



**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 58, nº 2 - Abr/Jun 2007 - ISSN:0034-9240

**O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil**

*Pedro Luiz Cavalcante*

**Criando valor público por meio de parcerias público-privadas**

*Mark Harrison Moore*

**Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde - um ensaio**

*Rose Marie Caetano*

**Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público**

*Tatiana Ramminger e Henrique Caetano Nardi*

**Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA/PB**

*Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena e*

*Orlando Gomes da Silva*

**Reportagem: Os direitos invisíveis**

*Claudia Asazu*

**ENAP**

**RSP**

Brasília – 2007

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

**Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.**

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna:* Lino Garcia Borges

*Conselho Editorial*

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia

Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

*Periodicidade*

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

*Comissão Editorial*

Helena Kerr do Amaral, Elisabete Ferrarezi, Paulo Carvalho, Juliana Silveira de Souza, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto, Sérgio Grein Teixeira.

*Expediente*

*Diretora de Comunicação e Pesquisa:* Paula Montagner – *Editoras:* Claudia Yukari Asazu e Larissa Mamed Hori – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Revisão gráfica:* Ana Cláudia Borges – *Revisão:* Larissa Mamed Hori e Roberto Carlos Araújo – *Colaboração:* Juliana Silveira de Souza – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

---

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2007

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da ENAP:*

*www.enap.gov.br*

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

**ENAP**

Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil The Pluri-annual Plan: results from the latest planning and budget reform in Brazil <i>Pedro Luiz Cavalcante</i>	129
Criando valor público por meio de parcerias público- privadas Creating public value through public-private partnerships <i>Mark Harrison Moore</i>	151
Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio Authenticity of leadership in the Brazilian Ministry of Health – a case study <i>Rose Marie Caetano</i>	181
Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público Worker’s health: a (absent) regard on the public sector worker <i>Tatiana Ramminger e Henrique Caetano Nardi</i>	213
Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB Advantages and disadvantages in reverse auction: the case of FUNASA/PB <i>Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena e Orlando Gomes da Silva</i>	227
<i>Reportagem: Os direitos invisíveis</i> <i>Claudia Asazu</i>	245
<i>RSP Revisitada: Ciências e arte de educar</i> <i>Anízio Teixeira</i>	249
Para saber mais	261
Acontece na ENAP	262



# O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil

*Pedro Luiz Cavalcante*

## **Introdução**

Allen Shick, em *Conflitos e soluções no orçamento federal* (2006), define o orçamento como um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos. É um processo de escolha entre as diversas reivindicações de recursos públicos que, mesmo nas melhores épocas, não são suficientes para cobrir todas as demandas. O governo, de forma expressa ou indireta, decide sobre o papel que deve desempenhar e define prioridades. Desse modo, elaborar o orçamento federal é uma tarefa extremamente complexa, que se caracteriza como um processo tenso e controverso, pois existem diversas questões em jogo, logo, inúmeros atores e interesses são afetados pelas decisões orçamentárias. Por essas particularidades, o uso de procedimentos, em que prevalece a ordem mitigada, surge como forma de organizar os conflitos e acrescentar racionalidade e eficiência ao processo orçamentário público.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 165, criou um conjunto de normas complexas para regulamentar o processo orçamentário federal com a introdução de novos instrumentos legais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual, em especial, consiste na principal ferramenta para a implementação do planejamento nas atividades governamentais de médio e longo prazo. O Plano possui um papel de coordenador das ações do governo federal, podendo subordinar aos seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido previstas no começo do processo (GARCIA, 2000). Ele estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal por um prazo de quatro anos. As equipes setoriais, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), formulam os programas definindo os seus atributos (objetivos, público-alvo, indicadores, metas, etc). É o conjunto desses programas que constitui o Plano. Após a consolidação no âmbito do Poder Executivo, a peça orçamentária é submetida à apreciação do Congresso Nacional, dentro dos prazos constitucionais.

A despeito da sua importância na Constituição Federal, no decorrer das décadas de 1980 e 1990, o planejamento foi preterido por políticas de curto prazo. Salienta-se a predominância, na agenda governamental, do debate acerca do combate inflacionário e da redefinição do papel do Estado, este último altamente influenciado por transformações macroeconômicas na economia mundial (SOUZA, 2004).

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a

alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento. A concepção apóia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País.

O primeiro PPA, elaborado no início do governo Fernando Collor, teve vigência entre os anos de 1991 e 1995. Esse plano é considerado um fracasso do ponto de vista do planejamento e da gestão orçamentária (GARCIA, 2000). Ressalta-se, entretanto, que o período foi marcado pela instabilidade econômica e, principalmente, política, que culminou no *impeachment* do presidente.

O plano seguinte, Brasil em Ação (1996-1999), é visto como uma experiência-piloto de gerenciamento num contexto de maior estabilidade econômica. Aprovado pela Lei nº 9.276, de 10 de maio de 1996, o plano, primeira aproximação entre planejamento e gestão orçamentária, propunha administrar de forma coordenada um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos distribuídos nas áreas social, de desenvolvimento econômico e de infraestrutura. As principais inovações foram: a criação dos gerentes de empreendimento, do sistema de informações gerenciais (monitoramento mais sistematizado e com tratamento diferenciado em termos de execução orçamentária), do controle de fluxo financeiro e da gestão de restrições (BRASIL, 1996; GARCES; SILVEIRA, 2002).

Apesar da experiência-piloto ter inserido tais inovações, Ataíde (2005) salienta duas dificuldades centrais na implementação do Plano Brasil em Ação: a primeira relacionada à desintegração organizacional entre a área responsável pela modernização, comandada à época pelo Ministério de Administração e

Reforma do Estado (MARE), e a responsável pelo planejamento e orçamento federais, de responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); a segunda dizia respeito à limitada capacidade do governo em acompanhar sua ação, fragilizada pela incompatibilidade de linguagem e de metodologias empregadas nos sistemas de planejamento e de orçamento.

De acordo com Garcia (2000), o PPA 1996-1999, apesar de possuir um discurso audacioso, não passou de um plano econômico normativo de longo prazo. A elaboração do Plano não conseguiu articular projetos e atividades orçamentárias às intenções do governo. Esse PPA nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de sistemas de monitoramento e avaliação efetivos. Outro aspecto relevante foi a extrema preocupação com a questão fiscal, o que diminuiu a importância da prática do planejamento na agenda governamental.

Em seguida, a partir do PPA 2000-2003, inicia-se a mais nova transformação do processo orçamentário brasileiro, influenciada pela Nova Administração Pública (*New Public Management*) ou Gerencialismo<sup>1</sup>. Em termos gerais, a proposta de reforma, denominada Reforma do Planejamento e Orçamento, indica a superação do orçamento orientado para o controle dos gastos e direciona-se a um enfoque na produção pública, com a busca sistemática de resultados específicos, dentro de um processo contínuo de integração entre orçamento e planejamento (CORE, 2004). Nesse contexto, a avaliação é peça-chave na consecução dos objetivos de uma gestão voltada para desempenho ou resultados.

Este artigo pretende debater as inovações introduzidas pelas experiências

recentes do Plano Plurianual e da proposta do próximo plano (2008-2011), bem como analisar em que medida a reforma trouxe melhorias ao processo orçamentário. Para tanto, faz-se mister discernir, inicialmente, sobre o modelo de orçamento por resultados (*performance budget*) que balizou de forma significativa o desenho e a implementação do novo modelo do PPA.

***“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a gestão hierárquica tradicional”.***

### **Orçamento por resultados: conceitos e origem**

O debate acerca do orçamento por resultados ou por desempenho, chamado em inglês de *performance budget*, apresenta algumas conceituações com pequenas diferenças. Brumby e Robinson (2005) enfatizam a questão da eficiência alocativa



e produtiva dos recursos públicos fundamentada em uma base de informações de desempenho, da seguinte forma:

“Os procedimentos ou mecanismos que procuram fortalecer os elos entre os recursos aplicados pelo setor público e seus resultados ou produtos através do uso de informações formais (indicadores de resultados) de desempenho na tomada de decisão alocativa de recursos” (2005, p. 5).

Na conceituação da Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>2</sup>, o orçamento por resultados é a forma de orçamento que relaciona recursos alocados e resultados mensuráveis, sendo a redução da centralização e do controle na gestão orçamentária questões fundamentais.

As origens do orçamento por resultados nos remetem ao modelo *Planning, programming and budgeting systems* (PPBS) desenvolvido em meados da década de 60 pelo governo norte-americano. A partir dele se originaram o *program budgeting, output budget* e, finalmente, *performance budget*, que mais se assemelha com as definições apresentadas acima (DIAMOND, 2003a).

O PPBS consiste em um completo sistema de orçamentação elaborado no Departamento de Defesa estadunidense no início dos anos 1960 que, posteriormente, expandiu-se para as demais agências governamentais, governos subnacionais e alguns países (DIAMOND, 2003b). Como o nome já diz, defende-se a integração do planejamento com o orçamento por meio de programas. A primeira fase procura identificar os objetivos atuais e futuros no sentido de descobrir as maneiras de se alcançá-los. A fase de programação visa inserir o planejamento dentro de

programas hierarquizados por prioridades a serem definidas por tomadores de decisão, nos distintos níveis de hierarquia política. Por fim, a fase da orçamentação consiste na tradução de cada programa multi-anual em uma série de ações anuais, determinando os responsáveis pelas tarefas e os respectivos recursos necessários.

A partir de 1971, o sistema começou a ser abandonado em decorrência de inúmeras críticas. Apesar de parecer simples, o modelo apresentou problemas, principalmente em relação às tomadas de decisão dos superiores. A ausência de uma liderança ou de um empreendedor que conduzisse o processo de reforma prejudicou a sua plena implementação.

Entretanto, segundo Diamond (2003b), o PPBS continuou sendo utilizado nos Estados Unidos de forma menos ambiciosa, bem como em outros países. Ademais, como herança desse modelo, o desenvolvimento de indicadores de desempenho e de custos do sistema de prestação de contas e de informação persistiu. Isso influenciou na consolidação do que convém ser chamado de orçamento-programa.

Com forte apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), o orçamento-programa se expandiu para as nações em desenvolvimento nos anos 1960 como útil ferramenta para o desenvolvimento do planejamento. Contudo, como pré-requisito para o seu sucesso, algumas condições eram necessárias, tais como: disciplina fiscal, métodos eficientes de mensurar e arquivar informações físicas e financeiras e, ainda, coordenação entre a agência de orçamento e outros órgãos governamentais. Isso, comprovadamente, não condizia com a conjuntura daqueles países no período (CAIDEN; WILDAVSKY, 1974).

De acordo com Wildavsky (1982), não existe uma definição padrão para orçamento-programa. O ponto central é que as decisões orçamentárias devem ser direcionadas para resultados (*outputs*), como metas governamentais, objetivos finais ou programas, ao invés de *inputs* (pessoal, equipamento e manutenção). Para o autor, assim como na análise do custo-benefício, o orçamento-programa enfatiza a estimativa do custo financeiro total para se alcançar os resultados pretendidos.

A partir dessa configuração de orçamento-programa, Diamond (2003b) argumenta que foi criada a base para a introdução da nova gestão baseada no desempenho (*performance-based management*) no início dos anos 1990. Nesse contexto, o orçamento passa a ser cada vez mais direcionado aos resultados referenciados pelo uso de informações de desempenho.

Fortemente influenciado pela onda da Nova Administração Pública, que culminou em movimentos reformistas em diversos países desenvolvidos, entre eles, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido, o foco nos resultados também atingiu a discussão do orçamento do governo norte-americano. Em termos gerais, a reforma preconizava o aumento da flexibilidade gerencial das agências, a introdução de contratos de gestão e a utilização de princípios da iniciativa privada na condução da política orçamentária. Por consequência, surge o denominado Novo Orçamento por Desempenho (*New Performance Budget*), que se sustenta nos seguintes elementos (DIAMOND, 2003b):

- unificação de todos os custos para se alcançar um resultado determinado, independente do número de agências envolvidas na sua produção;
- ênfase no custo total, incluindo despesas gerais;

- definição de resultados em termos de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos;
- comparação com o real resultado para atingir eficiência e efetividade;
- incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo do desempenho;
- inclusão de alto grau de *accountability*<sup>3</sup> com mecanismo de premiações e punições.

A premissa base do orçamento por resultados, logo, estabelece que o desempenho é importante; todavia, deve estar integrado a um sistema de *accountability* capaz de premiar os bons resultados e punir os maus. A abordagem, apesar de mais abrangente que o orçamento-programa, não culmina na efetiva integração a um modelo de gestão orçamentária. Isto é, a simples introdução dos elementos supracitados dificilmente tem atingido o objetivo principal do modelo: melhoria da efetividade e eficiência dos gastos.

É evidente a tentativa de ruptura com a prática cotidiana do orçamento incrementalista, ou seja, tomada de decisões fundamentadas em ajustes marginais, baseados nas dotações dos exercícios anteriores, sendo os problemas atacados de forma repetitiva (DAVIS *et al.*, 1966). Embora essa não seja uma peculiaridade exclusiva dos países emergentes, nesses as implicações são mais perversas.

O incrementalismo no processo orçamentário brasileiro possui inúmeras causas, tais como a ausência de informação confiável, compromissos fiscais e incerteza quanto às receitas. No entanto, o fator central está relacionado à sua rigidez. Essa característica é resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam dos seguintes fatores: compromissos financeiros acumulados no passado;

direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; regras que estabelecem os mecanismos de transferências de recursos fiscais na Federação e as garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais – as vinculações de receitas (CUNHA; REZENDE, 2003).

Novamente, isso não é exclusividade brasileira, como bem ressalta Shick (2006) ao analisar o caso norte-americano. Na medida em que se aumentou o tamanho e a abrangência do orçamento, ele tornou-se menos flexível e mais restritivo.

Portanto, a tentativa de ruptura do caráter incremental do orçamento perpassa a valorização do principal instrumento do modelo de orçamento por resultados: a avaliação.

Na concepção da avaliação por resultados, os indicadores de desempenho exercem um papel basilar dentro do modelo. As funções dos indicadores de desempenho vão desde monitorar mudanças, identificar problemas, potencializar e exercer ações corretivas sob responsabilidade dos gestores, influenciar comportamento da equipe, medir rendimento e traçar comparação com outras agências, como também transmitir credibilidade e confiança aos contribuintes (DIAMOND, 2005). Assim, o modelo de orçamento por resultados deve ser visto como um método integrado de alocação de recursos, no qual os indicadores devem estar integrados a todo o sistema. O uso de indicadores de desempenho melhora a comunicação dentro do governo, avança nas discussões sobre os resultados das suas ações e serviços e ilumina decisões orçamentárias, provendo informações adicionais e relevantes (MELKERS; WILLOUGHBY, 1999).

É notória a existência de problemas em relação à utilização de indicadores de

desempenho, principalmente porque eles não devem ser vistos como um fim em si mesmo, mas como parte de um amplo processo avaliativo. Dentre os principais riscos, destacam-se a excessiva confiança nos indicadores de desempenho sem a necessidade de uma avaliação mais abrangente, o uso de indicadores inapropriados, o mau uso e o perigo da informação exagerada e da falta de seletividade (DIAMOND, 2005).

O Plano Plurianual, a partir de 2000, introduz a avaliação anual do plano e dos programas, incluindo a atualização de indicadores de desempenho para as suas ações, conforme relata Pares e Valle:

“As atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas assumem caráter estratégico para conferir maior qualidade ao gasto público e otimizar a obtenção de resultados no setor público... estas atividades fazem parte do ciclo de gestão do PPA desde 2000. (2006, p. 235)

Assim, passamos a analisar o PPA, mais especificamente o Plano anterior (2000-2003), o vigente (2004-2007) e a proposta do PPA 2008-2011, com vistas a comparar em que medida a sua arquitetura se aproxima do modelo de orçamento por resultados e se ela contribui para o aprimoramento do processo orçamentário no País.

## O novo Plano Plurianual

### PPA 2000-2003 (Avança Brasil)

Conforme já mencionado na introdução, as experiências anteriores ao PPA 2000-2003 acrescentaram algumas inovações ao seu desenho, porém, não foram bem sucedidas tanto na promoção da integração do planejamento e do

orçamento quanto na introdução de um sistema efetivo de avaliação das ações governamentais. O PPA 1996-1999 nem chegou a ser objeto de avaliação, uma vez que lhe faltavam instrumentos de monitoramento e avaliação.

Entretanto, a necessidade de uma reforma orçamentária vinha sendo debatida no governo desde 1996 e foi apresentada na proposta do PPA 2000-2003, denominado Avanço Brasil.

Essa reforma ficou conhecida como Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento e se apresentou como uma consequência direta do movimento de reforma gerencial iniciado no âmbito federal a partir de 1995: “a verdade é que somente com o PPA 2000-2003 e com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário às exigências de uma administração gerencial e voltada para resultados (CORE, 2004, p.15)”.

As três funções básicas do processo orçamentário são: planejamento, gerência e controle. Com o PPA 2000-2003, procurou-se reavaliar essas funções e, seguindo a abordagem gerencial, promover equilíbrio entre elas, além de consolidar a visão de um orçamento moderno com o foco nos resultados. Recordando que dentre essas três funções, o controle tem prevalecido historicamente na prática orçamentária brasileira.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) – é instituída. A LRF estabeleceu importantes critérios para que fosse adotada uma metodologia mais rígida no processo orçamentário, visando à implementação efetiva de um regime de disciplina fiscal agregada. Se, por um lado, alguns especialistas argumentam que a lei é um complemento ao PPA no que tange

ao planejamento fiscal e um elemento indispensável ao plano, outros discordam, alegando que a norma é uma lei de controle e que reforçou a situação de desequilíbrio entre as três funções básicas do processo orçamentário.

No que tange à integração entre orçamento e planejamento, o PPA procura superar a dicotomia estrutural entre os módulos do plano e os do orçamento, mediante a utilização de um único módulo

***“A prática de avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados”.***

integrador do plano com o orçamento, ou seja, o programa, conforme descrição abaixo dos idealizadores do novo Plano (GARCES; SILVEIRA, 2002):

“Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo uma integração desde a origem, sem necessidade de buscar-se

compatibilização entre módulos diversificados. O programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas que devem resultar em produtos, com metas correspondentes aos recursos alocados, requisitos para a gestão de um orçamento por programa ou por resultados” (2002, p.58).

O Plano Plurianual 2000-2003 se inicia com a aprovação da Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, que determina o envio do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada exercício. A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento (SPI/MP) é a responsável pela definição da metodologia da avaliação e pela sistematização do processo.

O PPA 2000-2003 consiste na conjunção de todas as atividades do Governo Federal em 365 programas, que passam a ser referência para a formulação dos orçamentos anuais. Os programas são um desdobramento operacional das Orientações Estratégicas do Presidente<sup>4</sup> com macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento<sup>5</sup>.

O Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e a subsequente Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, criaram as bases legais para a última reforma do processo orçamentário brasileiro. De modo geral, a legislação determina que o programa seja a forma básica de integração entre o plano e os orçamentos. Conceitualmente, um programa é o instrumento de organização das ações do governo, elaborado em função de um diagnóstico de um problema ou oriundo de uma

demanda da sociedade, tendo um objetivo claro e preciso, de modo a expressar o resultado a ser atingido (SENADO FEDERAL, 2004). O programa deve ser mensurável por um ou mais indicadores estabelecidos no Plano Plurianual.

Os programas são constituídos de ações que, dentre as suas funções, visam: aumentar a racionalidade e eficiência do gasto, ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, como também elevar a transparência na aplicação dos recursos. Cada ação possui um produto com metas físicas correspondentes aos recursos alocados, sendo esse princípio de uma gestão orçamentária voltada para resultados.

No PPA 2000-2003, existiam quatro tipos de classificações de programas, de acordo com a sua natureza (BRASIL, 1998):

- *programas finalísticos* – maioria dos programas que provêm direta ou indiretamente bens ou serviços para a sociedade;
- *programas de gestão de políticas públicas* – incluem as ações necessárias para que os órgãos de governo possam desenvolver suas atividades de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- *programas de serviços ao Estado* – executados por organizações cuja missão primordial é a prestação de serviços a órgãos do próprio Estado;
- *programas de apoio administrativo* – de natureza apenas orçamentária, objetiva agregar elementos de despesa.

Dentre esses quatro tipos de programas, apenas os Finalísticos e de Serviços ao Estado possuíam indicadores e foram suscetíveis ao processo avaliativo. Os primeiros representam a grande maioria dos programas do PPA.

O desenho do PPA 2000-2003 cria a figura do gerente com responsabilização individualizada sobre a obtenção dos

resultados das ações e prestação de contas da sua gestão. Além disso, o monitoramento em rede com apoio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan), a definição de programas estratégicos, o gerenciamento intensivo e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e planos são a base do novo modelo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

Quanto à questão da responsabilização dos dirigentes, Core (2004) argumenta que a reforma deu nova configuração para a função de gerência, com o propósito de desenvolver mecanismos que levassem à cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Já Pacheco (2004) considera que essa relação se aproxima de um contrato de resultados, expresso em termos de um programa.

Em relação ao processo de avaliação, o foco é no programa e não na organização executora das ações, distintamente dos casos dos países da OCDE, que introduziram o modelo de orçamento por resultados. A sistemática de avaliação anual pretende aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; melhorar o desenho das ações governamentais; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão e promover o aprendizado.

Outro aspecto fundamental do PPA foi a criação do SigPlan<sup>6</sup> (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento), considerado um instrumento de apoio ao planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos programas do PPA. O SigPlan conjuga os dados de execução orçamentária e financeira de todos os programas e ações do governo federal, provenientes do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) e do

Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Calmon e Gusso (2003) defendem que o SigPlan representa um mecanismo fundamental na sistematização das informações relativas a todas as etapas do processo de avaliação anual do PPA.

Nos argumentos dos idealizadores, é nítida a crença de que as inovações do PPA deveriam criar condições para se romper o caráter incremental do orçamento, por meio da alocação de recursos para os programas com clareza de prioridades e com esforço de negociação dentro do governo (GARCES; SILVEIRA, 2002).

### **PPA 2004-2007 (Brasil de Todos)**

A discussão e a formulação do PPA 2004-2007 ocorreram no início de um novo governo. No entanto, a transição não gerou alterações significativas na elaboração do PPA, destaque apenas para a tentativa de ampliação do debate acerca da formulação do plano, considerado como um avanço. Nesse sentido, observou-se um processo de ampliação da publicização do PPA e uma discussão de seus conteúdos nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência. Calmon e Gusso atentam para essa inovação:

“Ao contrário do que ocorreu na formulação do PPA anterior, que introduziu mudanças significativas no modelo de planejamento e gestão até então adotados, foram mantidos, no PPA 2004-2007, os conceitos, os fundamentos metodológicos, o modelo de gestão, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SigPlan) e a forma de organização por programas adotados anteriormente. Entretanto, há uma diferença

fundamental entre a sistemática do PPA 2004-2007 e a utilizada anteriormente: a adoção de uma estratégia de formulação participativa” (2003, p.27).

O novo PPA, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, foi denominado Brasil de Todos, nome-fantasia que procurou refletir o caráter participativo da formulação. O Plano ainda vigente objetiva assegurar a otimização dos recursos públicos e a efetividade do projeto de desenvolvimento sustentável do País. O modelo de gestão do plano foi estabelecido pelo Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004, que embora não trouxesse mudanças radicais, apresentou alguns ajustes<sup>7</sup> relevantes, que serão apresentados a seguir.

A avaliação da experiência anterior do PPA indicava alguns problemas, tais como:

- dificuldades na articulação entre os gerentes e a estrutura formal de cada Ministério (especialmente na função de ordenação de despesas);
- escassez dos meios frente às responsabilidades dos gerentes;
- pequena participação dos gerentes nos processos decisórios;
- pouca cooperação institucional para superação de restrições;
- acesso restrito aos canais de negociação.

Desse modo, o novo Plano, diante da necessidade de ampliar a responsabilização do gerente do programa e ao mesmo tempo inseri-lo no processo de tomada de decisões, passa a definir o titular do órgão como o detentor da responsabilidade pela consecução dos objetivos setoriais e a incluir mais três atores:

- *gerente*: titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado; é responsável pela gestão do Programa; deve proporcionar e articular recursos para o

alcance dos objetivos do programa, monitorar e avaliar a execução do conjunto das suas ações;

- *gerente-executivo*: apoiar a atuação do gerente de Programa, integrando o conjunto das ações;

- *coordenador de ação*: viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do Programa, é o responsável pela unidade administrativa à qual se vinculam as ações.

