



GEPP traz Modernismo para Administração Reforma criou Grupo de Políticas Públicas

O Seminário Internacional sobre Formas de Governo: Presidencialismo e Parlamentarismo foi a primeira contribuição do GEPP, o Grupo de Estudos de Políticas Públicas, instituído pelo Ministro Aluizio Alves na Secretaria de Administração Pública da Presidência da República. A SEDAP, a FUNCEP, o GEPP, com o apoio do Banco do Brasil, organizaram um seminário que resultou numa marcante contribuição para que a Assembleia Nacional Constituinte possa adensar sua tendência para a escolha da forma de governo adequada à realidade brasileira.

O papel da SEDAP é antecipar os rumos da administração pública no futuro sistema governamental. Com

a responsabilidade de formular e executar a Reforma Administrativa do Governo José Sarney, a SEDAP sentiu-se no dever de colocar em debates as formas de governo para que pudesse se adaptar o mais breve possível à nova realidade, e assim conduzir seus estudos e decisões para o sistema que irá prevalecer na Constituinte.

Com a participação de renomados professores, cientistas e mestres do exterior, e do pensamento acadêmico brasileiro, o Seminário contou com a presença da nata da Assembleia Nacional Constituinte, dos partidos políticos e dos segmentos pensantes da sociedade civil.

O GEPP, Grupo Especial de Políti-

cas Públicas, com esse Seminário, trouxe ao Brasil a abordagem científica para a análise e a avaliação de políticas públicas. Seu significado é detalhado nessa entrevista à REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO pelo diplomata J. M. Vilar de Queiroz, um dos sete consultores nomeados pelo Ministro da Administração para compor o grupo e elaborar um plano de trabalho de seminários interpretativos da realidade nacional. Vilar de Queiroz diz, sobretudo, que essa tarefa primordial visa "estabelecer uma corrente de pensamento, uma conscientização de quanto é importante e inadiável começar a examinar a ação concreta do Poder Público". É o espírito da Reforma Administrativa.

ENTREVISTA

1 — Qual foi o sentido da criação desse grupo? O estudo de Políticas Públicas é um ramo tradicional ou algo novo em Ciência Política ou em Ciência Administrativa?

O Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública criou em maio passado um Grupo de Estudos de Políticas Públicas (GEPP), iniciativa pioneira na estrutura da administração governamental brasileira. O Grupo formado por sete Consultores, deverá incumbir-se de uma tríplice missão. Em primeiro lugar, promover estudos, pesquisas e projetos sobre temas econômicos, sociais e políticos que incidem na área das grandes políticas públicas, buscando compatibilizar visões contraditórias da realidade brasileira e reduzir a margem de conflitos, impasses e crises. Em segundo lugar, ensejar a discussão desses temas através de Seminários, mesas redondas e estímulo a pesquisas especiais. Mas o terceiro e principal objetivo é o de implantar uma prática ad-

Mesmo nos países mais adiantados, o estudo de políticas públicas é recente. Ele surge com o fenômeno do Estado moderno e de sua ampliação nos últimos anos. Mas foi principalmente com o surgimento do "welfare state" que a análise da ação do Estado tomou corpo.

ministrativa de análise e de avaliação das políticas públicas.

Essa tarefa primordial visa estabelecer uma corrente de pensamento, uma conscientização de quanto é importante e inadiável começar a examinar a ação concreta do Poder Público, num país em que o Estado ampliou desmesuradamente seu campo de ação, mobilizando amplos recursos tirados da própria sociedade. Para tanto, o que se vai procurar é introduzir e difundir pouco a pouco pelos órgãos de administração uma técnica e uma me-

todologia, já esboçadas em países mais avançados, de análise e de avaliação da ação do Governo expressa nas políticas públicas.

Mas, mesmo nos países mais adiantados, esse exercício é relativamente recente. O estudo das Políticas Públicas constitui um ramo novo, uma especialidade da Ciência Política que se desenvolveu nos últimos vinte e cinco anos. Enquanto o campo tradicional dessa Ciência abrange o estudo do poder, da autoridade, da legitimidade, dos regimes, das instituições, das elites, o estudo das políticas públicas se centra na análise da ação dos poderes públicos, nos produtos e resultados dessa ação e na avaliação de tais resultados em relação aos objetivos fixados.

