao acompanhamento e coordenação de políticas, em várias áreas de governo.

Um outro ponto que foi abordado é a questão da importância do gradualismo e do respeito às diferenças, sem abrir mão de alguns objetivos. É bastante marcante o exemplo que foi apresentado pelo MCT que, respeitando ritmos diferentes nos tratamentos dos seus institutos, usou instrumentos diferenciados para comprometer as organizações em torno de seus objetivos. Aquelas instituições que estavam prontas para partir para um modelo de organização social o fizeram, outras tiveram que trabalhar com instrumentos como o termo de compromisso numa fase preliminar.

Mais um ponto é a questão da importância da valorização do aproveitamento do potencial passivo de mobilização, no âmbito da sociedade civil, em torno de interesses públicos. E aí, a importância de se estimular a parceria entre Governo e as organizações da sociedade.

Ficou clara também, em vários momentos, a importância de se aprofundar a discussão dos mecanismos que permitem a diferenciação das organizações, em função do seu desempenho. Isso, com estímulo ao desenvolvimento de instrumentos de avaliação, contratualização, alocação de recursos, que levem em conta esse desempenho e que, de alguma forma, motivem as organizações e os seus gestores a investir na geração do desempenho diferenciado.

E também a necessidade de uma maior precisão e investimento, tocante a uma definição mais clara dos campos de aplicação dos modelos

organizacionais e institucionais, e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle político e social desses novos modelos, tanto no que diz respeito às agências reguladoras como às organizações sociais.

É importante também a revisão dos processos de trabalho, para que eles se articulem com a ajuda dos novos recursos tecnológicos, potencializando os benefícios dessas duas frentes, potencializando os ganhos de eficiência organizacional. O exemplo do Poupatempo é bastante significativo nesse sentido.

Por fim, a questão do desafio de compatibilizar melhor a lógica dos programas, que é uma lógica que está expressa no PPA, com a lógica das estruturas organizacionais e com as estruturas hierárquicas tradicionais. E este desafio está colocado para o atual governo, e vai permanecer como uma discussão para ser aprofundada ao longo dos próximos anos.

Finalizando, eu queria destacar que a reforma do Estado é um processo político que requer muito comprometimento, muita perseverança, muito senso de missão. Muitas vezes também é preciso capacidade de negociação, de administração de expectativas, de superação de obstáculos, de superação de frustrações, o que requer o respaldo de toda a sociedade. Esse é um ponto importante. Parafraseando um estadista que disse: “a guerra é um assunto importante demais para ser tratada pelos generais”, diria que a reforma do Estado é um assunto importante demais para ser tratada por burocratas e acadêmicos. Não diz respeito ao setor público, e sim a um projeto de nação.

E, sendo um projeto de nação, ressalto a importância e a oportunidade deste evento para o momento político que nós estamos vivendo, e a importância de uma discussão como esta, para que esse tema possa ser inserido na agenda política dos próximos anos.

E finalizo cumprimentando a Secretaria de Gestão, os organizadores, e agradecendo ao Itamaraty, pelo apoio que nos deu, e a todos que nos acompanharam nestes dois dias de evento.

# A POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS NO ATUAL GOVERNO<sup>1</sup>

Ministro Guilherme Dias

No momento em que o País se prepara para eleger um novo Presidente da República, momento em que os candidatos trabalham em seus programas de governo, nada mais oportuno do que o tema central deste seminário.

A gestão de Recursos Humanos, a partir da Reforma do Estado, desenvolvida no atual governo, equivale a uma verdadeira revolução silenciosa, que precisa ser bem compreendida. Alguns frutos desse trabalho já começam a aparecer, mas não se trata de uma ação imediatista. Os resultados, de fato, serão contabilizados pelos próximos governos.

É importante lembrar que o Governo Fernando Henrique Cardoso herdou de administrações anteriores um Estado caro e ineficiente, com a máquina administrativa desmontada.

Modificar essa conjuntura e adequá-la a um novo modelo de Estado, mais moderno, mais profissional, mais voltado para as demandas da sociedade, não é tarefa banal.

Nesses últimos oito anos, caminhamos com determinação para atingir esse objetivo e conseguimos, sem dúvida, avançar nessa direção.

Temos hoje um serviço público mais profissionalizado, um servidor mais consciente de suas atribuições, de seu papel na sociedade. O novo Estado requer servidores qualificados para prestar mais e melhores serviços ao cidadão.

Abandonou-se a idéia de que o serviço público deve estar voltado para o servidor. Não se admite gastar 80, 90 por cento da receita de impostos e contribuições em salários. E nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal teve um papel fundamental, restringindo os gastos com pessoal, nos três Poderes, nos três níveis de governo.

Não devo me estender no detalhamento da política de recursos hu-

---

<sup>1</sup> Discurso proferido pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão Guilherme Dias no Seminário Internacional "Capital humano e governança: balanço e desafios para a administração pública" realizado em Brasília, de 4 a 5 de junho de 2002.

manos desenvolvida na gestão do Presidente Fernando Henrique. Deixo essa tarefa para a equipe do Ministério do Planejamento que estará discorrendo sobre esse tema durante todo o dia de hoje. Entretanto, quero destacar alguns pontos que considero importantes.

Até porque, como já disse, acredito que a política de pessoal do atual governo precisa ser mais conhecida e bem entendida pela sociedade. E neste momento, em especial, pelas equipes dos candidatos que se preparam para disputar a próxima eleição.

É preciso desmistificar algumas idéias ou versões mal acabadas da política salarial. Como, por exemplo, o repetido discurso de que os servidores públicos ficaram sem reajuste por sete anos consecutivos. Não é verdadeira essa afirmação, como mostram os números da folha de pagamentos. Em 1995, os gastos somavam 37,8 bilhões de reais. Neste ano, deverão superar os 73 bilhões de reais. O aumento da remuneração média dos servidores do Executivo em atividade - que passou de 1.462 reais em 1995 para 3.022 reais em 2002 - é outra evidência que derruba essa versão dos sete anos sem reajuste.

Nesse período, todos os servidores civis da ativa tiveram algum tipo de revisão nas suas atividades e na remuneração. Falo com convicção, pois estou baseado nos números disponíveis no Ministério do Planejamento. Foram 1 milhão e 67 mil servidores beneficiados com a reestruturação das carreiras ou gratificações por desempenho.

É verdade que, por algum tempo, foram suspensos os reajustes lineares, porque eles não atendem aos objetivos da atual política de recursos humanos.

Quando se fala em remuneração dos servidores públicos federais, é preciso sempre levar em conta que estamos falando de uma folha de pagamento de R\$ 73 bilhões anuais, onde qualquer reajuste linear, por mais insignificante da ótica do servidor, envolve recursos da ordem de bilhões. Vejamos o exemplo da última correção, de 3,5%, concedida em janeiro deste ano. Consumiu 1 bilhão e 400 milhões de reais do Orçamento para um milhão de servidores.

Para se ter uma idéia mais clara da dimensão desses números podemos lembrar que com a Merenda Escolar o governo vai gastar esse ano 900 milhões de reais, beneficiando, neste caso, 37 milhões de crianças. Com a Bolsa-Escola, outro programa emblemático deste governo, os gastos serão de R\$ 1 bilhão e 800 milhões de reais, para atender 10 milhões de crianças.

A política de reajustes lineares não resolve o problema daqueles que se consideram mal remunerados e, o mais grave, acentua distorções. Historicamente, o serviço público paga salários mais altos do que a iniciativa privada nas funções de nível médio e oferece salários bem mais baixos para profissionais de nível superior, também em comparação com o setor privado. Isso resulta em perda de quadros qualificados, em desperdício dos recursos aplicados em formação, treinamento e qualificação.

A política de reajustes diferenciados e gratificações por desempenho, ao contrário, atende aos objetivos dessa nova visão do Estado.

Trabalhamos nesses oito anos para chegar a um quadro de servidores mais enxuto e altamente qualificado, movido pelo compromisso com resultados, consciente de que cada atividade dentro do serviço público tem uma função social e está cada vez mais comprometido com a ética e com a transparência.

Essa transformação implicou requalificar servidores públicos para novas funções mais adequadas às novas demandas. Realizamos o treinamento maciço de pessoal de nível médio em informática, por exemplo. E, evidentemente, procuramos enxugar os excedentes, limitando a contratação para substituir servidores aposentados. Conseguimos reduzir o quadro de servidores do Executivo em 100 mil vagas, isso tudo dentro dos preceitos constitucionais, que impedem a demissão no serviço público.

Por outro lado, conseguimos ampliar de forma substancial o percentual de servidores de nível superior, seja através de estímulos a cursos de graduação e especialização, seja através de concursos.

Em 1995, dois terços dos cargos na administração pública federal eram de nível médio; só 35% dos servidores tinham escolaridade de nível superior. Em 2001, o percentual de nível superior havia subido para 52%.

Aqui destaco uma informação que considero relevante. A qualificação dos professores das universidades federais teve um salto substancial nos últimos anos. Isto equivale a investimentos em educação e gastos com pessoal.

O número de professores com doutorado aumentou 63,8% e com mestrado, 52%.

Investimos também nas escolas de governo. Esse esforço está presente tanto nas escolas especializadas, que se ocupam de um único segmento, como a Academia de Polícia, como nas escolas que atendem ao conjunto do funcionalismo como a Escola Nacional de Administração

Pública (ENAP) e a Escola de Administração Federal (ESAF). Só na ENAP foram treinados mais de 110 mil servidores entre 1995 e 2001; nos 14 anos anteriores, entre 1981 e 1994, haviam sido treinados cerca de 42 mil servidores apenas. Temos também projetos de cooperação com escolas de governo internacionais, além de parcerias com escolas de governo subnacionais.

Um aspecto importante a destacar nessa política de pessoal é a realização de concursos públicos. Por meio desta política, incluindo as contratações já autorizadas neste ano, temos o ingresso no serviço público federal, desde 1995, de 63.407 novos servidores, o que representam mais de 13% do total dos servidores ativos federais em 2001. Isso significa uma alta taxa de renovação da força de trabalho.

O Governo Federal também procurou estimular a criatividade dos agentes públicos. O reconhecimento de múltiplas inovações e melhorias na gestão pública tem se realizado através do Prêmio Hélio Beltrão, concedido por seis anos consecutivos a cerca de 200 equipes situadas em todo o território nacional.

O mesmo pode ser dito a respeito do Prêmio da Qualidade do Governo Federal. Programas de Qualidade têm se disseminado entre as organizações públicas federais, mobilizando grandes redes de servidores, envolvidos com a melhoria da eficiência e eficácia de suas organizações.

A cultura de resultados está presente nas estratégias de capacitação e incentivo já mencionadas e na estrutura das gratificações criadas nos últimos anos. Neste sentido, não poderia deixar de mencionar a G-Data, destinada exclusivamente aos servidores do PCC (Plano de Classificação de Cargos), que abriga funcionários de nível médio. Trata-se de uma gratificação por desempenho que beneficiará, este ano, 197 mil servidores da ativa, com ganhos de até 86%. Outros 396 mil servidores aposentados estão recebendo um percentual dessa gratificação e, com isso, chega a 594 mil o número de beneficiados.

Não dá simplesmente para ignorar todas essas iniciativas e insistir no discurso fácil, corporativista. Discurso que, inclusive, tem colocado governos estaduais e municipais de todos os partidos em situações sem saída, quando confrontados com a realidade das finanças públicas.

É verdade que ao longo desses oito anos tivemos que conciliar a nova proposta de gestão de recursos humanos com a restrição orçamentária. Mas asseguro que essa questão nunca foi colocada como objetivo

final da nossa política. Queremos, sim, um quadro de pessoal mais enxuto, mas não apenas para economizar recursos do Tesouro Nacional.

Estamos trabalhando na construção de um Estado mais eficiente, mais conectado com as demandas da sociedade, melhor prestador de serviços. E isso tudo passa pela qualificação do quadro de pessoal, pelo redirecionamento de funções, e até pela terceirização de alguns serviços.

O gasto com pessoal continua elevado, é verdade. Mas estamos gastando melhor; estimulando a produtividade; retendo e atraindo quadros mais qualificados; mudando, em síntese, o perfil do servidor público. Isso precisa ser bem compreendido, até para que não se perca.