Assim como no PPA anterior, os pressupostos da gestão orientada por resultados e preocupada com a transparência, na melhoria da efetividade e da eficiência das ações governamentais também são inseridos no modelo de gestão do Plano Brasil de Todos (BRASIL, 2004). Ou seja:

“Embora mais efetiva, transparente e democrática, a gestão pública por resultados envolve processos aparentemente mais complexos do que a tradicional gestão hierárquica e baseada no comando e controle” (2004, p.29).

Assim, permanece o foco em programas como o orientador da atuação governamental, fortalecendo a função planejamento integrada ao orçamento e a gestão do gasto como central para dar qualidade e coerência aos processos de monitoramento e avaliação e de revisão do plano, bem como para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Com efeito, o alcance dos resultados pressupõe definições de metas físicas e financeiras precisas e produtos mensuráveis (BRASIL, 2004).

Sendo assim, os principais objetivos do Plano de Gestão do PPA 2004-2007 são:

1) construir uma gestão orientada para resultados;

2) viabilizar uma gestão colegiada, participativa e ágil;

3) incorporar processos de monitoramento e avaliação que contemplem as especificidades de cada setor e de seus programas;

4) melhorar a utilização, a qualidade e a confiabilidade das informações geradas;

5) propiciar mecanismos para tomada de decisões estratégicas e operacionais.

Com vistas a atingir tais objetivos, a estratégia de avaliação e monitoramento foi priorizada, uma vez que essa é uma das principais deficiências das experiências anteriores. Dessa forma, a avaliação é peça central no Plano de Gestão (2004), na medida em que almeja o aperfeiçoamento contínuo do desenho e da implementação dos programas e do Plano.

A data de entrega do Relatório Anual de Avaliação ao Congresso Nacional e a conseqüente veiculação para a sociedade também foi alterada. Enquanto o PPA 2000-2003 estabelecia o prazo de 15 de abril de cada ano; esse prazo, no novo PPA, estendeu-se até o dia 15 de setembro. Tal alteração impacta a apreciação dos Projetos de Lei de Revisão do PPA e de Lei Orçamentária Anual no âmbito do Congresso Nacional, haja vista que restringe em cinco meses o tempo de análise até a sua revisão.

A outra distinção, em relação ao PPA anterior, é o início da implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, que tem como finalidade<sup>8</sup>:

- *proporcionar maior transparência às ações de governo*: informações sobre desempenho dos programas como instrumento de prestação de contas junto à sociedade;

- *auxiliar a tomada de decisão*: informações úteis à melhoria da qualidade das

decisões sobre planejamento e ações governamentais;

- *promover a aprendizagem e a disseminação do conhecimento nas organizações*: ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, devendo ser entendida como oportunidade de discussão coletiva sobre o programa;

- *aperfeiçoar a concepção e a gestão do plano e dos programas*: desenvolvimento de instrumento de gestão que visa assegurar

***“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal”.***

o aperfeiçoamento contínuo dos programas e do Plano, objetivando melhorar os resultados e otimizar os recursos públicos.

Nesse sentido, prevalece a perspectiva da importância dos resultados da avaliação para subsidiar as tomadas de decisão em diferentes níveis: estratégico (Ministros e Comitê de Coordenação de Programas), tático (gerentes, gerentes-executivos e



coordenadores de ação) e operacional (coordenadores de ação e sua equipe).

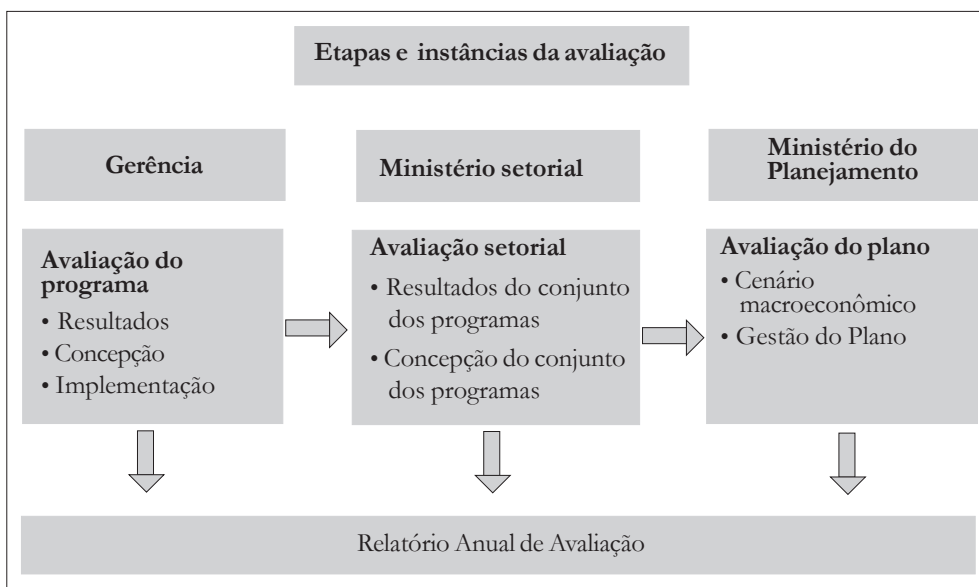
Por fim, o processo da avaliação anual do PPA se realiza em três etapas, pelas instâncias de implementação do Plano Plurianual: gerência de programas (*avaliação do programa*), ministério- setorial (*avaliação setorial*) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (*avaliação do plano*). De forma distinta da sua versão anterior, o PPA 2004-2007 inseriu na etapa intermediária a figura da Unidade de Monitoramento e Avaliação (UMA), composta por servidores da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério, sendo ela responsável pela consolidação das avaliações dos gerentes dos programas, conforme a figura abaixo:

A avaliação anual de programas e a avaliação setorial são realizadas por meio de dois roteiros de questões disponibilizados no SigPlan, em módulo específico

para o processo de avaliação. Assim que respondidos pela gerência do programa, os roteiros seguem para a SPOA, que os consolida e encaminha ao MP. Este, por sua vez, inclui análise das variáveis macroeconômicas e do cenário que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a conjuntura atual. Além disso, incorpora a análise estatística dos dados obtidos nas duas etapas iniciais e o levantamento dos fatores que dificultaram a implementação e o alcance dos objetivos dos programas.

A etapa de avaliação do programa subdivide-se em três partes interdependentes: a avaliação quanto à concepção do programa; a avaliação quanto à implementação do programa; a avaliação quanto aos resultados do programa.

Todas as etapas são importantes para o alcance dos objetivos da avaliação supracitados. Contudo, a terceira etapa tem mais destaque dentro da concepção do modelo de orçamento por resultados.



Fonte: Brasil, 2006

**Figura 1: Etapas e instâncias da avaliação dos programas e do PPA**

A elaboração, o acompanhamento e a apuração dos indicadores de desempenho são ações essenciais que visam tornar a avaliação de resultados mais objetiva e, conseqüentemente, mais plausível.

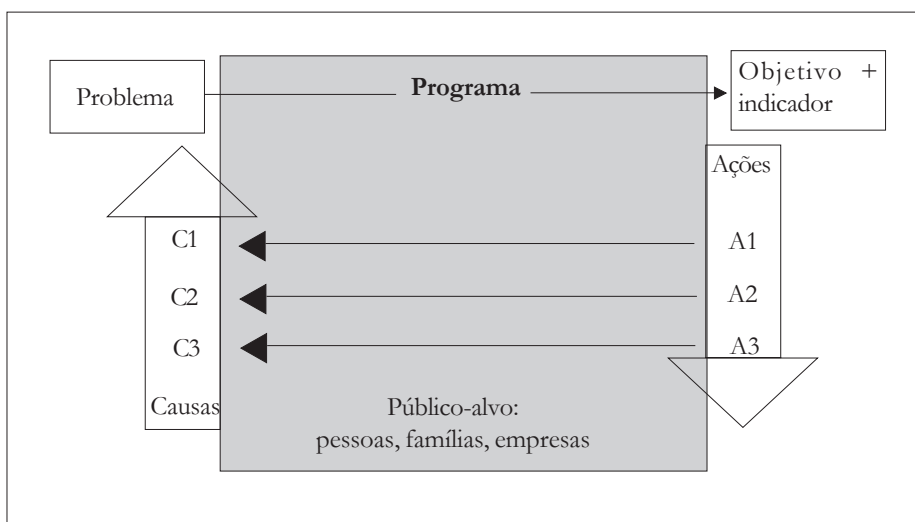
### Proposta do Plano Plurianual 2008-2011

Desde março do presente ano, o governo, por intermédio do MP, iniciou o processo de discussão e formulação da proposta do Plano Plurianual para os quatro próximos anos (2008-2011). Com a finalidade de organizar a ação governamental com vistas à melhoria do desempenho gerencial da administração pública e contribuir para a consecução das prioridades do governo, o Manual de Elaboração do Plano<sup>9</sup> apresenta uma relação de sete princípios. Do ponto de vista do modelo de orçamento por resultados, cinco princípios convergem para ele; são estes: integração de políticas e programas, monitoramento e avaliação dos projetos e programas de governo; gestão estratégica

dos projetos e programas; transparência na aplicação dos recursos públicos; participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual.

Apesar da fase inicial do processo, é possível constatar uma continuidade do modelo que fundamentou os dois planos anteriores. A metodologia de definição dos programas não foi alterada, conforme verifica-se na figura abaixo extraída do Manual de Elaboração do Plano.

A figura apresenta a lógica de construção de um programa. Os passos são os seguintes: identificação do problema, suas causas e o público-alvo, definição do objetivo e das ações do programa que atingirão as causas do problema. Segundo o manual, o programa continua sendo compreendido como o mecanismo que articula um conjunto de ações para promover o enfrentamento do problema, devendo seu desempenho ser passível de mensuração por meio de indicadores de desempenho condizentes com o objetivo estabelecido. Observa-se, portanto, que não



Fonte: Brasil, 2007

**Figura 2: Orientação para elaboração de programa**

houve mudanças no modo de elaboração dos programas em relação aos dois planos anteriores.

No que tange à avaliação e monitoramento, não surgiram inovações até o momento. Como já mencionado, os indicadores de desempenho continuarão, pelo menos teoricamente, exercendo um papel relevante dentro do processo. Com relação à questão da avaliação, o manual esclarece:

“A prática da avaliação fortalece o planejamento e a aprendizagem nas organizações governamentais, mediante a geração de informações qualificadas sobre os resultados alcançados e as restrições enfrentadas na implementação dos programas, oferecendo recomendações para auxiliar a tomada de decisão (2007, p.25)”.

As avaliações do programa continuarão sendo realizadas todo ano em conjunto com as avaliações do Plano, uma vez que são entendidas como essenciais para o aperfeiçoamento dos programas e do processo de alocação dos gastos do governo. Os Relatórios Anuais de Avaliação apontam uma tarefa desenvolvida em três etapas e por diferentes instâncias, do mesmo modo do PPA vigente. Quanto ao monitoramento dos programas e ações, o Manual de Elaboração também não indica nenhuma alteração na metodologia de coleta e tratamento dos dados.

### **A implementação efetiva do Plano**

Nos últimos quarenta anos, o processo orçamentário do governo federal sofreu diversas transformações. Entretanto, no que se refere aos três fatores do processo orçamentário, a supremacia do fator

controle sobre os demais (planejamento e gerência) não sofreu alteração significativa durante o período. A tentativa de amenizar esse desequilíbrio por meio das inovações do PPA comemora oito anos. Houve avanços e melhorias no processo? Quais as limitações da reforma?<sup>10</sup>

Quanto aos avanços, é notório que a avaliação dos programas começa a ser incorporada na agenda pública brasileira. Calmon e Gusso (2003) argumentam que a experiência de avaliação do PPA gerou uma ampla adesão dos órgãos de governo ao movimento de avaliação e melhoria da gestão pública, sendo essa uma indicação sobre a cultura de resultados.

Embora a avaliação tenha uma etapa realizada pela própria secretaria responsável, o processo avaliativo anual contribui para a abertura de uma oportunidade de discussão interna acerca da concepção, implementação e resultados dos programas. Em outras palavras, a existência de um momento voltado para se pensar no desenho e na estrutura das ações governamentais enseja uma oportunidade para o aprimoramento das políticas governamentais.

Dessa forma, o BIRD (2002) ressalta o comprometimento do governo brasileiro em direcionar as ações aos resultados, com vistas a tornar o gasto público mais efetivo, eficiente, transparente, bem como responsivo às demandas da sociedade.

Apesar de incipiente, a idéia de integração entre orçamento e planejamento, que trouxe mais simplificação e visibilidade ao sistema orçamentário brasileiro, conseqüentemente ampliou a transparência da gestão. A implementação do Plano contribui para referenciar todas as ações do governo a uma programação que proporciona uma imagem objetiva de racionalidade.

Por outro lado, não são poucas as limitações e dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo de gestão do PPA. Os estudos do Banco Mundial (2002; 2006) expõem que o País tem evoluído de forma modesta nas reformas orientadas aos resultados ou desempenho. A introdução de elementos da gestão e do orçamento por resultados tem encontrado sérias restrições.

Garces e Silveira (2002) salientam que um dos principais entraves à implementação da reforma é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes enfrentam dificuldade em obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. O quadro se agrava à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e Municípios. Na falta de informações consistentes para subsidiar a decisão, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem foco e rapidez.

Com base nos relatórios anuais de avaliação do PPA, que apresentam a consolidação dos desempenhos dos programas, observa-se que as dificuldades dos gerentes de programas e de sua equipe influenciam na aferição dos resultados dos programas. Dois problemas centrais foram encontrados na mensuração de resultados dos programas: a dificuldade na elaboração de indicadores de resultado (efetividade) e de mensuração do grau de impacto do programa na evolução do indicador; a complexidade de identificar o período razoável para que um programa gere resultados.

A apuração dos indicadores dos programas do PPA 2000-2003 retrata um desempenho aquém do esperado<sup>11</sup>. Dos 663 indicadores existentes no último ano

do plano, apenas 260 foram apurados, cerca de 40%; sendo que apenas 15% ou 98 indicadores atingiram o índice previsto no final do Plano. Quanto aos programas, somente 73 do total de 392, no fim de 2003, possuíam um indicador com o índice previsto.

Apesar de apresentar melhorias contínuas desde o PPA 2000-2003, a apuração de indicadores de desempenho dos programas continua insatisfatória. Durante os dois primeiros anos do PPA vigente (2004 e 2005), ocorreu um aumento quantitativo de indicadores e de indicadores apurados. Na verificação de atendimento das metas, todavia, a apuração foi abaixo do esperado. Como exemplo, em 2004 pouco mais de 40% de todos os indicadores de programas do PPA foi mensurado. No caso específico dos principais ministérios da área social (Ministério do Desenvolvimento Social, Educação e Saúde), esses tiveram os seguintes percentuais de apuração: 13%, 0% e 68%, respectivamente<sup>12</sup>.

Quanto à relação entre indicadores e processo de alocação de recursos, nota-se que não há causalidade entre as variáveis. De modo geral, o desempenho dos programas, mensurado pelos indicadores, não impacta, pelo menos em termos quantitativos, as dotações de recursos ou as suas execuções orçamentárias dos programas (CAVALCANTE, 2007).

Prevalece a falta de informações confiáveis e de pessoal qualificado para realizar o monitoramento dos indicadores. Além disso, as metas são, na sua maioria, irrealistas e carentes de dados e instrumentos para a sua mensuração. Com efeito, na hora da tomada de decisões alocativas, normalmente os indicadores do PPA são ignorados.

Outra deficiência do processo avaliativo do Plano Plurianual é a ausência

de indicadores de custos dos programas ou dos órgãos que os executam. Os *inputs*, isto é, salários e custos de capital, estão separados em programas globais e não são contabilizados. Portanto, as medidas de desempenho estão longe de serem completas. A importância da mensuração dos custos das ações governamentais é ressaltada por Cunha e Rezende:

“Acredita-se que a análise de custos pode fornecer bases mais objetivas para a alocação de recursos públicos na área social, tanto nos órgãos setoriais quanto nos órgãos centrais da administração pública federal” (2005, p.132).

A estrutura de incentivos do Plano não se mostra nem sustentável, nem consistente, por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos (BIRD, 2002). A figura dos gerentes e a chamada contratualização de resultados não funcionaram de forma efetiva, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada. O locus institucional do PPA se restringe ao circuito que compreende a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), a Secretária de Orçamento Federal (SOF) e a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA).

Finalmente, uma crítica constante ao Plano Plurianual é o fato da metodologia ser um modelo amplo, geral e irrestrito para todas as pastas, independente das características distintas de cada uma. Isto é, um único modelo para ministérios com estruturas de distintos tamanhos como o Ministério da Saúde e o Ministério do Turismo ou de áreas diversas, tais como o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Desenvolvimento Agrário. Tal

constatação vai ao encontro da análise de Radin (2006) sobre o Movimento por Resultados, quanto à tendência de adotar iniciativas de perfil “*one-size-fits-all*”, ou seja, um modelo padrão para ser implementado em qualquer organização ou governo, ignorando assim as particularidades dos mesmos e de seus programas.

### Considerações finais

Diante da exposição dos avanços e limitações da nova metodologia de planejamento e orçamento proposta pelo Plano Plurianual, é razoável argumentar que a mesma se enquadra no modelo de orçamento por resultados ou por desempenho? E ainda, que mudanças introduzidas contribuíram para o aprimoramento do processo orçamentário?

Quanto à primeira questão, partimos do pressuposto de três princípios elementares do modelo de orçamento por resultados: a mensuração de resultados em termos de indicadores de desempenho; a utilização de indicadores de custos ou de eficiência e, por fim, os dois primeiros princípios inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições.

A mensuração de resultados em termos de indicadores está claramente incluída na estrutura do Plano Plurianual, conforme se pode verificar na apresentação das experiências recentes do PPA. No entanto, os resultados do monitoramento e da avaliação dos programas do PPA não têm sido bem sucedidos. Os indicadores de desempenho, medida objetiva de análise dos resultados dos programas, não apenas são negligenciados no decorrer do Plano, como também não são considerados relevantes nas tomadas de decisões.

Em relação aos indicadores de custos, o PPA deixa muito a desejar. As análises de custos ou eficiência dos programas finalísticos são praticamente inexistentes e os programas não são cobrados pela melhoria da eficiência dos gastos. Isso indica a ausência de uma preocupação na agenda quanto à eficiência dos gastos, diferente das experiências recentes de reformas administrativas dos países da OCDE, por exemplo. Como agravante, no caso da administração pública brasileira, a falta de flexibilidade dos órgãos afeta a realização de indicadores de custos e, logo, a mensuração do dispêndio das ações governamentais. Os custos com pessoal, material de consumo, passagens, diárias e etc., na maioria das vezes, não são contabilizados, impedindo assim uma análise fidedigna da eficiência dos órgãos.

O terceiro princípio pressupõe que o uso de indicadores de custo e de desempenho só tem validade se inseridos num sistema de *accountability* com um mecanismo de premiações e punições. No entanto, não há relação direta entre a mensuração dos indicadores dos programas do PPA com as decisões alocativas, isto é, o desempenho do programa, analisado por meio dos indicadores do PPA, não influencia a premiação ou sanção aos gestores. Embora os programas possuam gerentes, dentro de uma estrutura instituída de responsabilização, esses não são contemplados com mais recursos ou punidos com restrições orçamentárias em função do seu desempenho. Em termos práticos, os indicadores são positivos no sentido de ampliar a transparência governamental; contudo, o grau de *accountability* é consideravelmente baixo.

Quanto à avaliação, trata-se de um instrumento fundamental voltado para o

gerenciamento dos recursos, mas somente possui validade se os resultados são utilizados para fins de tomada de decisões. No caso dos programas do PPA, a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao processo orçamentário não tem agregado valor ao processo decisório organizacional.

Deste modo, do ponto de vista teórico, observa-se que o novo desenho do Plano Plurianual apresenta alguns elementos do modelo de orçamento por resultados ou por desempenho. Porém, a despeito de opiniões otimistas em relação ao desenvolvimento da gestão orçamentária voltada para resultados, poucos avanços têm sido detectados no sentido de atingir a finalidade precípua do modelo: a melhoria da efetividade e da eficiência nos gastos públicos.

Todavia, não se pode creditar apenas à metodologia e à estratégia de implementação do PPA as razões do seu fracasso, haja vista que o ceticismo quanto ao impacto do PPA sobre o aprimoramento da gestão orçamentária também tem suas raízes nas deficiências do próprio modelo de orçamento por resultados.

Primeiro, é notória a dificuldade de se avaliar o impacto dos programas, pois a complexidade da ação pública frequentemente envolve uma gama de atores com diferentes agendas e valores operacionais conflitivos dentro de um processo de decisão fragmentado. Em outras palavras, as decisões do setor público, em especial, nem sempre criam uma situação em que é possível determinar o programa do qual veio o resultado.

Segundo, prevalece a percepção de que as decisões orçamentárias são políticas e não técnicas. A decisão orçamentária pauta-se nos resultados, com base em informação neutra, na definição do que está

sendo medido e na relação de causa-efeito dos programas, ignora a complexidade de um mundo cercado de ambigüidades em relação a números e dados, a existência de uma arena composta de múltiplos atores e interesses, bem como a presença de diversas variáveis interdependentes no sistema.

E finalmente, a tendência natural do engessamento dos orçamentos dificulta as tentativas de romper com a prática cotidiana do incrementalismo da gestão orçamentária, um dos principais objetivos do modelo. Em termos gerais, à medida que se aumenta o tamanho e a abrangência do orçamento, ele torna-se menos flexível e mais restritivo (SHICK, 2006). O argumento se ajusta perfeitamente ao caso brasileiro, cujo caráter incremental do

orçamento público tem ganhado cada vez mais espaço, uma vez que a rigidez orçamentária tem se ampliado com as constantes elevações do percentual de despesas obrigatórias no orçamento da União pós-Constituição de 1988.

Dessa forma, as experiências da implementação do orçamento por resultados em economias mais desenvolvidas e em estruturas administrativas mais flexíveis, como nos países membros da OCDE, também vêm demonstrando que a complexidade das relações políticas e a multiplicidade de fatores que permeiam o processo orçamentário são obstáculos mais relevantes do que eram previstos no momento da formulação da reforma.

(Artigo recebido em junho de 2007. Versão final em junho de 2007)

---

## Notas

<sup>1</sup> Sobre reforma gerencial, ver ABRÚCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos da ENAP, n° 10, Brasília, 1997.

<sup>2</sup> OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.

<sup>3</sup> Accountability, palavra ainda não traduzida para a língua portuguesa, nos remete ao princípio de que indivíduos e organizações são responsáveis pelos seus atos e devem explicações sobre os mesmos.

<sup>4</sup> A orientação estratégica do presidente da República do PPA 2000-2003 definiu as diretrizes do governo para o período do Plano. A partir das diretrizes estratégicas, foram elaborados 28 macro-objetivos setoriais que tinham como finalidade nortear a formulação das políticas públicas no âmbito de cada Ministério e a elaboração dos programas que integram o Plano Plurianual.

<sup>5</sup> O Estudo de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, elaborado a partir de um amplo processo de discussão de março a agosto de 1999, teve como produto final um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados para o período de 2000-2007 e que serviu de base para a elaboração do PPA 2000-2003.

<sup>6</sup> O SIGPlan é um sistema online que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA). Ele foi concebido para apoiar a execução dos programas, sendo utilizados pelos órgãos setoriais, Presidência da República, Casa Civil, Ministérios e outras entidades. O SIGPlan constitui, portanto, uma ferramenta de apoio à gestão dos programas do PPA, sendo o elo fundamental

entre o programa, o gerente e demais agentes envolvidos na execução das ações de governo. O sistema propicia uma visão global da execução do PPA por meio de informações atualizadas sobre a evolução física e financeira dos programas. Para mais informações ver: <[www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)>.

<sup>7</sup> Brasil. *Plano de gestão do PPA 2004-2007*, 2004. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

<sup>8</sup> Brasil. *Manual de avaliação do PPA 2004-2007*, 2006. Disponível em: <[www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)>.

<sup>9</sup> Manual de elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

<sup>10</sup> Cabe salientar, que por se tratar de um processo de reforma relativamente novo, o quantitativo de estudos realizados sobre o Plano Plurianual após esse período é relativamente pequeno.

<sup>11</sup> Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI/MPOG). *Plano Plurianual 2000-2003, uma análise dos quatro anos de implementação*, mimeo, 2004.

<sup>12</sup> CAVALCANTE, Pedro. *A implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Instituto de Ciência Política da UnB, 2007.

