**(Identificação de autores em folha separada – por favor retirar caso seja enviado para avaliadores externos)**

**Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990**

Davide Carbonai

Professor da Escola de Administração - UFRGS

Alfredo Alejandro Gugliano

Professor do Departamento de Ciência Política – UFRGS

**Algumas lições da reforma administrativa italiana nos anos 1990**

**AUTORES**

Resumo.

Este artigo analisa a problemática da relação entre crise política e reforma administrativa do Estado tendo como foco a experiência da Itália na década de noventa. Os autores apresentam as principais características dessas reformas e, a partir de banco de dados baseado em informações coletadas em 209 administrações locais italianas, discutem os resultados da implementação dessas políticas em termos das mudanças na administração pública.

Palavras-chave: crise política; reforma administrativa; Itália.

Abstract

This article analyze the relationship between political crisis and administrative reform of public administration of the 1990s’ in Italy. The authors present the main characteristics this reforms and, based in specific database with information about 209 italian communes, discusses the consequences this propose in terms of changes in public administration

Key-words: political crisis, administrative reform; Italy

1. **Introdução**

Quando no Brasil, nos dias de hoje, se discutem problemas derivados da corrupção envolvendo políticos profissionais, funcionários públicos e setor privado, um dos exemplos que surge no horizonte é o caso italiano e sua mundialmente reconhecida experiência no combate ao envolvimento de políticos com atividades ilegais por meio da operação *mani pulite* (mãos limpas), uma megaoperação judicial realizada a partir de 1992 com o intuito de frear a corrupção no aparato estatal.

Menos divulgado é que, junto ao combate à corrupção via processos judiciais, a Itália iniciou naquele período uma proposta de reforma administrativa do Estado, visando diferenciar suas funções políticas de suas funções técnicas. O modelo gerencial de reforma administrativa do Estado italiano esteve baseado em quatro princípios: a) ampliação da capacidade de gestão do gerente público; b) redução da interferência administrativa dos cargos comissionados frequentemente indicados pelos partidos políticos; c) premiação dos funcionários públicos por desempenho; d) descentralização do sistema de contratações do funcionalismo.

Entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 a Itália enfrentava uma série de conturbações gerada pela crise da maioria dos partidos políticos que nasceram ou se consolidaram na Primeira República (1945-1994), especialmente a Democracia-Cristã, e o desvelamento de uma grande teia de corrupção que marcou o fim de uma etapa política. Segundo Norberto Bobbio,

A Primeira República morreu (...) por consunção (...). Desgastada internamente pela corrupção, pelo mau governo, pelo não-governo: dominada pelo excessivo poder dos partidos, especialmente dos partidos de governo, que gozaram de uma espécie de imunidade pela situação de privilégio na qual se encontravam (...) (BOBBIO, 2001, p. 134).

Mesmo num contexto diverso ao italiano, nos últimos anos as reformas administrativas na esfera estatal também foram matéria recorrente em praticamente todos os países latino-americanos (ECHEBARRIA; CORTAZAR, 2007) [[1]](#footnote-1). No Brasil tais reformas fizeram parte da pauta de discussões no período pós-redemocratização sendo criado inclusive um órgão específico para sua implementação, o *Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado* (MARE) que funcionou entre 1995-1998 (LIMA JR., 1998; PEREIRA, 1998). E atualmente diversos governos estaduais apontam a reforma da administração pública como um caminho inevitável para combater a crise econômica. Esse tema é debate importante na área das ciências sociais, principalmente na temática das políticas públicas, tendo merecido a atenção de diversos autores (ABRUCIO, 2007; LONGO, 2007; PEREIRA; SPINK, 2007; SOUSA; CARVALHO, 1999).

No presente momento a organização de uma agenda de reformas na estrutura estatal ganha ainda maior relevância. Assim sendo este texto se ocupa da trajetória da reforma administrativa italiana e seus principais resultados, experiência que oferece diversos exemplos que auxiliam a avaliar vários dos temas frequentemente mencionados na pauta de debates sobre a questão.

Para realizar essa abordagem iniciamos tratando da reforma italiana no contexto da formação da União Europeia (UE); a partir daí o artigo é desenvolvido por meio da apresentação e análise das principais medidas dessa política e sua concretização notadamente em termos das consequências das mudanças introduzidas no sistema de relações de trabalho. Em especial são apresentados dados de pesquisa realizada em 2008 junto aos entes locais italianos (municípios e comunas) que oferecem informação relevante sobre a efetividade das mudanças propostas. Nas conclusões reforçamos a ideia de que as reformas pretendidas não chegaram a um bom termo, entre outros motivos, pela inadequação da implementação de estratégias empresariais de gestão no setor público.

1. **A administração pública italiana diante da incorporação na União Europeia**

Na Itália a década de integração ao projeto europeu foi marcada pelo desequilíbrio das contas públicas, fraco crescimento econômico e - quase como uma das consequências disso - organização de um conjunto de reformas visando modificar a estrutura política, econômica e social do país para adequá-las aos padrões da União Europeia (UE)[[2]](#footnote-2). No campo parlamentar foram realizadas microreformas na Câmara e no Senado aspirando fortalecer o papel do governo no processo decisório, racionalizar a relação entre os partidos políticos e a administração pública, assim como implantar uma nova política trabalhista para o funcionalismo público conhecida como *Pacchetto Treu*, lei 196 de 24 de junho de 1997, promulgada para flexibilizar o mercado de trabalho no âmbito da administração pública (RICCI, 2006; BARBIERI; SCHERER, 2005).

Ademais, ocorreu um processo de renovação dos instrumentos de gestão e controle da administração pública italiana, movimento desencadeado pela edição de nova regulamentação dirigida a estimular a transparência administrativa, racionalizar a administração pública, regulamentar o direito à greve em serviços essenciais, entre outros[[3]](#footnote-3). Foi criada igualmente legislação inédita com o fim de estabelecer parâmetros financeiros de despesa mais rígidos, o *Patto di stabilità interno* – introduzido na legislação a partir de 1999 - que passou a ser aplicado também às administrações regionais e municipais[[4]](#footnote-4).