Estamos num ano de eleição presidencial e um novo governo vai se instalar a partir de janeiro próximo. Mas a máquina estatal permanecerá, e é saudável para a democracia que ela esteja cada vez mais profissionalizada, preparada para esse novo tempo.

Um exemplo dessa profissionalização pode ser encontrado na composição atual dos DAS, os chamados cargos de confiança. Hoje 70% desses cargos estão sendo ocupados por servidores efetivos ou requisitados de órgãos públicos. É uma evidência da estabilidade administrativa que consideramos adequada para o melhor funcionamento da máquina estatal.

O trabalho na área de gestão é árduo, contínuo e nem sempre percebido na sua magnitude. Mas estou otimista. Acredito que construímos nesses oito anos as bases para uma mudança substancial no padrão de qualidade do serviço público. Estamos mais próximos do padrão de exigência da própria sociedade, que paga impostos e quer serviços.

Isso não é pouco e não deve ser desperdiçado.



# O PERFIL DO NOVO SERVIDOR PÚBLICO<sup>1</sup>

Pedro César Lima de Farias

É importante que a discussão da gestão no setor público e, de modo especial, da gestão dos recursos humanos esteja na agenda política. O momento atual, de início de um debate democrático, é bastante oportuno para isso. Vale lembrar que este tema esteve presente desde o início da administração do Presidente Fernando Henrique e, em 95, ao mesmo tempo em que se colocavam no debate público as questões de reforma econômica, a quebra de monopólio, as questões sobre a previdência, levantou-se também a discussão da gestão do setor público e, de modo especial, a discussão da gestão dos recursos humanos. A discussão desses temas polêmicos trouxe muitos subsídios ideológicos que viabilizaram a definição das políticas públicas.

Embora possa parecer um paradoxo, quando se fala em estabilidade e continuidade no setor público, na verdade se está falando em aprofundar mudanças. Tendo claro que essas mudanças têm que se pautar pela maturidade, e que têm que estar distantes do voluntarismo simplista, que muitas vezes caracteriza iniciativas nessas áreas, desconsiderando ganhos históricos.

Esse processo não se iniciou em 95, mas talvez na década de 30, com o DASP, cujas conquistas não podem ser desconsideradas. Então, é importante sempre evitar as simplificações e o voluntarismo na construção desse tema.

Mas também é muito importante se manter distante da inércia, que frequentemente caracteriza a administração. Essas mudanças não surgem espontaneamente, mas, sim, como respostas às exigências de um novo contexto social, e este é um contexto de transformações, em várias dimensões: econômica, política, social e tecnológica.

Com a transformação do papel do Estado, este passa, basicamente, de um modelo de Estado nacional desenvolvimentista, de Estado prove-

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida.

dor de bens e serviços, para um modelo de Estado regulador e condutor da política social. Envolve também uma redefinição das relações com a sociedade. E passa não só no setor público, mas de um modo geral na sociedade, pela percepção das organizações e de seus gestores, de que as pessoas são os recursos mais estratégicos para o alcance dos objetivos das organizações.

No contexto dessa nova sociedade, que gerou a expressão “sociedade da informação e do conhecimento”, o capital humano é fundamental. E a educação passa a ser o elemento definidor na condução dos processos de formação da riqueza. A educação continuada se torna essencial, na medida em que a tecnologia acelerada provoca a obsolescência, e é necessário um contínuo processo de aperfeiçoamento das pessoas para que possam lidar com novos instrumentos tecnológicos.

Essa sociedade gera a demanda por novas competências, importantes para lidar, principalmente, com ambientes eminentemente complexos. Isso ocorre em qualquer organização, mas no setor público, além das competências técnicas que possam ser necessárias, exigem-se também competências de natureza política, que dizem respeito a habilidades de negociação, para lidar com questões que são muito próprias da natureza da atividade pública.

Assim como a sociedade muda, sua agenda e seus valores mudam e o Estado também muda para fazer frente a essa nova agenda.

Particularmente tem-se notado, no Governo Federal, um novo perfil de atuação, em que alguns papéis, que não eram tão valorizados, passam a ser exercidos e alguns papéis que antes eram exercidos passam a ser transferidos para a sociedade, ou repassados para outras instâncias de governo.

Nesse contexto, é importante mencionar a questão da liderança e da coordenação política. O papel de liderança é cada vez mais valorizado, e é algo de fundamental importância no Brasil, bem como a crescente ênfase do papel do Governo Federal na formulação, orientação e avaliação de políticas públicas.

Destacam-se em especial alguns setores de atividades: a) fomento da competitividade nacional, como forma de propiciar e embasar a inserção competitiva nos grandes mercados internacionais; b) a regulação dos mercados, que assumiu um papel importante, na medida em que alguns mercados, antes não existentes, passaram a ser fundamentais,

demandando novos investimentos; c) a promoção e financiamento de políticas sociais, e aí a ênfase na descentralização, e nas parcerias com a população, como forma de mobilizar potenciais recursos, fora do Governo Federal, para atingir objetivos traçados.

Para atuar nesse novo perfil do Governo Federal, a gestão pública tentou buscar alguns referenciais estratégicos: a questão da visão de futuro, que tem a ver com a percepção desse novo ambiente, as novas variáveis e, principalmente, com a definição de alguns objetivos estratégicos a serem traçados; o foco em resultados, que se expressa na orientação para o desempenho e que pressupõe planejamento, definição dos instrumentos, mensuração de desempenho e avaliação.

Dá-se ênfase à descentralização, e, principalmente, à gestão baseada na percepção da complexidade do ambiente e dos problemas enfrentados. Essa complexidade tem a ver com a abordagem interdisciplinar e multisetorial, que passa a ser exigida no tratamento dos problemas. Outro aspecto refere-se à visibilidade, à responsabilização sobre as ações governamentais, a partir do momento que a sociedade é muito mais exigente, madura, e passa a valorizar temas como transparência, ética, *accountability* e controle social.

Nesse contexto as novas tecnologias da informação e da comunicação têm trazido perspectivas nunca antes imaginadas, para ampliar a participação social e os instrumentos de controle social.

A profissionalização é um tema recorrente. E a questão da capacidade de mobilização de recursos externos, a partir da parceria do Estado com o terceiro setor e a sociedade civil também ganha importância.

Existe um novo contexto na sociedade e, em função desse novo contexto, o Estado passa a atuar num novo modelo de gestão. É claro que para fazer frente a tudo isso é preciso ter um novo perfil profissional.

O profissional que, historicamente, trabalha no setor público, baseado no modelo tradicional, burocrático e weberiano, gerou alguns questionamentos e hoje é quase um consenso de que esse perfil não atende mais às necessidades da sociedade. Um cientista político, Yehezkel Dror, apresentou, há alguns anos, uma tipologia com base na evolução histórica da função pública. Novas condições e novos ambientes requerem novas formas de governança.

Dentro dessa perspectiva histórica foram identificados alguns tipos de funcionários. O primeiro tipo ele chama de Alfa, que é o existente nos primórdios da administração, baseado nos privilégios do nascimen-

to e nas proximidades do poder, no período em que o poder administrativo e o poder político estavam fundidos. O segundo é o tipo Beta, que ocorre num momento histórico em que a capacidade financeira era um requisito para ocupar funções na administração. O terceiro, que é o mais recente, é o tipo Gama, que já requer capacidades de gestão. E o quarto, que é chamado por ele de tipo Delta, é o funcionário administrativo do futuro, com capacidades de administrar problemas e soluções, com qualidades reformadoras.

Sem pretensão de um tratamento mais científico desse tema, serão enunciados alguns requisitos desse novo profissional, com base na experiência recente e que convivem com os valores éticos e próprios da democracia.

Esses requisitos serão relacionados a seguir: a) a importância do trabalho em equipe e do relacionamento interpessoal; b) a visão sistêmica e estratégica decorrente da necessidade da percepção do contexto em que este profissional vai atuar e, principalmente, da realidade em que atua o Estado e em que está inserida a sociedade; c) a capacidade empreendedora, capacidade de adaptação, criatividade, capacidade de comunicação, iniciativa, dinamismo; d) a capacidade de negociação frente à complexidade do ambiente político; e) a orientação para resultados. Não se deve entender resultado a qualquer custo, mas principalmente seguindo o conceito de eficácia, das relações custo x benefício, que subsidiam os processos decisórios; f) a polivalência e a mobilidade, que seriam o equivalente ao conceito de empregabilidade no setor privado; e também a capacidade de trabalhar em rede, o que, na verdade significa capacidade de construir pontos de contato, tanto horizontais, quanto verticais, dentro da própria organização; g) recrutamento e nomeação, diminuindo ou eliminando o tempo de serviço como critério de seleção para acesso à alta administração; h) valorização da gestão profissionalizada e do aperfeiçoamento dos membros da alta administração; e i) preocupação crescente com o aumento de diversidade na administração pública.

A questão da diversidade, que ainda não tem presença forte na agenda nacional, certamente vai ter que ser muito discutida ao longo dos próximos anos.

A partir da percepção das mudanças nas características da alta administração e da experiência recente no Governo Federal, e sem nenhuma pretensão acadêmica, serão relacionados alguns atributos e habilidades que hoje são fundamentais para a atuação do gerente.

Nos atributos serão colocadas, basicamente, as questões relacionadas

ao patrimônio pessoal do gerente, que diz respeito à capacidade técnica, ao domínio das técnicas de gestão, linguagens técnicas e de mercado e capacidade de análise. Nas habilidades, que dizem respeito à utilização desses atributos, abordaremos a questão da sabedoria contextual, a postura empreendedora, capacidade de manejar informações, a permeabilidade ao meio social, a capacidade de negociação, e principalmente, a capacidade de buscar consenso e motivar seus subordinados.

Da conjugação desses atributos e habilidades resulta um modelo que converge tanto o patrimônio pessoal do servidor como o uso adequado de competências para gerar os resultados organizacionais e, no caso, esses resultados vêm ao encontro do interesse público.

É importante que os sistemas remuneratórios contemplem as dimensões do patrimônio pessoal e do desempenho.

Na verdade, percebe-se cada vez mais que não se pode valorizar só o que o servidor é, mas é preciso valorizar o que ele produz para a organização, o que ele agrega de interesse público.

Para a construção desse novo perfil de servidor e gerente existem vários instrumentos: a) investimento em formação, capacitação e desenvolvimento profissional; b) instrumentos de remuneração, principalmente os associados aos atributos pessoais do desempenho; e c) controle social.

Serão apresentados, de uma forma muito breve, alguns exemplos do que vem sendo feito para a construção desse novo perfil, recentemente, no âmbito federal.

No que se refere à questão dos números do recrutamento, mais do que os números absolutos, é importante ressaltar que cerca de 77% dos servidores recrutados são servidores de carreiras estratégicas e, em torno de 71% dos recrutamentos feitos nos últimos anos são de servidores com nível superior.

Isso tem permitido uma mudança do perfil educacional do servidor. A elevação do número de professores com mestrado e doutorado nas universidades é espantosa. A capacitação tem sido estimulada. Só a ENAP tem tido uma média superior a 20 mil treinamentos nos últimos anos.

Aumentou o número de servidores em atividade que hoje já têm algum componente da sua remuneração associado ao desempenho. Isso significa hoje 370 mil servidores num universo em torno de 470 mil. A avaliação de desempenho e associação do desempenho à remuneração, hoje já atinge grande número dos servidores. Só estão excluídos desse processo, praticamente, os servidores administrativos de instituições fe-

derais de ensino, e os da polícia, tanto federal quanto rodoviária.

Precisam ser também mencionados alguns riscos comuns às grandes organizações, não só do setor público – em relação aos quais é necessário uma permanente vigilância dos servidores – mas também da sociedade, na dimensão do controle social.

Esses riscos referem-se a insulamento burocrático; corporativismo, que é algo tão comum; a arrogância técnica, que no caso do setor público tem uma característica muito mais nociva do que nas grandes organizações do setor privado, porque lida com interesse social, e freqüentemente isso dá à sociedade uma imagem negativa do servidor; a dificuldade que o servidor tem de assumir o papel de prestador de serviços, de comprometimento com o interesse social e com a demanda do cidadão. Esses riscos, felizmente, hoje representam uma ameaça menor à consolidação do novo perfil.