## Referências Bibliográficas

BIRD. *Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?*. Washington: World Bank, 2006.

\_\_\_\_\_. *Brazil Planning for Performance in the Federal Government: Review of the Plurianual Planning Report* n° 22870-BR, Washington: World Bank, 2002.

BRASIL, República Federativa do. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa Brasil em Ação*. Brasília, agosto de 1996. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. Decreto n° 2.829, de 29 de outubro de 1998.

\_\_\_\_\_. Portaria MP n° 42, de 14 de abril de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei n° 9.989, de 24 de julho de 2000 (PPA 2000-2003).

\_\_\_\_\_. Decreto n° 5.233, de 06 de outubro de 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n° 10.933, de 11 de Agosto de 2004 (PPA 2004-2007).

\_\_\_\_\_. *Plano gestão pública para um Brasil de Todos*. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>.

\_\_\_\_\_. *Manual de avaliação do PPA 2004/2007, Ano-Base 2005*. Brasília: Dezembro de 2006. Disponível em: [www.planobrasil.gov.br/](http://www.planobrasil.gov.br/)>.

BRUMBY, Jim; ROBINSON, Marc. *Does performance budgeting work: an analytical review of the empirical literature*. *IMF Working Paper 05/210*. Washington: International Monetary Fund, 2005.

CAIDEN, Naomi; WILDAVSKY, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries: comparative studies in behavioral sciences*. New York: John Wiley & Sons, 1974.



- CALMOM, Katya; GUSSO, Divonzir. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, nº 25. Brasília: IPEA, jun/dez 2002.
- CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. *Contribuintes e cidadãos compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- \_\_\_\_\_. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- DAVIS, Otto, DEMPSTER, Michael; WILDAVSKY, Aaron. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, Vol LX, nº 8, set/1966.
- DIAMOND, Jack. Performance budgeting: managing the reform process. *IMF Working Paper 03/33*. Washington: International Monetary Fund, 2003a.
- \_\_\_\_\_. From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies. *IMF Working Paper 03/169*. Washington: International Monetary Fund, 2003b.
- \_\_\_\_\_. Establishing a performance management framework of government. *IMF Working Paper 05/50*. Washington: International Monetary Fund, 2005.
- GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 4, out-dez 2003.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4, out-dez 2002.
- GARCIA, Ronaldo. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. IPEA, Texto para Discussão, nº 776. Brasília, 2000.
- IKAWA, Cristiane. A aplicabilidade da experiência chilena no orçamento voltado para resultados à realidade brasileira. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental – Res Pública*. Vol. 5, nº 1, 2006.
- MATIAS PEREIRA, José. *Finanças públicas – A política orçamentária no Brasil*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, 2003.
- MELKERS, Julia; WILLOUGHBY, Katherine. The state of the states: performance-based budgeting requirements in 47 out of 50. *Public Administration Review*. Vol. 58, nº 1, 1998.
- OECD. *Modernising government: the way forward*. Paris, 2005.
- PACHECO, Regina. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In IX Congreso Internacional Del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD, nov/2004.
- PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento* (coletânea volume 1). Brasília: ENAP, 2006.
- RADIN, Beryl. *Challenging the performance movement: accountability, complexity, and democratic values*. Washington: Georgetown University Press, 2006.
- SENADO FEDERAL; CONORF. *Planos e orçamentos públicos: conceitos, elementos básicos e resumos dos projetos de lei do Plano Plurianual/ 2004-2007 e do Orçamento 2004*. Maio, 2004.

SHICK, Allen. Conflitos e soluções no orçamento federal. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (org.). *Planejamento e orçamento* (coletânea volume 2). Brasília, ENAP, 2006.

SOUZA, Antonio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. *Revista do Serviço Público*, ano 55, n° 4, out-dez, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: *Política X técnica no planejamento*. BROMLEY, Ray; BUSTELO, Eduardo (eds). Brasília: Eds. Brasiliense e UNICEF, 1982.

ZAPICO, Eduardo. La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario. *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 2, abr/jun 2001.

**Resumo – Resumen – Abstract****O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil***Pedro Luiz Cavalcante*

O artigo visa apresentar o debate acerca das transformações oriundas da última reforma do planejamento e orçamento no Brasil, a qual introduziu o novo desenho do Plano Plurianual (PPA). Inicialmente, os princípios do modelo de orçamento por resultados ou desempenho que balizaram a formulação do novo PPA são discutidos. Com base nos planos de gestão das experiências recentes do Plano e na proposta do próximo PPA (2008-2011), são apresentadas as inovações da configuração do processo orçamentário no país. Por fim, o artigo aborda os avanços e restrições da implementação do novo desenho do PPA e conclui que, apesar de formalmente instituídos, os instrumentos do orçamento por resultados não atingem a finalidade precípua do modelo: melhoria da efetividade e eficiência nos gastos públicos.

**Palavras-chaves:** Plano Plurianual; orçamento; planejamento; avaliação; reforma.

**El Plan Plurianual: resultados de la más reciente reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil***Pedro Luiz Cavalcante*

El actual artículo tiene por objetivo presentar el debate sobre los cambios que se originan de la última Reforma del Planeamiento y Presupuesto en el Brasil, lo que introdujo un nuevo diseño del Plan Plurianual (PPA). Para empezar, los principios del modelo de presupuesto por resultado o desempeño, que orientaron la formulación del nuevo PPA, son discutidos. Basado en los planes de gestión de las experiencias recientes del Plano y en la propuesta del próximo PPA (2008 – 2011), son presentadas las innovaciones de la configuración del proceso presupuestario. Al fin el artículo trata de los avances y de las restricciones de la realización del nuevo diseño del PPA y concluye que, a pesar de que estén instituídos en la formalidad, los instrumentos del presupuesto por resultado no alcanzan la finalidad primera del modelo, que es la mejoría de la efectividad y de la eficiencia en los gastos públicos.

**Palabras-clave:** Plan Plurianual; presupuesto; planeamiento; evaluación; reforma.

**The Pluri-annual Plan: results from the latest Planning and Budget reform in Brazil***Pedro Luiz Cavalcante*

This article aims at discussing the transformations resulted from the last planning and budget reform in Brazil which introduced a new model of the “Plano Pluri-annual” (Pluri-annual Plan - PPA). At first, the performance budget model premises that influenced the formulation of the new PPA are discussed. Based on the Plan’s recent experience and on the project for the next PPA (2008-2011), innovations on the Brazilian budgeting framework are presented. Finally, the article approaches the advances and limitations of the new Plan’s implementation and concludes that, in spite of being formally established, the tools of the performance budget Model have not achieved their main objective: to improve the efficiency and effectiveness of public spending.

**Key words:** Pluri-annual Plan (Plano Plurianual); budget; planning; evaluation; reform.

---

Pedro Luiz Cavalcante

Mestre em Ciência Política pela UnB, pós-graduado em Administração Pública (EBAPE/FGV) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPG). Atualmente Coordenador de Estudos Técnicos (SPO/MDS). Contato: <pedrocavalcante@hotmail.com>

# Criando valor público por meio de parcerias público-privadas\*

*Mark Harrison Moore*

## **Introdução**

Cidadãos em todo o mundo parecem ter perdido grande parte da confiança em seus governos<sup>1</sup>. Eles não mais confiam que seus governos possam protegê-los de ataques externos, como a guerra ou o terrorismo, da violência étnica ou de crimes que insurgem de seus próprios países. Temem que a corrupção amplamente disseminada tenha minado a capacidade do governo de assegurar direitos cívicos básicos, tais como o direito à propriedade, a formar associações voluntárias e a participar da governança democrática. Duvidam da capacidade dos governos de cumprir suas constantes promessas de ofertar emprego, aumentar o bem-estar material e prover, pelo menos, um nível mínimo de saúde e educação. Questionam, inclusive, a capacidade de fornecer bens e serviços públicos, que são hoje financiados pelos governos, de forma eficiente e efetiva.

Por outro lado, os cidadãos parecem depositar crescente confiança no poder do setor privado para melhorar as condições de suas sociedades. Parte disso

provém da crescente fé na capacidade das empresas privadas e dos mecanismos mercadológicos em promover prosperidade material. É claro que os cidadãos, há muito, entenderam o poder do capitalismo e dos mercados para impulsionar o desenvolvimento econômico e tecnológico. O que talvez seja novo é a crença de que esses avanços podem ser realizados sem as conseqüências econômicas, sociais e políticas negativas do passado. De um lado, há esperança – expressa pelo movimento em prol de mais responsabilidade social corporativa – de que as empresas privadas possam ser persuadidas a produzir sua mágica material evitando os danos que infligiram ao ambiente natural e social no passado<sup>2</sup>. De outro, há esperança – expressa no atual entusiasmo pela iniciativa e empreendedorismo sociais – de que a energia empreendedora, impulsionada e guiada pelos mercados, possa ser redirecionada para a tarefa de abordar e encontrar soluções para importantes problemas sociais de que o governo descuidou<sup>3</sup>.

Uma segunda parcela do entusiasmo pelo setor privado não provém, apenas, da fé nos mercados, mas também da descoberta e do desenvolvimento do poder que Bill Drayton, da Ashoka, descreve como o “setor cidadão”<sup>4</sup>. Sua visão sobre o “setor cidadão” inclui vários empreendimentos criados e liderados por indivíduos que se autorizam a agir em prol da melhoria da sociedade. Alguns desses empreendimentos operam como entidades econômicas que ampliam as oportunidades que advêm da participação no mercado para grupos e indivíduos excluídos desse processo. Outras iniciativas do “setor cidadão” funcionam como associações civis de auto-ajuda que auxiliam no restabelecimento da dignidade individual e na construção da solidariedade

coletiva entre grupos oprimidos e excluídos. E incluem organizações explicitamente políticas que buscam influenciar tanto o governo como as empresas no sentido de incentivá-los a atuar em prol do interesse público.

Considerando a decrescente fé no governo e a crescente confiança nas instituições privadas voluntárias – com e sem fins lucrativos – para melhorar a qualidade de vida individual e coletiva, é bastante natural que se busquem “parcerias público-privadas” para preencher esse vácuo deixado pelo governo. Portanto, não surpreende o fato de que tenha surgido um discurso público enfatizando o grande potencial das parcerias público-privadas para compensar a deficiência no trato de importantes problemas sociais e aumentar a efetividade dos serviços prestados pelo governo.

O propósito deste breve trabalho é avançar um pouco em direção ao desenvolvimento de um marco analítico que ajude a avaliar as parcerias público-privadas, tanto à luz do conceito geral, como de propostas específicas concretas. É difícil ser contrário à idéia de que tais parcerias podem ajudar governos em dificuldade nos seus esforços para promover a prosperidade econômica, a sociabilidade e a justiça em seus países específicos. Confesso, porém, que me sinto pouco à vontade em relação a esses arranjos emergentes. Mais especificamente, temo que o aspecto público desses arranjos seja, na prática, vencido pelo aspecto privado. Em outras palavras, receio que o público fique a ver navios.

Penso que isso ocorre por, pelo menos, três motivos. Primeiro, o lado público não tem clareza sobre o que se supõe que ele deva pedir ou proteger nessas parcerias. Em segundo lugar, o público está, de certa

forma, comprometido, desde o início, em fazer com que seus propósitos consigam satisfazer tanto o lado privado quanto o público. Por esta razão, o lado público é representado de forma um pouco menos efetiva do que deveria. Em terceiro lugar, o lado público não entende, tão bem quanto o privado, como conduzir a negociação em questão e enfrenta dificuldades para responder às jogadas estratégicas do parceiro privado.

Iniciarei com um breve caso para ilustrar o problema de modo geral e, em seguida, desenvolverei um marco analítico para ajudar o setor público a aprender como realizar suas responsabilidades de *due diligence* (checagem) de forma mais eficiente.

### O caso do projeto de desenvolvimento Park Plaza

No final dos anos 1960, na cidade de Boston, um empreiteiro privado chamado Mort Zuckerman concebeu um plano para desenvolver uma parte bastante deteriorada da cidade<sup>5</sup>. O terreno que o interessava era ocupado por empresas dilapidadas e boates barulhentas e decadentes. Ainda que alguns pequenos empresários ganhassem a vida com os poucos empreendimentos que ali sobreviviam, e que alguns indivíduos gostassem de frequentar os bares e as boates de strip-tease do local, a maioria dos cidadãos da cidade considerava muito pouco significativa a contribuição daquela área à vida econômica, social e política da comunidade. Zuckerman tinha uma visão alternativa sobre as atividades físicas, econômicas e sociais que poderiam ali ocorrer. Ele previu um hotel moderno, prédios comerciais e sólidos projetos empresariais, que atrairiam indivíduos de toda a cidade, da região e até mesmo do mundo.

Ele compartilhou sua visão de um empreendimento privado significativo para essa área com a Agência de Reurbanização de Boston (BRA), órgão governamental local encarregado de orientar o desenvolvimento físico e econômico da cidade. A Agência gostou do que ouviu e denominou o local que interessava a Zuckerman de “área de reurbanização do Park Plaza”. A BRA solicitou a empreiteiras privadas propostas para reurbanizar a área,

***“As PPPs mais simples são aquelas em que o governo inicia com um propósito público bem definido e busca, então, a ajuda de parcerias privadas para realizá-lo. Ou seja, é a terceirização”.***

de modo a aumentar o seu valor para os habitantes de Boston. O projeto de Zuckerman ganhou a concorrência, e o plano proposto por ele foi rapidamente aprovado pela BRA, pelo prefeito de Boston e pela Câmara de Vereadores. O projeto, então, foi encaminhado ao Departamento de Assuntos Comunitários do Estado de Massachusetts (DCA) para aprovação.

O plano foi encaminhado ao DCA porque somente esse departamento poderia aprovar planos de reurbanização nos quais o domínio eminente do Estado deve ser exercido. O domínio eminente permite ao Estado tomar uma propriedade para fins públicos, contanto que uma compensação razoável seja paga ao proprietário. Do ponto de vista de Zuckerman e da BRA, o domínio eminente era crucial para o sucesso da empreitada. Se Zuckerman tivesse que negociar com cada proprietário de terras na área de reurbanização, e o projeto não pudesse ser realizado até que todos concordassem, haveria forte incentivo para que cada proprietário impusesse um preço muito alto, uma forma de vetar a iniciativa sem precisar exercer veto definitivo ao projeto como um todo. Foi exatamente para superar tais dificuldades que os legisladores estaduais delegaram aos órgãos de reurbanização autoridade limitada para o exercício do domínio eminente, de forma a elevar as taxas de desenvolvimento econômico urbano.

Contudo, como essa autoridade para retirar a propriedade privada de alguém representa o exercício de um poder estatal bastante significativo, o legislativo condicionou sua aplicação ao cumprimento de seis critérios: 1) o projeto não poderia ser realizado unicamente pela iniciativa privada; 2) o plano proposto deveria ser “consistente com necessidades concretas da comunidade”; 3) o plano de reurbanização proposto deveria ser financeiramente sólido; 4) a área proposta para a reurbanização deveria estar deteriorada; 5) o plano de reurbanização deveria ser “suficientemente completo”; e 6) deveria haver um plano aceitável para realocar os indivíduos afetados negativamente pela reurbanização proposta.

Essas condições representavam um esforço do legislativo para assegurar que um interesse público – nesse caso, a autoridade do Estado – não fosse utilizado de forma irresponsável, mas, sim, para criar algo que tivesse, de fato, valor público. Não queriam que o poder do Estado fosse utilizado em situações em que o mercado, sozinho, pudesse alcançar o mesmo resultado, tampouco que fosse utilizado somente para aumentar o lucro de um empreendimento privado. Se a situação pedia o exercício do poder estatal, algo de valor público teria de advir disso. O que constituía, assim, o valor público a ser produzido? Aparentemente, algo “consistente com necessidades concretas da comunidade”, “financeiramente saudável”, que possa reduzir a “degradação” e que atenda às necessidades dos indivíduos que fossem deslocados pelo projeto. Cada um desses conceitos poderia ser visto não apenas como um critério jurídico a ser atendido, mas, também, como uma dimensão do valor público a ser almejada por meio do uso da autoridade pública.

O responsável pela revisão e aprovação ou rejeição da proposta no estado era um homem chamado Miles Mahoney, comissário do Departamento Estadual de Assuntos Comunitários. Importante dizer que, embora Mahoney tivesse sido nomeado e pudesse ser removido de seu cargo pelo governador, este não tinha autoridade para aprovar ou desaprovar diretamente o plano. O Legislativo de Massachussetts delegara a competência para o exercício do domínio eminente explicitamente ao comissário do Departamento Estadual de Assuntos Comunitários. Somente um documento de aprovação com a assinatura de Mahoney permitiria a Zuckerman e à BRA invocar o uso do domínio eminente para lançar seu ambicioso projeto.

Uma proposta para o desenvolvimento de três dos cinco lotes incluídos na área de reurbanização do Park Plaza foi submetida à revisão de Mahoney. Os três lotes selecionados para o empreendimento imediato eram visivelmente de maior valor econômico. Os outros dois, nos quais estava localizada grande parte da desagradável deterioração, estavam programados para uma etapa posterior. A grande dificuldade do projeto era que o plano não incluía um compromisso firme, por parte da empreiteira privada, de prosseguir o desenvolvimento dos lotes economicamente menos lucrativos após a finalização dos três lotes iniciais. O plano financeiro do empreendimento também era um tanto superficial. Parecia que pouca atenção havia sido dada à realocação dos indivíduos que seriam prejudicados pelo empreendimento. Assim, o plano parecia deficiente em relação a praticamente todos os critérios estabelecidos.

Mais importante: do ponto de vista de Mahoney, parecia haver poucos aspectos que ele, pessoalmente, considerasse como de valor público no negócio. A visão que ele tinha da missão de sua agência estava focada em assegurar que os indivíduos carentes que haviam suportado os ônus de tentativas anteriores de reurbanização pudessem administrar o ritmo e participar dos benefícios dos projetos que passavam por seus bairros. O Park Plaza não era um desses projetos que prejudicariam seriamente a comunidade de moradores carentes, mas Mahoney não conseguia reconhecer na proposta um benefício público. Parecia-lhe, simplesmente, que um empreiteiro privado estava pedindo-lhe para usar a autoridade do Estado e realizar um projeto que beneficiaria economicamente o empresário e seus parceiros, e, eventualmente, a cidade, mas que

acrescentaria muito pouco em termos de valor público.

Mahoney defrontou-se, então, com a seguinte pergunta: ele deveria fazer parte dessa parceria público-privada, disponibilizando o exercício do domínio eminente para os propósitos expressos no plano já apresentado para o Park Plaza ou deveria negociar algo de maior valor público, correndo o risco de afugentar o empreendedor?

### **Diferentes formas de parcerias público-privadas**

O caso do Park Plaza representa uma forma um tanto antiquada de parceria público-privada: o tipo que foi importante para o desenvolvimento econômico urbano ao longo de, pelo menos, um século. Não difere muito daquelas formas de parcerias público-privadas que foram utilizadas durante os últimos quatro séculos para construir o mundo que hoje habitamos.

### **Parcerias público-privadas de apoio ao desenvolvimento econômico**

Afinal, foram as parcerias público-privadas que apoiaram as explorações do ocidente e o desenvolvimento do comércio, tanto com o Novo Mundo como com o Extremo Oriente. Foram elas que desenvolveram a infra-estrutura econômica moderna desse Novo Mundo – ferrovias e rodovias aproximaram florestas e cereais das cidades e dos mercados europeus, barragens preveniram enchentes danosas, hectares de terras aráveis foram abertos, a energia hidrelétrica chegou a vilarejos rurais e assim por diante. Em inúmeros projetos desse tipo, as ambições governamentais de expandir o território e a base de recursos que



beneficiariam seus cidadãos estavam alinhadas aos fundos, às motivações e à capacidade da iniciativa privada para realizar esses objetivos. A própria idéia de corporação pública nasceu de esforços patrocinados pelo Estado para promover o desenvolvimento econômico nesses novos domínios.

Em outros exemplos históricos notáveis, as parcerias público-privadas foram organizadas em torno de projetos científicos estruturados para o avanço do conhecimento básico ou para a resolução de importantes problemas práticos. Um livro recente documenta os esforços realizados pelo governo britânico ao incentivar pesquisas científicas para descobrir um meio viável de determinar a longitude de uma embarcação em alto mar<sup>6</sup>. Também ressaltam-se as parcerias público-privadas mais recentes dedicadas à prevenção de doenças, como a poliomielite e a AIDS.

O aspecto que se quer destacar é que a idéia das parcerias público-privadas não é nova. As organizações públicas há muito dependem das instituições privadas para alcançar seus objetivos. Ao longo da nossa história, o público e o privado vêm cooperando em grandes empreendimentos econômicos e no estabelecimento da ordem social.

### **Interdependência macro-institucional entre o público e o privado**

De fato, pode-se dizer que um governo é praticamente incapaz de agir sem alguma forma de parceria com o setor privado. O direito público, desenhado para proteger a propriedade e assegurar que as relações entre os cidadãos sejam ordenadas e justas, não poderia ser facilmente posto em prática sem a obediência voluntária e o controle

social informal de um setor privado que consente e propõe-se a fazê-lo. Bens públicos não podem ser produzidos, serviços públicos não podem ser prestados e condições sociais agregadas não podem ser asseguradas sem financiamento governamental, que é, em grande parte, provido pela apropriação da renda e da riqueza privada por meio da tributação. Sem dúvida, pode-se dizer que as formas mais antigas e comuns de parcerias público-privadas são aquelas oriundas da regulação governamental e taxação incidentes sobre os indivíduos para o alcance de propósitos públicos definidos coletivamente.

Pode-se, também, dizer que o setor privado é incapaz de uma ação efetiva sem a ajuda do governo. Sem a proteção governamental dos direitos à propriedade, há poucos incentivos para que os indivíduos empenhem suas mentes e suas energias na tarefa de produzir para outros ou em imaginar maneiras de alavancar esforços de um grupo de cidadãos em um processo organizado para produzir mais do que esse mesmo grupo faria por si só em uma ação não-coordenada. Sem o governo para fiscalizar contratos estabelecidos entre compradores e vendedores ou entre empregadores e empregados, seria difícil organizar os milhões de acordos estabelecidos entre estranhos que alimentam a energia geradora e as atividades associadas às economias de mercado.

Portanto, ainda que a maioria das sociedades modernas deseje fazer uma distinção marcante entre o setor público e privado, ela também tem de reconhecer que esses setores não são isolados um do outro<sup>7</sup>. Pelo menos no nível macro-institucional, eles convivem em uma relação complexa e interdependente para algumas de suas necessidades mais básicas.

### **A nova forma das parcerias público-privadas: micro-negociações realizadas entre os representantes de empresas privadas e públicas**

Essa macro-interdependência, porém, não é aquilo que hoje, em geral, definimos como parceria público-privada (PPP). O que entendemos hoje como PPP, a meu ver, são mais propriamente micro-arranjos: negociações específicas estabelecidas entre os representantes de organizações do setor privado, de um lado, e das organizações do setor público, de outro. São representantes que controlam os ativos e representam os interesses de órgãos públicos e privados específicos, que buscam arranjos cooperativos, nos quais cada parte pode fazer melhor (nos seus próprios termos) do que faria agindo por conta própria.

Essas parcerias podem assumir diferentes dimensões. Podem ser maiores ou menores de acordo com os recursos envolvidos e controlados pelo acordo. Algumas – como aquelas que envolvem decisões sobre como utilizar melhor as terras de propriedade do governo – podem envolver bilhões de dólares e mudar as condições físicas e sociais de vastos territórios. Outras – como as ações de um departamento de polícia no intuito de ajudar uma comunidade a restaurar o sentimento de segurança ao unir-se a ela para dar fim ao comércio de drogas nas ruas – são bem menores.

As parcerias também podem ser mais ou menos complexas de acordo com o número de partes e do tipo de ativos, recursos e atividades que estão em jogo na negociação. Algumas podem envolver apenas dois representantes de duas empresas diferentes – é o caso de um agente de compras do governo que deseja comprar mesas de um fornecedor de

material para escritório. Outras – tais como aquelas formadas para lidar com a violência juvenil ou para restaurar a ordem em uma comunidade tomada por conflitos étnicos – podem envolver coalizões de dezenas de organizações de diferentes níveis e setores da sociedade. Algumas podem tratar de transações financeiras simples, como uma compra e venda, por exemplo, quando uma empresa privada se oferece para adquirir ativos do governo

***“Quando um acordo é feito entre atores públicos e privados, pode-se supor que cada pessoa melhorou de alguma forma a sua condição, em comparação com a não realização do negócio”.***

ou quando o governo contrata entidades privadas para produzir bens e serviços públicos. Outras podem envolver trocas complexas de legitimidade e influência de um grupo para garantir a legitimidade e influência de outro. É o que ocorre, por exemplo, quando um órgão governamental busca um relacionamento de trabalho mais próximo com uma comunidade que se afastou do governo ou quando uma

empresa privada busca assegurar seus investidores e clientes de que ela atuou, em determinada transação, de forma adequada e com a aprovação governamental.