Concomitantemente na Itália ocorreu uma profunda mudança nas relações entre sindicatos e governo. Como veremos mais detalhadamente adiante, se por um lado as relações entre as organizações sindicais e os gestores públicos se tornaram mais democráticas e inclusivas, por outro lado houve forte redução de recursos disponíveis para despesas públicas (BACCARO, 2008; CARBONAI, 2010). De fato, a crise da dívida interna levou a uma drástica redução de investimentos, principalmente daquela parte do orçamento nacional destinada às políticas de saúde, educação e transferências de recursos para entes locais.

Em boa medida essas políticas visaram atacar um dos problemas crônicos do Estado italiano, que é a dívida pública. De acordo com Sismondi (2013), ainda na primeira década do século XXI a incidência global da despesa com o funcionalismo público em relação ao PIB na Itália chegava a 10,8%. No mesmo período considera-se que o endividamento *per capita* em municípios como Turim foi de 3.800 euros per capita; 3.348 euros *per capita* em Milão; 1.700 euros *per capita* em Nápoles. Ao problema da dívida das administrações locais se soma a questão estrutural da dívida pública italiana: cerca de 132,6% do PIB em 2013[[5]](#footnote-5).

Na Itáluia, ao longo do tempo, cresceu a crítica aos altos custos do sistema político parlamentar e das políticas públicas em nível nacional e também local. A questão do “desperdício de dinheiro público” tornou-se popular na mídia e ainda mais no debate político, evidenciando críticas especialmente ao tamanho da máquina pública italiana e seu número de funcionários[[6]](#footnote-6).

O funcionalismo público italiano representava em 2010 aproximadamente 5,6% da população italiana, cerca de 3,4 milhões de trabalhadores. Como observado por Sismondi (2013), o caso italiano tem como uma das suas principais especificidades a distribuição irregular de funcionários entre os diferentes entes administrativos: enquanto na Calábria, localizada no sul da Itália, 13% do número total de trabalhadores são funcionários públicos, na região da Lombardia, ao norte do país, esse número não passa de 6% do total de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho. Ademais, a mobilidade dos funcionários é praticamente ausente: em 2011 apenas um empregado a cada mil mudou de ente administrativo, enquanto um a cada cem trocou de setor administrativo no mesmo local de trabalho, sendo todas solicitações de transferência voluntárias, sem qualquer interferência direta do gestor público (SISMONDI, 2013) [[7]](#footnote-7).

Outras características dos servidores públicos italianos ainda sâo importantes de salientar. Em termos etários, enquanto na França a porcentagem de funcionários públicos com menos de 35 anos de idade era, na primeira década do século XXI, de 28% do total de funcionários estatais e no Reino Unido aproximadamente 25% desse mesmo universo de trabalhadores, na Itália essa porcentagem caía para menos de 10%. Em alguns setores o envelhecimento do funcionalismo público é evidente: a porcentagem de trabalhadores com menos de 25 anos de idade diretamente empregados nas Universidades, por exemplo, é praticamente zero. Além disso, a administração pública italiana em comparação com França e Inglaterra tem a menor participação de mulheres no mercado de trabalho: 55% dos funcionários públicos na Itália, contra 61% na França e 65% no Reino Unido. Entre os países membros da União Européia a Itália possui um dos piores indicadores de inclusão das mulheres em cargos de chefia no setor público: uma mulher a cada nove homens. Além disso, os funcionários públicos italianos têm formação educacional inferior a dos seus pares europeus: na Itália tão-só 34% dos funcionários públicos possuem título universitário (SISMONDI, 2013).

O crescimento salarial no serviço público no final da década de 1980, juntamente à necessidade de convergência perante os parâmetros econômicos e financeiros definidos pela UE, levou à aceleração da implantação de medidas visando reestruturar o aparelho administrativo: redução de gastos públicos, inovação organizacional e notadamente maior produtividade e aproveitamento dos recursos humanos[[8]](#footnote-8). Essa reorientação atingiu a gestão pública de forma geral, porém, os entes locais foram alvo dessas medidas de maneira mais significativa e abrangente, particularmente as comunas e as províncias nas quais trabalham 17% dos servidores públicos italiano, cerca de 516.000 servidores (SISMONDI, 2013)[[9]](#footnote-9).

A lógica que inspirou a reforma da administração pública italiana foi a da importação para entes públicos de alguns modelos consagrados na gestão das organizações econômicas privadas. Isso estimulou a criação de modelos organizacionais com estruturas mais enxutas e ágeis, voltadas para a obtenção de resultados conforme critérios de eficiência e eficácia. A execução desses objetivos foi possibilitada também pela aprovação de um conjunto de leis que permitiram rever a organização das relações de trabalho no setor público e estimularam a realização de negociações laborais em nível dos entes locais (acordos de segundo nível) subordinadas aos acordos coletivos de trabalho em nível nacional (acordos de primeiro nível)[[10]](#footnote-10).

1. **Características da reforma administrativa dos anos 1990**

Morón (1994) considera que a partir dos anos 1970 o Estado italiano foi vítima de dois problemas crônicos. Por um lado, a ineficácia administrativa gerada por uma corrupção generalizada envolvendo um forte esquema de pagamento de propinas que ligava administradores públicos a grupos de interesses legais e ilegais, alimentando um alto déficit público e inflação. Por outro lado, um sistema de partidos políticos que submetia o aparato administrativo público aos interesses partidários. Diante dessa situação nos anos noventa do século passado foi iniciada uma reforma administrativa cujo pano de fundo foi a tentativa de reduzir a interferência dos partidos políticos na administração pública.

Para isso o alvo central da reforma administrativa italiana foi a modernização da função pública partindo da base do sistema, isto é, o funcionalismo especialmente em nível local. No sistema contratual anterior à reforma o tema da progressão funcional do servidor estava diretamente vinculado ao tempo de serviço. No novo sistema contratual, assim como auspiciado pela reforma, houve a tentativa de recompensar os funcionários segundo critérios de mérito como desempenho, competências, flexibilidade funcional e versatilidade no desenvolvimento de diversas atividades. A quota de salário a ser acrescida seria flexível, estabelecida pela administração local conforme os critérios de repartição do fundo de produtividade estabelecidos pelo ente e suas disponibilidades econômicas e financeiras.