Para finalizar, serão colocados alguns pontos que deverão compor a agenda nos próximos anos, no tratamento dessa questão de recursos humanos, seja qual for o governo.

O primeiro ponto, que é central, é a questão da capacitação. A informação, o desenvolvimento de pessoas, a importância da educação no novo contexto da nova sociedade da informação.

Para se ter uma idéia, ao final deste último ano do Governo Fernando Henrique vai se conseguir, pela primeira vez, ter os dados de quanto, efetivamente, se gastou com a capacitação de servidores, graças a um sistema que está sendo implantado e que fornecerá também a informação relativa a treinamentos realizados pelo servidor. Pela primeira vez na história existirão informações seguras sobre a qualificação da nossa força de trabalho.

Um outro ponto que certamente tem que estar presente na agenda para os próximos anos é a questão da avaliação de resultados e do aprimoramento dos instrumentos de avaliação. O grande desafio vai ser conseguir estabelecer relações, índices entre os resultados organizacionais e as avaliações individuais e coletivas desses servidores, reduzindo, na medida do possível, o grau de subjetividade dessas avaliações. Uma forma de fazer isso, certamente, seria fortalecer os instrumentos de controle social. Terá de ser construído algum tipo de instrumento, onde o controle social seja incorporado na avaliação, tanto das organizações quanto do conjunto de servidores, prestadores de serviço. É preciso ter em mente que a dimensão do controle social, que precisa ser trabalhada

e aprofundada, não é um trabalho para um governo, mas para uma geração, ou mais. São esses os pontos que eu queria colocar para debate.



# COM QUEM GOVERNAR? DILEMAS DA MONTAGEM DE EQUIPE NO EXECUTIVO FEDERAL

Francisco Gaetani

## INTRODUÇÃO

Este texto trata das alternativas de que dispõe o governo eleito no que se refere à montagem de sua equipe. O objetivo é refletir sobre três tipos de arranjos relacionados com a ocupação das mais altas posições no executivo federal. Os dois primeiros são familiares ao Brasil: o recrutamento de quadros de confiança em carreiras do setor público e o convite a profissionais externos ao setor público, para integrarem a equipe de governo. A terceira alternativa, que desperta cada vez mais interesse nos países do mundo anglo-saxão que lideraram as reformas da nova gestão pública (Aucoin, 1990, Hood 1991, Pollit, 1990) é a utilização de contratos para os executivos dirigentes de organizações públicas ou programas governamentais.

Esse tema é apenas um dos muitos que fazem parte das macropolíticas de gestão pública: a política de recursos humanos. Tais políticas têm caráter sistêmico, isto é, o conjunto da administração pública federal, embora cada setor tenda a percebê-las como particulares e específicas. O assunto será tratado aqui de forma isolada, embora idealmente deva ser discutido de maneira articulada com as políticas de carreiras e com as políticas relacionadas à estrutura e organização do conjunto do setor público. No primeiro caso, porque questões intracarreiras e intercarreiras repercutem sobre a participação de quadros do Estado em cargos de confiança. No segundo caso, porque os arranjos organizacionais adotados podem requerer um maior ou menor número de cargos de confiança, além de favorecer ou não a utilização de *proxis* de arranjos contratuais na cúpula de hierarquias ou programas.

O argumento desenvolvido aqui é de natureza contingencial. Trata-se de procurar avaliar as alternativas apresentadas em termos de suas van-

tagens e desvantagens, bem como de analisar sua adequação às especificidades de cada tipo de órgão ou política em questão. A discussão trata do que está em jogo quando se opta por um dos referidos arranjos. Sempre se deve levar em conta, entretanto, que, no Brasil, as precárias discussões sobre carreiras e sobre a pilotagem das estruturas de cargos não apenas aparecem desvinculadas umas das outras como são crescentemente condicionadas por percepções e decisões da área econômica<sup>1</sup>. A comparação proposta visa analisar a *rationale* de cada um dos três arranjos para alcançar uma compreensão qualificada de cada um.

Os dilemas associados à composição da cúpula do Executivo Federal<sup>2</sup> mudaram ao longo dos últimos oito anos. A realidade atual é significativamente distinta daquela existente após a primeira década da redemocratização (Andrade e Jaccoud, 1993) resultante de uma combinação do retorno do populismo com as decisões da Constituição de 1988, do *downsizing* desorganizado do Governo Collor e das políticas erráticas do Governo Itamar Franco. Hoje, o Executivo Federal conta com competentes profissionais oriundos tanto de uma seletiva política de concursos públicos, que iniciou o processo de regeneração do núcleo estratégico do Estado (MARE, 1997), quanto de uma política competitiva (pelo menos nos primeiros anos da era FHC) de atração de quadros de outros setores da sociedade para assumir posições de confiança no Governo Federal. O mercado de altos DAS apresenta competitividade embora numa imperfeita analogia com o mercado de trabalho de executivos privados.

Não se pretende aqui focalizar os problemas herdados da cultura política brasileira, ainda predominantemente patrimonialista e clientelista para uns (Santos, 1997 e Gaetani, 1998) e residual para outros (Bresser-Pereira, 1997). O desacordo é natural quando se trata de um fenômeno

---

<sup>1</sup> Mais grave ainda é o fato de que este entendimento na verdade se deve a um problema localizado em outra esfera: a previdência dos servidores públicos. Dadas as dificuldades de o Governo aprovar elementos da reforma previdenciária, referentes aos servidores estatutários, parte do Executivo reage monocordicamente de forma contrária a qualquer decisão que implique na contratação – mesmo que por concurso – de servidores com base na legislação antiga.

<sup>2</sup> O texto focaliza basicamente o alto escalão da administração direta, o conjunto de cargos formados pelos DAS 6, 5 e 4, embora em muitos casos os últimos já não sejam percebidos como pertencentes ao nível de direção política do governo. As fronteiras são tênues embora sejam todos cargos de confiança e objeto de disputa na Esplanada dos Ministérios.

que leva décadas para mudar<sup>3</sup>. Estudos recentes demonstram que avanços ocorreram no plano federal no sentido contrário a esta herança (Marconi, 2002 e Pacheco, 2002). Mas os governos estaduais e municipais encontram-se ainda relativamente atrasados em relação às políticas de reforma do Estado, em especial no que se refere a recursos humanos<sup>4</sup>, em que pesem os avanços que têm ocorrido localizadamente (Abrucio, 1998).

O texto concentra-se no Executivo Federal e a análise não incorpora as complexas interações da burocracia com a classe política. As discussões são estilizadas e não se discutem também os casos de sobreposições nas diversas classificações exploradas. A idéia é propor uma agenda de discussão que possa contribuir para a realização de pesquisas empíricas voltadas para o aprimoramento da política de gestão pública do País, em especial no que se refere aos componentes de recursos humanos e modelos organizacionais. Análises recentes têm revelado que a composição dos níveis gerenciais do Executivo Federal (de DAS 4 para cima) encontra-se mais profissionalizada do que se supunha e com uma distribuição quase equitativa entre funcionários de carreira e “externos” na ocupação dos cargos de confiança de alto nível. Já este texto não focaliza a realidade atual mas a racionalidade das escolhas passíveis de serem feitas em qualquer contexto.

No que tange à opção contratos, cabe ainda ressaltar que o que está em discussão é apenas a hipótese de adoção dessa alternativa, já que no momento ela não é possível dentro do marco jurídico existente. A análise de tal alternativa se justifica dados os avanços produzidos no contexto do Plano Plurianual na área de contratualização de resultados e a difusão de discussões sobre a pertinência deste arranjo em novos tipos de organização como organizações sociais e agências executivas. Neste caso, recorreu-se especialmente a estudos com base na experiência in-

---

<sup>3</sup> *A chamada progressive public administration demorou pelo menos quarenta anos para se consolidar nos EUA. A onda reformista iniciada a partir do governo federal americano no final do século XIX tornou-se efetivamente dominante apenas na década de 1930, no contexto dos sucessivos mandatos do Presidente Roosevelt.*

<sup>4</sup> *Um avanço digno de registro é a criação de carreiras de gestores, no molde das do Governo Federal, em estados como Sergipe, Goiás, Bahia e, mais distante no tempo, Minas Gerais. Embora este modelo não se encontre consolidado em nenhum destes estados, a disseminação desse arranjo sugere que o Governo Federal vem de forma bem-sucedida exportando tecnologia de gestão para as instâncias subnacionais.*

ternacional recente, em especial do Reino Unido e Nova Zelândia<sup>5</sup>. Cabe ressaltar a importância de não confundir a alternativa de contratos com a discussão sobre o uso intensivo de consultores contratados inadequadamente via organismos internacionais e/ou fundações ligadas às universidades públicas (Gaetani, 2002), detalhada mais adiante.

O texto está dividido em oito seções: esta introdução, uma problematização da situação atual, o exame de cada uma das três alternativas e uma análise comparada entre as três. Na segunda seção procura-se explorar qual a situação em que se encontra a administração federal em termos das formas por meio das quais as estruturas organizacionais e programáticas são chefiadas. Na terceira seção são explicitadas algumas características da realidade brasileira. Na quarta seção analisa-se com mais atenção a opção de recorrer a *outsiders*<sup>6</sup>, qual a lógica desta escolha e quais são os potenciais ganhos e perdas com esta alternativa. Na quinta seção se adota igual procedimento para o estudo das justificativas para se recrutarem quadros de carreira para a ocupação de altos cargos de confiança no executivo federal. Na sexta seção se analisam as razões que levaram alguns países a recorrer a contratos como mecanismos de gestão para os altos cargos da administração pública nacional. Na sétima e última seção procede-se a uma análise comparativa das três alternativas, onde se procura demonstrar as vantagens e desvantagens de cada uma. Segue-se uma breve conclusão e a sugestão de uma agenda de pesquisas para o aprofundamento desta discussão.

## O MERCADO DE TRABALHO DA ALTA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL ATUAL

A dinâmica de funcionamento do mercado de trabalho dos altos escalões da república é objeto de contínuo debate no âmbito da comunidade política, no meio de seus protagonistas, na mídia ou mesmo no imaginário da nação. Apenas recentemente a comunidade acadêmica co-

---

<sup>5</sup> Embora sejam países profundamente diferentes do Brasil sob diversos aspectos (ex: common law e sistema parlamentarista), o diálogo com as inovações que eles têm produzido pode nos auxiliar a refletir sobre nossos problemas nesta área. Os desafios relacionados aos processos de importação e transplante de políticas (policy transfer) e ao aprendizado em políticas públicas (policy learning) envolvem cuidadosos estudos comparados, mais do que atitudes de adesão ou rejeição apriorísticas.

<sup>6</sup> Optou-se por excluir da análise do grupo dos outsiders o subconjunto dos indicados exclusivamente por razões clientelistas clássicas, como parentes (de membros do executivo ou de aliados) e dependentes de todas as sortes. Não que não sejam expressivas as nomeações que obedecem a esta lógica, mas trata-se de tema sobejamente explorado na literatura e não teríamos nada a acrescentar ao mesmo.

meçou a dedicar alguma atenção ao tema (Cheibub e Locke 1999, Marconi, 2001 e Pacheco, 2002), estimulada pelo interesse do próprio governo em apreender a dinâmica de seu funcionamento. Essa necessidade de compreensão do que se passa, para além do anedotário político e das fofocas da corte federal, não é uma novidade. Desde os anos 60 esforços reformistas se sucedem em ondas espasmódicas<sup>7</sup>, mas foi apenas com a criação do MARE – sob a liderança de Bresser-Pereira – e com o benefício dos avanços tecnológicos da informática que, pela primeira vez em sua história, o Governo Federal pôde produzir uma radiografia razoavelmente confiável dos números com a base em que funciona.