Às vezes, a iniciativa de formar a parceria parte do parceiro privado; em outras, do parceiro público. Às vezes, a grande maioria de recursos vem do setor privado; em outras, do público. Às vezes, o parceiro privado faz muito dinheiro com o negócio; em outras, o governo abocanha a melhor parte dos benefícios.

### **Negociação público-privada como principal característica das parcerias público-privadas**

Ainda que as negociações público-privadas variem muito, uma característica-chave de todas é que elas são tipicamente desenvolvidas por meio de algum tipo de negociação entre aqueles que controlam os ativos no setor privado, para fins privados, e aqueles que controlam os ativos no setor público, para fins públicos. Desejo, aqui, focar as parcerias público-privadas como negociações e acordos estabelecidos entre representantes da iniciativa privada e do setor público, por três motivos.

Em primeiro lugar, ao caracterizar esse tipo de parceria como negociações, quero enfatizar sua natureza voluntária. O argumento é que um dos aspectos que distingue a idéia de parcerias da iniciativa privada de outras relações entre o setor público e o privado é que cada uma das partes pode deixar as negociações, se assim o desejar<sup>8</sup>. Elas não são obrigadas a participar. Conseqüentemente, cada parte precisa obter da negociação o suficiente para atender os seus próprios objetivos, para estar disposto a entrar em acordo. Isso, por sua vez, significa que os acordos feitos podem ser e são avaliados do ponto de

vista de cada parte da negociação. Nós, cidadãos, que estamos fora da negociação, podemos ficar mais ou menos satisfeitos com o acordo realizado e imaginar que o lado público do acordo deve ser dominante e maximizado na transação. O mais importante, porém, é que nenhuma negociação que exija consentimento voluntário das partes vingará, a não ser que cada parte possa melhorar a sua posição nos seus próprios termos.

Em segundo lugar, ao qualificar as parcerias público-privadas como negociações estabelecidas entre representantes, é importante lembrar das poderosas técnicas de análise de negociações para ajudar a compreender como os acordos são construídos e avaliados<sup>9</sup>. Isso nos permite examinar sistematicamente o que pode ser descrito como a estrutura da negociação: as partes, os seus interesses, os recursos e as ações que as partes se comprometem a realizar e a maneira como o acordo distribui os ônus e os benefícios de cumprir o acordo e concretizar suas ambições. Permite, também, olhar de perto como os riscos associados a possíveis fracassos do acordo são distribuídos.

Em terceiro lugar, é importante enfatizar a característica processual desses acordos, especialmente pelo fato de que eles, em geral, acontecem em um contexto institucional e por meio de processos que diferem significativamente daqueles de que nos valem para assegurar que poderes e bens públicos estão sendo, de fato, utilizados para fins públicos. De modo geral, pode-se dizer que os poderes e bens do governo são empregados quando o legislativo age, quando um órgão regulador propõe uma nova regulamentação após a realização de algum tipo de audiência administrativa ou quando um tribunal julga determinado caso. Mas os acordos, negociados por

representantes do setor público em nome da população, não são como esses processos. Eles são muito menos formalizados, menos públicos, menos transparentes e menos representativos. Esse ponto, a meu ver, é relevante porque o poder e os bens públicos não estão menos comprometidos quando representantes governamentais estabelecem acordos para criar parcerias público-privadas do que quando um órgão legislativo decide tributar ou regular os cidadãos para produzir determinado resultado social ou quando um tribunal decide ser procedente a demanda apresentada por um indivíduo contra o governo. O fato de poderes e bens governamentais coletivos serem utilizados em parcerias público-privadas e o fato de instituições e processos, pelos quais esses acordos são construídos serem menos formalizados e transparentes cria um problema não apenas sobre a substância do acordo realizado (se ele é eficiente, para atingir os propósitos das partes, e justo na maneira como os ônus e os benefícios são divididos) mas, também, sobre a legitimidade do acordo (se ele foi construído a partir de um processo que tenha levado em conta os interesses dos cidadãos, tendo em vista a autoridade e o dinheiro públicos nele comprometidos). Isso também levanta algumas perguntas importantes sobre práticas a que os servidores públicos precisem recorrer para criar parcerias público-privadas eficientes, justas e legítimas, bem como sobre critérios que eles e os cidadãos devem utilizar para avaliar os acordos estabelecidos.

### **Parcerias e negociações na contratação de bens e serviços governamentais**

As parcerias público-privadas mais simples são aquelas que o governo inicia

com um propósito público bem definido e busca, então, a ajuda de parcerias privadas para realizá-lo. A forma mais simples desse tipo de acordo é a terceirização. O governo tem um propósito, algum dinheiro para gastar, e procura um ente privado que possa ajudá-lo a atingir seus objetivos a um custo menor do que atuando por conta própria. A parceria fica registrada no contrato redigido, que estipula resultados específicos em troca de um retorno financeiro específico.

Apesar de ser possível descrever tais relacionamentos como parcerias, há vários aspectos que merecem ser ressaltados em relação a esses arranjos. O primeiro deles é que parece haver predomínio dos propósitos governamentais. São eles que dão origem à negociação, que mobilizam a capacidade financeira para fazer a negociação. O ator do setor privado, normalmente, não é convidado a participar de uma busca conjunta por um problema e uma solução. O governo é quem decide qual problema deseja resolver e, muitas vezes, como resolvê-lo. A única questão é se a organização do setor privado deseja unir-se ao governo em seus esforços em troca de dinheiro do governo.

Contudo, essa descrição exagera significativamente quando trata da natureza das relações de contratação<sup>10</sup>. Os atores do setor privado têm voz, sim. Eles a utilizam para sugerir produtos aos órgãos governamentais. Se eles não forem bem-sucedidos junto aos órgãos, poderão, muitas vezes, dirigir-se a alguém acima, na “cadeia alimentar” política, contatando legisladores ou executivos eleitos. Às vezes, os parceiros do setor privado são abertamente convidados a desenvolver conceitos. O governo aceita idéias que não foram solicitadas. Portanto, muitas vezes, há muito mais “toma-lá-da-cá” na definição dos

propósitos das relações de contratação do que sugere um modelo excessivamente simplificado de compras e contratações governamentais. Parece ser mais recomendável mudar a nossa imagem de contratação governamental, como um mero esforço para comprar barato, para um modelo de parceria, no qual haja certo grau de exploração, inovação e solução conjunta de problemas.

Por outro lado, também vale ressaltar que as partes envolvidas na negociação não compartilham dos mesmos objetivos. A organização privada pode ser indiferente à meta alcançada e estar interessada somente no dinheiro a ser obtido por seus esforços para produzir o que o governo deseja. E, de fato, os parceiros do setor privado podem querer ganhar dinheiro com o governo, colocando um preço muito acima dos seus custos sobre produtos e serviços e transferir os riscos para o governo. Uma função importante do agente de compras governamental é evitar que isso aconteça. A princípio, o responsável pelas compras não está interessado no bem-estar do contratado, mas, basicamente – pode-se dizer quase exclusivamente – em utilizar a capacidade do contratado para realizar o fim público ao menor custo possível para o governo. Se ele puder encontrar uma maneira de comprar em margem ao invés de pagar o custo integral ou de passar o risco para o fornecedor privado, ele tem o dever de ofício de fazê-lo.

No fim, ambas as partes desejam um acordo, o que torna a parceria uma idéia plausível. Mas elas prefeririam um acordo nos seus próprios termos. As partes podem não chegar a um ajuste que atenda aos interesses de ambos por não terem conseguido obter o suficiente do acordo e, assim, sentir que a negociação foi justa. Não

tiveram a impressão de que poderiam confiar em seu parceiro no futuro diante da perspectiva de ter de renegociar os termos à medida que os eventos tomavam um curso imprevisível.

### **Parcerias e negociações no incentivo ao cumprimento das regulações**

Um segundo tipo de parceria público-privada ocorre no contexto de um ambiente regulatório<sup>11</sup>. Nesse caso, o governo, mais uma vez, tem um propósito bem claro. É provável que, aqui, também, sejam estabelecidos alguns meios específicos pelos quais o governo precisa atingir seus objetivos. E essas expectativas e solicitações específicas recairão sobre organizações determinadas, em contextos específicos, para atender padrões regulatórios. Nas burocracias tradicionais do tipo comando-e-controle, a história terminava mais ou menos por aí. Mas no admirável novo mundo das parcerias público-privadas, este é apenas o início.

No mundo de hoje, guarda-se a expectativa de que o objeto da regulação possa apresentar uma proposta que, de alguma forma, seja melhor para todas as partes do que a ação específica prevista na norma reguladora geral. Os alvos dos esforços regulatórios podem conhecer uma forma menos onerosa de atingir o mesmo objetivo regulatório ou podem sugerir um método que não apenas reduza seus custos, mas cumpra algum outro propósito do governo ou da comunidade local. Ou, o que é mais complexo, eles podem ter uma explicação sobre por que o objetivo regulatório desejado pelo governo, em um setor específico, deveria ser considerado menos urgente ou pouco relevante face aos custos impostos, devendo, portanto, ser isentos não apenas da obrigação de usar um meio específico para atingir o objetivo

regulatório, mas também da própria obrigação de cumpri-lo.

Em resumo, os atores privados regulados pelo governo começam a negociar um acordo novo e diferente daquele incorporado de forma genérica por normas reguladoras “no atacado”. Os reguladores do governo são solicitados a fazer exceções em nome da melhoria do valor geral da parceria.

Isso se parece ainda menos com uma parceria do que com uma contratação governamental. Um grande motivo é que o governo não está se propondo a comprar algo de um fornecedor disposto a fazê-lo. O governo está forçando um ator privado a contribuir para um objetivo público sem necessariamente receber qualquer compensação por seus esforços. A autoridade governamental, e não o dinheiro governamental, está sendo utilizada para atingir um objetivo por meio de uma parceria público-privada, e o parceiro privado pode não ter outra escolha senão concordar (correndo o risco de multas ou prisão, caso deixe de fazê-lo). Essa é uma diferença importante, mas não chega a ser uma diferença que acontece do dia para a noite.

Em transações regulatórias, os atores privados têm as mesmas oportunidades de tentar influenciar servidores governamentais a respeito do que deve ser produzido e de qual forma. Eles têm o direito de colocar que as circunstâncias que enfrentam são diferentes e que os interesses públicos como um todo (tanto o que o governo está tentando realizar como ator público, como o que os parceiros privados estão tentando realizar como ator privado, também membro da sociedade) podem avançar de maneira diferente daquela solicitada pelo governo. Caso não estejam satisfeitos, eles têm o direito de buscar uma

solução no topo da “cadeia alimentar política” ou ir aos tribunais e solicitar reparação. Eles sempre têm, também, a opção de resistir às demandas do governo ou simplesmente abandonar as atividades do governo que considerem injustas, ineficientes ou ilegítimas.

Mas o que mantém viva a idéia das parcerias público-privadas, até mesmo sob circunstâncias regulatórias, é a crença de que ambas as partes – a pública e a privada –

***“Valor público pode ser o que nós fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar usando os poderes do Estado”.***

podem sair-se melhor se tiverem autorização para buscar um tipo de acordo um pouco diferente do que aquele sendo proposto pelo governo. O ar pode se tornar mais limpo a um custo menor para a empresa privada e com menos danos à economia local. Um local de trabalho pode tornar-se mais seguro e mais confortável para os trabalhadores, a um custo menor para o empregador, se os trabalhadores e

a empresa puderem negociar longe da possibilidade de uma ação regulatória ameaçadora, que imponha um padrão de segurança arbitrário. Até o ponto em que esses acordos podem ser mais eficientes em produzir resultados positivos para ambos os parceiros – público e privado –, mais justos em distribuir os custos e os benefícios de um esforço conjunto e mais legítimos aos olhos daqueles que participam da negociação e da sociedade em geral, sim, pode-se atribuir muito valor a tais parcerias.

### **Negociações em torno dos usos privados de bens economicamente mensuráveis e controlados pelo governo**

Um mundo diferente é aquele onde as instituições privadas buscam fazer valer os seus propósitos por meio do governo. Foi o caso do Park Plaza. Mortimer Zuckerman, um empreiteiro privado, tenta usar o poder de domínio eminente para ajudá-lo a reunir lotes de terras que poderiam ser utilizadas para um projeto de desenvolvimento urbano de grande escala. Seu plano, se executado com a ajuda do governo, poderia produzir muitos resultados que os cidadãos de Boston e seus representantes eleitos perceberiam e usufruiriam como benefícios públicos. Uma área conhecidamente deteriorada, onde as drogas e o crime prosperavam, poderia ser reabilitada de modo a incentivar atividades econômicas, sociais e culturais muito mais saudáveis. O valor econômico dos imóveis, bem como sua base tributária, aumentaria, permitindo à cidade compartilhar dos benefícios econômicos propostos por Zuckerman. Os grandes investimentos em construção civil gerariam um *boom* bem-vindo no setor da construção civil e para seus trabalhadores.

O próprio Zuckerman poderia atribuir valor a esses benefícios públicos, bem como aos benefícios materiais privados que ele espera obter para si e para seus parceiros investidores.

Como representante de uma empresa privada com fins lucrativos, porém, o que Zuckerman mais espera obter desse acordo é um significativo benefício para si. Ele espera ganhar muito dinheiro, de forma que tanto ele como seus investidores possam gastar para seu bem-estar material particular. Tudo que ele precisa para produzir os benefícios, tanto privados quanto públicos, é ser autorizado a usar um pouco de autoridade governamental para ajudar a reunir os lotes de terras e receber um pouco de dinheiro público para ajudar a criar a infra-estrutura pública adequada para a urbanização do local, ruas, sistemas de esgoto, etc.

Em sociedades liberais, é comum pensar que o governo não deve deter e não detém – a propriedade de bens, que tenham valor econômico em trocas comuns de mercado, e que o governo é um juiz das transações econômicas, e não um participante de peso em tais transações. Porém, o fato é que o governo, muitas vezes, detém ativos e poderes de valor econômico extraordinário e, portanto, torna-se o foco de intenso interesse por parte do setor privado.

Isso fica óbvio se considerarmos o poder de decisão do governo para tributar e regular como um tipo de ativo que pertence ao governo, tendo em vista que esse poder pode e é utilizado para dar forma às transações econômicas e de mercado. A política tributária é utilizada, hoje, não somente para encontrar a maneira mais fácil e justa de garantir receita aos governos e aos seus propósitos, mas também para criar incentivos para que os

atores econômicos “internalizem” alguns custos públicos associados às suas atividades. A política regulatória também é utilizada pelo governo para internalizar custos e benefícios sociais em transações econômicas comuns e para alterar o que é produzido pelo mercado e a maneira como os ônus e os benefícios são distribuídos entre os vários grupos que compõem a sociedade. Se pensarmos a autoridade governamental como sendo uma propriedade do governo e se percebermos que o uso da autoridade fiscal e regulatória altera o que é produzido nos mercados, então, conseqüentemente, certos usos específicos da autoridade governamental geram um benefício econômico calculável. Os atores econômicos podem ser favorecidos ou prejudicados pelo uso que o governo faz de seus poderes fiscal e regulatório. O nível até o qual esses atores são favorecidos ou prejudicados é aquele até o qual o governo tem algo a negociar economicamente com o setor privado. A pergunta importante, então, é o que o setor público deve negociar com o setor privado.

É claro que o governo é um ator econômico poderoso não apenas quando impõe tributos e normas reguladoras, mas também, quando usa seu considerável poder econômico para dar forma ao mundo em que vivemos. O governo controla um enorme fluxo de poder de gasto, que direciona propósitos públicos por meio dos mercados privados, da mesma forma que os gastos dos consumidores direcionam propósitos privados por meio de mercados privados. O governo é um grande comprador e o que ele decidir comprar no mercado privado tem um profundo efeito sobre o que o mercado produz. Parte desse efeito é direto: se o governo desejar comprar

submarinos, escolas e serviços de atenção para idosos e se decidir autorizar que fornecedores privados concorram para prestar esses serviços, canalizando seus recursos por meio de contratos com fornecedores privados ou com a concessão de vales para beneficiários individuais, o mercado entrará em ação e produzirá tais bens e serviços, nas quantidades e nos formatos que o governo incentivou.

Outro efeito importante é indireto: o que o governo escolhe para prover e alterar as opções que os atores privados presentes no mercado escolhem para fornecer ou comprar com seus próprios recursos. Se o governo fornece um sistema de educação profissionalizante de alta qualidade, as empresas privadas precisarão fornecer menos treinamento a seus funcionários. Se o governo oferecer benefícios aos aposentados, as empresas privadas não terão de fazê-lo. Se o governo ofertar mecanismos e serviços para fazer cumprir suas leis, garantindo a proteção da propriedade privada e o devido cumprimento dos contratos, as empresas não precisarão gastar dinheiro com essas atividades.

O governo também detém grande poder econômico como fiador de transações financeiras<sup>12</sup>. De fato, garantias para empréstimos e atividades de seguros representam um domínio no qual as economias de escala, bem como os benefícios públicos associados à atividade de segurar indivíduos contra acidentes imprevisíveis em suas vidas econômica e social são tão grandes que se pode concluir que o governo tem uma vantagem econômica natural como fornecedor desses bens e serviços. Não é preciso ir muito longe, contudo, para ver que a disposição e a capacidade do governo para garantir empréstimos são um ativo atraente e economicamente mensurável, que chama



a atenção dos atores econômicos privados interessados em proteger a si próprios de riscos inaseguráveis.

O governo é, ainda, um importante dono de propriedades físicas – vastos espaços de vida selvagem com valiosos recursos em madeira e minerais, parques municipais, piscinas, campos de golfe, enormes estoques de resíduos sólidos e, em algumas cidades, grande número de prédios abandonados por seus proprietários. Como dono desses bens físicos, que têm valor econômico tanto positivo quanto negativo, o governo, mais uma vez, torna-se o foco da atenção de particulares que gostariam de colocar as mãos em parte dos bens valiosos, se o preço for apropriado e, também, de não pagar sua parcela pelo tratamento dos ativos negativos do governo.

Tendo em vista que o governo detém e faz uso da autoridade fiscal e regulatória – que tem valor econômico – e que é um importante consumidor de certos tipos de bens e serviços, e que pode oferecer seguro contra perdas e que é dono de bens físicos, ele age no mercado como um ator econômico, bem como, fora ou acima dele, como ator governante. Como participante do mercado, suas atividades economicamente importantes tornam-se o foco da atenção de atores privados que gostariam de usufruir dos poderes e ativos do governo. Estes apresentam-se, como Zuckerman o fez, com propostas bastante razoáveis sobre como tais poderes e ativos podem ser utilizados, tanto para o benefício privado quanto público. O governo pode ser convidado a fazer parte de um acordo a partir da iniciativa do setor privado, assim como o setor privado pode ser convidado a participar de uma negociação a partir da iniciativa do governo.

### **O locus da iniciativa é importante para a formação do acordo?**

Na análise acima, os tipos de parcerias público-privadas são diferenciados uns dos outros, basicamente em termos de qual lado toma a iniciativa para propor a parceria: o governo começa com seus propósitos e encontra um uso para entidades privadas; ou o setor privado inicia com os seus propósitos e encontra um uso para os poderes e os ativos dos órgãos governamentais. Essa é uma maneira natural de pensar a respeito desses acordos porque, muitas vezes, acredita-se que uma iniciativa está fortemente associada à questão de quem está mais interessado no negócio, ou cujos propósitos irão dominar a formatação do acordo. Assim, aqueles, dentre nós, que estão preocupados com a capacidade dos atores de influenciar e corromper o governo, sentem-se melhor quando o governo toma a iniciativa de criar uma parceria público-privada por meio de um contrato ou de algum tipo de regulamentação. Aqueles, dentre nós, que pensam que o setor privado é muito mais criativo e imaginativo para encontrar formas de utilizar o poder governamental na realização de propósitos públicos importantes (com potencial suficiente para interessar atores privados) sentem-se muito melhor quando a iniciativa para uma parceria parte do setor privado.

Mas pode ser um grande erro confundir a idéia de tomar a iniciativa para conversar a respeito de um acordo com a de ter o propósito dominante ou ser o principal beneficiário do acordo. Muitas vezes, tomar a iniciativa para propor uma negociação pode sinalizar uma certa fraqueza na sua posição de barganha. O iniciador pode precisar do acordo muito mais do que o parceiro passivo. Ao

perceber que isso acontece, o parceiro, aparentemente passivo, muitas vezes, pode ser muito efetivo em formatar o acordo segundo o seu próprio desejo e obter benefícios significativos.

Conseqüentemente, ao analisar as parcerias público-privadas, pode ser menos importante preocupar-se com a questão de quem é a iniciativa. Em vez disso, é melhor ocupar-se com o que um acordo específico de fato produz e como são distribuídos os custos e benefícios dessa produção conjunta. Para avaliá-lo como eficiente, justo e legítimo, temos que analisar a estrutura dos acordos à medida que eles evoluem, e seu desempenho à medida em que são executados – ao invés de olharmos para a história da sua evolução. Pode não haver nenhuma relação importante entre quem o iniciou, de um lado, e os propósitos de quem dominou o acordo ou quem acabou ficando com um maior retorno (absoluto ou relativo) do que o outro.

### **Analisando a estrutura dos acordos público-privados**

Ao analisar a estrutura dos acordos, é natural, primeiro, olhar para o que cada ator ganha com ele. Ademais, por tratar-se de parcerias, e não de relações adversárias, muitas vezes, deseja-se começar a análise argumentando que o acordo é uma situação de “ganha-ganha”, e que um dos aspectos que o torna assim é o fato de que todos os atores envolvidos “compartilham objetivos”. Essas idéias são importantes para possibilitar e impulsionar a formação de muitas parcerias público-privadas criadoras de valor. Mas antes de concluir que os aspectos “ganha-ganha” desses acordos não exigem uma inspeção minuciosa da distribuição de benefícios, ou que objetivos compartilhados são uma

condição necessária ou suficiente para que esses acordos sejam firmados, pode-se pensar de uma maneira um pouco mais crítica a respeito dessas idéias tão comuns.

### **“Ganha-ganha” e a distribuição dos benefícios da cooperação**

Há um aspecto importante sob o qual todos os acordos bem-sucedidos precisam ser analisados como “ganha-ganha”. Na teoria da negociação, aprende-se, como princípio, que nenhum ator voluntariamente concordará com um acordo que o coloque numa situação pior do que se o acordo não fosse firmado<sup>13</sup>. Supõe-se que sempre há algo que um ator pode garantir para si na ausência de um acordo. Essa condição é descrita, analiticamente, como “a melhor alternativa a um acordo negociado”, estando presente para cada um dos atores envolvidos.

É claro, a melhor alternativa a um acordo negociado poderia ser péssimo do ponto de vista de um dos atores. E poder-se-ia dizer que essa pessoa “precisava” do negócio muito mais do que as demais. Essa necessidade, de alguma maneira, teria coagido a parte em desvantagem a aceitar um acordo que não era especialmente vantajoso para ela, ou especialmente justo na maneira como os benefícios da cooperação foram divididos.

Porém, é verdade que uma das partes integrantes sempre pode desistir do acordo e que não escolherá entrar em um negócio, a não ser que esse a deixe numa situação pelo menos um pouco melhor do que ela estaria sem o acordo. Conseqüentemente, quando um acordo é feito entre atores públicos e privados, pode-se supor que cada pessoa melhorou de alguma forma a sua condição, em comparação com a não realização do negócio.

O que essa observação desconsidera é a questão de quão melhor ficou cada uma das partes do acordo/negócio e, em especial, como o ônus e os benefícios associados ao acordo foram distribuídos entre os atores. Um negócio, realizado entre representantes do setor público e da iniciativa privada, impõe deveres e confere privilégios a cada uma das partes. Esses deveres e privilégios são rapidamente convertidos em custos e benefícios materiais, avaliados pelos atores envolvidos.