Em 1993 foi criada a *Agenzia per la Rappresentanza Negoziale nelle Pubbliche Amministrazioni* (ARAN), cujo objetivo foi representar o ente público nas relações trabalhistas com os sindicatos dos servidores, negociando e assinando contratos coletivos de trabalho diretamente com os mesmos. A partir daí toda contratação nacional começou a ser definida por meio das relações trabalhistas entre a ARAN e os sindicatos dos servidores públicos organizados em nível nacional. O contrato nacional determinaria o piso salarial e as normas gerais da organização do trabalho, já os conteúdos específicos das contratações seriam definidos em nível dos entes locais e envolveriam negociação entre representantes governamentais – o Prefeito, no caso das Comunas – e os funcionários organizados no sindicato local (BORDOGNA, 1998).

A reforma contratual introduziu uma nova abordagem relativa à remuneração do trabalho do servidor baseada no conceito de *performance related pay,* uma maneira de tentar vincular parte dos salários à produtividade e ao desempenho organizacional de cada funcionário, assim como ao cumprimento de metas pré-estabelecidas conforme critérios gerais de eficiência e eficácia organizacional.

Foi instituído um novo procedimento de contratação centrado em enquadramento funcional de tipo *broad banding* (faixas largas) permitindo, além da mobilidade vertical entre quatro faixas (enquadramento A, B, C e D), também a progressão horizontal em quatro subfaixas (A1, A2, A3, A4; B1, B2, etc.), aproximando-se de um modelo anteriormente utilizado no setor químico italiano. A mobilidade vertical somente seria possível por concurso, enquanto que a mobilidade horizontal dentro das quatro faixas poderia ser aprovada pelos dirigentes administrativos conforme critérios meritocráticos definidos pela contratação descentralizada.

Partindo da negociação nacional a reforma buscou vincular a renovação das práticas administrativas à contratação descentralizada em nível local. Isto é, apesar das regras gerais terem sido definidas a partir de um contrato nacional de referência seriam os entes locais e os sindicatos de servidores públicos os responsáveis pelas normas de trabalhos e os conteúdos da contratação. Enquanto o contrato nacional fixaria o salário básico, normas e regras de avaliação de resultados gerais, o contrato local articularia os conteúdos do contrato coletivo nacional conforme um conjunto de normas definidas *ad hoc* por cada administração, definindo com exatidão os critérios de repartição da quota orçamentária de salário variável, os prêmios de produção, as progressões verticais e horizontais, assim como as tarefas e rotinas de trabalho.

Outro dos eixos fundamentais implantados pela reforma foi a alteração do modelo administrativo vigente nas administrações locais. Pela nova proposta seria criada a figura dos gerentes departamentais que seriam os principais avaliadores do desempenho dos servidores de acordo com critérios orientados a efetivar os objetivos definidos pela administração. Desse modo, a reforma pretendeu reforçar as diferenças funcionais entre gerentes e dirigentes políticos: os primeiros sendo incumbidos das decisões técnicas e implementação das metas governamentais; os segundos responsáveis por fundamentar e fixar as metas gerais da administração que deveriam ser executadas pelo corpo técnico (CRISTOFOLI et al., 2007).

1. **Apontamentos sobre os resultados da reforma administrativa**

O balanço dos resultados da reforma administrativa é crítico. Inicialmente porque a contratação descentralizada acabou não favorecendo a distribuição dos prêmios baseados em resultados ou critérios de mérito. Ao contrário disso, os avaliadores e avaliados passaram a pactuar o fundo municipal destinado ao salário de produtividade sem utilizar critérios relacionados com o desempenho do servidor (BORDOGNA, 2003; CARRIERI; RICCIARDI, 2006). Nessa negociação os servidores públicos organizados nos sindicatos se comprometeriam a evitar piquetes, protestos ou greves que paralisassem a função pública, em contrapartida os administradores locais evitariam aplicar a reforma *in toto,* tornando sem efeito a diferenciação dos servidores conforme critérios de desempenho (CARBONAI; SORDINI, 2006). Com efeito, o tempo de serviço se manteve como principal propulsor da progressão funcional, semelhantemente ao período anterior.

O sistema de avaliação introduzido pela reforma pretendeu estimular a competição entre os trabalhadores vinculados à máquina pública, seccionando o setor entre aqueles que seriam mais bem remunerados em função da sua eficiência e os outros servidores sem condições de aceder a esse benefício. Todavia, na prática o modelo foi ineficiente considerando que na maioria dos entes locais todos os servidores públicos foram avaliados de forma a atingir as metas delineadas pela administração, logo receberam parcelas equivalentes da quota de salário que deveria ser variável (D’ALOIA, 2006).

Em vez de criar um sistema de diferenciação salarial seguindo critérios meritocráticos a reforma acabou gerando uma forma indireta de abono salarial universal, estabeleceu novo mecanismo tentando fortalecer informais de negociação salarial entre chefias e trabalhadores e consequentemente robusteceu ainda mais o espírito corporativista no interior da administração pública. A inoperância das gerências em termos da avaliação de resultado das atividades dos servidores em boa medida foi fruto da incapacidade dos governos locais estabelecerem um planejamento prévio de diretrizes e metas a serem cumpridas a curto, médio e longo prazo (DELLA ROCCA, 2009). Sendo frequente o atraso da aprovação do orçamento público nos entes públicos italianos foi praticamente impossível o balanço das atividades dos servidores de acordo com um planejamento de metas previamente fixadas, fato que levou boa parte dos gerentes públicos a optarem por redistribuir a quota orçamentária de produtividade de forma igualitária, comprometendo os fundamentos produtivistas da reforma (CARBONAI; SORDINI, 2006).