A partir de 1995, impulsionado por uma liderança reformista e pela necessidade de estender o ajuste fiscal ao maior item de seus gastos – a folha de pessoal – o Executivo Federal passou a exercer um controle mais rigoroso da sua despesa de pessoal. Paralelamente, o governo passou a publicizar sua estrutura de cargos e gastos, sem dúvida um dos maiores avanços da reforma, notadamente no primeiro mandato<sup>8</sup> de Cardoso. Os Boletins Estatísticos de Pessoal se tornaram uma referência obrigatória nos debates relacionados com as políticas de recursos humanos do Governo Federal e se transformaram em importantes insumos na formulação e implementação de políticas de gestão pública. Porém, a riqueza dos dados bem como a sua disponibilização pública via internet não vieram acompanhadas por uma conscientização pública de suas implicações e de seu significado. O governo continua enfrentando as costumeiras resistências para tratar temas historicamente polêmicos como o valor das aposentadorias no serviço público e o estabelecimento de um teto salarial comum aos três poderes.

Dentre os principais avanços ocorridos no período, destaca-se a realização de uma política seletiva de concursos públicos que permitiu a regeneração do núcleo estratégico do Executivo. O termo correto é, na verdade, construção de um conjunto de carreiras – mais tarde denominadas de ciclo de gestão – capaz de atuar em funções de natureza

---

<sup>7</sup> Dignos de registro são os esforços desenvolvidos no contexto da Comissão Amaral Peixoto, sob a liderança de Amaral Peixoto, Simões Lopes e Benedito Silva; da Comissão de Estudos da Reforma Administrativa, sob a direção de Helio Beltrão e Nazareth Teixeira Dias; da Comissão de Estudos para a Reforma do Serviço Civil, sob coordenação de Glauco Lessa e com participação de Beatriz Warblich, e da Comissão de Reforma Administrativa sob a liderança de Aluizio Alves e Gileno Marcelino.

<sup>8</sup> Infelizmente, o Executivo não foi acompanhado nem pelo Legislativo nem pelo Judiciário neste esforço de publicização de seus gastos com pessoal. Escudados em sua autonomia, ambos têm usado a alegação de independência dos poderes para manterem a opacidade desse aspecto frente à sociedade.

sistêmica e de coordenação junto ao Executivo Federal. A formulação de Dias (1968), que propunha um modelo onde a supervisão e o controle da administração indireta se faria por quadros de alto nível concursados e lotados na administração direta, foi recuperada trinta anos mais tarde, ainda que em novas bases. O modelo da reforma de 1995-1998, embora mais estilizado do que o da reforma de 1967, aponta na mesma direção: descentralização da execução de políticas para a administração indireta associada à subordinação da mesma a um núcleo duro situado no coração do executivo<sup>9</sup>.

O “povoamento” da administração direta federal em bases meritocráticas é um desafio histórico desde o início do processo de constituição do Estado Nacional nos anos 30. Nas décadas em que o DASP possuía o monopólio das políticas de administração pública no País, os recrutados com base no mérito não ultrapassaram dez por cento do contingente do funcionalismo (Medeiros, 1970). Mesmo nos anos do regime militar, o fenômeno tecnocrático era constituído basicamente por funcionários contratados em regime CLT notadamente por empresas estatais, fundações e autarquias. A perspectiva histórica revela o ineditismo da política de concursos iniciada em 1995 (MARE, 1997), bem como sugere a importância de sua consolidação, ainda hesitante. No término do segundo mandato de Cardoso é ainda evidente que certos ministérios encontram-se total ou parcialmente desprovidos de quadros permanentes<sup>10</sup>.

Na esfera dos retrocessos, destaca-se o recurso descontrolado às engenhosas formas de contratação possibilitadas por contratos e convênios junto a organismos internacionais e universidades, com a finalidade de burlar os mecanismos de controle da administração federal. Em ambos os casos, houve o desvirtuamento do tipo de prestação de serviços

---

<sup>9</sup> A maneira como foram criadas as agências reguladoras nos últimos anos sugere que algumas lições do período 1967-1988, no que tange a políticas de recursos humanos, não foram aprendidas. A provisoriidade dos arranjos em vigor e o distanciamento do establishment jurídico das soluções improvisadas pelo governo estão criando diversos problemas, como o contraste entre os salários dos cargos das agências reguladoras em relação aos vencimentos das carreiras do ciclo de gestão e a diferença entre a estrutura de cargos das agências e do Executivo.

<sup>10</sup> Dentre os ministérios “vazios” destacam-se os das áreas de infra-estrutura, como Transportes, Minas e Energia, Telecomunicações, e os da área de produção, como Agricultura e Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Dentre os ministérios com algumas lacunas estratégicas encontram-se os de Educação e Saúde, dentre outros. Um indicador indireto dessa situação é o recurso a arranjos para contratação de pessoal via organismos internacionais, onde se destacam, além dos ministérios anteriormente citados, os Ministérios do Meio Ambiente e o da Ciência e Tecnologia.

que tais arranjos proporcionam para o atendimento de conveniências contingenciais de vários setores do Executivo. A retórica utilizada para justificar tais contratações sempre enfatizou o fato de que “se não for desse jeito, as coisas não saem”. A situação chegou a tal ponto que, além de distorcer totalmente o recurso a consultores externos de notória especialização, a estrutura de remuneração do próprio executivo foi desmoralizada, uma vez que esse tipo de arranjo tornou mais atrativa para muitos a posição de consultor contratado via organismos internacionais ou universidades do que a de ocupante de cargos de direção ou a de integrante de carreiras do ciclo de gestão.

Uma discussão mais aprofundada da problemática de remuneração da administração pública federal é outro elemento fundamental de uma política de recursos humanos consistente com um projeto de modernização do Estado brasileiro, mas que foge ao escopo deste trabalho. A diretriz básica do Plano Diretor de 1995 era o de uma maior correspondência entre os salários dos setores público e privado. O gerenciamento desta diretriz, no entanto, vem demonstrando ser muito mais complexo do que o antecipado, em que pese o esforço do Executivo em promover um realinhamento seletivo das carreiras do ciclo de gestão. O governo está fadado a persistir no esforço de estruturar políticas remuneratórias dotadas de credibilidade e sustentabilidade, sob pena de um retorno aos padrões decisórios casuísticos que vigoravam até recentemente.

Lamentavelmente, a área econômica tem muita dificuldade de dedicar a atenção e os esforços requeridos para enfrentar o tema de forma pró-ativa. Essa atitude, reforçada pelas pressões para geração de superávits primários, acaba por favorecer a multiplicação de alternativas de caráter reativo às restrições colocadas ao invés da geração de soluções de alcance duradouro. Uma exceção foi a inclusão na Lei de Responsabilidade Fiscal de dispositivos referentes à folha de pagamentos referentes aos três poderes que estabelecem parâmetros gerais para gastos com o Executivo (inclusive o Ministério Público) o Legislativo (inclusive o Tribunal de Contas) e o Judiciário. Este enfoque não substitui, no entanto, a necessidade de uma contínua interação com as áreas de planejamento e gestão no enfrentamento permanente desses problemas. A negação à tarefa facilita – e não dificulta, como um enfoque exclusivamente fiscalista parece supor – ataques corporativos combinados com pressões políticas

que se acumulam a ponto de se tornarem irresistíveis<sup>11</sup> no vácuo de propostas construtivas e regeneradoras como as que vêm sendo implementadas no âmbito dos Ministérios da área econômica.

A assimetria resultante produz um quadro em que a área econômica é dotada de quadros e competências únicas na Esplanada, uma realidade irrefutável que precisa ser acompanhada da noção de que esse mesmo setor nega sistematicamente aos demais os mesmos meios necessários para se desenvolverem de forma análoga, salvo quando superados por argumentos provenientes do campo da coalizão política que sustenta o governo. No cerne desta questão – da incapacidade da área econômica em atuar construtivamente no equacionamento da problemática de carreiras do Executivo – encontram-se as indefinições relacionadas às carreiras do ciclo de gestão e ao que fazer para atender órgãos da administração direta e indireta que não se encontram contemplados no grupo anterior.

No primeiro caso, o desafio reside na estabilização das fronteiras deste grupo de carreiras – uma barreira que vem sendo difícil de se sustentar – e no aumento de sua coesão interna via um alinhamento mais estruturado das mesmas – algo que as carreiras mais fortes vêm driblando com sucesso.

No segundo caso, três alternativas vêm sendo adotadas na prática para lidar com a dificuldade: a) uso dos quadros das carreiras de gestores governamentais e, em menor escala, de analistas de planejamento e orçamento, b) mobilização para criação de carreiras próprias como o caso de ciência e tecnologia, meio ambiente e comércio exterior, e c) improvisação via recurso a convênios e contratos de legalidade controversa para contratação de pessoal.

Enfrentar ambos problemas demanda recursos e atenção contínua, dois bens escassos na cúpula do governo. Num governo de geometria política e administrativa variável, o vácuo é rapidamente preenchido por pressões corporativas. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão tem produzido avanços pequenos mas relevantes nessa esfera ao longo do segundo mandato proporcionando uma estrutura de incentivos mais adequada às carreiras do ciclo de gestão (amplitude dos salári-

---

<sup>11</sup> Os casos das carreiras vinculadas às áreas de Ciência e Tecnologia em 1993/94 e Meio Ambiente em 2002 são emblemáticos deste processo. A ausência de soluções convincentes e negociáveis facilitou a radicalização corporativa e a mobilização política.

os inicial e final, estrutura das gratificações, mecanismos de avaliação de desempenho, melhorias salariais, políticas de concursos e outras).

#### CARACTERÍSTICAS A SEREM CONSIDERADAS NO CASO BRASILEIRO.

Algumas características brasileiras que condicionam o debate sobre a ocupação de altos quadros precisam ser registradas e explicitadas: a tradição jurídica, as precariedades dos sistemas de carreiras, o discurso da desburocratização, o fator Brasília e a questão dos aposentados.

A matriz jurídica brasileira é de origem continental, isto é, guarda familiaridade com o direito público praticado em países como a França, Alemanha e Itália. Não possui a simplicidade e as características do sistema vigente nos países de origem anglicana: a *common law*, o direito praticado com base nos costumes. Possuímos também algumas características mais próximas de nossos colonizadores ibéricos e vizinhos latino-americanos: o formalismo, a rigidez, o cartorialismo e o legalismo. Nesse contexto, a gestão de um sistema de carreiras no âmbito do setor público tem se revelado uma tarefa tradicionalmente impossível de ser cumprida a contento, salvo em segmentos completamente insulados da esfera política como as forças armadas, a diplomacia e a receita (e mesmo nesses com distorções de complexa correção). Quanto mais difícil se torna a gestão de um sistema de carreiras no setor público, maior o apelo à multiplicação de cargos de recrutamento amplo.

O Brasil possui, no entanto, uma originalidade no que se refere à retórica das políticas de gestão pública: o forte apelo do discurso da desburocratização. Este *script* foi ensaiado por Beltrão quando Ministro do Planejamento e Coordenação Geral do Presidente Costa e Silva, e consagrado em sua passagem pelo Ministério Extraordinário da Desburocratização nos primeiros anos do Governo Figueiredo. As idéias associadas à mensagem de Beltrão sobreviveram ao seu formulador, principalmente na atuação de seus sucessores<sup>12</sup>. A limitação do discurso desburocratizante é que, ao enfatizar a simplificação de procedimentos

---

<sup>12</sup> A atuação de Piquet Carneiro no período entre 1982 e 1985, que resultou no Estatuto da Micro e Pequena Empresa e no Juizado de Pequenas Causas, constituem legados históricos desse período. Anos mais tarde, já nos Governos FHC, o programa foi retomado e, posteriormente, institucionalizado, como atividade permanente do executivo.

e o foco no cidadão cliente<sup>13</sup>, o mesmo não propõe soluções institucionais e sustentáveis em relação à burocracia que permanece, indispensável às funções estratégicas do Estado (idéia que somente ressurgiria no contexto do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995). Assim sendo, à parte as dificuldades previsíveis de se construir uma burocracia meritocrática em bases profissionais, a opinião pública é muito pouco sensível a um discurso pró-carreiras, a não ser que este transcenda sua dimensão corporativa, uma contradição, em termos.