Um exemplo seria o caso do Park Plaza. Zuckerman buscou obter de Mahoney o privilégio de usar o poder de domínio eminente do estado para ajudá-lo a executar seu projeto de reurbanização. Mahoney, por sua vez, buscou extrair, de Zuckerman, a produção de alguns benefícios publicamente desejados em troca de conferir-lhe o uso da autoridade estatal.

Deve ficar claro que há muitos grandes acordos que permitiriam a cada um deles (atuando em sua função social específica) sair-se melhor do que o faria sem o negócio<sup>14</sup>. Zuckerman poderia ser persuadido a fornecer mais ou menos benfeitorias públicas na forma de usos públicos atraentes, pagamento de impostos, empregos e moradia pública. Mahoney poderia aceitar diferentes versões desse acordo tão complexo. Todos os arranjos permitiriam a eles saírem-se melhor do que sem o acordo. Nesse sentido, todos os negócios são “ganha-ganha”. Mas os acordos irão diferir significativamente em termos de qual deles irá receber quanto do valor total do acordo e como este valor será distribuído entre os propósitos privados (e públicos), que Zuckerman valoriza e os benefícios (exclusivamente) públicos que Mahoney tinha a responsabilidade de produzir. Mesmo na situação ganha-ganha, uma parte pode ganhar um

pouco mais do que a outra. Esse pode ser o foco de uma preocupação pública, quando uma das partes da negociação está negociando em nome do poder público.

Também é importante observar que Zuckerman e Mahoney podem compartilhar alguns objetivos. O bom cidadão, bem como o bom comerciante, pode valorizar vários dos mesmos propósitos públicos que Mahoney tem a obrigação de defender em função de seu cargo. Mahoney, como servidor público, pode perceber o bem-estar pessoal e o valor puramente econômico do negócio que Zuckerman está propondo, como algo que Mahoney deveria estar interessado em apoiar da melhor maneira possível, dentro dos limites impostos por seu cargo. Mas é importante considerar que eles não compartilham os mesmos objetivos. Há coisas que Zuckerman realmente valoriza (como o alto retorno financeiro) e que Mahoney tem o dever de não valorizar em absoluto, ou de valorizar negativamente (ele não deve permitir que os poderes do estado sejam utilizados para prover “lucros exorbitantes” a um dado empreendedor). Há coisas que Mahoney valoriza (a exemplo da construção de moradias públicas, como parte do empreendimento) que Zuckerman não o faz (seja por pensar que são ruins por si só, ou achar que elas ameaçam o que ele efetivamente deseja, ou seja, um empreendimento privado altamente lucrativo). Ainda que valorizassem as mesmas coisas, eles poderiam atribuir pesos diferentes a elas. Em suma, Zuckerman e Mahoney não têm exatamente os mesmos interesses ou objetivos.

Assim, é importante que alguns objetivos compartilhados podem ajudá-los a encontrar e estabelecer um acordo mutuamente satisfatório, o fato de não compartilharem todos os objetivos não os

impossibilita de negociar de forma satisfatória. Eles podem diferir um do outro em relação ao que é importante e valioso produzirem juntos e, ainda assim, achar meios de cooperar. O motivo é que eles podem decidir agir com e em prol um do outro, de modo a dar a cada um o que lhe é importante (segundo seus próprios parâmetros) para que se mantenham no negócio. Segundo consta, Jack Sprat, que “não podia comer gordura” e sua esposa, que “não podia comer carne magra”, conseguiram encontrar um modo de cooperar a ponto de “limparem o prato”, ainda que (ou exatamente porque) discordassem profundamente sobre o que valia a pena ser comido<sup>15</sup>.

#### **Crítérios de avaliação a serem utilizados em parcerias público-privadas**

O fato de que as partes de um acordo podem apresentar tanto objetivos compartilhados quanto divergentes, e que o acordo a ser estabelecido irá produzir resultados que são avaliados de forma diferente pelas diversas partes, significa que será difícil realizar uma avaliação geral do negócio consumado. O motivo é que, nesses acordos, sempre há pelo menos três diferentes perspectivas, que se sobrepõem de alguma forma, que podem ser usadas para decidir se um acordo foi satisfatório ou não. A primeira perspectiva é a do ator privado: faz-se uma avaliação em termos de quanto se ganhou com aquilo que fora valorizado de acordo com os seus próprios termos. A segunda refere-se à parte pública: a avaliação é feita do ponto de vista de quanto do que o ator público valoriza foi recebido pelo acordo. A terceira perspectiva é a de algum ator externo, por exemplo, um cidadão, que avalia o acordo considerando o que

pareceu eficiente, justo e legítimo no acordo entre o representante público e o privado.

O que é confuso, em relação a esse processo de avaliação, são as relações imaginadas entre as diferentes perspectivas, pois não são inteiramente distintas. Ao se pensar no acordo público-privado como uma simples negociação entre duas partes iguais, parece natural avaliar o acordo em termos da perspectiva de cada parte. Contudo, quando de um lado da negociação encontra-se o governo, muitas vezes, opta-se pela perspectiva de valor que esse apresenta, mais do que os propósitos de um único ator. De um lado, freqüentemente, imagina-se que os propósitos do governo deveriam ser mais importantes do que os do ator privado; que os objetivos do ator privado deveriam render-se à urgência social da situação. Por outro lado, imagina-se que um governo liberal deveria estar tão preocupado com o bem-estar do ator privado envolvido na negociação, quanto com os propósitos agregados que busca alcançar. Mais precisamente, que o bem-estar e os interesses (sem mencionar os direitos) do ator privado sejam valorizados, honrados e considerados pelo governo, em sua avaliação do negócio, juntamente com os propósitos que o governo tem acima e além desses interesses. Em suma, às vezes, pensa-se que o governo deveria incorporar a perspectiva privada na avaliação pública da negociação.

Pode-se, também, imaginar uma reivindicação semelhante na direção oposta: que o ator privado deveria incorporar, em sua avaliação do negócio, os importantes propósitos públicos que o governo espera alcançar (e dos quais ele certamente pode beneficiar-se). Esse argumento é apresentado com menos freqüência.

Para tornar tudo isso um pouco mais concreto, é necessário retornar ao exemplo

do Park Plaza. Alguém pode argumentar que Mahoney não deveria ser indiferente nem hostil aos benefícios privados que ele estava sendo solicitado a considerar, mas deveria, ao invés disso, avaliá-los positivamente. Afinal, Zuckerman, seus parceiros investidores, os trabalhadores da construção civil que seriam empregados, os habitantes que receberiam moradias e os turistas que encontrariam atraentes hotéis para hospedarem-se – todos eram indivíduos, cujo bem-estar deveria ser motivo de consideração também por parte do estado. Sob essa perspectiva, Mahoney não deveria desdenhar dos benefícios econômicos do projeto proposto por Zuckerman. Ele deveria pensar no alcance desses benefícios como parte importante de seu dever. De fato, para que não restassem dúvidas a respeito, ele não dispunha apenas dos argumentos defendidos, nesse sentido, por Zuckerman, mas também dos argumentos de dois atores públicos-chave em relação ao valor público do plano proposto: a Câmara de Vereadores e o Prefeito de Boston, que concordavam que os interesses privados de Zuckerman eram quase idênticos aos interesses dos cidadãos de, pelo menos, Boston, se não do estado como um todo.

No entanto, pode-se também argumentar que a responsabilidade básica de Mahoney não é promover os interesses de Zuckerman em prol de sua própria riqueza privada, mas sim, um conjunto limitado de propostas públicas, sobre o qual ele é especificamente instruído a promover por meio de regulamentos que lhe permitem decidir como o poder eminente de domínio poderá ser usado. Ele deve ter certeza de que o plano será suficientemente completo e economicamente bem-sucedido, além de identificar quais serão os benefícios públicos e privados que

serão gerados. Deve satisfazer-se com a produção de alguns benefícios públicos para justificar o uso do poder público. Nesse sentido, o dever de Mahoney é restringir seus interesses à maximização desse conjunto especial de propósitos públicos estabelecidos pelo governo. Ele deveria ignorar o bem-estar de Zuckerman ou a contribuição econômica que o empreendimento proposto pode trazer à economia de Boston. Esses interesses serão resolvidos pelo próprio mercado. Mahoney é responsável apenas pelos propósitos que não serão promovidos pelo mercado e que, mesmo assim, são percebidos como sendo publicamente valiosos para a sociedade como um todo.

O interesse aqui é a questão de quais propósitos Mahoney está defendendo em seu encontro com Zuckerman. Ele pode defender apenas propósitos públicos, excluindo os interesses de Zuckerman; ou pode defender os interesses públicos que incluam os interesses de Zuckerman. Dependendo do que fizer, ele avaliará diversas propostas de forma diferente, sentindo-se mais ou menos satisfeito com os acordos específicos que são propostos.

É nesse estágio que a terceira perspectiva pode ser utilizada: a perspectiva dos cidadãos que observam o acordo e em cujo nome Mahoney supostamente está atuando. A perspectiva dos cidadãos é relevante nesse caso, pelo menos, porque o poder coletivamente detido pelo estado está sendo utilizado na negociação. Os cidadãos foram ouvidos por meio de seus representantes eleitos na construção da legislação que orienta Mahoney quanto às questões que ele deve exigir como condições a serem cumpridas antes de invocar o poder de domínio eminente. Portanto, na velha ordem, pode-se dizer que o dever de Mahoney é assegurar que

o acordo contemple valor público suficiente para justificar o uso dos poderes de domínio eminente; além disso, este desafio somente terá sido superado quando ele estiver convencido de que as condições estabelecidas na legislação foram atendidas. Uma questão importante a respeito da nossa nova ordem, penso eu, é que também afirma-se que Mahoney deveria (não apenas como uma questão prática, mas também como uma questão normativa) considerar o valor prático e econômico que provém do empreendimento do Park Plaza. Em suma, questiona-se se uma boa parceria público-privada é aquela em que os propósitos públicos, governamentalmente estabelecidos, são maximizados (potencialmente às custas de alguns interesses privados) ou aquela em que a combinação das dimensões de valor privativamente e publicamente indicadas e usufruídas é maximizada. Em outras palavras, que a perspectiva do cidadão a respeito da negociação deveria ser a mesma do ator privado, a mesma do governo, ou estar em algum lugar entre as duas.

Observe que a análise desse acordo é difícil, não apenas de forma substantiva, porque não temos mais certeza sobre qual função utilitária deve-se usar para mensurá-lo, mas também de forma processual, porque não estamos completamente certos sobre qual comunidade política de cidadãos deveria ser usada para arbitrar sobre a questão de quão valioso é o acordo para a população como um todo. Uma coisa é perceber esse acordo como sendo um embate entre os lucros de Zuckerman versus o compromisso de Mahoney para com os propósitos públicos. Nesse sentido, temos que considerar que os cidadãos de Massachusetts deram a Mahoney a obrigação de assegurar que haja interesses

públicos suficientes em projetos de desenvolvimento que busquem fazer uso do poder de domínio eminente do estado. Outra, é ver o acordo como algo que inclui efeitos sobre os salários dos trabalhadores da construção civil, a eliminação do que é percebido por muitos como sendo uma inconveniência pública e uma maior base fiscal em Boston, o que conta com forte apoio por parte dos cidadãos de Boston e de seus representantes eleitos. A visão de Boston sobre o que deveria constituir valor público suficiente para justificar o uso do poder de domínio eminente, por parte do estado, parece estar mais próximo à posição de Zuckerman do que à de Mahoney. E não está absolutamente claro – nem legalmente, nem moralmente – qual das duas comunidades políticas envolvidas no caso (a Prefeitura de Boston e o Estado de Massachusetts) deveria decidir a questão do que constitui valor público.

### **Definindo “valor público” para fins de negociação**

Isso levanta o que eu considero uma questão intelectual e prática em desenvolvimento e avaliação de parcerias público-privadas propostas. A questão crucial: como o valor público, que deveria ser a preocupação do lado público da transação, deve ser entendido e buscado? Se nós, cidadãos, e os servidores públicos que negociam em nosso nome, não temos certeza do que constitui valor público, então, fica difícil imaginar como os servidores que representam os nossos interesses farão um bom trabalho em aplicá-los nas parcerias público-privadas, que estamos ansiosos por promover. O que constitui o valor público a ser produzido por qualquer acordo é muito difícil de estabelecer. E a melhor maneira de

aprender a pensar sobre o que constitui uma investigação pública adequada em um acordo público-privado pode ser uma análise de exemplos concretos, ao invés de filosofia abstrata. Mas vale a pena esboçar os profundos problemas conceituais que existem, bem como as questões concretas. As questões conceituais surgem devido a nossa confusão sobre o que realmente quer-se dizer com valor *público* em oposição ao *privado*.

### Três diferentes conceitos de valor público

Falando em termos gerais, há três conceitos bastante diferentes de “valor público”. Um é o padrão proposto pela economia utilitarista e do bem-estar: valor público é igual à soma das satisfações individuais que podem ser produzidas por um dado sistema social ou por uma política governamental<sup>16</sup>. É esse o padrão aplicado quando se mede as políticas públicas em termos do “maior bem para o maior número de pessoas”.

Há três importantes características nesse conceito: é permitido a cada indivíduo definir o valor segundo seu próprio termo; o processo de associar indivíduos a uma sociedade ampla, em que as satisfações individuais simplesmente são somadas; sabendo que, sob certos pressupostos, os mercados competitivos fazem um bom trabalho em organizar os recursos produtivos na sociedade, de modo a alcançar o objetivo social.

Um segundo conceito de “valor público” é a idéia de que valor público é tudo aquilo que um governo devidamente constituído, atuando como agente de seus cidadãos, declara ser um propósito importante a ser perseguido utilizando os poderes e os recursos do governo. Esse é o padrão utilizado quando se argumenta que os

servidores públicos devem estar preocupados em alcançar os propósitos que lhes foram outorgados por meio da ação legislativa. É esse o padrão que encoraja Miles Mahoney a usar os poderes de domínio eminente para promover o desenvolvimento econômico e social, mas somente quando certos parâmetros forem atendidos. Parâmetros, estes, que permitam aos cidadãos estarem razoavelmente confiantes de que algum bem público geral irá advir do uso desse poder extraordinário, em detrimento dos direitos à propriedade individual.

Nesse segundo conceito, também há três características importantes, as quais o diferenciam do primeiro: em primeiro lugar, o coletivo – e não o individual – que atua por meio de algum tipo de processo político, torna-se o árbitro do valor; em segundo lugar, o coletivo que faz a avaliação não é percebido como a simples soma das avaliações vinculadas aos resultados por parte dos indivíduos que o constituem. Em vez disso, é percebido como um tipo de órgão deliberativo, que alcança um acordo coletivo acerca do que deveria ser feito e que domina os pontos de vista dos indivíduos; por último, depende-se do coletivo para ajudar a focalizar e produzir resultados que são importantes em um conjunto, tais como a prestação de bens e serviços públicos e a realização da justiça, bem como a maximização do bem-estar material individual por meio de operações de mercado.

Um terceiro conceito de valor público baseia-se em idéias dos conceitos anteriores: ou seja, o valor público consiste de propósitos importantes que podem incrementar o nível de satisfação individual usufruído pelos membros de uma organização política, que não necessariamente seriam alcançados por mercados competitivos

operando por si só, sendo que a organização política atribuiu ao governo a tarefa de ajudá-la a alcançá-los coletivamente para seu benefício individual. Nesse conceito, o governo está especialmente autorizado e requerido a lidar com um conjunto particular de condições, nas quais os mercados não serão eficazes para maximizar a soma de satisfações individuais, tecnicamente factíveis. Essas incluem: 1) lidar com “externalidades” (cujas escolhas de uma pessoa afeta o bem-estar de outras, mas as outras não têm como registrar o fato junto à primeira pessoa e não têm como negociar o preço a ser pago de forma a compensá-las por um dano do qual não está ciente, ou que estariam dispostas a pagar para usufruir de um benefício do qual ainda não estão cientes) e 2) produzir “bens coletivos” (dos quais os indivíduos não podem ser facilmente impedidos de usufruir, mesmo não tendo contribuído para a sua produção e quando a utilização do bem por uma pessoa não reduz a quantia do bem que está disponível para os outros). Tais circunstâncias impedem o mercado de fazer o trabalho de permitir aos indivíduos trocar coisas que possuem com outras, de modo a agregar o máximo de bem-estar individual.

### **Uma afirmação coletiva de valor público: redistribuição e paternalismo estatal**

Na tradicional teoria das finanças públicas (ou, como diz Dutch Leonard, na teoria micro-econômica de governo), há outras duas circunstâncias nas quais espera-se e permite-se que o governo interfira na atuação do mercado para definir uma preferência coletiva que tenha prioridade em relação às preferências individuais. A primeira é quando, coletivamente, decide-se, por meio de um mecanismo governamental, que há insatisfação com a equidade dos

resultados do mercado: quando alguns indivíduos acabam alcançando um bem-estar material menor que outrem e outros acabam recebendo mais, de forma a ofender os conceitos individuais ou compartilhados a respeito de uma sociedade boa e justa. Nesse caso, o coletivo, atuando por meio do governo, pode agir de modo a produzir resultados de mercado mais equitativos. Essa circunstância trata do problema de que o mercado responde somente àqueles que têm capacidade de pagar para atender seus desejos, e alguns podem acabar ficando com uma capacidade muito menor – ou até mesmo sem nenhuma capacidade – de pagar pela satisfação de suas necessidades.

A segunda, bem menos aceita, é a noção de que o coletivo poderia decidir que há aspectos valiosos para os indivíduos e para o coletivo, pelos quais os indivíduos podem não estar dispostos a pagar, caso lhes seja permitido cometer seus próprios erros na tentativa. Esses aspectos foram tradicionalmente denominados “bens de mérito”. Entre eles, encontram-se a educação, a saúde, a cultura e, até mesmo, a capacidade de empatia e tolerância que os tornariam bons cidadãos democráticos. São descritos como “bens de mérito” para sugerir que o coletivo tem o direito, ou talvez, a obrigação de ajudar os indivíduos a se desenvolverem em direção a uma vida virtuosa. Até certo ponto, isso significa não escolher dentre as que são dadas, mas buscar formatá-las de modo a promover o crescimento individual humano e sociedades democráticas competentes e justas.

Essas duas últimas idéias, que justificam a intromissão do governo no mercado, diferem das duas primeiras no sentido de que não estabelecem, apenas,



alguns aspectos técnicos de produção e permuta para permitir ao mercado realizar o seu trabalho de satisfazer preferências individuais. Elas apresentam um novo conjunto de preferências e um novo conjunto de padrões normativos a serem utilizados na orientação da atividade produtiva de uma sociedade como um todo. Essas novas preferências e padrões normativos são aqueles que ou refletem as escolhas feitas pelo coletivo, ou referem-se a algum estado social agregado, ou ainda, na maioria dos casos, a uma combinação das duas. De repente, em meio a um mercado livre, aparece um árbitro coletivo de valores que faz escolhas sobre o que deveria ser produzido para os indivíduos e sob quais condições os indivíduos deveriam viver, as quais poderiam ignorar as preferências e resultados que seriam produzidos somente por meio de trocas do mercado livre. O coletivo comparece com preferências, assim como os indivíduos.

É importante reconhecer que a inserção de um governo que atua em nome de alguma visão socialmente construída sobre o que seria bom para os indivíduos e para a sociedade em geral sugere uma idéia de valor público que traz de volta a idéia de que o valor público é o que os processos representativos do governo dizem ser, bem distante da idéia de que valor público não é apenas o que satisfaz os indivíduos, ou apenas aqueles aspectos que um mercado não irá produzir naturalmente. Quando se tem um governo que age por meio do uso de ativos e poderes para assegurar condições sociais agregadas, tem-se que fazer a importante pergunta de como o próprio governo orienta a si mesmo. E é aqui que há a necessidade de atentar para as bases e processos da política, e não da economia.

### **A determinação política do valor público**

Uma maneira de compreender as bases da política é começar, mais uma vez, com os indivíduos e seus conceitos individuais de valor. É claro que partir de indivíduos isolados, com valores que eles almejam e buscam incorporar, é ignorar fatores psicológicos e sociológicos importantes sobre como chegar a ter valores e preferências. Isso também pode ser visto como um convite a imaginar que o conteúdo dos valores e das preferências dos indivíduos seria egoisticamente material e não altruístico; de forma mais ampla, seria político<sup>17</sup>.

Mas não é necessário prosseguir nesse caminho já tão batido. Pode-se dizer, por exemplo, que os indivíduos têm valores que orientam suas ações específicas (ou seja, os valores são individuais e importantes para eles) e que se compreende que tais valores (individuais) são construídos socialmente. Talvez ainda mais importante: pode-se entender que valores individuais (porém construídos socialmente) incluem muito mais do que o bem-estar material e individual daqueles indivíduos específicos. Podem incluir, por exemplo, um forte senso de identidade e preocupação a respeito do sofrimento de outros indivíduos com os quais compartilham algum tipo de identidade. Podem incluir um conceito de uma sociedade justa e boa que os indivíduos buscam tornar realidade em suas próprias vidas, por meio das atividades econômica, social e política. Portanto, os indivíduos podem ser percebidos como tendo visões sociais e políticas reais, que estão vinculadas às condições econômicas, sociais e políticas dos demais na sociedade. Tal visão poderia ser real no sentido comportamental (essas preferências podem orientar ações) e real no sentido

normativo (elas podem ser utilizadas adequadamente para a avaliação das condições individuais e sociais), mesmo em um mundo onde somente os indivíduos estão autorizados a atuar como árbitros do valor das condições numa sociedade ou das políticas públicas concebidas para alterar tais condições.

Nesse sentido, valor público poderia ser qualquer coisa que um cidadão considera publicamente valioso. Isso se refere à sociedade em geral, e não ao bem-estar material do indivíduo, o que não seria necessariamente uma visão coletiva do que seria bom para a sociedade. Poderia ser a visão idiossincrática de um profeta – ou de um tolo. E o profeta ou tolo podem ser um cidadão ou um representante do poder público, na esfera privada ou pública.

Pode-se, também, ir adiante e afirmar que algo que é publicamente valioso não o é apenas quando se trata de condições públicas e não focalizadas no bem-estar material próprio, mas, também, quando se ganha algum grau de consentimento ou concordância coletiva. Não se trata apenas da visão idiossincrática do profeta ou do tolo, mas, sim, da opinião mais ou menos estabelecida de uma comunidade política<sup>18</sup>. É nesse estágio que a idéia de valor público começa a assumir a característica de um conjunto de valores políticos que poderia, como questão comportamental, promover uma ação política ou cívica. Tais processos podem mudar a visão dos indivíduos a respeito do que é bom e justo. Eles também podem construir a capacidade coletiva de agir de modo cívico, além de construir a capacidade coletiva de orientar o governo quanto ao modo como seus poderes deveriam ser usados. A partir dessa perspectiva, então, o valor público consiste naqueles valores que os indivíduos e grupos voluntários de indivíduos vinculam aos

estados da sociedade para além de seu próprio bem-estar material e individual, os quais eles procuram implantar por meio da ação individual ou coletiva, cívica ou política.

Sempre pareceu-me importante que, ainda que as sociedades liberais apresentem os direitos econômicos (especialmente o direito à propriedade) em suas constituições, elas também reservem um lugar especial para os direitos políticos, tais como a liberdade de expressão e de associação, o direito a apresentar uma petição ao governo e o direito a eleger os representantes do poder público, que podem empenhar dinheiro e autoridade públicos em prol de propósitos específicos. Isso é importante, porque se uma sociedade liberal distribui direitos políticos aos indivíduos, ela não pode restringir as visões políticas, que são poderosamente expressas na sociedade, àquelas que são consistentes com uma visão libertária do governo. O governo pode ser usado da maneira que os cidadãos desejarem e que seja permitido pelos demais cidadãos. Supostamente, se os indivíduos detêm valores a respeito do bem-estar dos demais e do estado agregado da sociedade, o bem-estar dos cidadãos pode ser incrementado se a sociedade, como um todo, alinhar-se com esses desejos.

Assim retornamos à idéia de que valor público pode não ser o que, muitas vezes, supõe-se que é, ou seja, o máximo bem-estar (material) para o maior número de indivíduos alcançado pelos mercados livres. Em vez disso, ele pode muito bem ser o que nós, como indivíduos, fazemos em prol das condições públicas que gostaríamos de habitar e o que podemos, coletivamente, concordar que gostaríamos de alcançar juntos usando os poderes do Estado.