Como mencionado, a reforma teve entre suas metas capitais a proposta de reforçar a diferença de funções entre os agentes políticos (prefeitos, vereadores, secretários, cargos comissionados, etc.) e os funcionários públicos de carreira. No corpo desse projeto claramente os políticos profissionais estabeleceriam as prioridades e metas da administração e os funcionários apenas executariam funções previstas no contrato sob a supervisão e avaliação de gerentes guiados por critérios de desempenho estritos.

Porém, no momento de colocar a proposta em prática a propalada diferenciação não foi efetivada, considerando que os funcionários com nomeação política continuaram monopolizando postos de comando na administração e interferindo decisivamente em questões cujos critérios deveriam ser técnicos. Igualmente a reforma falhou em termos da redução do impacto da terceirização do trabalho no setor público, o que comprometeu a meta de constituição de um corpo técnico qualificado e eficiente nos marcos da administração pública, considerando que em quase 80% das administrações locais ainda era utilizado um número considerável de trabalhadores contratados por prazo determinado no final da primeira década do século XXI (AMATO et al., 2009).

De um modo geral a reforma administrativa fundamentou-se na ideia de que as boas práticas em termos de relações trabalhistas na administração pública local favoreceriam a introdução e o uso de melhores práticas organizativas. Assim sendo, em 49,1% do total dos entes pesquisados foi criado um gabinete de gestão das relações trabalhistas, sendo que nas províncias esse percentual chegou a 85,7% e nas prefeituras a 44%. Além do tipo de ente e da localização geográfica (levemente inferior nos entes do sul da Itália), a presença de um gabinete específico para a gestão das relações sindicais se relacionou com o tamanho da administração: nas prefeituras com menos de 15 mil habitantes a propensão a ter um gabinete desse tipo foi de 27,8%, enquanto nas prefeituras com mais de 15 mil habitantes foi de 63%.

Todavia a reforma teve baixo impacto nas relações trabalhistas. O número de acordos nas negociações sindicais permaneceu inalterado no período 2002-2012, assim como a frequência das reuniões entre sindicatos locais e representantes da administração pública. De qualquer forma foi nas províncias onde se observou uma maior atividade sindical. Nas Prefeituras com mais de 15 mil habitantes a propensão dos gestores realizarem reuniões com os sindicatos foi mais elevada. Na maioria dos casos (80%), foram mais de seis encontros ao ano que trataram principalmente de assuntos ligados a questões salariais, ou seja, disponibilidade de recursos orçamentários: progressões horizontais, distribuição de salário de produtividade, outras formas de indenização, progressões verticais e horizontais. Já os itens menos debatidos foram: critérios de avaliação da carga de trabalho, capacitação, avaliação da produtividade.

Em síntese, no que refere ao conteúdo das relações trabalhistas, ainda que as negociações tenham envolvido temas relacionados com a parcela variável dos salários a ser pago mediante critérios de produtividade, pouco foram debatidas outras inovações em termos das formas e estratégias de reorganização laboral do ente, assim como a respeito da avaliação dos servidores. Na prática inexistiram diferenças significativas entre os entes que criaram e os que não criaram organismos específicos para tratar das negociações trabalhistas. Os dados analisados indicam que a partir da reforma administrativa houve um clima de cooperação entre as partes, sendo que em 75% dos casos não existiu nenhum tipo de ruptura das negociações entre sindicatos e entes locais.

Da forma como foi desenvolvida a reforma as relações trabalhistas foram privilegiadas no debate sobre a repartição da quota orçamentária de produtividade, deixando de lado outros aspectos centrais como, por exemplo, a organização *ad hoc* do trabalho dos servidores. Dessa maneira, mesmo a reforma oferecendo instrumentos para estabelecer uma nova política de recursos humanos, as tarefas e organização do trabalho continuaram inalteradas e reproduziram lógicas organizacionais tradicionais na administração pública italiana.

1. **O impacto da reforma administrativa nos entes locais**

A reforma italiana almejou introduzir novas práticas de organização do trabalho objetivando aumentar a flexibilidade organizativa da administração pública. No entanto, de acordo com os dados da pesquisa de campo os entes locais aplicaram somente uma parte das diretrizes estabelecidas pela mesma. Entre as práticas utilizadas pelos gestores incluídos na amostragem (Tabela 1), aparecem com mais frequência a flexibilidade do horário de trabalho (71,8%), a flexibilidade funcional (55,7%) e a organização de trabalho por grupos (53,4%)[[11]](#footnote-11).

Tabela 1 – Efetivação das práticas de organização do trabalho contidas na reforma

|  |  |
| --- | --- |
| N=209  Tipo de prática existente no ente\* | Valores percentuais*:*  “Sim, utiliza-se […]” |
| Flexibilidade do horário de trabalho | 71,8% |
| Mobilidade/flexibilidade funcional | 55,7% |
| Grupos de trabalho | 53,4% |
| Outras formas de envolvimento direto dos servidores | 30,7% |
| Definição de novos perfis organizacionais | 19,3% |
| Rodízio das tarefas | 19,1% |
| Grupos de melhoria | 11,2% |
| Círculos de qualidade | 1,7% |

Fonte: Elaboração dos Autores

Visando ampliar a análise da efetividade da reforma administrativa italiana em nível local nos propomos a utilizar um indicador de inovação da gestão organizacional, formado pela soma das oito variáveis dicotômicas presentes na Tabela 1, um índice aditivo cuja pontuação máxima seria “8” (no caso em que todas as práticas sejam atendidas) e mínima “0” (no caso de nenhuma prática ser atendida)[[12]](#footnote-12).

De acordo com a Tabela 1 somente uma minoria dos entes pesquisados aplicou todas ou a maioria das práticas permitidas pela reforma. Entre as medidas mais adotadas houve uma preferência disparada pela flexibilidade do horário de trabalho e a mobilidade funcional, aspectos diretamente relacionado com a organização das rotinas de trabalho do funcionalismo. Numa margem oposta, a política menos implementada foi a dos círculos de qualidade, isto é, a organização espontânea de reuniões entre os trabalhadores com a finalidade de aprimorar a qualidade dos resultados do processo de trabalho.