A preocupação com esta análise e avaliação das políticas públicas surgiu muito em razão e por causa da ampliação da atuação do Estado moderno, que caracteriza as últimas décadas. Foi especialmente a emergência do Estado-providência (o "welfare state") que ensejou o movimento de análise da ação do Estado através de suas políticas e as tentativas de fazê-lo de forma orgânica e institucionalizada.

2 — Por que uma avaliação das Políticas Públicas? É tão necessária fazê-la?

O cidadão, o jornalista, o político procuram julgar as leis, os programas, a regulamentação. Mas suas respostas ou julgamentos dependem de seu grau de informação, de seus preconceitos e de suas convicções pessoais.

A chamada Pesquisa de Avaliação (Evaluation Research) é um movimento importante, sobretudo no Reino Unido, no Canadá, na Dinamarca, na Suécia, na República Federal da Alemanha, nos Estados Unidos da América, que visa avaliar o impacto das Políticas governamentais procurando reduzir aquela parcela de subjetividade.

É importante introduzir essa preocupação nas esferas políticas, administrativas e intelectuais do Brasil. Tanto a análise quanto a avaliação das Políticas Públicas podem contribuir para um melhor conhecimento do funcionamento do sistema político-administrativo em sua relação com a sociedade, bem como para o enriquecimento do próprio debate político. Elas devem ser uma *corrente de pensamento e uma prática administrativa* baseada num mínimo de organização.

Não é que não haja mecanismos de avaliação já em uso. Os Partidos Políticos, os Tribunais de Conta, os *mídia* estão sempre fazendo avaliações da ação dos Poderes Públicos. Mas a avaliação, ou

Política, entendida como material desse tipo de análise e de avaliação, não é o entendimento usual que se dá à atividade, mas um programa de ação verdadeira, uma teoria da decisão do Estado voltada para atender a suas várias clientelas de poder. É política, lato senso.

pesquisa de avaliação, é algo mais sofisticado, que se caracteriza pelo recurso aos métodos de pesquisa das ciências sociais para apreciar os efeitos das políticas consideradas como processos específicos de ação.

3 — O que é a Política Pública? Ela se confunde com luta pelo poder, com as teorias de poder que vêm desde Maquiavel?

Não é a Política no seu sentido de *luta pelo poder*.

Não é a Política como *domínio de atividade*, a exprimir uma preocupação permanente do Estado, como a política econômica, a política social, a política cultural.

É a Política em sentido mais limitado, como *programa de ação*, representando uma escolha específica de meios para atingir determinados fins. Isso significa que a ação do Poder Público deve ter um substrato racional. Assim as Políticas Públicas, por serem processos de ação específica, podem ser identificadas como unidades de análise.

Política regional, controle de preços, política de emprego, intervenção do Estado no setor industrial, política demográfica são exemplos de Políticas Públicas a avaliar.

4 — **Quais os tipos de avaliação de que essa Política Pública pode dispor? Não é muito complexa qualquer avaliação nesse sentido?**

Um primeiro tipo é o que se ocupa dos meios. Ele se justifica pelo fato de que, com a complexidade dos mecanismos político-administrativos, nada garante que as decisões tomadas pelos governos sejam efetivamente aplicadas, pela possível indisponibilidade de meios. Esse é o tipo mais elementar de avaliação, traduzindo o objetivo de assegurar que os meios previstos foram postos à disposição no espaço e no tempo. É uma modalidade indispensável, mas incompleta, porque não aduz nada sobre as conseqüências da ação empreendida.

Analisar e avaliar a política pública do Estado podem muito contribuir para o melhor funcionamento do sistema político e administrativo, em relação com os grupos sociais e visando ao enriquecimento do debate político no País. Deve ser uma corrente de idéias.

Um segundo tipo é o da avaliação de realizações. Procura estimular quais foram os resultados imediatos da ação da Administração no quadro da política adotada.

Terceiro tipo, chamado de avaliação de impacto, é o mais representativo da avaliação de Políticas Públicas. Por ele, se tenta medir o impacto final da ação administrativa no meio sócio-econômico. Pergunta-se se o programa de ação conseguiu atingir os objetivos iniciais, se dele resultaram efeitos secundários, previstos ou não. O aspecto mais importante da avaliação de impacto é que ela procura apreciar as modificações da situação ou do comportamento dos indivíduos, das empresas ou das coletividades alcançados pela Política.