## **Implicações práticas aos encarregados de negociar o lado público das parcerias público-privadas**

Ainda que pareça adequado enquanto questão teórica, há enormes problemas, para aqueles com responsabilidades práticas, de agir em prol do público. A razão é que muitas vezes não fica claro quais propósitos ou qual conceito de valor público os cidadãos desejam que seus representantes defendam e promovam como proposta de valor público em seus encontros com o setor privado. É incerto quais idéias de valor público devem orientar Miles Mahoney em seu encontro com Mortimer Zuckerman.

O melhor guia para isso pode ser o regulamento que os servidores públicos prometem cumprir. Mas a dificuldade dos regulamentos é que eles são demasiadamente gerais e podem haver oportunidades para uma ação melhor em prol de propósitos tanto privados quanto públicos, o que coloca o servidor público em uma situação desconfortável: mesmo quando incentivado a buscar o valor público por meio de parcerias público-privadas, depende-se dele para defender nossos interesses nas negociações. Não estamos certos de como ele orientar-se-á em relação ao que constitui o valor a ser defendido. A indeterminação cria um problema para quem está do lado do governo.

### **Significativa confusão a respeito do que constitui valor público**

Os representantes do poder público enfrentam pelo menos dois problemas-chave ao negociar parcerias público-privadas e ao comprometer ativos públicos para essas parcerias. O primeiro, já discutido, refere-se à idéia de que o

principal propósito público a ser defendido pelo agente público nem sempre está totalmente claro. Aqueles que autorizaram o servidor público a negociar em seu nome, por exemplo, os legisladores que autorizaram Mahoney a usar o poder de domínio eminente quando certas condições fossem atendidas, asseguram que algo de valor público (em oposição ao meramente privado) seria produzido por uso desse poder – eles mesmos podem não ter tido clareza sobre o que almejavam alcançar exatamente. Eles também podem não ter tido clareza a respeito de até que ponto a sua idéia de valor público incluía a produção de diferentes tipos de valor privado, como sendo um importante componente do valor público que buscavam alcançar.

De forma mais concreta, boa parte da questão, que é colocada a Mahoney, é se ele deveria reconhecer ou não como sendo importantes dimensões públicas do valor público, o fato dos empresários e trabalhadores da construção civil lucrarem com o projeto e que a arrecadação de impostos da cidade de Boston irá crescer. Ou essas questões estão fora dos limites do seu cálculo? Está claro que muitas pessoas que vivem em Boston e que são mais afetadas por sua decisão parecem pensar que o projeto tem valor. Além disso, seus representantes eleitos e os órgãos especializados no nível local – dos quais o governo local depende para tomar decisões a respeito da reurbanização – decidiram a favor do projeto. Portanto, a questão jurídica, prática e normativa relevante é se Mahoney deve considerar os efeitos positivos sobre o bem-estar material individual para decidir se há benefícios públicos suficientes que justifiquem o uso do poder de domínio eminente, ou se ele deveria deixar tais considerações

fora de seus cálculos e recusar unir-se à parceria que está sendo proposta, até que os benefícios públicos específicos que o interessam sejam apresentados.

### **Confusão processual a respeito da comunidade política que pode arbitrar sobre o valor público da negociação**

O fato da Prefeitura de Boston ter participação nessa questão cria um segundo problema para Mahoney. Mesmo que fossem claras as instruções recebidas pelo legislativo de Massachussets quanto à definição de valor público que deveria buscar, ele enfrentaria uma questão moral, prática e jurídica acerca de qual comunidade política seria a correta para ajudá-lo a decidir a respeito do uso apropriado da autoridade pública. Mahoney trabalha para o Estado e é orientado pela comunidade política no nível estadual. Mas há um princípio básico no federalismo que favorece decisões por parte daquelas comunidades políticas que são mais afetadas pela escolha. Com certeza, a cidade de Boston é mais influenciada pela decisão de Mahoney do que o estado de Massachussets, de forma que se discute que Mahoney deveria basear-se no julgamento daquelas comunidades quanto ao valor público ou, pelo menos, considerar seus pontos de vista ao avaliar o plano proposto. Caso ele deixasse de perceber esse aspecto, o legislativo estadual, movido pela insatisfação política em Boston, aprovaria uma legislação que excluiria a decisão a respeito do Park Plaza da jurisdição de Mahoney – uma iniciativa que somente foi evitada pelo fato do governador ter exercido o seu poder de veto sobre a legislação para manter intacta a jurisdição de Mahoney. Assim, parece que o princípio político que diz que a decisão deveria ser tomada pelos mais afetados está presente no nível estadual, no

qual Mahoney está explicitamente autorizado, tanto quanto no nível local.

### **Novas responsabilidades e novas habilidades para servidores públicos que negociam**

Esses fatos criam novos e diferentes tipos de responsabilidades para servidores públicos que estabelecem negociações com entidades privadas. De um lado, eles precisam estar cientes da ambigüidade dos propósitos significativos que almejam por meio do acordo. De outro, eles precisam estar preparados para encontrar formas de esclarecer os interesses públicos, mesmo quando eles estão negociando em nome desse interesse. E eles precisam fazê-lo, não somente na esfera familiar de sua própria comunidade política e de suas instituições e processos de autorização, mas também na esfera menos familiar de outras comunidades políticas e autorizadas que dão forma aos propósitos dos demais agentes privados e públicos com os quais eles estão lidando.

Isso também sugere que pode haver responsabilidades especiais para ajudar a tornar os acordos público-privados transparentes e abertos para um círculo mais amplo de atores interessados do que inicialmente é sugerido pela imagem de um acordo público-privado fechado. Para que tais negociações possam usufruir da legitimidade, que é necessária no uso de quaisquer bens públicos, o público deve poder analisar, investigar e questionar o acordo feito em seu nome.

### **Conclusão**

Muito provavelmente, as parcerias público-privadas tornar-se-ão cada vez mais importantes à medida que as sociedades buscarem formas de lidar com

problemas sociais difíceis e os governos buscarem se tornar mais responsivos e efetivos no alcance dos objetivos que as sociedades lhes atribuíram. Mas é importante compreender que abraçar as parcerias público-privadas não resolve o problema que ainda paira sobre o uso dos poderes governamentais para alterar as condições econômicas, sociais e políticas. Como qualquer parceria público-privada envolve os bens e poderes detidos pelo Estado em nome do coletivo, a qualidade da parceria permanece sujeita a perguntas difíceis a respeito dos usos dos poderes do Estado, que sempre nos assolaram: como os poderes, coletivamente detidos de um Estado democrático podem ser melhor utilizados para promover a prosperidade, a sociabilidade e a justiça em um mundo onde se tem não apenas diferentes interesses materiais, mas também diferentes idéias a respeito do tipo de relacionamentos pelos quais desejamos caracterizar as sociedades das quais fazemos parte? Tal determinação continua a ser a tarefa da política democrática.

Assim, é preciso compreender que, ao abraçar a idéia das parcerias público-privadas, não encontramos uma forma de evitar a política e aumentar a capacidade de resposta, eficiência e efetividade do Estado como agente dos propósitos sociais; simplesmente abrimos um novo domínio, mais micro, dentro do qual os cidadãos interessados podem de novo considerar se e como os poderes do Estado podem ser legitimamente e efetivamente empregados para lidar com importantes condições sociais. Esse novo domínio está localizado em algum lugar entre a legislação e a lei administrativa, de um lado, e os processos judiciais, do outro. É um domínio no qual os indivíduos que representam os órgãos e os interesses públicos e privados buscam

um acordo melhor do que aquele que surgiria a partir desses outros, mais familiares, porém mais desajeitados.

Ainda que esses acordos sejam promissores, há motivos para preocupação. Entre eles, inclui-se a idéia de que as políticas e os propósitos dos quais os Estados dependem para orientar tanto a ação pública quanto privada podem tornar-se menos gerais e, portanto, vulneráveis às preocupações sobre como o ônus de atender uma necessidade pública ou realizar um propósito público foi distribuído de forma equilibrada e justa. E também a idéia de que quando o governo tem benefícios a oferecer, ao invés de ônus a impor, a distribuição desses benefícios pode ser menos justa e consistente. Também deve haver a preocupação de que os interesses privados tendem a pedir mais do que a sua fatia de benefícios potenciais provenientes da colaboração e que os representantes do governo, incertos a respeito dos propósitos públicos defendidos por eles, entregarão uma parcela demasiadamente grande aos poderosos interesses privados que eles enfrentam.

Para exorcizar esses medos, pode-se, somente, depender dos mecanismos dos quais se dependeu no passado: uma certa quantia de transparência no processo e na substância do acordo feito; um convite àqueles que têm interesse de participar da negociação de expressarem o que pensam; um certo tipo de estadismo que se dedique a avaliar a força relativa dos valores que estão em jogo na negociação. O objetivo, claro, é assegurar que cada acordo realizado em nosso nome seja, de fato, não apenas eficiente, mas também equitativo e justo.

O trabalho de formar parcerias público-privadas, portanto, não pode apenas se dar em torno da eficiência que provém da constatação de que o governo

pode ajudar os atores privados a alcançar seus propósitos, nem ser do tipo que provém da permissão para que o governo alcance os propósitos que lhe foram designados de forma mais eficiente e efetiva. O trabalho tem que ser do tipo que sempre ocorreu na governança democrática: o trabalho de associar ativos e aspirações públicas e privadas para alcançar propósitos que são publicamente valiosos, por meio de métodos que são percebidos como legítimos e justos, e que demonstram ser eficientes e efetivos. Isso exige mais e diferentes tipos de trabalho político e estadismo do que os servidores, que são convidados a realizar as negociações

normalmente dispõem. Assim, a tarefa de criar valor público por meio das parcerias público-privadas não é apenas um desafio aos arranjos institucionais, que são feitos para orientar as interações entre o público e o privado, mas também aos indivíduos que ocupam posições específicas dentro desses arranjos governamentais e precisam encontrar meios de promover propósitos públicos da melhor forma possível. Que se possa ter esperanças de que a prática e a reflexão continuada sobre o que as práticas produzem irão ajudar os servidores públicos a cumprir as responsabilidades de *due diligence* que eles detêm ao estabelecer negociações em nome do público.

---

## Notas

\* Versão preliminar do discurso a ser realizado perante o X Congresso do CLAD, em Santiago do Chile, em outubro de 2005. Favor não reproduzir ou citar sem a expressa permissão do autor. Publicação autorizada pelo autor em 22 de janeiro de 2007. Tradução feita por Anja Kamp.

<sup>1</sup> Para uma análise de uma possível explicação sobre o porquê dos cidadãos nos Estados Unidos terem perdido a confiança no governo, ver NYE Jr, Joseph S.; ZELIKOW, Philip D.; KING, David C. *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.

<sup>2</sup> Responsabilidade social corporativa como um movimento bem sucedido. Ver artigos em *Economist*.

<sup>3</sup> Sobre a idéia de empreendedorismo social, ver BORNSTEIN, David. *How to change the world: social entrepreneurs and the power of ideas*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

<sup>4</sup> DRAYTON, William. Ashoka, Comunicação pessoal.

<sup>5</sup> DIVER, Colin. Park Plaza. Cambridge: Kennedy School of Government (Caso nº 707.0). Também analisado intensamente em MOORE, Mark. *Creating public value: management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

<sup>6</sup> SOBEL, Dava. *Longitude: the true story of a lone genius who solved the greatest scientific problem of his time*. New York: Walker Publishing, 1995.

<sup>7</sup> Para uma análise dessa distinção básica, ver: WEINTRAUB, Jeff; KUMAR, Krishan. *Public and private in thought and practice: perspectives on a grand dichotomy*. Chicago: University of Chicago Press, 1997.

<sup>8</sup> Caracterizar acordos como voluntários não significa que não haja preço a ser pago caso uma das partes desista do contrato. Significa, apenas, que uma das partes pode decidir, a princípio, se estará envolvida e que esta decisão não implicará em morte, sofrimento próprio ou de outra parte

caso o acordo seja negado. Em outras palavras, significa que qualquer pessoa comum pode se sentir física ou moralmente compelida a aceitar o acordo. Existe material suficiente de bem-estar e dignidade humana que permite que uma das partes diga não ao acordo que não desejar.

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre análise de negociação, ver: RAIFFA, Howard. *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982; LAX, David A.; SEBENIUS, James K. *The manager as negotiator*. New York: The Free Press, 1986.

<sup>10</sup> KELMAN, Steven. *Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance*. Washington: AEI Press, 1990.

<sup>11</sup> COGLIANES, Cary; NASH, Jennifer. *Management based strategies for improving private sector environmental performance*. Cambridge, Mass.: Kennedy School of Government, 2005.

<sup>12</sup> LEONARD, Herman B. *Checks unbalanced: the quiet side of public spending*. New York, New York: Basic Books, 1986.

<sup>13</sup> LAX, David; SEBENIUS, James. *Manager as negotiator*, pp. 46-62.

<sup>14</sup> Na teoria da negociação, o conjunto de acordos que permitiria a cada ator sair-se melhor – segundo seus próprios termos – do que sua ‘melhor alternativa para um acordo negociado’ é denominado a zona de possível acordo ou ZOPA, em inglês. Ver RAIFFA, *The art and science of negotiation*, pp. 44-65.

<sup>15</sup> LAX e SEBENIUS referem-se a isto como “dovetailing preferences” (preferências articuladas). Ver: Lax; Sebenius, *Manager as negotiator*, pp. 90-94.

N.T.: Referência a uma rima infantil tradicional inglesa: Jack Sprat could eat no fat/His wife could eat no lean/And so, between them both, you see, they licked their platter clean (Jack Sprat não podia comer gordura / Sua mulher não podia comer carne magra / E assim, os dois juntos, veja só, limpavam o prato).

<sup>16</sup> A definição clássica dessa proposição está em BENTHAM, Jeremy. *An introduction to the principles of morals and legislation*.

<sup>17</sup> MANSBRIDGE, Jane (ed.). *Beyond self-interest*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

<sup>18</sup> YANKELOVICH, Daniel. *Coming to public judgment: making democracy work in a complex world*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1991.

## Resumo – Resumen – Abstract

### Criando valor público por meio de parcerias público-privadas

*Mark Harrison Moore*

O propósito deste trabalho é avançar em direção ao desenvolvimento de um marco analítico que ajude a avaliar as parcerias público-privadas, tanto à luz do conceito geral, como de propostas específicas concretas. Para isso, inicia-se o artigo com um breve caso para ilustrar o problema de modo geral e, em seguida, desenvolve-se um marco analítico para ajudar o setor público a aprender como realizar suas responsabilidades de *due diligence* (checagem) de forma mais eficiente.

**Palavras-chave:** parceria público-privada; negociação; interesse

### Creando valor público a través de asociaciones público – privadas

*Mark Harrison Moore*

El propósito de este documento es dar algunos pasos preliminares en el desarrollo de un marco de referencia que pueda ayudarnos a investigar la asociación público-privada como idea general tanto como propósito específico y concreto. Para eso, iniciarse el texto con un corto caso que ilustra el problema general, y luego desarrollaré un marco de referencia analítico que ayude al sector público a aprender cómo enfrentar con diligencia y responsabilidad este proceso y hacerlo, así, con mayor efectividad.

**Palabras-clave:** asociaciones público-privadas; negociación; interés

### Creating public value through public-private partnerships

*Mark Harrison Moore*

The purpose of this brief paper is to take some preliminary steps in developing an analytic framework that is able to help us scrutinize public-private partnership both as a general idea, and as specific, concrete proposals. Therefore the text begins with a short case to illustrate the general problem, and then develops an analytic framework to help the public sector learn how to perform its due diligence responsibilities a bit more effectively.

**Keywords:** public-private partnerships; dealing; interest

---

Mark Harrison Moore

Hauser Professor de organizações sem fins lucrativos e Diretor do Centro Hauser de organizações sem fins lucrativos. Fundou e atuou como presidente do Comitê de Programas Executivos da Kennedy School durante mais de uma década. Suas áreas de interesse e pesquisa são gestão pública e liderança, mobilização comunitária da sociedade civil e políticas públicas e gestão da justiça criminal. Suas publicações incluem: “Creating public value: Strategic management in government”; “Buy or bust: the effective regulation of an illicit market in heroin”; “Dangerous offenders: the elusive targets of justice”; “From children to citizens: the mandate for juvenile justice”; e “Beyond 911: a new era for policing”. O trabalho do Professor Moore enfoca as maneiras pelas quais os líderes de organizações públicas podem engajar as comunidades para apoiar e legitimar seu trabalho e o papel desempenhado pelos compromissos de valor na promoção da liderança em empresas do setor público. Contato: <mark\_moore@harvard.edu>.





# Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio\*

*Rose Marie Caetano*

Entender como a liderança dos dirigentes pode melhor conduzir os trabalhadores e, com isso, aprimorar a prestação de serviços públicos, é algo que deveria ser mais bem explorado. Sendo assim, o objetivo deste trabalho é investigar algumas condições conjunturais que influenciaram a qualidade da gestão e a legitimidade do cargo de dirigentes, no caso, no setor saúde. Trata-se de uma reflexão sobre as características e mudanças na gestão pública nos últimos anos e uma sondagem a respeito da percepção quanto à qualidade da gestão e seleção do gestor para legitimidade da liderança sob o ponto de vista dos subordinados. O trabalho, orientado para a gestão de pessoas em uma análise do estilo de gerência, tem como área de interesse o Ministério da Saúde, no nível federal.

O artigo segue três eixos de observação, sendo os dois primeiros uma pesquisa bibliográfica, apresentando as transformações da gestão no serviço público ocorridas no mundo e no Brasil, bem como as relações de poder existentes nas relações humanas e sua relação com a liderança; o último eixo, uma pesquisa junto aos trabalhadores em áreas administrativas do Ministério

da Saúde, em Brasília, que teve como objetivo verificar a percepção dos subordinados em relação aos seus dirigentes.

As informações tanto da pesquisa bibliográfica quanto dos questionários aplicados devem ativar uma discussão que há muito permeia o ambiente da gestão e devem sensibilizar os responsáveis pela seleção ou indicação para cargos de gestão, da importância dos seus atos para a eficiência e efetividade do serviço público de saúde.

As chefias são responsáveis no que se refere a desenhar o perfil profissiográfico para gestão de pessoas, fazendo seleções conscientes com base técnica descolada de interesses de arranjos políticos, devendo proporcionar capacitação adequada aos dirigentes, oferecendo e promovendo cursos, palestras e oficinas de qualidade nas áreas de gestão e gerenciamento de pessoal, melhorando, assim, a competência e habilidade dos dirigentes para com suas equipes e conseqüente reflexo no ambiente de trabalho que, em uma cadeia de ações positivas, atingirá o bem-estar e a saúde da população.

Acredita-se que o momento histórico interfere na conduta do gestor, por isso a linha de percurso da gestão no serviço público, seu trajeto e mudanças, bem como as orientações políticas paralelas serão consideradas. O propósito é ter um cenário de fundo do momento histórico-político que interfere no entendimento da situação da gestão pública.

### **A administração pública no mundo e as tendências globais no gerenciamento dos recursos humanos**

Tem sido um movimento mundial cada vez mais intensivo a reestruturação no serviço público, tanto em forma como em conteúdo. Algumas experiências, melhores

práticas, erros e acertos são relatados e compartilhados como possíveis e inovadoras soluções para os novos problemas em gestão. Diferentes trabalhos descrevem as tendências mundiais, evidenciando a existência de uma convergência de contextos, seja quando da identificação e levantamento de problemas, seja nas soluções apresentadas e adotadas. Como conclusão, tem-se que as semelhanças entre as instituições são mais comuns do que as diferenças.

As constantes mudanças nas relações de trabalho são ponto comum. Alguns países passam por problemas de aposentadorias antecipadas (Canadá) ou liberalização econômica (Malásia), tal qual o Brasil. Donald Hall (2002) comenta em seus estudos que “as instituições reagem ajudando a municiar os gerentes para que orientem e lidem com a mudança. Parecem existir dois aspectos principais em relação a esses esforços. Primeiro, as instituições oferecem treinamentos de conteúdo específico sobre as reformas, como, por exemplo, sobre as novas regras e procedimentos de governabilidade da U.E. Segundo, elas implementam treinamentos em competências e habilidades para a gestão da mudança”.

Sobre liderança, o autor afirma que alguns centros de capacitação têm como destaque três aspectos: competências para o trabalho em equipe, política e comunicação estratégicas, e “trabalhando com o Parlamento”, todos três eixos enfatizando liderança, ética e gestão da qualidade (2002).

Em vários países do mundo, bem como no Brasil, a preocupação dos governos em relação aos gestores começou com o esfacelamento do Estado, na década de 70. A intervenção estatal então era necessária para garantir o emprego. Depois disso, uma nova dimensão do problema

surgiu e a reforma do Estado passou a figurar como palavra de ordem na gestão pública. Além disso, um novo conceito aparece, o *Welfare State* que correspondia à dimensão social do modelo proposto.

Abrucio, em seus textos, comenta que o Estado de Bem Estar tinha como objetivo primordial a produção de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.) para garantir o suprimento das necessidades básicas da população. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte desse contexto. Resta saber quais teriam sido as condições para a mudança.

A saída para o impasse poderia ser a seleção de servidores, estruturada e organizada segundo reais necessidades, e a constituição de cargos em carreira de forma transparente e bem remunerados. No entanto, Ian Gow (2004) comenta sobre um estudo feito no Canadá, mas que parece dirigido ao caso brasileiro:

[...], temos uma longa tradição de recrutar pessoas de fora do serviço público para ocupar cargos em escalões relativamente altos”.

[...] o surgimento da preocupação com carreiras no serviço público ocorreu no contexto de forte enxugamento do Estado e da partida iminente de grande número de servidores graduados que estão chegando na idade de se aposentar (41% dos atuais dirigentes se aposentarão nos próximos dez anos). A reestruturação e o enxugamento ocasionam perdas em todos os lugares, gerando uma “crise silenciosa”.

A partir daí, fatalmente surge a pergunta: Até quando se suportará essa “crise silenciosa” no Brasil? Em qual governo ela se tornará a “crise do apagão

do servidor público?”. Recentemente, várias denúncias públicas na mídia mostram casos de nepotismos e constantes exposições de funcionários contratados por empresas terceirizadas ou organismos internacionais, com salários díspares em relação aos dos servidores de carreira. São trabalhadores despojados de direitos (aposentadoria, licença saúde, participação em cursos, etc.) da carreira de servidor público e que muito se parecem com as

***“É preciso considerar que mesmo em uma democracia, interesses pessoais estão espelhados nos votos e na retribuição de favores”.***

características descritas no serviço público federal no Canadá àquela época.

Indicações inapropriadas existem em todos os ambientes de trabalho, mas provavelmente acontecem com mais intensidade no serviço público devido às inúmeras mudanças de governo, sobretudo quando governos de coalizão ou de composição são as palavras que definem os “conchavos” de várias ideologias, que

trazem orientações distintas em suas sincrasias. A cada mudança ministerial, às vezes ocorrem diversas em um mesmo governo, as direções e as prioridades mudam. Trocam-se os chefes e os subchefes e o rompimento da continuidade na gestão causa danos (ainda não cientificamente medidos), que podem ser percebidos na desmotivação, ou melhor, no descrédito dos servidores. Não é incomum criar-se um cargo/serviço para atender a empregabilidade de alguém indicado, buscando-se, poucas vezes, o profissional adequado e com conhecimento técnico e perfil desejado para atender à demanda do trabalho. É preciso considerar que mesmo em uma democracia, interesses pessoais, ou particulares de grupos, estão espelhados tanto nos votos como na retribuição de favores no cumprimento dos mandatos.

Nos estudos sobre a composição da massa trabalhadora no serviço público, observa-se que muitas vezes o interesse próprio é conflitante com a ideologia do bem-estar comunitário e, por isso, é comum a identificação de destituição e re-ocupação de cargos gerenciais, substituídos conforme indicação político-partidária logo após a eleição de um novo governo, que conseqüentemente define a nova composição ministerial. É preciso admitir que tais ocorrências não são dirigidas a um governo específico, tampouco o fato é atributo brasileiro. A literatura mostra que outros países democráticos enfrentam a mesma situação.

O problema, porém, deve estar centrado no tamanho da “onda de nomeações” em prol da nova ideologia político-partidária instalada pela votação direta do povo. Em algumas situações, isso pode atingir a todos os níveis e não apenas aos dirigentes de primeiro, segundo ou

terceiro escalão, desajustando e desestabilizando os sistemas reinantes, que perdem constantemente (ou, na melhor das hipóteses, a cada quatro anos) a continuidade das ações administrativas.