Por meio das informações da tabela subsequente é perceptível que a aplicabilidade da proposta foi maior entre os entes do norte do país (3,12) e menor tanto entre os do sul (2,55) quanto do centro (2,31). Igualmente se observam diferenças significativas no plano estatístico em relação ao número de habitantes por comuna. Nesse caso entre as comunas com menos de 15.000 habitantes, o índice é igual a 1,73; já nas comunas maiores é de 3,71. O tipo de ente público também reflete um valor diferente do índice: entre as comunas o índice é de 2,64, portanto, inferior ao das províncias com 3,85.

As conclusões, em termos da aplicação dos procedimentos de inovação presentes na reforma italiana, definidas a partir das dimensões apresentadas na Tabela 2, podem ser resumidas da seguinte maneira: a) a gestão é mais inovadora no norte da Itália do que em outras regiões; b) as províncias são mais inovadoras do que as comunas e, finalmente, c) a inovação é maior entre as comunas e províncias com maior número de habitantes.

Tabela 2 – Inovação gerencial; divisão regional, tipo e tamanho do ente (min. 0; máx. 8)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | N | Valor médio | Sig. |
| Divisão Regional | Norte | 50 | 3,12 | p<0,05 |
| Centro | 19 | 2,55 |
| Sul e Ilhas | 27 | 2,31 |
|  |  |  |  |  |
| Tipo de ente | Comunas | 98 | 2,64 | p<0,05 |
| Províncias | 14 | 3,85 |
|  |  |  |  |  |
| Tamanho do ente  (Comuna) | Inferior a 15000 hab. | 53 | 1,73 | p<0,05 |
| Superior a 15000 hab. | 45 | 3,71 |
|  | | | | |

Fonte: Elaboração dos Autores

A principal meta da reforma aplicada pelos entes locais foi a política de capacitação dos servidores levada adiante por 83,1% das administrações incluídas na amostra. Entre as modalidades de formação efetivadas há predominância da capacitação para execução de procedimentos administrativos específicos (86,9%), formação técnica visando atender tarefas atribuídas aos empregados (86%), e relacionadas com meio ambiente e segurança no trabalho (80,8%). De maneira semelhante ao que ocorreu anteriormente no caso do índice de inovação gerencial formado a partir de variáveis dicotômicas, neste caso também foi possível construir um índice aditivo da atividade de capacitação promovida pelo ente e logo especular uma correlação entre os índices. Nesse aspecto as conclusões vão ao encontro daquilo que foi observado em relação à inovação gerencial (Tabela 3): a) entre os entes do norte observa-se uma pontuação média maior; b) entre as províncias o índice é maior do que nas comunas e c) nas comunas e províncias com mais de 15 mil habitantes o índice é maior em relação aos municípios menores (4,7).

Tabela 3 - Estatísticas descritivas do índice relativo à atividade de formação; repartição territorial, tipo de ente, tamanho do ente (min. 0; máx. 11)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | N | Valor médio | Sig. |
| Divisão Regional | Norte | 50 | 7,24 | p<0,05 |
| Centro | 19 | 6,94 |
| Sul e Ilhas | 27 | 5,48 |
|  |  |  |  |  |
| Tipo de ente | Comunas | 82 | 6,24 | p<0,05 |
| Províncias | 14 | 9,28 |
|  |  |  |  |  |
| Tamanho do ente  (Comuna) | Inferior a 15000 hab. | 36 | 4,77 | p<0,05 |
| Superior a 15000 hab. | 46 | 7,39 |

Fonte: Elaboração dos Autores

Observa-se que existe uma quota de variação em comum entre o índice de formação e o índice anterior de inovação gerencial: nesse caso o coeficiente de correlação bivariada de Pearson retorna a um valor de r=0,58. Ainda que correlata com as políticas de formação – para uma maior formação corresponde uma maior inovação – as práticas de inovação não são ainda muito difusas.

Ferramentas de comunicação interna são outro dos elementos que podem ser considerados centrais no processo de inovação organizacional. Esse mecanismo tem diversas finalidades como a previsão de situações de tensão e conflito organizacional; auxílio na compreensão das políticas e dos programas governamentais especialmente no contexto de mudanças organizacionais; estímulo ao sentimento de pertencimento por parte dos funcionários (*commitment*), orientação de cada servidor sobre atividades administrativas. Como decorrência disso, o uso estratégico da comunicação interna contribui para a criação de valores compartilhados, agiliza o intercâmbio de informações e favorece a projeção de intervenções cooperativas visando melhorias nas atividades decorrentes da função pública (FELICIOLI; ROMANO, 1992).

Tabela 4 – Uso de ferramentas de comunicação interna; valores percentuais\*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | N | Sim | Ocasionalmente | | Não | Total |
| 1. *Newsletter* ou Boletins internos | 114 | 19,3% | 24,6% | 56,1% | | 100% |
| 2. Encontros com os funcionários sobre programas ou objetivos do ente | 115 | 13% | 46,1% | 40,9% | | 100% |
| 3. Pesquisa de opinião | 113 | 3,5% | 26,5% | 69,9% | | 100% |

Fonte: Elaboração dos Autores

As conclusões que derivam desses itens oferece uma imagem crítica do uso dessas ferramentas (Tabela 4). Somente um em cada quatro entes locais realiza esporadicamente pesquisas de opinião; 56% não costumam utilizar *newsletters* ou boletins internos e em apenas 3,5% dos casos as chefias dos entes organizam reuniões periódicas com os funcionários visando debater programas ou objetivos da administração pública. Por decorrência a comunicação organizacional esteve entre os aspectos com menor aplicação do conjunto das medidas propugnadas pela reforma italiana.

A análise das três variáveis expostas até o momento (gestão inovadora, políticas de capacitação e uso da comunicação interna) retorna em geral valores positivos de correlação, ainda que moderados[[13]](#footnote-13). Em outros termos, podemos ser categóricos ao afirmar que quando realizadas as melhorias na gestão essas são geralmente acompanhadas por um uso estratégico das políticas de capacitação e da comunicação interna (Tabela 5).