O fator Brasília é de difícil objetivação no que se refere à estruturação de carreiras no Executivo Federal. Já vai longe o tempo da “dobradinha” que permitia aos quadros dispostos a se mudarem para Brasília o acúmulo de dois salários como incentivos para a transferência de quadros profissionais para a Capital Federal. No regime autoritário os salários praticados através de arranjos celetistas permitiam uma certa correção de valores, de modo a criar condições para que jovens, ou mesmo profissionais experientes, trocassem as perspectivas de onde se encontravam, em geral as capitais de seus estados, trabalhando nos governos estaduais, prefeituras ou universidades, pela vida em Brasília. Apenas a partir de 1995 o Executivo vem “povoando” com sucesso a administração federal direta através de uma política de concursos públicos e de remuneração que, se não é ainda a ideal, pelo menos tem se mostrado relativamente competitiva frente ao mercado privado. Brasília é também um problema quando se trata de trazer quadros que não são do Executivo Federal, *outsiders* ou de outros níveis de governo. Sem um pacote de incentivos adequado, o resultado é um recrutamento de qualidade discutível e o aumento da propensão a problemas decorrentes de corrupção, má gestão de gastos públicos, captura e outros.

Finalmente, cabe um registro relativo à questão de quadros precocemente aposentados em função da legislação perversa e concentradora de renda que rege a previdência no setor público. Disponíveis no mercado de trabalho do setor público em Brasília, no auge de sua experiência, é natural que estes profissionais sejam intensamente requisitados em função de seu preparo, experiência, redes, reputação e domínio da rea-

---

<sup>13</sup> O conceito, formulado em linguagem comum por Beltrão, data do projeto “João da Silva” de 1968, que lidava com as interfaces do cidadão comum com o governo, de seu nascimento ao seu falecimento. Mais tarde, esta e outras idéias semelhantes foram incorporadas entre as grandes inovações da Nova Gestão Pública, já nos anos 90.

lidade no Executivo Federal. Estudos recentes (MPOG, 2002) indicam que entre 12 e 13% dos DAS 4, 5 e 6 são ocupados por aposentados<sup>14</sup>. Se, por um lado, o executivo ganha em qualidade com a incorporação destes profissionais, por outro torna menos urgente o equacionamento de problemas de renovação de carreiras, algumas das quais marcadas por dificuldades de transição intergeracionais bastante sérias. Naturalmente, o Executivo não recruta apenas aposentados oriundos do setor público, mas o fato é que ao optar por senioridade corre-se o risco de comprometer as possibilidades de inovação e renovação, embora nenhuma destas duas características deva ser percebida como monopólio de quadros mais jovens.

Estes cinco fatores dificultam o entendimento da gravidade do problema de gestão das carreiras, já sempre pressionado pelas dificuldades de se promover realinhamentos salariais corretivos num contexto de ajuste fiscal duradouro. Mesmo assim o Executivo vem produzindo uma situação mais nítida, administrável e regeneradora no que se refere às carreiras. Contudo, ainda serão necessários anos de atenção focalizada sobre esse tema para que se consolidem e aprofundem os recentes avanços. Da mesma forma, nos últimos oito anos o Governo foi relativamente bem-sucedido no recrutamento de profissionais do mercado de trabalho mais competitivo do País para trabalharem no setor público. A gestão deste *aggiornamento* (Pacheco, 2002) é o desafio colocado doravante.

## A OPÇÃO POR OCUPAR CARGOS DE CONFIANÇA COM SERVIDORES PÚBLICOS DE CARREIRA

A solução clássica para o problema da profissionalização do serviço público nos países desenvolvidos consistiu no recrutamento de quadros com base no mérito e na organização de sistemas de carreiras competitivas, o que ocorreu até meados dos anos 80. Na maioria desses países a burocracia se estruturou em bases meritocráticas e as variações se referiam ao escopo da participação de *outsiders* na equipe de governo. As discussões até então gravitavam em torno da dinâmica da interação políticos x burocratas (Wilson, 1887). Aberbach, Putnam e Rockman (1981) chegaram a desenvolver um modelo contendo um *continuum* com quatro possíveis combinações de papéis entre ambos, formulador x execu-

---

<sup>14</sup>Embora o dado não discrimine quais são aposentados do setor público e do setor privado, estima-se que a grande maioria pertença ao primeiro grupo.

tores; tomador de decisões x fornecedor de subsídios ao processo decisório; articulador de valores e políticas gerais x operador de políticas específicas; e, no último extremo, arranjos híbridos.

Nos países em desenvolvimento o debate recorrente se refere às dificuldades de se implementar uma burocracia profissional em bases meritocráticas. O clientelismo aparece como o grande obstáculo a ser derrotado, como por exemplo, se observa no debate sobre a reforma do Estado na segunda metade dos anos 80, quando da consolidação do processo de redemocratização. Apenas a partir de meados dos anos 90 o Executivo foi capaz de produzir uma política continuada de recrutamento orientada pelos princípios weberianos clássicos. Essa política, restrita às carreiras do ciclo de gestão, recupera o sentido e o potencial de contribuição de um núcleo de quadros situados naquelas que são percebidas como funções clássicas e exclusivas de Estado. A disponibilidade dos quadros de carreira torna possível uma análise de quais as circunstâncias em que a opção por egressos de carreiras torna-se interessante para os titulares do primeiro escalão do Executivo.

Há em geral seis tipos de origens possíveis quando se nomeiam profissionais de carreira para altas funções: a carreira do próprio órgão em questão, outras carreiras do Executivo, carreiras de outros órgãos públicos, carreiras de outros níveis de governo, carreiras de outros poderes e, finalmente, carreiras de organismos supranacionais. Já os motivos são: um conjunto de habilidades e competências específicas, uma boa rede de contatos, o conhecimento do mapa de ameaças e oportunidades no setor específico, uma reputação de liderança e/ou credibilidade que possa fazer diferença e um perfil empreendedor ou conservador. A lista não é exaustiva, mas proporciona uma primeira aproximação das principais razões pelas quais se recorre a egressos de carreira ao se montar a equipe de governo.

A partir da combinação dos dois vetores podem se identificar as racionalidades possíveis no âmbito dessas escolhas. O conjunto de combinações – trinta e seis – sugere um vasto leque de alternativas a serem consideradas quando se pensa em utilizar quadros de carreiras do setor público para a ocupação de cargos de alto nível, todos com justificativas defensáveis. O desafio reside em identificar em que circunstâncias cada combinação é mais vantajosa em comparação com outras alternativas, igualmente atraentes. Naturalmente, a matriz de combinações possíveis é apenas especulativa e pesquisas empíricas seriam necessárias para

testá-la e aprimorá-la. No entanto, o fato é que a lógica para a utilização de quadros de carreira é mais complexa e circunstancial do que se supõe, salvo no caso de uma convicção genérica de que as soluções *in house* são, por definição, melhores do que as externas.

Embora as carreiras permaneçam sendo a principal matriz de fornecimento de quadros para os altos escalões do governo, começou-se a questionar se elas seriam a fonte mais adequada deste recrutamento. Os ataques teóricos, feitos pela escola da escolha pública, e os práticos, observados na retórica adotada pela Nova Direita no decorrer dos anos 70 e 80, minaram profundamente a convicção de que a utilização de quadros de carreira consiste sempre na melhor solução para dirigir o Executivo.

Os trabalhos de Downs (1965), Niskanen (1971) e Dunleavy (1991) demonstraram que altos burocratas podem atuar de forma nociva ao interesse público, na medida em que perseguem seu próprio interesse, acobertados pela proteção de seus cargos e pelo poder que detêm. Downs (1965) combinou uma tipologia de burocratas (homens públicos, advogados, alpinistas, zelotes e conservadores) com o ciclo de vida das organizações públicas para demonstrar, por intermédio de um conjunto de “leis”, como o resultado pode ser perverso para o interesse público. Buchanan e Tullock (1965) introduziram os conceitos de captura e *rent-seeking* para demonstrar como burocracias podem se apropriar de recursos públicos no processo de regulação das atividades de mercado. Niskanen (1971, 1979) desenvolveu, e mais tarde aprimorou, um modelo que demonstrava como burocratas tendiam a maximizar seus orçamentos de forma socialmente ineficiente e em benefício próprio. Dunleavy (1991) analisou como burocratas podem alcançar ganhos, mesmo numa conjuntura de cortes, por meio da modelagem de seus orçamentos, da jurisdição de suas organizações, da privatização e da terceirização.

Embora os avanços teóricos da escola da escolha pública tenham sido objeto de controvérsia no mundo acadêmico, o impacto que tiveram sobre o debate político foi inquestionável. A ascensão da Nova Direita, representada em especial por Reagan nos Estados Unidos e por Thatcher no Reino Unido, fez um uso retórico intenso de todos esses argumentos. O ataque ao *Big Government* surgiu como uma das principais alavancas ideológicas do novo pensamento conservador, beneficiado pela crise do Estado de Bem-Estar Social e pela exaustão do keynesianismo nos países desenvolvidos. Mesmo países com governos

social-democratas passaram a buscar soluções políticas e econômicas inovadoras, que não se encontravam disponíveis no cardápio existente. Tomando como ponto de partida o fato de já possuírem uma burocracia altamente profissionalizada e corrupção apenas em termos residuais, esses países passaram a buscar velhas e novas soluções que priorizassem maior controle político ou ganhos de eficiência econômica na definição dos arranjos institucionais relativos ao provimento dos cargos de alto nível do Executivo.

Nesse contexto, duas vertentes vêm surgindo como fonte de arranjos alternativos: o recrutamento externo e a utilização de contratos. Dentre as velhas soluções, destaca-se o recurso a *outsiders* para a ocupação dos cargos de segundo e terceiro escalão do governo, uma prática familiar no Brasil também. Dentre as novas soluções adotadas, especialmente nos países anglo-saxões com sistemas de governo tipo Westminster, destaca-se o uso de contratos para definir arranjos de emprego para funções executivas. As duas próximas seções exploram aspectos relacionados a cada uma delas.

#### **POR QUE É INTERESSANTE TRAZER GENTE DE FORA DA MÁQUINA PÚBLICA.**

O número de cargos destinados a recrutamento amplo e o efetivo recurso a quadros externos ao serviço público são dois fatores relacionados que apresentam uma pluralidade de arranjos no plano internacional (Peters e Page) e sobre os quais não há consenso estabelecido. No Reino Unido quando muda o Gabinete ou algum ministro, o número de cargos à disposição de quem chega é mínimo: menos de duas dezenas no caso do primeiro ministro e menos de uma dezena no caso de um ministro. A tradição de uma burocracia neutra e fortemente profissionalizada é profundamente enraizada na cultura política britânica e apenas mais recentemente vem sofrendo pressões politizadoras, com Thatcher e Blair. Na França o escopo para a substituição dos quadros é maior, porém a opção favorecida pelos governantes e ministros é o recurso aos quadros oriundos das grandes escolas, com a diferença de que os escolhidos são os alinhados politicamente com os titulares do Executivo. Nos Estados Unidos a estrutura do executivo permite um recrutamento amplo. Milhares de quadros são nomeados diretamente pelo chefe do Executivo, mas abaixo de um certo nível a burocracia é toda profissionalizada.

Os dois últimos ciclos de reforma administrativa no Brasil (1985-1988 e 1995-2002) dedicaram muita atenção aos modelos francês e inglês. Entretanto, o país que mais apresenta similaridades com o Brasil são os Estados Unidos, seja por algumas características do seu sistema político – presidencialista e federalista – seja pelo peso que os chamados *appointed officials* possuem no executivo. Há toda uma racionalidade em se trazer profissionais de fora da burocracia para ocupar cargos de direção no Executivo. Ocorre que no Brasil o recurso ao recrutamento amplo tem uma arraigada tradição de degenerar em práticas clientelistas e nepotistas (Martins e Nunes). A esta ação tem correspondido uma reação controversa que consiste em ampliar a reserva de mercado dos cargos de confiança para os ocupantes de quadros de carreiras<sup>15</sup> (ver legislação que restringe a ocupação de DAS aos percentuais de carreira), como se isto proporcionasse uma resistência a ingerências políticas indevidas. Com isso se confunde o conteúdo do debate sobre o sentido e as vantagens e desvantagens de se trazerem quadros externos ao setor público porque se verifica uma polarização artificial entre quadros entrincheirados no Estado, não necessariamente de carreira, e indicações fisiológicas.