Francisco Longo (2003), sobre dirigentes políticos, comenta a influência político-partidária para a formação da casta de dirigentes no serviço público. Ele coloca em cena outro ator que disputa espaço com as ocupações por cargos políticos: são os profissionais burocratas, representados pelos técnicos e especialistas incorporados à administração para prestação de serviços específicos. Serviços esses que necessitam cada vez mais de especificidades técnicas para acompanhar o desenvolvimento. Isso se dá porque os dirigentes no serviço público não se preocuparam em formar técnicos com expertise suficiente para enfrentar os avanços tecnológicos, por exemplo, na área de informática (o mesmo acontecendo em diversas outras áreas). A maioria desses profissionais especializados ou ingressa no serviço público (contratados por organismos internacionais) oriundos do mercado, ou presta serviços como terceirizados.

Os servidores de carreira para galgar cargos disputam, de um lado, com a reposição gerada pelo atendimento à demanda puramente político-partidária de retribuição de favores e, de outro, com a necessidade de profissionais capacitados segundo as novas tecnologias para dar conta das exigências de melhoramento dos serviços oferecidos pela máquina estatal. Como comentado acima, os servidores não são contemplados com eficientes e constantes capacitações, existindo, inclusive, normas que limitam sua participação em capacitações<sup>1</sup>.

Longo (2003) chama de *flexibilidade* as livres nomeações dos dirigentes no setor público. Assim, os estatutos e as legislações

tornam-se adaptáveis à situação para atender aos requisitos. Os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), que necessariamente não precisam ser preenchidos pelos servidores de carreira, foram inicialmente criados para trazer competências e conhecimentos externos e arejar a gestão; hoje, muitas vezes, atendem interesses políticos e provocam uma disputa injusta com os servidores, o que deforma a lógica da carreira no serviço público.

Para minimizar esse efeito, o autor comenta que, em alguns países, há uma *diferenciação* entre os cargos de dirigentes que devem ter cunho político. Existe um respeito aos cargos que devem obedecer às regras contratuais que envolvem a responsabilidade por resultados, conceito este que vem alcançando espaço no mundo do serviço público, sobretudo diante das últimas reformas estatais. Alguns países, quando da seleção, atendem a necessidades técnicas para o preenchimento das lacunas. Há acompanhamento e avaliação de desempenho, além, é claro, de uma política salarial transparente e, não necessariamente, horizontal. Isso oferece mais seriedade ao processo de preenchimento dos cargos e mais estabilidade e qualidade ao serviço público.

No Brasil, a maior parte do quadro de servidores assumiu em concursos públicos há mais de 20 anos, e por isso, esse quadro vem envelhecendo sem suprir as vacâncias. Dessa forma, diferentes formas de contratação de pessoal foram criadas. Como o presente trabalho trata da legitimidade das lideranças, resta saber: quem são os dirigentes? Os “servidores da casa” ou os contratados temporários que ocupam esses cargos por tempo limitado?

A falta de renovação nos quadros públicos provoca desmotivação, além de ser fator impeditivo para que uma reno-

vação de idéias e de estrutura surja com o ingresso de um pessoal mais bem preparado, trazendo assim um novo perfil ao serviço público.

Olhando sob a ótica dos servidores, percebe-se que provavelmente os fatores acima contribuíram para que, pouco a pouco, o serviço público deixasse de ser referência de bom emprego. Com isso, os serviços públicos oferecidos à população cada vez mais se distanciaram tecnicamente dos serviços apresentados pelas empresas particulares. Cabe lembrar que, há pouco mais de 20 anos, as escolas públicas, desde o ensino primário até as universidades, eram as melhores, e os melhores hospitais eram indiscutivelmente os públicos. O servidor público, além de bem remunerado, tinha orgulho e status perante a sociedade.

A atratividade de uma carreira bem estruturada, de bons salários e de estabilidade no emprego já não são mais verdade absoluta, e o Estado não teve oportunidade de se reestruturar, se entender e se reprogramar para ser um bom empregador/gestor, isso é, promover boas seleções e apresentar uma carreira que valorize aos que se mantêm atualizados, à frente de novas idéias, lançando mão de novas tecnologias e buscando a otimização dos recursos. Transformação esta que aconteceu em escala maior no setor privado.

### **O que a reforma do Estado teve a ver com tudo isso?**

Idealizada por Bresser Pereira, a reforma do Estado foi decorrência de um fenômeno de transformação que já vinha ocorrendo no mundo e cujo reflexo no Brasil era previsível. Passado o tempo do: “Milagre brasileiro”, do “Vamos fazer 50

anos em 5”, do “Ouro para o Brasil” e do “Exportar é o que importa”, modismos que representaram época, tornou-se necessário o estabelecimento de diretrizes para uma nova condução da máquina estatal ressonante com a transformação que se observava.

Quase um slogan para a época, curto e direto, reforma do Estado, era explicativo por si só. O marco histórico aconteceu pela criação do Programa Nacional de Desburocratização (1980).

As mudanças surgem com a globalização da economia e a forte influência da crise do Estado, que não tem mais domínio sobre a situação financeira: a exaustão financeira (SOUZA; ARAÚJO, 2003). O fenômeno da perda da credibilidade do Estado é agravado pelo baixo atendimento das expectativas sociais, que aumentam gradativamente com os adventos tecnológicos. O controle do setor público pelo setor público começa sua falência. Em seu lugar, surge o controle social representado pelos sindicatos, ONGs, movimentos sociais, etc. A reorganização do setor é premente e se inicia com a adoção de melhores ferramentas de gestão na busca da eficiência e produtividade. Surgem as primeiras idéias para a descentralização como método de melhorar a eficiência e dar mais atenção às expectativas do cidadão, indo até ele ou trazendo-o para participar das prioridades e orientações quanto ao atendimento de suas demandas.

A Reforma objetivava o ajuste fiscal e pretendia alcançá-lo pela transformação da administração burocrática em administração gerencial, evidenciando, assim, a importância dada à figura do gestor. Os pressupostos do modelo proposto tinham vertentes na economia, na administração e no campo judicial. O novo modelo gerencial exigiria mais autonomia

do gestor, imposta pela necessidade de conhecer princípios de economia, pois durante muito tempo a administração financeira das áreas públicas ficou centralizada em um núcleo administrativo que detinha o saber e as informações, um núcleo voltado exclusivamente para orçamento e finanças, sem perceber ou entender suas conseqüências ou probidades. Muito pouco, ou quase nada, tinha de envolvimento do dirigente que administrava sem a preocupação de custos. Diante das novas propostas, o dirigente, premido pelas mudanças no âmbito econômico do Estado, deveria mudar seu comportamento, ampliando o escopo de sua gestão.

Provavelmente foram essas novas idéias, que tinham como pano de fundo o conceito de resultado e a preocupação com as áreas “deficitárias”, que, para o governo da época, deram asas à instalação do neoliberalismo. Com o mote do neoliberalismo, e suas idéias de resultados baseados apenas em dados econômicos, houve uma desconsideração do Estado de Bem-Estar, em que a saúde é ponto fundamental do bem-estar para o cidadão.

Os impactos da globalização e o pressuposto das novas tecnologias não suportadas pelo Estado auxiliaram o estabelecimento das idéias neoliberalistas.

As ações decorrentes das novas idéias e dos acontecimentos mundiais ecoaram nas reformas de Estado em todos os continentes e, conseqüentemente, tiveram reflexos na gestão dos serviços públicos. Uma análise mais detalhada desses movimentos pode explicar quais foram as implicações na gestão do serviço público no Brasil: o desmonte do bem-estar teve impactos que foram desde o aumento do tempo para a aposentadoria, com pagamento de “pedágio” para aqueles pressupostamente com direitos adquiridos,

até a prática de preços exorbitantes pelas telefônicas, executados em nome de uma, também pressuposta, melhoria na qualidade de atendimento. A gestão pública teve um forte impacto decorrente das ações econômico-financeiras. As várias empresas estatais vendidas, agrupadas, destituídas ou extintas davam um recado nada alentador para os servidores que pretendiam seguir carreira, pois nada mais poderia garantir sua estabilidade. Provavelmente esse o motivo da acomodação muda e inativa dos que permaneceram e a ação pró-ativa de desligamento dos mais capacitados, culminando numa situação de continua incerteza.

A origem de tudo pode ter partido dos aconselhamentos do Consenso de Washington, sendo assim, o Brasil cumpriu as orientações apresentadas e reduziu o Estado (venda das estatais), estabilizou a moeda (Plano Real), internacionalizou a economia (abriu o comércio para importações e exportações), fez a liberalização financeira e a desregulamentação das atividades. Já no atual governo, a continuidade desse protocolo acontece com a eliminação do déficit público mediante profundo ajuste fiscal e a seletividade no financiamento das políticas públicas, numa continuidade do governo anterior no que se refere ao consenso de Washington.

A redução do Estado ou o Estado Mínimo trouxe um paradoxo diante do antigo Estado de Bem-Estar. É difícil para os gestores entenderem qual a postura que deles é esperada, mesmo porque existem denúncias, principalmente pela mídia, de *rent seeking*<sup>2</sup>. “Para isso, contam com o apoio de parte da burocracia, consolidando o padrão de articulação público-privado e Estado-sociedade no Brasil. Sua tradução literal equivale a ‘busca por renda’. Alguns autores, como Bresser Pereira, já estão chamando a

tentativa de impedir o rent seeking como *publicação*” (SOUSA; ARAUJO, 2003).

É preciso ponderar que tanto a redução do Estado, quanto a abertura para importações gerou um desconforto para empresas de economia privada e para o setor público, que passou a temer pela sua descontinuidade, seja pela venda, seja pelo enxugamento de atividades. Gerenciar com essas adversidades está longe de ser o campo ideal para o desenvolvimento, e o

***“A falta de renovação dos quadros públicos provoca desmotivação, além de ser fator impeditivo para que uma renovação de idéias surja com o ingresso de um pessoal mais bem preparado, trazendo um novo perfil ao serviço público”.***

reflexo de tudo isso atingiu e atinge a população que deixou de ter serviços públicos de qualidade.

Um novo padrão comportamental é exigido dos dirigentes que devem assumir, inclusive, o papel de articuladores na questão Estado-sociedade, buscando o melhor atendimento por um lado e verificando desmontes públicos do outro. Um paradoxo de difícil compreensão.



A reforma do Estado tinha o propósito de ser um propulsor de mudanças, incluindo aqui a capacitação para esses “novos gestores”, mas nem todos os cuidados foram tomados. Variáveis organizacionais, como a cultura, o desempenho, a liderança, a tarefa, a motivação, o clima e as estruturas, deveriam ter sido consideradas. As chefias deveriam estar preparadas e entender os acontecimentos, ter noção de onde deveriam chegar (rumos e objetivo final), o que muitas vezes não estava explícito. Além disso, faltava aos gerentes conhecimento e habilidade para a utilização de ferramentas de gestão como, por exemplo, planejamento estratégico, que pudessem demonstrar os rumos e as metas estratégicas estabelecidas ou definidas em conjunto pelas próprias equipes.

Modernizar a administração deveria ser a tônica do governo neoliberal. O Estado reduzido absorveria funções de normatização ou regulamentação, de controle e monitoramento e de agente promotor do desenvolvimento, descentralizando funções de execução e assumindo a coordenação das mesmas. A administração deveria ser leve e flexível. O dirigente deveria minimamente saber como fazer planejamentos aderentes à estratégia das suas organizações. Deveria organizar e capacitar seu pessoal para atender a novas demandas, entender a importância de abrir mão da execução para assumir funções “pensantes” de direcionamento, que seriam traduzidas pelas, então, “normatizações” federais eficientes, objetivas e agregadoras. O Plano Diretor do governo dispõe que é preciso:

- aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados; e
- modernizar a administração burocrática, por meio de uma política de

profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho.

Diversas ferramentas para uma gestão participativa e eficiente foram elaboradas e, ainda hoje, são estimuladas pelas áreas de gestão e de planejamento do governo. Mas será que o gestor mudou o seu *modus operandi* ou o comportamento dos dirigentes continua seguindo o velho padrão de que a chefia tudo sabe e tudo decide?

Importante também seria esclarecer o papel do dirigente no nível central/federal do serviço público. Melhor explicando: definir as práticas de descentralização e os novos produtos, uma vez que não deveria mais executar tarefas. Tudo isso à luz das expectativas da clientela/usuário, que também deveria ser bem definida, além, é claro, de ter sua participação ativa no processo.

A reforma do Estado presumia transformações para o serviço público, mas é preciso saber se, e como, as mudanças afetaram os diversos níveis gerenciais.

O maior desafio, talvez, seja entender como essas transformações influenciaram positivamente ou negativamente a gestão pública desde a alta gerência (primeiros escalões), bem como isso afetou, e afeta, as alterações na base da pirâmide hierárquica e por fim como tudo isso interfere na legitimidade da liderança gerencial dos serviços públicos brasileiros.

### **Como foi o reflexo desse contexto no Ministério da Saúde?**

Todos os fatores, tanto econômicos, sociais e de transformações tecnológicas, que atingiram o serviço público de um

modo geral, tiveram repercussão acentuada para as áreas da saúde. O maior orçamento e o maior Ministério fazem parte de um sistema ainda maior, o Sistema Único de Saúde (SUS). Saber como deve ser o gerenciamento de uma área de tamanha abrangência e complexidade apresenta-se como desafio a todos os pensadores da administração pública.

A administração do sistema federativo iniciado nos anos 1980 propôs a descentralização da gestão, mas não existem dados concretos sobre os reflexos causados nas gerências e nas chefias, sobretudo na gerência média. Da mesma forma, não há uma proposição sistematizada para que os novos gestores se adaptem a novos comportamentos e entendam a nova forma de poder participativo. Tampouco esse perfil de nova forma de gestão, descentralizada e participativa, foi desenhado e apresentado aos servidores do Ministério da Saúde.

Além disso, diversas transformações com absorção de outras estruturas como, por exemplo, dos funcionários do extinto INAMPS,<sup>3</sup> aconteceram sem que a readequação dos trabalhadores remanescentes fosse pensada, ou mesmo, sem que mecanismos de capacitação e acolhimento fossem adotados. Pessoas oriundas de culturas diferentes foram “juntadas”, sem que tivesse a amálgama que as fizesse um só bloco de trabalho. Foram lançadas aos setores com salários diferentes e formações distintas, sem que lhes perguntassem o que poderiam ou sabiam fazer.

Traçar o perfil do servidor da saúde poderia ser um primeiro passo para a organização da estrutura. Ultimamente, alguns servidores começam a se entender como atores nesse gigante chamado SUS, a partir de ações de integração como o (re) Descobrimdo o SUS<sup>4</sup>. Poderia se criar

o “(re)descobrimdo o dirigente”. Afinal, ele é ator constante e permanente nesse cenário, ou é preciso ceder à hipótese de que sua passagem tende a ser ligeira como um mandato político e, por isso, não valeria a pena se investir em sua capacitação?

Na análise desse contexto, é preciso citar que a definição dos papéis de cada esfera do governo nunca foi devidamente esclarecida ou assumida, seja por meio de programas claros e políticas bem compartilhadas, seja pela redefinição das competências de cada co-participe. Descentralização é transferência de autonomia do poder de decisão. A expectativa é de mais participação e democratização nas decisões. A chefia média deveria estar mais presente e capacitada para receber os novos papéis e exigências nas pontas. No nível central, os gestores preparados para as transferências e repasses de processos de forma sistematizada e segura.

Muita coisa ainda se executa nesse nível, que, por sua vez, não teve a esperada diminuição expressiva em seus quadros, decorrente da descentralização. A necessidade de técnicos mais capacitados para dar conta das novas tecnologias impostas pelo mercado e pelo aumento constante das demandas tornou-se fundamental para a organização de um Sistema Único de Saúde que, em si próprio, era dia-a-dia crescente. A figura do consultor contratado por programas de saúde e educação firmados com diversos organismos internacionais tornou-se uma constante e abundante alternativa, uma vez que os concursos públicos prometidos pelo governo neoliberal se apresentavam como incompatíveis com uma máquina estatal, que deveria eliminar uma série de atribuições do nível central para os estados, mas que tem na descentralização apenas um paradigma ideal ainda não realizado.

No mais das vezes, os estados e municípios (seus gestores em constante *turn over*) não foram devidamente preparados e treinados para receber a tarefa de execução e efetivação/execução do orçamento (repassado por meio dos POA e PPA)<sup>5</sup>. A metodologia de repasse não contemplou conhecimento e habilidades de planejamento e articulação técnica a esses gestores.

Mesmo com as diversas tentativas de descentralização da execução por meio do repasse orçamentário, a esfera federal do sistema de saúde ainda sofre pelas deficiências com pessoal.

Inúmeras modalidades de contratação de pessoal foram criadas para suprir a falta de concursos públicos. Com isso, irracionalidades salariais são freqüentes. Estudantes fazem estágio, oferecendo trabalho de quatro horas por dia e não recebem o suficiente sequer para arcar com seu deslocamento de casa ao trabalho. Incompatível com as orientações de um governo que se volta para o trabalhador, esses estudantes são considerados mão-de-obra barata e descartável. Não raras vezes, chefes ganham salários muito menores que os de seus subordinados e a distribuição de cargos com salários generosos, oriundos de comprometimentos políticos, são oferecidos sem que se atendam às necessidades do trabalho em si. Além disso, uma parte expressiva de pessoas contratadas na modalidade “produto” não contribui efetivamente com a necessidade de mão-de-obra do trabalho técnico, mesmo porque, as próprias regras assim determinam.

Não existe avaliação de desempenho formalizada e com critérios voltados para resultados ou para a relação custo X benefício, que verifique quais são aqueles consultores que estão realmente contribuindo

para o serviço público. Por outro lado, que sentido teria a implementação de qualquer tipo de avaliação de desempenho em uma instituição cujo Plano de Cargos e Salários, se existe, é inexpressivo, pois leva em consideração inúmeros fatos que desabonam o que se costuma conceituar como carreira ou plano salarial.

De uma lado, motivada pelo desenvolvimento tecnológico da informática, de outro, ações políticas às vezes equivocadas geraram a atual situação em que convivem lado a lado servidores de carreira (concur-sados) com garantia de emprego, férias, licenças, direito a INSS e aposentadoria, mas insatisfeitos com os baixos salários e, por seu turno, funcionários contratados com retorno salarial próximo aos praticados no mercado, mas sem a mínima estabilidade de emprego e sem nenhum direito trabalhista, que por isso também se encontram insatisfeitos.

A questão é: como gerenciar pessoas que o próprio sistema permite e induz que sejam pagas de forma arbitrária de acordo com casualidades ou ondas políticas esporádicas e situacionais? Pesquisas de clima organizacional indicam insatisfação no que se refere à justiça na forma de remuneração.

A denúncia de tal situação, contudo, traz tanto desconforto como a própria situação instalada. Será, então, que a melhor forma de estruturar o sistema público, em especial o de saúde, seria a hierarquia, após, claro o estabelecimento de um grande concurso?. Seria o ideal o estabelecimento de uma carreira formal e repleta de regras e inflexibilidades?<sup>6</sup>.

Assim, o conceito e os parâmetros para a carreira no sistema de saúde pública não são definidos e os diversos tipos de contratos concorrendo entre si, e estes com a carreira do servidor propriamente dita, interferem no planejamento de vida e de

carreira dos servidores públicos. Nas áreas de saúde, mais acentuadamente, observa-se a quantidade de profissionais que atuam em carreiras paralelas, subjacentes e temporárias. São inúmeros os consultores oriundos do mercado que, ao ingressar nessa maratona de contratos terceirizados ou com agências internacionais, também não têm definições sobre a continuidade de seus trabalhos.

O importante é saber como valorizar os trabalhadores da saúde diante dos inúmeros anos sem reajuste salarial. Tratar os conflitos, humanizando as relações dos trabalhos, também é tarefa complicada frente aos “desmanches” de instituições governamentais.

Uma coisa é certa, as mudanças não acontecem e não podem acontecer por decretos. Uma reflexão mais apurada mostra que se trata de uma mudança cultural e mudanças desse tipo necessitam de um tempo considerável para processar as alterações que dependem, dentre outras coisas, de transferência de competência – *empowerment*.

Como comentado anteriormente, dá-se, por transferência de decisões e de condições. As condições não se dão por repasses financeiros, mas pela capacidade de governar, promovendo desde o planejamento estratégico regionalizado até as articulações e negociações necessárias para o comprometimento dos diversos atores envolvidos, buscando inclusive parcerias para viabilização das ações de incremento.

No nível central, diante das diretrizes de descentralização, os trabalhadores devem passar pelo desapego das execuções operacionais, buscando atuar como coordenação, normatização e orientação. Formas de trabalho diferentes da que estavam habituados.

Em que pese os estudos que indicam ter havido melhora no nível de escolaridade em termos acadêmicos, indicando que muitos servidores na década de 90 concluíram curso superior; provavelmente esses dados não são determinantes ou indicativos para se afirmar que, em um mesmo ritmo, houve progresso na forma de gerenciamento ou nos processos administrativos na área de saúde ou em qualquer outro serviço público.

***“O líder, em vez de um bom orador, deve ser um bom ouvinte, capaz de entender os anseios do grupo e concretizá-los.”***

É de se supor que em áreas como a saúde e a educação, o quantitativo de servidores com estudo em nível superior (professores, médicos, enfermeiros, entre outros) tenha uma expressividade, mas a questão é saber se servidores de áreas administrativas, também tiveram tão expressivo aumento de capacitação. Afinal, áreas administrativas muitas vezes definem ações estratégicas.

## Recursos humanos – alguns paradigmas

Pensar e entender o significado de gestão, seu desenvolvimento, ou melhor, suas inúmeras transformações no tempo e nos espaços relacionais das diversas culturas e situações, requer um ingrediente essencial: entender como acontecem as relações de poder.

Os conceitos que definem gestão, por questão temporal ou situacional, tiveram nuances e foram apresentados segundo análises baseadas em diferentes princípios estruturais e organizacionais. Provavelmente, o fenômeno básico que caracteriza essas organizações e, conseqüentemente, orienta os princípios de gestão, acontece pelo estabelecimento das relações de poder ou dominação dentro de uma perspectiva maior, que abrange inclusive a cultura organizacional.

### Relações de poder

As definições das relações de poder estabelecem paralelos para as definições de liderança e, nesse sentido, é possível mencionar várias características e descrições de variedades de estilos, como, por exemplo, os três tipos puros de dominação legítimos, abordados por Weber. Provavelmente, ele não foi o primeiro a escrever ou descrever, sistematicamente, as relações de poder, mas, com certeza, muitos autores e estudiosos nelas se basearam para criar teorias na arte da dominação<sup>7</sup>.

Não seria prudente partir do pressuposto de que a gestão existe como mera decorrência de um aprendizado em que algumas provas ou um certificado possam garantir que o sujeito está habilitado e certificado como gestor. Não é o mesmo que preparar o indivíduo para exercer funções técnicas. As variáveis que atuam sobre o

exercício da gestão são consideravelmente mais complexas que aquelas exigidas em funções operacionais. Para o dirigente, o trabalho não implica apenas variáveis relativas ao conhecimento e complexidade de tarefas, mas sim, uma quantidade de variáveis díspares entre si. A gestão pressupõe a orientação de subordinados, sendo cada um deles um mundo complexo que deve ser considerado e entendido em suas necessidades individuais e coletivas.

Por outro lado, o gestor deve atender aos interesses da organização, que muitas vezes não coincidem com os interesses dos trabalhadores. Além disso, o gestor tem seus próprios interesses, alguns deles voltados para a manutenção ou conquista de mais poder.

O dirigente inicia suas atividades, normalmente, dentro de uma caldeira de relacionamentos pré-existentes, em que, muitas vezes, relações de poder do inter e extra grupo já estão estabelecidas. Sua atuação deverá dar conta de manter e orientar essa rede de poder de forma harmônica e produtiva a todos.

Motta (1999) resume bem a interferência que existe entre as relações de poder e a ação das lideranças. Ele foca o estabelecimento da racionalidade para o exercício da função do líder, em qualquer que seja o local ou a situação. Para ele, o poder acumula-se em mesma proporção que o nível hierárquico.

Em outras palavras, a racionalidade no exercício do poder, além de relativa, é extremamente influenciada pelo contexto em que está inserida, bem como por interesses próprios e particulares no sentido da manutenção do poder adquirido ou ascensão a ele. Afinal, para o autor, o poder traz consigo perdas e danos. Assim sendo, na análise situacional da liderança, é preciso salientar que toda organização é uma arena

política em que interesses diversos estarão em jogo. Desejos individuais podem ser compartilhados, ou não, com as aspirações do grupo ou da organização. Nessa linha de pensamento, é possível entender que o líder é aquele que consegue expressar ao grupo a identidade de desejos e aspirações, mesmo que não seja tão verdadeiro quanto pareça.