Tabela 5 – Inovação, Formação e Comunicação (correlações momento zero e correlações parciais)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Inovação | Formação | Comunicação |
| Inovação | 1 | 0,59\*\* | 0,50\*\* |
| *Correlações parciais* |  | *0,49\*\** | *0,33\*\** |
| N | 112 | 89 | 108 |
| Formação |  | 1 | 0,31\*\* |
| *Correlações parciais* |  |  | *0,12* |
| N |  | 96 | 93 |
| Comunicação (P. 34) |  |  | 1 |
| N |  |  | 114 |
| \*\*Correlação é significativa ao nível de 0,01 (2-tailed) | | | |

Fonte: Elaboração dos Autores

Quando se trata da Itália contemporânea um dos temas que mais acapara atenções é a questão meridional, alçada pelo reconhecido teórico Antonio Gramsci à condição de núcleo explicativo sobre as diferenças regionais no país. Na teoria do capital social, por exemplo, existiria uma linha divisória que diferenciaria as administrações locais no norte e no sul do país, afetando questões como a difusão da confiança interpessoal, as normas que governam a coexistência entre diferentes setores sociais, a formação de redes de associacionismo cívico, etc. Seria precisamente por causa de uma menor dotação de capital social que as prefeituras do sul da Itália seriam menos eficientes que as do norte (PUTNAM, 1993; CARTOCCI, 2007). Nas regiões do sul as práticas de *familismo amoral* (BANFIELD, 1958) favoreceriam uma cultura política baseada em princípios particularistas em detrimento da eficiência administrativa e do universalismo da *civicness* predominante no norte do país (ZINN, 2007).

Ainda que existam diferenças entre as Prefeituras do sul e do norte da Itália, a análise que realizamos sobre a reforma administrativa aponta que problemas semelhantes foram encontrados entre as administrações em todo o país, independentemente da sua localização regional. De fato, a reforma administrativa pouco alterou a organização e gestão do trabalho nas administrações locais. Se de um lado em quase 90% das Prefeituras incluídas na amostragem foram fixados os objetivos anuais e oferecidos prêmios salariais por produtividade, de outro em quase a metade dos entes locais pesquisados os objetivos da administração não foram pré-fixados com antecedência, impedindo um planejamento baseado em recompensas por rendimento. Isso tanto nas Prefeituras do norte quanto naquelas do sul do país.

1. **Considerações Finais**

Se a corrupção política é considerada um fenômeno social e não apenas um problema oriundo de desvios individuais, a ideia de que a punição dos culpados deve ser acompanhada por mudanças de fundo na estrutura política da sociedade ganha relevo. Essa foi a direção apontada pela estratégia italiana, articulando propostas de reformas das estruturas estatais com o julgamento e punição de envolvidos, por exemplo, com o desvio de recursos públicos e o recebimento ilegal de propina. Contudo, mesmo tendo um sentido correto a reforma administrativa italiana não funcionou de acordo com o previsto.

Na literatura especializada existem diferentes explicações sobre o fracasso dos planos de reforma administrativa (RESENDE, 2002). Muito frequentemente justificativas sobre o tema estão centradas ou em explicações de corte institucional, ou seja, características específicas das instituições públicas que dificultam as mudanças, ou em explicações de corte cultural, que se relacionam com as limitações dos atores envolvidos no processo. No caso italiano ambos os fatores foram importantes, porém, soma-se aos mesmos um terceiro elemento central que diz respeito ao desenho da reforma, isto é, o modelo de mudança institucional proposto baseado na adaptação de uma dinâmica empresarial ao setor público.

Teoricamente o modelo italiano de reforma administrativa dos anos 1990 pode ser enquadrado naquilo que Gabler e Osborne (1992) chamaram de uma *reinvenção do governo*: uma administração pública centrada na prestação de serviços, organizada a partir de uma planificação de metas e busca de resultados, com um corpo de funcionários públicos assentado num regime flexível de trabalho incentivado por um plano de recompensas de acordo com a produtividade. Na prática, serve de exemplo de que nem todo o modelo administrativo aplicado na esfera privada funciona bem quando se trata de administração pública.

Como já destacado a reforma deveria ter favorecido uma maior divisão de funções entre a parte política e gerencial da administração pública. Porém, a quase totalidade dos gerentes entrevistados respondeu que o planejamento administrativo sempre era negociado entre políticos e gerentes administrativos, o que indica que a divisão organizativa entre funções políticas e administrativas não funcionava; logo, um dos eixos da reforma não foi alcançado.

Em termos do funcionalismo público a proposta de mudança administrativa partiu do pressuposto da necessidade de criar mecanismos que estimulassem a livre-competição entre os trabalhadores, premiando aqueles que atingissem melhor desempenho. Não obstante, a quase totalidade dos entrevistados respondeu que quase todos os servidores atingiram suas metas de trabalho e, portanto, mereceram o adicional de produtividade máximo de salário. Na metade dos entes locais a quota orçamentária destinada ao pagamento dos prêmios de produtividade foi utilizada integralmente; na outra metade foi consumida entre 90% e 99% do montante disponibilizado no orçamento. Isso tanto nas Prefeituras do sul quanto nas do norte da Itália. Em suma, se de um lado a inovação foi parcial do outro lado a cota disponível de salário variável foi exaurida totalmente sem diferenciação em termos da produtividade dos funcionários.

Nas últimas décadas a política italiana foi atingida por diversos escândalos que minaram a confiança dos eleitores em relação aos gestores públicos e intervenção do Estado. A tentativa de reforma administrativa foi em grande parte reflexo dessa situação. Como os entes públicos e a gestão governamental dos dirigentes eleitos funcionavam com precariedade, a opção foi redirecionar o gerenciamento público para os modelos advindos da iniciativa privada.