Há várias razões para se trazer quadros de fora da administração pública para ocupar altos cargos no executivo que não podem ser rotuladas de nepotismo, fisiologismo e/ou clientelismo. Um exame mais detido destas motivações pode ser interessante para o enriquecimento do debate e, ao mesmo tempo, para lançar um pouco de luz sobre o cálculo decisório de governantes recém-nomeados quando se defrontam com o desafio de montar sua equipe de governo.

O Quadro 1 combina, na vertical, as razões pelas quais os *outsiders* são alçados a posições de decisão no Executivo e, na horizontal, seu perfil de origem. O exercício com nomes de ministros e ex-ministros dos últimos anos visa apenas ilustrar a classificação, mesmo que de forma imperfeita. A idéia é classificar, de forma estilizada, as possibilidades existentes, possibilitando a compreensão das lógicas e racionalidades que as informam.

Numa busca do entendimento do porque de se trazerem quadros de fora do setor público, foram listadas na vertical seis justificativas: cota pessoal baseada em lealdade ao chefe do Executivo, cota pessoal baseada em afinidades ideológicas, indicação do partido do chefe do Execu-

<sup>15</sup> Como se o serviço público brasileiro possuísse um sistema de carreiras estruturado e profissionalizado...

tivo, indicação de partidos da coalizão, representação de grupos de interesses específicos, popularidade e sinalização para atores externos. Naturalmente podem se indicar pessoas por mais de uma razão, comportamento este que tende a predominar porque se acumulam os dividendos políticos provenientes de audiências distintas. Na horizontal foram relacionadas as origens profissionais dos *outsiders*: universidades, meio profissional, empreendedores, representações do capital e do trabalho, igrejas, mídia, organizações não-governamentais e organismos supranacionais. É comum a indicação de um quadro que acumule origens diversas, como trajetória acadêmica, reputação no meio profissional e cota pessoal, por exemplo.

Observando-se a experiência internacional do país cujo executivo guarda mais semelhanças com o nosso e as classificações do quadro anterior, chega-se à conclusão de que a maior dificuldade no que se refere ao recrutamento de quadros externos ao executivo reside na própria construção de condições facilitadoras desse processo. O executivo tem procurado se acautelar cada vez mais com relação aos benefícios – legais e morais – que estes quadros possam auferir em função de sua passagem pelo governo.

Nos Estados Unidos o escrutínio ao qual os *outsiders* são submetidos tem se elevado a tal ponto que o *pool* de talentos hoje disponível e interessado em ocupar cargos em Washington está reduzido dramaticamente (Light, 1998). No Brasil, a criação do Comitê de Ética da Administração Pública Federal e a introdução da “quarentena” tem provocado reações favoráveis e contrárias. O problema da pirâmide salarial invertida (MARE 1995, e MPOG, 2002) foi detectado no início do primeiro mandato de Cardoso mas vem enfrentando as restrições decorrentes da conjuntura fiscal, o que também dificulta a manutenção do fluxo de atração de quadros de fora do Executivo para Brasília.

Assim sendo, também a opção de trazer quadros externos ao Executivo para funções de direção e assessoramento superior enfrenta um conjunto não negligenciável de dificuldades. O Executivo precisará trabalhar na sua superação no caso de ter interesse em fortalecer o conjunto de alternativas e possibilidades embutido no recurso ao recrutamento amplo.

## A UTILIZAÇÃO DE CONTRATOS PARA O DESEMPENHO DE ALTAS FUNÇÕES NO EXECUTIVO

O recurso a contratos como mecanismo de implementação de ações de governo vem sendo crescentemente estudado nos países desenvolvidos, seja na sua forma pura, seja na sua forma aproximada. Contratos de gestão, por exemplo, são instrumentos familiares ao Executivo brasileiro, embora sua disseminação seja ainda restrita na administração direta federal. O mesmo vale para os chamados Termos de Compromisso, destinados a balizar as relações entre ministérios e organizações que operam no âmbito da contabilidade pública e do regime jurídico único. Ambos fazem parte de um esforço para se introduzir uma cultura contratualista na esfera pública brasileira, como resposta aos problemas de focalização, pulso, controle e desempenho organizacional.

A cultura contratualista implica na separação do processo de determinação de objetivos e especificações de uma política pública do processo de implementação e atendimento das metas alcançadas. A idéia é separar os processos de formulação, definição, especificação e comissionamento da provisão e entrega dos resultados estipulados. Com isso se forçam dois movimentos: transformar o governo num comprador competitivo de serviços de múltiplas naturezas e explicitar parâmetros de desempenho contra os quais organizações e executivos possam ser avaliados, apoiados, premiados e/ou punidos.

Várias das mudanças introduzidas no contexto da chamada nova gestão pública, como a agencificação (Santos, 1997), a contratualização de resultados (PPA) e a individualização do desempenho de gerentes responsáveis pela implementação de programas decorrentes do planejamento estratégico da ação governamental, apontam na direção de uma cultura contratualista na administração pública federal. O apelo simbólico implícito em contratos é grande porque transmite a idéia de que as transações e negociações que ocorrem no setor público podem produzir resultados mais eficientes se mecanismos de mercado puderem ser emulados na sua definição. O elo que falta para vincular as expectativas do processo de gestão por programas com base em resultados com o desempenho dos gerentes responsáveis por sua implementação parece ser um contrato.

Esta formulação pode parecer surpreendente ou mesmo assustadora, mas é nessa fronteira que se encontra grande parte do debate sobre as estruturas de incentivos que precisam ser ofertadas para os chamados

gerentes de programas do Plano Plurianual. A vinculação e o alinhamento do desempenho das organizações com o dos indivíduos é um dos pontos de estrangulamento do debate sobre as melhores soluções para o problema das altas posições no setor público. Múltiplas tentativas de se viabilizar esquemas de remuneração com base em desempenho não proporcionaram os ganhos e soluções duradouras esperadas (e, em alguns casos, provocaram a emergência de problemas tão ou mais sérios do que os que se buscava resolver). É neste contexto que os contratos surgem como uma alternativa simples e atraente, porém também não isenta de problemas.

Dentre as fraquezas do chamado modelo de *government by contract* (Stewart, 1993), as mais comumente mencionadas são: sua transferibilidade do setor privado para o setor público, seu limitado grau de generalização, e seus impactos sobre o aprendizado organizacional e os problemas associados ao processo de definição, mensuração e utilização dos indicadores de desempenho. Um eventual interesse do governo em explorar as possibilidades relacionadas à adoção de contratos para os ocupantes de altas posições no Executivo sugere a cuidadosa consideração de todos esses problemas, bem como o desenvolvimento de iniciativas visando sua superação ou mitigação.

O princípio que rege um contrato é o da liberdade de opção. Supõe-se que um contrato seja vantajoso para ambas as partes desde que suas premissas sejam honradas. Este é um princípio privado que, aplicado ao mercado competitivo, conduz a um mecanismo alocativo automático de fatores de produção rumo a uma situação mais eficiente. A extensão desta lógica ao setor público não é igualmente simples porque: a) os contratos no setor público estão subordinados a outras lógicas que envolvem responsabilidades legais de outra ordem (direito administrativo), b) porque não se tratam de contratos entre iguais, uma vez que existe sempre uma terceira parte interveniente nos mesmos: o interesse público e c) não há como reproduzir os processos de ajustamento instantâneos provocados pelos mecanismos de mercado (Harden, 1992). O serviço público é uma atividade intensiva em valores como equidade e *accountability*, que não podem ser necessariamente garantidos por meio de contratos.

A generalização de mecanismos contratuais é um outro problema cujo equacionamento envolve um esforço de diferenciação e discernimento. Há atividades desenvolvidas por executivos do setor

público que possuem padrões de comparação com o setor privado, como as de reitores, diretores de hospitais, dirigentes de institutos de pesquisa e gerentes de obras de infra-estrutura, dentre outros. Já posições como as dos Secretários da Receita, do Tesouro ou do Orçamento, bem como a de Diretor do Banco Central, dificilmente têm como ser comparadas com contrapartes no setor privado<sup>1</sup>. A analogia com o setor privado, na verdade, depende em parte da natureza do cargo e da função, bem como da especificidade da área e de seus arranjos organizacionais. É mais fácil explorar as possibilidades da utilização de contratos para gestores de agências e organizações sociais do que para cargos da administração direta, que obedecem a um outro tipo de legislação, com outro tipo de responsabilidades.

A utilização de contratos dificulta potencialmente o aprendizado cumulativo nas organizações e transfere para o indivíduo ganhos relacionados a informações que de outra maneira teriam maior probabilidade de serem difundidas pelo setor público. Esta não é uma situação exclusiva de arranjos contratuais, mas neste caso os executivos são protegidos por contrato e não são obrigados a publicizar nem tampouco a disseminar ganhos que possam vir a ter em decorrência da posição que ocupam. O aprendizado passa, no que ele tem de mais valioso, a pertencer ao executivo. O valor de mercado dos CEO, por exemplo, depende em grande parte de suas respectivas capacidades de agregar à sua reputação informações e oportunidades derivadas dos cargos onde fizeram suas carreiras. Eles carregam consigo informações que em outras mãos podem redefinir estruturas de mercado e formas de organização de determinados serviços. O Estado não está isento deste tipo de risco haja vista a origem e destino de profissionais que ocupam cargos como a diretoria do Banco Central ou de Agências Reguladoras.

Contratos enfrentam um *trade-off* permanente entre detalhamento e especificação de um lado e simplificação e generalidade de outro. Em ambos os casos há perdas e ganhos. Na primeira alternativa, ganha-se em clareza, mas perde-se em termos de redução de flexibilidade e adaptabilidade. No segundo caso, ganha-se em discricionariedade e perde-se em *accountability*. Estes são problemas antigos do setor público e a dosagem de discricionariedade varia conforme as organizações, a natureza da atividade e a pressão por publicização de procedimentos, custos e critérios de tomada de decisão.

O problema do recurso a contratos no que toca aos indicadores refe-

re-se a um dilema entre *goal misplacement* e controle governamental. No primeiro caso, o risco é a “fetichização” de indicadores e/ou a utilização de indicadores de forma inadequada, uma vez que nem todas as organizações públicas geram produtos e resultados mensuráveis (Wilson, 1989). No segundo caso, trata-se de lidar com o fato de que se o governo transfere seu poder discricionário para o âmbito de uma relação contratual ele perde o controle sobre programas e ações que é obrigado a financiar (Stewart, 1993: 11)

Nenhuma das ponderações anteriores visa desencorajar o exame da alternativa contratual como forma de remuneração de altos cargos no Governo. Trata-se, no entanto, de chamar a atenção para problemas que estão associados a esta opção, não importando se estes executivos forem provenientes do setor público ou de fora dele. “O governo é o meio de que a sociedade dispõe para enfrentar problemas de ação coletiva, respondendo a mudanças e ao mesmo tempo dirigindo-as, o que se encontra além da capacidade de ação privada” (Stewart, 1993: 11). Governos não podem, portanto, ser reduzidos a um feixe de contratos porque a ação governamental é permanentemente requerida. Isso não significa que arranjos contratuais ou quase contratuais não possam ser incorporados à gestão pública, mas que precisam ser feitos com os cuidados e adaptações (inclusive jurídicas) que experimentos inovadores demandam.

O uso abusivo de mecanismos de contratação de consultores através de organismos internacionais deslocou o debate desta alternativa. Em função de manifestação explícita do TCU o Governo descobriu que o número de consultores contratados por meio desse expediente junto a um conjunto de organismos vinculados ao sistema das Nações Unidas já chegava a alguns milhares, um número particularmente significativo quando se considera o reduzido quantitativo de profissionais que integram as carreiras do chamado núcleo de gestão. A opção focalizada aqui é a utilização de contratos para a ocupação de altos cargos no Executivo, notadamente na direção de órgãos da administração indireta e na gerência de programas estratégicos para o Governo.