Um quarto tipo é o da avaliação da eficiência da Política, que ela procura medir no sentido econômico do termo, relacionando os seus efeitos com os esforços feitos para atingi-los. Nela entram conceitos como os de custo-benefício e de custo-eficácia.

Um quinto tipo de avaliação é a da satisfação. É a apreciação de como uma necessidade da população foi satisfeita ou um seu problema resolvido. É uma fórmula mais subjetiva, enquanto as anteriores são feitas em bases as mais objetivas possíveis.

5 — **Qual a programação que o GEPP desenvolverá a partir de agora?**

Como já foi explicitado de início, a programação do GEPP abrangerá, precisamente, o estudo dos temas principais

Há cinco tipos de avaliação conhecidas para as políticas públicas. São avaliados realizações, impactos, eficiência, satisfação. Para começar, avaliam-se os meios, na busca de saber se foram assegurados os meios previstos para as ações políticas e administrativas.

CÉLIO FRANÇA

Grupo é Maior Mudança Qualitativa da SEDAP

A continuidade do processo de inovação em Administração Pública, no país, exige estudos continuados nesse campo do conhecimento.

A grande mudança qualitativa em termos de Administração Pública no Brasil ocorreu entre 1937 e 1945 por ocasião da criação do DASP, e cujos efeitos se estenderam aos movimentos sucessivos de Reforma da Administração Pública.

O momento atual exige abordagens mais audaciosas e complexas das questões administrativas: O Governo Federal expandiu-se extraordinariamente em termos físicos, ampliou suas competências tradicionais, opera instrumentos diferenciados de intervenção na realidade sócio-econômica do país.

O modelo de administração pública foi sofrendo remendos e acréscimos, mas, nas suas disposições gerais, tende a ser ainda unitário, simétrico, centralizador, enfatizador de muitos controles formais e insubmissos às necessidades de controle e de coordenação política do aparelho administrativo. Há uma flagrante contradição com a realidade e com a eficiência mínima necessária a uma melhor condução dos negócios públicos.

A questão da gestão do setor público e de implementação das políticas públicas governamentais guarda enorme descompasso em termos de qualidade e de

competência quando comparada com os aspectos puramente econômicos e técnicos da maioria dos projetos governamentais.

No Brasil se iniciam projetos e diversas outras formas de atuação do setor público sem qualquer preocupação maior com as questões gerenciais e administrativas desses esforços. Desperdiçam-se recursos escassos e se ampliam os níveis de ineficiência do setor público. Criam-se órgãos públicos e se expandem serviços de execução direta sem que sejam devidamente avaliadas as formas e instrumentos alternativos de intervenção do setor público, inclusive no que diz respeito às oportunidades de participação da iniciativa privada, bem como de outras organizações da própria sociedade para execução de serviços públicos de forma mais descentralizada.

O Governo do Presidente Sarney tem estado atento e envidado todos os esforços para a modernização da máquina administrativa e a conseqüente redução dos custos do Governo e do déficit público.

O programa de reforma da administração pública federal já pode exibir resultados palpáveis em diversos setores da atividade governamental, notadamente no que diz respeito a uma estrutura mais eficiente da Administração Federal.

A ampliação dos êxitos desse progra-

ENTREVISTA

de política governamental e a implantação de um processo de análise e avaliação dos programas e das políticas do Governo.

No primeiro caso, a discussão dos problemas maiores da sociedade ajudará na definição da estratégia de política global e setorial do país. No segundo, a implementação de mecanismos de análise e avaliação ajudará a difundir nos órgãos superiores da administração pública e nas instituições de pesquisa uma conscientização da necessidade de ser avaliada, em seus múltiplos aspectos, a ação do Estado, ao mesmo tempo em que se aprimorarão as técnicas e os métodos para essa avaliação.

Nesse sentido, o GEPP procurará articular-se com o Programa Nacional de

O projeto do GEPP é rico e variado. Vai se articular com o Programa Nacional de Estudo em Políticas Públicas (PNEPP), da SEPLAN, e que recebe recursos providos pelo Banco Mundial para projetos que favoreçam a melhoria do desempenho geral do setor público.



ma requer contudo o desenvolvimento e a consolidação de estudos e projetos de elevada competência técnica, que ofereçam ao Governo opções inovadoras de administração e de organização dos serviços públicos, em padrões até aqui inexistentes em nosso país.