Porém, o emprego de estratégias vinculadas ao funcionamento de estruturas relacionadas com o mercado econômico numa organização dirigida para o desenvolvimento de políticas públicas não é tarefa fácil. No caso italiano inadvertidamente isso levou a infausta tentativa de integrar dinâmicas antagônicas de gestão. A administração das empresas privadas é constituída pela defesa de interesses particulares dos seus proprietários e submetida a uma dinâmica que visa acumulação de capital. Já a administração pública não está – ou não deveria estar - direcionada para a acumulação privada de rendimentos para seus dirigentes, pois tem como finalidade a administração de bens coletivos, a prestação de serviços e o atendimento de demandas sociais.

Sobrepondo uma lógica a outra o resultado foi um sistema desfigurado que não conseguiu atender nem uma perspectiva nem outra, ampliando ainda mais o desconforto em relação à classe política e governamental. Com o fim do Governo do Primeiro-Ministro Silvio Berlusconi ao final de 2011, esse projeto de reforma foi deixado de lado e somente mais recentemente, com o Primeiro-ministro Matteo Renzi a questão vem sendo retomada.

**Referências Bibliográficas**

ABRUCIO, F. L. [Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas](http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005). *Revista Brasileira de Administração Pública*, v. 1, p. 77-87, 2007.

AMATO, Ciro; BRAGA, Adolfo; CARRIERI, Domenico; CORDELLA, Caterina; TOME, Roberto. *Il lavoro atipico nelle pubbliche amministrazioni locali. Un contributo scientifico della scuola superiore della pubblica amministrazione locale*. Roma: SSPAL, 2009.

BANFIELD, Edward. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press, 1958.

BACCARO, Lucio. Contrattazione politica e consultazione dei lavoratori. *Quaderni di Rassegna sindacale*, v. 9, n. 1, p. 125-135, 2008.

BARBIERI, P. & SCHERER, S. Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia. *Stato e Mercato*, v. 74, n. 2, p. 291-321, 2005.

BOBBIO, Norberto. *Entre duas Repúblicas*. Brasília:UnB, 2001.

BORDOGNA, Lorenzo. Le relazioni sindacali nel settore pubblico, in G. P. Cella e T. Treu, (orgs.). *Le nuove relazioni industriali: l’esperienza italiana nella prospettiva europea*. Bolonha: il Mulino, 1998.

\_\_\_\_\_. *Contrattazione integrativa e gestione del personale nelle pubbliche amministrazioni: un’indagine sull’esperienza del quadriennio 1998-2001*. Milão: Franco Angeli, 2003.

CAMARGO, Sonia de. A União Europeia: uma comunidade em construção. *Contexto Internacional*, v. 30, n. 2, , p. 467-522, 2008.

CAMMELLI, Marco. *La pubblica amministrazione*. Bolonha: il Mulino, 2004.

CARBONAI, Davide; SORDINI, Marco. Il Comune di Matera: il peso del passato e la voglia di rinnovamento, in M. Carrieri, M. Ricciardi (orgs.). *L’innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*. Bolonha: il Mulino, 2006.

\_\_\_\_\_\_. Las perspectivas de la democracia sindical en Italia: el referéndum de los trabajadores. *Polis,* v. 27, n. 9, p. 383-397, 2010.

CARRIERI, Mimmo; RICCIARDI, Mario. *Negoziare partecipando. La contrattazione collettiva nelle scuole*. Bolonha: il Mulino, 2003.

\_\_\_\_\_\_ ; \_\_\_\_\_\_ (orgs.). *L’innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*. Bolonha: il Mulino, 2006.

CARTOCCI, Roberto. *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*. Bolonha: il Mulino, 2007.

CASSESE, Sabino. Grandezza e miserie dell’alta burocrazia in Italia. *Politica del diritto*, 2-3, pp. 219-261, 1981.

CRISTOFOLI, Daniela; TURRINI, Alex; VALOTTI, Giovanni. *Da burocrati a manager: una riforma a metà. Primo rapporto sulla dirigenza pubblica italiana*. Milão: Egea, 2007.

D’ALOIA, Giuseppe. La difficoltà di valutare ed essere valutati. Innovazione legislativa, contrattuale ed organizzativa negli Enti Locali: quattro case studies nel Mezzogiorno d’Italia, in M. Carrieri, M. Ricciardi (orgs.). *L’innovazione imperfetta. Casi di contrattazione integrativa negli enti locali*. Bolonha: il Mulino, 2006.

DELLA ROCCA, Giuseppe. Misurazione e governance. *Aran Newsletter*, 1-2 (14), pp. 10-13, 2009.

ECHAVARRIA, Koldo; CORTAZAR, Juan Carlos. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. In: LORA, Eduardo (ed). *The state of state reform in Latin America*. Washington: The Inter-American Development Bank, 2007.

GENTILE, Michele. Le stagioni del lavoro pubblico. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 51(3), 85-98, 2012.

HARVEY, David. *Una breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal, 2007.

LIMA Jr., Olavo Brasil de Lima. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, ano 49, v. n.2, p. 2-33, 1998.

LONGO, Francisco. *Mérito e flexibilidade: a gestão de pessoas no setor público*. São Paulo: Fundap, 2007.

MARCHETTI, Gloria. Italian Regions and Local Authorities within the framework of a new autonomist system. *Perspectives on Federalism*, 1(2), pp. 89-121, 2010.

MARTINS JÚNIOR, João Paulo; DANTAS, Humberto. O Índice de Participação e a importância da educação. *Opinião pública*, v. 2, n. 10, p. 268-287, 2004.

MORON, Miguel Sanchez. Sobre la reforma administrativa en Itália del período de transición. *Revista de Administración Pública*, n. 134, p. 71-489, 1994.

ONGARO, Edoardo. *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Glos: Edward Elgar Publishing, 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading: Addison-Wesley, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, n. 45, p. 49-95, 1998.

PUTNAM, Robert David. *La tradizione civica nelle regioni italiane*. Milão: Arnoldo Mondadori Editore, 1993.

RESENDE, Flavio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 123-184, out. 2002.

RICCI, Paolo. Em que ponto estamos? Sessenta anos de reformas institucionais na Itália (1946-2005). *DADOS*, v. 49, n. 4, p. 751-793, 2006.