## CONCLUSÃO

A literatura recente da escola da escolha pública tem procurado analisar os dilemas da montagem das equipes de governo à luz de uma modelagem teórica baseada nas relações de um principal com seu agente. O governo seria exercido por meio de uma cadeia de relações entre principais e agen-

tes: eleitores (principal) x governantes eleitos (agentes), governantes eleitos (principais) x ministros (agentes), ministros (principais) x ocupantes de cargos de confiança (agentes), ocupantes de cargos de confiança (principais) x burocratas de carreira (agentes) e assim sucessivamente. No contexto desta abordagem, o dilema consiste em saber qual, no caso de existir uma, seria a melhor opção para se nomear (ou contratar) os ocupantes de cargos de confiança.

O Quadro 2 traz uma análise comparativa dos três tipos de arranjos, utilizando um conjunto de critérios comumente levados em conta quando se decide sobre a ocupação de altos cargos de confiança no Governo.

Todos os três tipos de arranjos e combinações podem aparecer isoladamente ou de forma combinada. Eles foram apresentados de forma desagregada para elucidar um cálculo decisório que não se apresenta de forma clara e organizada. A escolha por um tipo de arranjo dependerá de três fatores: a) do peso que se atribua a cada critério, b) da soma ponderada do pacote de fatores à luz do tipo de organização e da natureza da atividade, e c) do momento político do governo. Nunca é demais reiterar que esta análise fica ainda mais complexa quando são incorporados atores políticos e práticas clientelistas em todos três tipos de arranjos. A introdução destas duas variáveis nas opções examinadas promove distorções e variações ainda mais difíceis de serem clarificadas. Não há, portanto, uma melhor solução a ser adotada que sirva para todos contextos e momentos.

O importante, no caso, é que se tenha clareza das vantagens e desvantagens de cada opção, de modo que as mesmas sejam pesadas à luz de cada contexto específico. O Quadro 3 procura mapear este *trade-off*. O problema muitas vezes não reside na opção em si, mas na sua escolha equivocada para uma situação e pelo *mix* inadequado de vantagens e desvantagens. Todas possuem problemas que precisam ser objetivados e enfrentados desde o momento de sua adoção. O risco não se encontra nas vulnerabilidades decorrentes da escolha de um arranjo, mas das surpresas que possam advir de uma opção não informada de suas implicações. Neste sentido, o desafio é fazer escolhas lúcidas que possam ser implementadas à luz de suas melhores chances de sucesso.

A título de conclusão, é importante ressaltar que várias afirmações e idéias contidas neste texto carecem de investigação empírica para serem comprovadas. O desenvolvimento de tais pesquisas faz parte da vasta agenda de uma política de recursos humanos que precisa ser clarificada e aprofundada para que possa efetivamente cumprir seu papel de alavancar, de maneira sistêmica, os processos de reforma do Estado. As complexida-

des do tema não devem desencorajar o investimento de recursos nesta área, em que pese o fato de a mesma se constituir num dos temas mais polêmicos do debate sobre a economia política da burocracia.

### QUADRO 1 - Outsiders

	CARREIRA	OUTRAS CARREIRAS	CARREIRAS DE OUTROS TIPOS DE ÓRGÃOS PÚBLICOS	OUTROS NÍVEIS DE GOVERNO	OUTROS PODERES
Habilidades e Competências Específicas	Conhece o trabalho e seus problemas mas tem horizontes limitados	Conhece a burocracia e outras problemáticas de governo (ex.: Itamaraty, Forças Armadas)	Traz outras culturas e tecnologias de gestão da esfera pública de outro tipo (ex.: egressos de estatais ou fundações)	Traz outra perspectiva de governo para o problema ou para a política (ex.: quadros municipais e estaduais)	Traz outros ângulos de análise do problema ou da política (ex.: quadros do Judiciário)
Redes de Contatos	Possui um mapa do pessoal da casa das interfaces da casa com o ambiente externo	Possui mapas de outras burocracias, eventualmente estratégicas, para a política ou programa (ex.: Tesouro)	Traz outra cultura organizacional do setor público e outros mapas (ex.: BB, BNDES)	Conhece os nexos, desafios e problemas de políticas e programas que exigem interface com outros níveis de governo (ex.: Saúde)	Possui mapas de rotas e de contatos em outros poderes que eventualmente serão importantes no processo decisório (ex.: Congresso)
Mapas de Ameaças e Oportunidades	Conhece os riscos e possibilidades da área	Conhece melhor o ambiente externo do que o interno	Conhece melhor o ambiente externo e outras formas de organização, mas não domina a sistemática de processos interna	Conhece o potencial e as limitações das interações intergovernamentais, bem como a visão de fora de Brasília	Conhece a dinâmica política de onde provém, mas não necessariamente domina o <i>modus operandi</i> em que se insere no Executivo
Liderança, Reputação e Credibilidade	Possui uma ficha na casa e um lugar no mapa de poder existente	Possui uma ficha no lugar de onde vem que pode ou não ser utilizada no seu implante	Possui uma ficha no lugar de onde vem que pode ou não ter a ver com as razões de sua vinda	Vem com um mandato a princípio distinto por representar a visão de outras instâncias de governo (o que pode ou não ter a ver)	Vem com um mandato a princípio distinto por representar a visão de outro poder (o que pode ou não ter a ver)
Perfil empreendedor ou conservador	Tendente a conservador em função de compromissos internos	Tendente ligeiramente para conservador dado o mesmo <i>modus operandi</i>	Tendente ligeiramente para conservador mas com possibilidades de diversidade de arranjos	Potencialmente empreendedor em função do confronto de perspectivas	Ligeiramente com potencial para empreender em função do confronto de perspectivas
Estrutura de Incentivos	No contexto da própria carreira ou vãos futuros	Estratégia de ascensão via zigue-zague e projeção transversal	Estratégia de ascensão via zigue-zague e projeção transversal	Estratégia de ascensão via zigue-zague vertical e projeção nacional	Estratégia de ascensão via zigue-zague horizontal e projeção interpoderes

\* Em todos os casos há uma possibilidade de que os quadros ocupantes de altos cargos desejem ingressar na política, hipótese esta não contemplada aqui.

## QUADRO 2

### Os três tipos de arranjos numa perspectiva comparada

	Contratos	Outsiders	Funcionários de Carreira
Desempenho	Alto	Médio	Variável
Pacote de benefícios associado	Alto	Variável	Variável
Horizonte temporal	Médio	Imediato	Longo
Lealdades políticas	Baixa ou neutralizada	Alto	Baixa
Conhecimento da máquina	Médio (mas alto do negócio)	Baixo	Alto
Propensão a riscos	Variável mas circunscrito	Alta	Baixa
Instinto de preservação	Alto mas circunscrito	Variável	Alto
Absorção de desgastes políticos	Baixa	Alta	Média
Capacidade de inovação	Alta	Variável	Baixa
Mobilidade e diversidade profissional	Média/Alta	Variável	Baixa

## QUADRO 3

### Vantagens e desvantagens dos três tipos de arranjos

	PRINCIPAIS PONTOS POSITIVOS	PRINCIPAIS PONTOS NEGATIVOS
Contratos	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Individualização de esponsabilidades</li> <li>· Contratualização de resultados</li> <li>· Estrutura de incentivos motivadora</li> <li>· Tempo determinado com salvaguardas contra interferências políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Despolitização</li> <li>· Especificação e alinhamentos discutíveis</li> <li>· Descaracterização do <i>ethos</i> público</li> <li>· Flexibilização e mitigação dos controles legais sobre meios e processos</li> </ul>
Outsiders	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Mandato popular e lealdade política</li> <li>· Possibilidade de produzir inovações e mudanças</li> <li>· Potencial empreendedor</li> <li>· <i>Drive</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Imediatismo e superficialidade</li> <li>· Desconhecimento dos limites e possibilidades da máquina</li> <li>· Decisões arriscadas (para o superior e para a organização)</li> <li>· Captura por interesses outros</li> </ul>
Carreiras	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Profissionalismo (habilidades específicas)</li> <li>· Conhecimento do governo (redes, informações e processos)</li> <li>· Senso de preservação</li> <li>· Perspectiva de longo prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Lealdade e motivação limitada</li> <li>· Assimetria de informações</li> <li>· Potencial viés burocrático</li> <li>· Comprometimento com a “casa”</li> <li>· Práticas corporativas <i>rent-seeking</i></li> </ul>

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.D., Putnam, R.D. and Rockman, B.A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge Mass., Harvard University Press
- ABRUCIO, Fernando (1998). *Os Barões da Federação*, São Paulo, Hucitec
- Andrade, R. e Jaccoud, L. (1993). *Estrutura Organizacional do Poder Executivo*, Brasília, ENAP
- AUCOIN, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, principles, paradoxes, and pendulums, in *Governance* 3. 2. 115-137
- BRESSER-PEREIRA, (1997) *Managerial Public Administration: Strategy and Structure* *Journal of Post Keynesian Economics*, 20. 1. 1-23
- BUCHANAN, J. and Tullock, G. (1965). *The Calculus of Consent*, Michigan, Michigan University Press
- CHEIBUB, Z. B. e R. M. Locke (1999). “Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público”. *Cadernos ENAP*, n. 18. Brasília: ENAP
- DIAS, J.N. de T. (1968). *A Reforma Administrativa de 1967*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- DOWNS, A. (1966). *Inside Bureaucracy*, Santa Monica, Rand
- DUNLEAVY, P.J. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New Jersey, Prentice-Hall
- GAETANI, Francisco (1998). *The Reform of the State Apparatus: an ex-ant analysis*, London, MSc dissertation at London School of Political Science
- GAETANI, Francisco (1999). *O ensino da administração pública no Brasil em um momento de inflexão*, *Revista do Serviço Público*, 50: 4 Out-Dez 95-120.
- HARDEN, Ian. (1992). *The Contracting State*, Buckingham, Open University Press
- HOOD, Christopher (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration* 69: 3-19
- LIGHT, P (1998). *The Tides of Reform*, Washington D.C., Brookings
- MARCONI, N.(2001). *A formação dos salários nos setores público e privado*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, unpublished PhD thesis
- MARE 1(995). *White Paper Plan Director of Reform of the State Apparatus*
- MARE (1997). *Caderno 1 - A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*, Brasília, MARE
- MARTINS, L. (1995). *Reforma da Administração Pública e Cultura Políti-*

ca, ENAP, Brasília

NUNES, Edson (1999). *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar

MEDEIROS, José (1970). *A Dinâmica da Reforma Administrativa*, in *Revista do Serviço Público*, Volume 105, Número 1, Jan./Abr., pp 43-56

MPOG (2002). *Boletim Estatístico 75*, Brasília, MPOG

NISKANEN W.A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton

NISKANEN, W.A., Jr. (1979). *Reflections on Bureaucracy and Representative Government*, in Blais, A. and Dion, S. *The Budget Maximizing Bureaucrat. Appraisal and Evidence*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press

PACHECO, R. (2002). *O controle do limite de efetivos na função pública brasileira*, in *A Reinvenção da Função Pública*, Lisboa, INA

PETERS, B.G. (1991). *The politics of bureaucracy*, London, Longman

PAGE, E. C. (1992). *Political Authority and bureaucratic power*, London, Harvester-Wheatsheaf

POLLITT, C. (1990). *Managerialism and the Public Services*, Oxford, Blackwell

SANTOS, L.A. dos (1997). *Reforma Administrativa no Contexto da Democracia*, Brasília, Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

SANTOS, Luiz Alberto dos (2000). *Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social*, Brasília, DIAP

STEWART, J. (1993). *The limitations of government by contract*, in *Public Money & Management*, jul/set 7-12

WILSON, W. (1887). *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly* 2 (June): 9-10

WILSON, J.Q. (1989). *The rise of the bureaucratic state*, in Lane, J.E. *Current issues in public administration*, New York, St Martin Press



# AVALIAÇÃO, SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES<sup>1</sup>

Regina Pacheco

Eu também queria agradecer a oportunidade de fazer esses comentários ao final deste Seminário. Fiz algumas anotações ao longo do evento e gostaria de externá-las para ajudar a concluir a reflexão sobre o que escutamos.