Os elevados custos do governo; a multiplicidade de setores e serviços em que ele atua além das disfunções notórias da maioria de nossos sistemas administrativos exigem, igualmente, o urgente desenvolvimento de instrumentos de organização e de avaliação de políticas públicas voltados para a melhoria imediata da ação administrativa federal.

É igualmente possível e desejável o desenvolvimento de estudos e projetos de médio e longo prazos destinados ao planejamento de exigências e demandas que devam incidir sobre os sistemas de administração e de prestação de serviços públicos.

Compete à SEDAP, por força de suas atribuições legais, e na qualidade de órgão de assessoramento ao Presidente da República, preocupar-se com o desenvolvimento de instrumentos e de políticas mais adequadas à atuação da administração federal a curto, médio e longo prazos.

A criação do GEPP sinaliza a determinação do Ministro Aluísio Alves o qual imaginou a organização dessas tarefas em formato eminentemente moderno, assim:

a) Em um primeiro momento ele já destinou recursos mínimos de Cz\$ 5 milhões, consignados no orçamento do Ministério para 1987, para dar início imediato a tais projetos e estudos. Já realizamos inclusive o 1.º evento, que foi o Seminário Internacional sobre Parlamentarismo e Presidencialismo, reproduzido nesta edição.

b) Sete especialistas com competência e experiência em assuntos do Governo e de administração integram o colegiado do GEPP, tendo o Ministro buscado a melhor competência disponível.

c) O GEPP não será um novo órgão na SEDAP. É um colegiado de assessoramento ao Ministro, o qual receberá apoio administrativo através de recursos e instrumentos já existentes na estrutura da SEDAP e da FUNCER, e terá como responsabilidade primeira a identificação e a agregação de outras competências existentes em todos os setores da sociedade para a realização dos estudos, projetos e proposições de inovação administrativa de que tanto necessitamos.

A qualidade do debate reproduzido nesta edição bem demonstra o nível de desempenho que, pretendemos, venha apontar todas as atividades do GEPP, e para o que estamos abertos às colaborações relevantes.

PhD em Administração e Coordenador Geral do GEPP — Grupo de Estudos de Políticas Públicas

Estudo em Políticas Públicas (PNEPP), montado na Secretaria de Planejamento da Presidência da República e que dispõe de recursos providos pelo Banco Mundial para projetos que favoreçam a melhoria do desempenho global do setor público brasileiro através do planejamento adequado de suas ações e do monitoramento dos resultados alcançados.

Sob essa inspiração, e segundo as instruções que recebeu do Ministro-Chefe da Secretaria de Administração Pública, o GEPP deverá desenvolver as seguintes linhas de ação:

- a) concorrer para um melhor conhecimento do funcionamento do Estado brasileiro e do desempenho dos órgãos da Administração Pública;
- b) incorporar, através do intercâmbio e da vinda de técnicos estrangeiros, a tecnologia e a metodologia desenvolvidas em outros países para a análise e avaliação das Políticas Públicas;
- c) operar, em concerto com instituições científicas e acadêmicas, os estudos e pesquisas para avaliação do desempenho do Governo;
- d) procurar difundir, através dos meios de comunicação, a prática e a técnica dessa avaliação;
- e) continuar a promoção, iniciada com o Seminário Internacional sobre Formas de Governo de 19-21 de maio último, de seminários, simpósios e mesas redondas para discussão dos grandes temas que preocupam a sociedade brasileira.

As atividades do GEPP representam reforço considerável ao trabalho de Reforma Administrativa em que está empenhado o Governo. O país vive um momento de mudanças e reformas que deverão ter grande impacto na orientação das políticas econômicas e sociais. Grandes projetos impõem pressões adicionais sobre a máquina administrativa, que precisa estar capacitada a implementá-las sem desperdícios nem desvios. A dimensão talvez exagerada que já assumiu o Estado aumenta as responsabilidades de melhorar seu desempenho. Para tudo isso, será imprescindível avançar com novas técnicas e novos métodos para adequar o Governo às reais necessidades da sociedade brasileira.