RICCIARDI, Mario. Tra passato e presente: un tentativo di lettura. *Quaderni di Rassegna Sindacale*, v. 51, n. 3, p. 63-84, 2012.

ROMANO, Dario F.; FELICIOLI, Riccardo, P. *Comunicazione interna e processo organizzativo*, Milano: Raffaello Cortina Editore, 1992.

SISMONDI, Carlo Mochi. *I dipendenti pubblici in Italia*. Roma: FORUM PA EDIZIONI, 2013.

RIZZO, Sergio; STELLA, Gian Antonio. *La casta*. Milão: Rizzoli, 2007.

SOUSA, Celina; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, n. 48, p. 187-212, dez. 1999.

ZINN, Dorothy. *La raccomandazione. Clientelismo vecchio e nuovo*. Roma: Donzelli, 2001.

1. Essa foi uma agenda de discussão inserida com maior contundência a partir dos anos noventa do século XX, um período, segundo David Harvey (2007), marcado pela dissolução do bloco de países comunistas e fim da guerra fria, expansão da globalização e do neoliberalismo enquanto modelo administrativo gerencial. [↑](#footnote-ref-1)
2. A Itália participa da União Europeia desde sua fundação pós-Tratado de Maastrich, em 1992. [↑](#footnote-ref-2)
3. São exemplos disso: a) Lei n. 241 de 1990 sobre a transparência administrativa; b) a Lei n. 421 de 1992 que trata das normas de racionalização da administração pública; c) Lei n. 146 de 1990 e d) Lei n. 83 de 2000, ambas relacionadas com a regulamentação das greves em serviços públicos essenciais. [↑](#footnote-ref-3)
4. Um quadro geral das leis que fundamentaram as últimas reformas da pública administração italiana pode ser encontrado em: Ongaro (2009), Amato et al. (2009, p. 158-171) e Gentile (2012). [↑](#footnote-ref-4)
5. A literatura sobre o sistema administrativo italiano, sua história, configuração e principais problemas é bastante ampla. Por exemplo, ver: Cassese (1981), Cammelli (2004) e Marchetti (2010). [↑](#footnote-ref-5)
6. Um exemplo da grande repercussão desse tema na opinião publica foi a vendagem do livro *La Casta* (STELLA; RIZZO, 2007). Publicada por dois jornalistas investigativos com a intenção de denunciar a corrupção governamental e o mal uso de verbas públicas por parlamentares, a obra chegou a vender mais de um milhão de exemplares poucos meses após seu lançamento. [↑](#footnote-ref-6)
7. A questão está presente no Decreto Lei n. 90 de Junho de 2014, emitido pelo Governo de Matteo Renzi: além de facilitar a mobilidade voluntária entre entes, o Decreto introduz a mobilidade obrigatória num raio 50 quilômetros. [↑](#footnote-ref-7)
8. Os servidores italianos têm salários equivalentes aos colegas europeus, mas, em média, mais elevados do que no setor privado. Em comparação com França e Inglaterra, os salários médios são semelhantes nos três países, mas enquanto no Reino Unido são ligeiramente mais baixos do que o setor privado e na França estão alinhados, na Itália os funcionários públicos ganham em média 49% a mais do que os trabalhadores privados. Aliás, a dinâmica dos salários dos servidores públicos sofreu um salto de 7% ao ano no período entre 2000 e 2005, com uma diferença de mais de quatro pontos percentuais em comparação com o setor privado. A partir de 2006 a evolução salarial dos funcionários públicos e trabalhadores no setor privado tende a alinhar-se (SISMONDI, 2013, p. 7). [↑](#footnote-ref-8)
9. Ricciardi (2012) oferece uma leitura crítica das transformações ocorridas na administração pública italiana nos últimos vinte anos. Resumidamente, pelo que se refere à administração local, a comuna (*comune)* representa a unidade básica de organização administrativa na Itália (equivalente ao município no Brasil). Sua estrutura é constituída pelo *sindaco*, equivalente ao prefeito no Brasil, pelo conselho comunal (*consiglio comunale*) – composto por um número variável de conselheiros eleitos – e pela junta municipal (um grupo de assessores, escolhidos pelo *sindaco*). Ainda que cada Comuna pertença a uma província (*provincia*) – 8015 comunas incluídas em 107 províncias – a comuna é um ente local autônomo e independente. [↑](#footnote-ref-9)
10. Notadamente o Decreto Legislativo n. 80 e o Decreto Legislativo n. 387 de 1998. [↑](#footnote-ref-10)
11. Visando desenvolver uma avaliação mais ampla da reforma, em 2008 foi realizado um *survey, coordenado por xxxx (* centrado na gestão dos recursos humanos e das relações de trabalho no âmbito da administração pública italiana; mais especificamente, a amostra da pesquisa inclui um total de 209 entes locais: 187 municípios e 22 províncias, sendo definida a amostragem com base numa estratificação por tipo de instituição (comunas ou províncias), posição geográfica (as macrorregiões do Norte, Centro e Sul da Itália), e o número de habitantes geridos pelos entes públicos. Os questionários foram entregues aos responsáveis dos recursos humanos de cada administração, ao longo dos meses de setembro e outubro de 2008. Dos municípios estudados, 38,5% não têm mais do que 10.000 habitantes, 35,3% possuem entre 10.001 e 50.000 habitantes e 26,2% possuem mais de 50.000 habitantes. Do ponto de vista da distribuição geográfica, predominaram as administrações localizadas nas regiões Sul e Norte: 42,8% dos municípios pertencem à macrorregião Norte da Itália, 17,1% pertence ao Centro e, finalmente, 40,1% ao Sul e ilhas. [↑](#footnote-ref-11)
12. O nível global de inovação – o índice aditivo assim definido – pode ser associado às principais características do ente (tipo de instituição, número de habitantes ou localização geográfica, por exemplo), sendo que na pontuação média do índice é aplicado o Teste de Fisher, que destaca uma diferença significativa entre as médias calculadas nos grupos. [↑](#footnote-ref-12)
13. Ver os valores de *r* de Pearsons, na Tabela 5. [↑](#footnote-ref-13)