A primeira observação refere-se à semelhança entre as forças propuloras da reforma da gestão de recursos humanos no Brasil e nos países da OCDE. Poderíamos nos perguntar sobre as causas dessas semelhanças, mas, por enquanto, o que interessa é marcar essas semelhanças.

A redução da força de trabalho no nível central de governo e seu aumento nos governos locais é uma tendência também verificada no Brasil, embora com uma diferença em relação aos países da OCDE que já estabilizaram sua força de trabalho (com exceção dos EUA): no Brasil ainda se verifica perda no quantitativo do efetivo da força de trabalho no governo central.

Tanto nos países da OCDE quanto no Brasil, existe uma nova visão sobre capacitação e sobre os incentivos ao melhor desempenho. Várias dessas nossas tendências são grandes avanços, como o esforço feito na direção de uma gestão provisional da força de trabalho e a busca para incorporar novos valores aos valores éticos tradicionais. Um grande avanço é o fato de esse movimento não ser só da administração federal, mas também das administrações estaduais. Sabemos ainda de vários municípios que utilizam esses programas com sucesso, como o programa de modernização da Prefeitura Municipal de Santo André, premiado internacionalmente.

Talvez por excesso de otimismo, acho também que há um avanço nessa “montanha-russa” retratada pela Dra. Vitória Bloch, quando analisa as reações dos indivíduos às mudanças. Parece-me que, no Brasil, podemos falar atualmente de um sentimento de comprometimento e envolvimento de vários segmentos de servidores, gerentes e dirigentes com as propostas de mudança para uma administração gerencial. Uma

---

<sup>1</sup>Gravação da palestra proferida.

diferença entre 1995, quando as propostas foram apresentadas, e hoje, em termos de disseminação das propostas de administração gerencial e da nova gestão, é a visível ansiedade atual de conhecer as novas ferramentas para poder aplicá-las.

O problema da “montanha-russa”, quando referida à mudança da gestão pública, é que ela é um circuito fechado, contínuo, e que recomeça sempre. Mas, num balanço inicial, eu diria que já passamos pelos trechos iniciais e estaríamos hoje no último trecho. Temos com os países da OCDE vários desafios em comum, como o da maior participação feminina nos cargos de direção e de gerência. Como já diagnosticado, se na base do setor público federal a participação é igual, nos cargos de gerência e de direção a participação feminina ainda é muito pequena.

É também um desafio a difícil tarefa do dirigente de conduzir a mudança que se quer produzir no setor público – é uma dificuldade permanente e inerente à função de direção no setor público, sendo o estresse inerente a todo aquele que tenha alguma responsabilidade pela mudança. Esse, então, é um desafio comum tanto para os países da OCDE, como para nós. Também a terceirização das atividades de apoio, cujo desafio hoje não é mais a decisão de realizá-la ou não, mas, sobretudo, lidar com ela como um desafio gerencial: como fazer seu melhor uso e um bom gerenciamento dos contratos e atividades terceirizadas.

São muitos os avanços nesse período 1995-2002, mas minha tarefa aqui é, sobretudo, a de apontar onde os avanços tenham sido tímidos, e contribuir para o que poderia ser uma agenda de trabalho futuro. Claro que se trata de uma visão pessoal a respeito de onde os avanços foram tímidos ou, se quisermos atenuar a expressão, onde a agenda continua aberta. É natural que assim seja porque é um processo de mudanças culturais necessariamente de longo prazo.

No Brasil, na esfera federal, pouco se avançou com relação à descentralização, flexibilização e responsabilização de dirigentes pela gestão de recursos humanos. Ainda estamos longe da idéia de que “managers can manage”; temos uma visão ainda maior de controle e centralização. É pequeno o espaço de atuação para os dirigentes na área de gestão dos recursos humanos, que teoricamente está sob sua responsabilidade. Isso leva à segunda necessidade premente, a de buscar muita clareza sobre o papel, os desafios e as competências desejáveis dos dirigentes públicos. Devemos avançar numa visão mais clara dessa função específica do dirigente; nossa literatura, nossa tradição, sempre con-

fundamente o dirigente com o político. Atualmente a realidade é outra: temos dirigentes com competências técnicas. Essa situação é nova, mas precisamos dar mais um passo: além das competências técnicas, fazer com que esses dirigentes tenham competências específicas de direção e sonhar com o regime de contrato de resultado com o dirigente – não como uma terceira via alternativa ao debate clássico, que insistia nas teses de que esse dirigente deveria ser um servidor público, ou admitia a possibilidade de ser externo ao serviço público, mas uma via efetiva para alcançar melhores resultados, em qualquer das opções anteriores, que convivem cada vez melhor no setor público.

Outro ponto em que avançamos muito pouco foi a quebra do paradigma da relação de trabalho, da segurança no emprego, da avaliação do desempenho. Como afirmou o ex-Ministro Mailson da Nóbrega, o instituto da estabilidade é ultrapassadíssimo, mas ainda não conseguimos achar maneiras de avançar, flexibilizando-o. Os procedimentos de demissão ainda são muito lentos, comparados à agilização dos processos de demissão que ocorre nos países da OCDE. Existem alguns sinais positivos nesse sentido: houve 276 demissões como resultado de processos de apuração de fraudes desde a criação da Controladoria Geral da União. Essa notícia é boa, mas ainda é muito tímido o nosso avanço nessa mudança da relação de trabalho e nessa visão da segurança no emprego. Também muito mencionada é a dificuldade de fazer evoluir a visão do Judiciário referente a essa relação de trabalho. E eu acrescentaria também o Legislativo. Se considerarmos as diferenças de participação do emprego público no mercado de trabalho formal, que vão de 15% em Santa Catarina a 63% no Acre, podemos imaginar o quanto é difícil, no contexto do federalismo, alterar a legislação que rege essa relação de trabalho. De toda forma, o que foi mais ressaltado são as dificuldades decorrentes do fato de o Judiciário ter outra interpretação da cultura e da isonomia. É um problema de interpretação da legislação complementar do emprego público e, recentemente, envolve a decisão do Judiciário de proibir a redução da jornada de trabalho com redução proporcional de salário, que era um dos únicos instrumentos que os governos estaduais, principalmente, tinham para se ajustar aos limites de gasto com pessoal. Ou seja, o tema da relação entre Judiciário e gestão de recursos humanos é uma agenda para muitos anos ainda. E isso sem falar da questão dos níveis de remuneração dos três poderes: todos nós conhecemos as diferenças que muito dificultam a gestão de

pessoas no Executivo, quando temos níveis de remuneração tão distintos no Legislativo e no Judiciário.

Um outro ponto em que os avanços foram muito tímidos foi o regime de aposentadoria do serviço público. Avançou muito pouco a idéia de que o sistema de aposentadoria talvez seja hoje a principal atratividade do setor público. Não é possível continuarmos querendo uma força de trabalho profissional cuja maior motivação e atratividade reside em benefícios (ou privilégios) que serão obtidos daqui a trinta ou trinta e cinco anos por um regime de aposentadoria como o brasileiro. Devemos perguntar por que os jovens ingressam no serviço público, o que queremos que seja a sua motivação, como fomentar essa motivação e não vejo outra alternativa possível a não ser o interesse em obter resultados para a sociedade, contribuir para o país e ter a oportunidade de realizar ações de alcance social que o setor privado dificilmente oferece. A questão da atratividade do setor público precisa ser melhor explorada. É preciso também ir muito além na questão da reforma do sistema de aposentadoria. Com relação a essa questão da atratividade, parece que avançamos pouco na gestão das carreiras. Ainda praticamos o modelo clássico dos séculos 19 e 20, tanto no que se refere ao recrutamento quanto às formas de avanço na carreira. Ainda fazemos provas de conhecimento cognitivo. Se quisermos rever o critério de atratividade do setor público e quisermos baseá-lo em vocação para o serviço público, é preciso reformar nosso sistema de concursos, para além de provas de português, inglês etc. E o mesmo vale para a gestão das carreiras quanto aos requisitos e procedimentos para progressão, mobilidade, avaliação.

Com relação ao conceito de Estado como bom empregador, parece haver uma nítida diferença entre como esse conceito está sendo empregado nos países da OCDE, onde se traduz por uma vinculação muito clara com a questão das oportunidades iguais e ações afirmativas, e a visão ainda predominante no Brasil e quem sabe na América Latina, muito mais paternalista, do Estado. Essa “visão generosa” ainda é dominante entre servidores, parte da mídia, da opinião pública, da classe política, de boa parte do Judiciário e de grande parte dos intelectuais da comunidade acadêmica do Brasil.

Temos também uma visão ainda muito tímida dos impactos positivos da reforma da gestão de recursos humanos. Nos países da OCDE verificam-se como impactos da reforma dos recursos humanos a melhoria dos serviços e do desempenho dos serviços, e a melhoria da motivação

e do desempenho dos servidores. No nosso caso, temos uma percepção ainda menos acurada desses impactos, que talvez já comecem a ser positivos, mas ainda não registrados como tal por nossa percepção. Temos toda a questão da regulamentação da Emenda Constitucional nº 19, das leis que precisam ser elaboradas e aprovadas, além de avançar e melhorar instrumentos como o contrato de gestão, os novos modelos organizacionais, as agências de vários tipos, e as organizações sociais, cujo aperfeiçoamento também precisa continuar na agenda.

Temos o risco de que a informatização do setor público avance mais rápido do que a gestão. A informatização está fazendo sua parte – vimos o novo SIAPE, e a gestão tem que correr muito, para não ficar submetida aos ditames da tecnologia. O fato de termos passado de 23.700 rubricas de pagamento para 1.000 é um esforço considerável, embora com 1.000 rubricas de pagamento ainda estejamos longe de alguma coisa compreensiva, gerenciável e transparente. Pessoalmente sou cética com a idéia de que a ferramenta tecnológica por si só melhora a gestão de recursos humanos ou propicia melhorias no desempenho do Governo. Tem-se que trabalhar muito a melhoria da gestão para poder fazer uso de todo o potencial que a ferramenta apresenta.

Outro aspecto que também fica para a agenda futura: temos que avançar nas práticas de comparação de resultados e de custos entre as várias organizações públicas; temos que produzir informações sobre os diferentes custos de pessoal, os esforços de otimização realizados por cada instituição, e os resultados obtidos. Isso implica abrir a comparação e desenvolver a consciência de custo, sobre o que se manifestaram vários dos palestrantes, e que permanece como um desafio.

Talvez haja o risco de uma aposta exagerada na capacitação. Existe um certo risco se colocarmos a capacitação como remédio para tudo. A capacitação não é um substituto para outras ações – não pode substituir as ações gerenciais e as ações estruturais. É algo que deve ser citado porque avançou, mas é preciso tomar cuidado para não entender a capacitação como uma panacéia.

Também foi falado que na gestão de recursos humanos é possível juntar mérito e flexibilidade, seja para o servidor, seja para o dirigente, e é possível fazê-los caminharem juntos desde que haja outras práticas básicas como ética, liderança, contratualização de resultados. Com todos esses instrumentos e posturas sendo praticados, não há porque ter medo da flexibilização, ou temer a perda de controle sobre os gastos

com pessoal, nem supor que haverá uma fuga generalizada dos princípios do mérito. Esses instrumentos combinados permitem avançar em direção a uma gestão eficaz de recursos humanos, como base para a obtenção de melhores resultados do setor público.

A mensagem presidencial deste ano ao Congresso tem uma frase muito pertinente para a área de recursos humanos. É algo que diz que essa área precisa sempre lidar com uma herança e ir impulsionando a mudança de práticas, de hábitos e de comportamentos; esse é o maior desafio. Fica também outro desafio para os que ainda estão como dirigentes até o final do ano: um dirigente tem que deixar marcas e resultados, e não “saudade” de sua passagem pelas instituições. Fundamentalmente, tem de fortalecer os que ficam para atuar como interlocutores dos novos dirigentes que chegam. E o grande desafio, para cada governo que entra, para o próximo e os outros, é sempre o de nomear dirigentes melhores, muito mais competentes, com muito mais habilidades de direção e conhecimento técnico do que aqueles que saem. Esse é um desafio que espero seja cumprido.