Motta (1999) explica também a influência que esses conflitos de interesses, externos e internos aos interesses do próprio gestor, têm na forma de direção ou coordenação das pessoas, uma vez que o gestor também faz o controle dos recursos, sendo de sua responsabilidade os diversos processos decisórios. Nesses processos, o responsável pela gestão irá tratar conflitos, pressões externas e colisões de poder interno e externo.

Do poder à liderança existe um bom passo, mas o caminho e a trilha que norteiam os estudos desses temas são os mesmos. Como a palavra *poder*, com o tempo, sofreu desgastes por carregar consigo o peso de definições correlatas como autoritarismo, pressão e sub-julgamento, a palavra *liderança* vem substituir o termo anterior com graça, leveza e aceitabilidade. O poder parece ser sempre algo imposto, enquanto o líder é o escolhido e aceito por todos. Da mesma forma, a palavra *chefia*, muitas vezes não se apresenta como termo adequado ou ideal, exatamente por ter em si essa idéia de imposição.

### **Chefia e liderança**

Discussões sobre chefia e liderança estão presentes na maioria dos cursos para dirigentes ou gestores além de fazerem parte de uma enorme gama de textos sobre o assunto. O mais interessante é que independentemente de conhecimento ou

de cursos, os subordinados sabem distinguir muito bem quando tem à frente um líder ou apenas um chefe.

Para Motta (1999), ‘liderança tornou-se uma palavra corrente na linguagem administrativa moderna. Muitos a desejam, principalmente os dirigentes que a vêem como instrumento poderoso para influenciar pessoas e conservar o poder’<sup>28</sup>.

Matus (2000) afirma que “o líder é um homem incomum. É dominado por ambições e dotado de capacidades que o diferenciam da média dos seres humanos anônimos”. Para o autor, o líder é aquele que tem capacidade para comover, inspirar, mobilizar em uma sintonia com a massa. É algo que fica entre o emocional e o racional, mas que tem como resultado o êxito para ambos.

É importante destacar que em muitas abordagens sobre liderança, o líder aparece como o ser que é capaz de arrastar uma multidão conforme seu próprio propósito, visto que é capaz de persuadir a todos com seus argumentos sempre convincentes. O seu desejo é colocado como item principal e ponto de partida de tudo que virá acontecer. Em contrapartida, numa revisão desses conceitos, o líder é tido como aquele que consegue entender a vontade e o desejo da maioria e traduzi-la numa linguagem aceitável por todos, para, a partir daí, conduzir o grupo à concretização desses desejos, independentemente de sua própria vontade e interesse.

O líder, em vez de um bom orador (convencedor), deve ser um bom ouvinte, capaz de entender os anseios do grupo e concretizá-los.

Novos entendimentos de liderança, então, são evidenciados: o líder não manda, não impõe, ele é simplesmente obedecido pela equipe por sua força de

argumentação ou talvez pelo carisma inexplicável de gestos e atitudes, e com isso, ele tem e mantém o “poder” mais efetivo, duradouro e abrangente, não tão freqüente em chefes nomeados, mas não indicados pelo grupo. Essas afirmativas não são expressão absoluta da verdade, posto que o líder sempre surgiria espontaneamente (líder nato), e nada poderia ser feito para a sua formação. Observa-se, contudo, que nem o líder surge como um ser predestinado, e nem os chefes são automaticamente líderes. Na realidade, verifica-se que nenhuma das assertivas é absoluta. O que acontece é que alguns chefes, que recebem o cargo por atribuição, com o tempo, aprendem o comportamento de líder e atuam de forma a se aproximar da liderança de fato.

Motta (1999) traz a tona o processo que identifica objetivos comuns entre o líder e o grupo, além de mencionar a necessidade de habilidades para solucionar conflitos e conduzir o grupo à harmonização.

A partir disso, é possível concluir que a liderança vai além do campo das idéias. A coordenação e distribuição das tarefas e a solução harmônica ou, pelo menos aceita pelo grupo, de conflitos, sobretudo internos ao grupo, são alguns dos pontos preponderantes para a legitimidade da liderança. Por extensão, essas são funções dos cargos de chefias. Se os chefes não abraçarem essas tarefas como de sua responsabilidade, com certeza será um fator para a não legitimidade no cargo no que se refere a sua aceitação como líder. Em alguns casos, os chefes provavelmente suprem essas deficiências pela imposição da hierarquia, como determinante para obediência (muito diferente da obediência ao líder, que é espontânea). Essa obediência irá depender da cultura da organização que poderá aceitar como legítima a ocupação

pelo cargo e seus subordinados aceitarem a liderança pelas regras definidas e aceita por aqueles que aceitam a própria organização como ela é. O poder, nesse caso, é obtido pela circunstancialidade.

Um paradoxo se apresenta, quando o chefe busca um cargo de liderança, não por princípios básicos e ideológicos que lhe confere poder como consequência, mas quando quer o cargo para ter o poder e, com ele, benesses como prestígio, recursos financeiros, conforto e facilidades.

Existem, pois, características comportamentais que distinguem o chefe do líder e a observação e mudança de comportamento poderiam auxiliar os chefes nessa jornada, mesmo porque talvez não existam tantos líderes natos no mundo quanto os necessários para direção de instituições. Daí, a pesquisa desses comportamentos e os estudos para a transformação de chefes em líderes. Hoje, o mercado tem lugar para mais uma profissão, a de “*head hunter*” (caçadores de talento). São profissionais que se especializaram na busca e na identificação de chefes-líderes. Muitos desses líderes são encontrados pelo seu conhecimento, habilidades e atitudes que, em algum momento, se destacaram dos demais por obterem os propósitos das empresas ou por “virarem a mesa”, isso é, fazerem com que empresas que estavam em decadência, se recuperassem.

A seleção é detalhada, específica e rigorosa. Os *head hunters*, por sua vez, não têm regras especificadas para explicar suas descobertas, muitas delas já evidentes, tornam-se apenas “dança de cadeiras”. Não sabem qual a dosagem de características de liderança (ouvir a equipe) ou de chefia (assumir decisão individual) é necessária para cada cargo a ser ocupado, talvez um misto de atitudes complementares.

### O líder e a equipe

Uma dúvida: o grupo, sua conformação ou necessidades define a escolha do líder? Qual seria então a influência ou a autoridade do grupo sobre a definição do líder? Essa linha de pensamento definiu a abordagem de que o líder é situacional. Melhor explicando, indivíduos seriam líderes conforme a exigência da situação. Em um edifício em chamas, por exemplo, um bombeiro seria líder, se, pelo seu conhecimento tomasse a iniciativa de liderar o grupo. O que o levou a ter iniciativa foi a certeza do melhor a fazer, o que lhe conferiu poder sobre o grupo.

Na ótica da Análise Transacional, Edela Lanzer Pereira de Souza (1978) considera o modelo estrutural básico do ser humano pelos estados do ego denominados de pai, adulto e criança, e esse reflexo na autoridade (ou poder) do grupo. Esses três estados geram três aspectos de estrutura grupal que devem considerar as pressões internas e externas e são caracterizados pelo líder responsável (pai), afetivo (criança) e psicológico (adulto). O ideal é que os três comportamentos estejam na mesma pessoa que assume a postura de um ou de outro, conforme a necessidade<sup>9</sup>.

Já para Laurent Lapierre (1995), a definição de liderança está focada nos liderados e é quase ocasional. Assume a conotação histórico-cultural que reflete na reação dos liderados para explicar o êxito da liderança. Para o autor, além de atributos como conhecimentos técnicos, da política e habilidades de direção (informar-se, comunicar, persuadir, cativar, seduzir, manipular, exigir, etc.), existem algumas razões que dão aderência ao líder, que seriam formadas pelo contexto sócio-histórico-cultural, e que o líder seria aquele que traria novos horizontes de inovação e mudança que estaria no ideário dos

liderados. Seria a união da visão do líder e os desejos dos liderados.

Assim, cada tempo tem seu líder tanto quanto cada equipe necessita de um estilo de liderança e, por isso é fácil entender que o líder e a equipe estão intrinsecamente ligados. Da mesma forma, é possível estabelecer que o desenvolvimento das chefias está diretamente ligado ao crescimento da equipe. A formação de ambas, por sua vez, é determinante para o desenvolvimento e modernização da própria instituição.

As boas interação e integração que devem existir entre o gestor e sua equipe são, portanto, fundamentais para que o desenvolvimento institucional logre êxito. O estabelecimento de uma ação contínua de crescimento cria uma espécie de moto contínuo, um espaço de educação permanente em que todos que recebem capacitação, por conta da integração da equipe, repassem os conhecimentos, habilidades e atitudes aos demais, proporcionando melhorias constantes para a modernização e desenvolvimento da equipe e, conseqüentemente, da instituição.

O gestor que se preocupa em dar à sua equipe possibilidades de crescimento por meio de treinamentos é visto pela equipe com bons olhos e isso é um fator de consideração para cativar a equipe, mais próximo, portanto da liderança do que da chefia. O líder não teme que o subordinado aprenda, ele incentiva e se dedica a proporcionar o crescimento da equipe e orgulha-se disso.

A situação encontrada no serviço público, com vários tipos de vinculação trabalhista provoca um ambiente hostil e de difícil harmonização por parte dos gestores. Os que ganham relativamente bem estão descontentes com a instabilidade; os que têm estabilidade estão



insatisfeitos com os salários sem ajustes. Além disso, em algumas áreas as chefias vêm de fora do ambiente e cultura local, ditando normas e agindo de forma contrária à cultura do funcionalismo, sem dar atenção à situação instalada.

Desde 1990, com a Lei 8.080, em que os incisos que tratavam de piso salarial e da institucionalização nas três esferas de governo de critérios para salários foram vetados pelo então presidente, as tentativas de ajustes em cargos e salários não lograram êxito.

Em 2005, foi elaborada uma Proposta Preliminar para Discussão das Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários o âmbito do Sistema Único de Saúde (PCCS-SUS), com o objetivo de oferecer ao trabalhador oportunidades de desenvolvimento profissional e dotar o SUS de um instrumento de gestão de pessoal, instituindo uma política de ingresso, evolução, desenvolvimento e avaliação de desempenho.

O resultado desse trabalho apresenta uma série de acertivas que contemplam as aspirações do funcionalismo público da saúde. Os princípios que nortearam essas diretrizes foram os seguintes:

- universalidade: os planos de todos os órgãos e instituições públicas do SUS deverão abarcar todos os trabalhadores;
- equivalência: os cargos terão correspondência entre os planos de carreira dos entes federados;
- concurso público: o acesso à carreira estará condicionado à aprovação em concurso público;
- mobilidade: assegura o trânsito do trabalhador do SUS, sem perda de seus direitos e progressão na carreira;
- flexibilidade: garantia permanente da adequação dos planos às necessidades e à dinâmica do SUS;

- gestão partilhada: estabelece a participação dos trabalhadores na formulação e gestão do plano da carreira;
- carreira como instrumento de gestão;
- educação permanente;
- avaliação de desempenho: processo focado em critérios técnicos, a serem definidos com o aprofundamento da discussão;
- compromisso solidário.

Ao analisar esses itens e a realidade do SUS, é possível constatar que ainda há muito a se fazer para a gestão de pessoas. Liderados com propósitos e visões díspares entre si geram aspirações conflitantes de difícil condução pelas chefias.

### **Pesquisa – considerações gerais**

Para a realização da pesquisa, optou-se pela utilização de questionário elaborado e devidamente testado para a análise de clima organizacional, com recorte para o fator estilo gerencial e adaptado para o setor público de saúde. O questionário foi aplicado entre os servidores e colaboradores (consultores e terceirizados) do Ministério da Saúde, em Brasília, nas funções de chefes e subordinados. O fator estilo de gerência foi isolado, neste caso, para atender o foco do trabalho.

Não houve teste amostral para o Ministério da Saúde por se tratar de uma sondagem. Foram selecionadas como áreas de amostragens, por questões de facilidade de aplicação e proximidade e a tipicidade dos profissionais, definidos na tabela a seguir.

O questionário da pesquisa apresentava 15 questões fechadas que tratavam do comportamento do gestor para com sua equipe. As possíveis respostas variavam em uma escala de um a cinco e deveriam ser apontadas conforme as seguintes explicações apresentadas na folha de rosto<sup>10</sup>.

Área	Características das áreas pesquisadas
A	Funcionários contratados, consultores e terceirizados; e poucos servidores de carreira (< 10%).
B	Servidores do Ministério com carreira própria (> 90%).
C	Servidores de carreira (> 90%) e alguns trabalhadores terceirizados e com DAS.
D	Percentual equilibrado de servidores, e trabalhadores com DAS, terceirizados e consultores

Além dessas questões, foi feita uma pesquisa quanto à percepção dos subordinados e da chefia relativamente à seleção/ indicação deste para o cargo de chefia. Além disso, os dirigentes receberam questionários com itens que investigavam idade, escolaridade, tempo de serviço, vínculo e uma pergunta sobre como ocorreu a sua ascensão ao cargo, com o propósito de comparar as respostas das chefias com as respostas dos subordinados (esta última pergunta também estava presente no questionário dos subordinados).

Em diversas áreas, a população (total de trabalhadores no setor) era de oito ou nove pessoas, o que permitiu uma sondagem no sentido de verificar quais as questões mais significativas para os subordinados em relação a alguns aspectos do comportamento dos dirigentes: uma idéia de como os dirigentes são vistos em sua área e a comparação com as demais áreas investigadas do Ministério da Saúde.

As questões escolhidas tratam de aspectos que compõem/interferem no clima organizacional daquele ambiente, naquele momento, no que se refere a “estilo de gerência”, evitando julgamentos de certo ou errado. Trata-se da percepção dos subordinados de valores e atitudes da chefia como: clareza na comunicação, distribuição das tarefas, participação da

equipe nos processos decisórios, justiça no reconhecimento dos trabalhos individuais (protecionismo), coerência e transparência nas ações do dia-a-dia junto à equipe.

Os resultados da pesquisa possibilitarão uma análise descritiva e reflexiva das respostas de servidores, trabalhadores terceirizados e consultores de quatro áreas do Ministério da Saúde. É importante registrar que a percepção e o sentimento dos participantes da pesquisa mudam. Percepções estão sempre sujeitas a intervenções externas, portanto são expressões de relatividade. A percepção (sentimento) de um momento é muito efêmera e, às vezes, contraditória no momento seguinte, por isso não existe uma exatidão matemática na mensuração.

Os resultados estatísticos representam a fotografia de um momento e não uma situação concreta e constante, pois muitos outros fatores interferem nas repostas. Fatores estes que podem apresentar viés causado pelo momento situacional político-econômico-social, por inseguranças decorrentes de contratos de trabalho instáveis ou por possibilidade da mudança da chefia pela mudança ministerial.

A análise dos questionários será feita questão por questão. Como foi o comportamento das respostas, como foi distribuída na escala, após o que serão verificadas

as médias e modas<sup>11</sup>. Isso será feito para cada gestor (grupo de respostas de uma área) para identificar expressividades individuais do estilo de gerência e depois por área, nos casos de serem vários gestores para uma mesma área. Por isso, o método de análise será de *análise descritiva*, que é propício ao exercício de reflexão comparando, inclusive, o momento vivenciado. Não serão, por isso, verdades absolutas. O produto deste trabalho deverá ser considerado um ponto de partida para futuros estudos e reflexões por parte dos “gestores de gestores” e dirigentes da área de recursos humanos e valerá como ensaio e provocação para novas oportunidades de estudos.

### Sobre o estilo de gestão

Em uma primeira aplicação dos questionários, as sub-áreas da **área A** foram verificadas entre si, para melhor entender como os subordinados vêem suas chefias diretas, e logo a seguir foi feita uma comparação entre as sub-áreas para verificar se o resultado final das áreas estariam próximos entre si, influenciado, nesse caso, pelo ambiente da área, ou se seriam muito diferentes, evidenciando que a percepção do estilo de gerência está na pessoa do chefe.

O resultado obtido pela análise dos diversos setores da mesma área foi relativamente diferente entre si e não expressa o resultado geral para toda a **área A**. Isso pode significar, como explicado acima, que as relações com as chefias imediatas é que são determinantes e expressivas para o resultado desta pesquisa. A percepção de um chefe ou líder distante pode não ser clara e a média das percepções dos chefes diretos nada tem a ver com as percepções desses chefes em relação à chefia geral. É o dia-a-dia da proximidade e contato que traz a percepção das relações do trabalho

e do estilo de gerência. Não há nenhuma constância nos resultados que possa explicar um estilo de gestão generalizado para o setor público na saúde. A pessoalidade se mostra mais evidente do que características amplas ou genéricas da gestão. Para esse tipo de análise seria preciso entrevistar pessoas que tenham sido gerenciadas por dirigentes do setor público e do setor privado, para entender se haveriam diferenças substanciais ou particularidades na comparação. Ainda assim, é difícil porque, como mencionado, esse tipo de pesquisa proporciona a percepção no momento.

Nos resultados dos setores da **área A** é possível verificar que os itens em que se questionava sobre onde se dá mais ênfase diante dos problemas: na solução destes sem buscar quem é o responsável ou na punição de culpados. O item solução de problemas teve maior pontuação, por outro lado, a equipe sentiu-se desconsiderada quando analisada a questão que fala sobre a tomada de decisões da chefia.

Para esse grupo, um item que teve pontuação expressiva foi: “No meu local de trabalho há pessoas protegidas pelo chefe e outras ignoradas”.

De maneira geral, os itens tiveram moda entre três e quatro (escala até cinco). Observando-se, entretanto, algumas questões individualmente, percebe-se que alguns itens não tiveram registros centralizados (em 3 e 4), mas tiveram registros 1 e 5, indicando que as percepções estão opostas. Isso pode ser indicativo de conflitos.

É importante registrar que algumas questões com médias abaixo de 3 deveriam ser particularmente revistas e consideradas pelos chefes, porque podem significar pontos críticos no gerenciamento. Contudo,

não foram todas as chefias que procuraram saber se o resultado da pesquisa poderia ajudar sua gestão.

Na **área A**, foi solicitado aos chefes de setores que respondessem os questionários em relação às suas chefias (diretoria). É interessante a comparação dessas médias com as dos subordinados desses chefes, ou seja, dois níveis distintos na hierarquia gerencial no local.

No geral, os resultados dos questionários respondidos pelas chefias em relação aos seus chefes, os diretores e secretários (lembrando que eles também responderam os questionários) exprimem mais satisfação. A média de maior valor atinge 4,67, enquanto que para os subordinados chega a 3,93. Por outro lado, as insatisfações também são mais expressivas, enquanto para as chefias, o ponto médio mínimo de todo questionário fica em 3,17; para os subordinados esse índice é de 2,92. Os resultados são esperados e assim observados na maioria das organizações. É fácil de entender a partir do princípio que os dirigentes intermediários (média chefia) são na maioria das vezes indicados por seus chefes. O fato de todos os chefes intermediários terem agendas de despacho com a diretoria, além de reunião semanal de até quatro horas, pode ter sido fator de forte influência nas respostas, pois nesse local, os contatos das chefias com suas equipes não são tão assíduos e contínuos quanto para o grupo das chefias que têm constantes “despachos” com seus superiores. As questões nas quais foram verificadas, respectivamente, maior e menor avaliação, contudo, são coincidentes.

Na **área B**, a questão que trata da comunicação da chefia em relação aos subordinados teve grande concentração de registros centrais. Os demais itens tenderam ao grau 4 e 5, o que elevou a média para

3,43. Isso não representa média na satisfação porque existem médias bem próximas a essas, como 3,46 e 3,42, que têm a distribuição de registros espalhada entre os cinco itens da escala, significando que existem percepções diferentes diante da mesma situação. Assim, no primeiro caso, todos estão se sentindo razoavelmente satisfeitos. No entanto, em outras abordagens que comentam sobre o reconhecimento do dirigente da competência do trabalhador, ou sobre a disposição da chefia em receber críticas, as opiniões são bem divergentes entre si.

Para as **áreas C e D** houve uma tendência favorável das percepções em relação à chefia, sendo que não houve nenhuma média de avaliação abaixo da média 3, com distribuição nos itens acima de três. Alguns casos isolados de insatisfação completa, isso é, trabalhadores que indistintamente registraram escala 1 para todo o questionário, ocorreu na **área D**, caso que deve ser atentado porque significa um trabalhador completamente insatisfeito. A identificação de pessoas descontentes pela abertura de diálogo deve ser realizada, para que se trate o problema, inclusive com a possibilidade de realocação do funcionário, de comum acordo, se sua insatisfação está ligada à área ou à chefia. Pois isso, contenta a todos e implica em melhoria do ambiente (clima) de trabalho. Pode ser também que seja um caso de depressão do funcionário, desajuste por desqualificação ou por se tratar de funcionário *over qualify* na função que se encontra totalmente desmotivado, repassando sua insatisfação para sua percepção em relação à chefia. Casos assim devem ser cuidados para se evitar “contaminação” no clima organizacional.

O ambiente de clima organizacional acaba tendo uma influência muito grande

do gestor. Na análise das pesquisas nos diversos setores da **área A**, percebe-se o quanto é diversificada a impressão que os trabalhadores têm de suas chefias.

Levando-se em conta que a maior parte da composição de fatores que influenciam a satisfação do cliente interno (funcionários) e, conseqüentemente a formação do clima organizacional, está diretamente ligada ao comportamento da chefia imediata (cerca de 60% a 80%). É possível deduzir que a chefia média (dirigentes que estão constantemente em contato com a grande massa de trabalhadores) é que define a situação (favorável ou não) do ambiente de trabalho.

As pesquisas voltadas para a opinião e a percepção de pessoas devem ser tratadas com muito cuidado. É consenso que não é possível concluir que um funcionário, extremamente insatisfeito, e outro, extremamente satisfeito, geram um ambiente de trabalho razoavelmente satisfatório. Pelo contrário, nesses casos, o ambiente de trabalho pode acabar sendo hostil a ambos, além de prejudicial para os demais colaboradores.

Esse é o motivo pelo qual pesquisas desse tipo devem ser de conhecimento, principalmente e até exclusivamente, dos dirigentes. Somente eles poderão, diante dos resultados, tomar atitudes para mudança de seu comportamento em relação à sua equipe e, conseqüentemente, provocar a melhoria do clima organizacional da instituição. De preferência, essas pesquisas devem ser requisitadas pelos gestores. Para isso, é preciso haver uma conscientização dos mesmos no sentido do entendimento de quanto suas atitudes são importantes aos seus subordinados. Eles devem saber o quanto este fator pode influenciar o ambiente de trabalho do grupo e os resultados do trabalho.

Se humanização tem sido um tema em destaque no Ministério da Saúde, a compreensão dessa palavra no que se refere ao tratamento dos chefes para com seus subordinados deveria ser enaltecida. Assim, em uma onda positiva, cada um deles, sobretudo no nível federal (e central) do Ministério, deveria ter atitudes humanas para compreender e atender a sua própria equipe.

### **Indicação ao cargo de dirigente – cruzamento de percepções**

A análise dos dados das características das chefias pesquisadas mostrou bastante heterogeneidade. O tempo de trabalho no Ministério da Saúde variou de três a 15 anos e na função de um a três anos. Não houve expressiva predominância de gênero na pesquisa realizada. As idades variaram entre 30 a 55 anos. Todos têm curso superior, embora não focado para a atividade ou área de chefia que atuam. Por exemplo, profissionais de jornalismo ou da área de saúde atuando em recursos humanos e auditoria. A maioria teve atuação em órgão público anteriormente ao cargo que ocupa no momento. Todos afirmaram ter feito cursos de aperfeiçoamento na área de recursos humanos. Alguns especificaram os cursos (licitação, consultoria ou, ainda, planejamento participativo), nenhum dos quais com foco em gestão de pessoas.

Todos tiveram uma conversa informal antes da aplicação da pesquisa. Alguns se mostraram surpresos com esse tipo de pesquisa e queriam saber quais seriam as conseqüências. Muitos contaram suas histórias e como aconteceu sua ascensão ao cargo; alguns ficaram com o questionário e não o devolveram ao pesquisador (2), por isso não foi possível a comparação direta da resposta da última questão com as respostas da equipe.

Na entrevista informal, apenas um dirigente afirmou categoricamente que ele havia sido indicado pelo diretor, que todos sabiam disso, e que caso seus subordinados respondessem algo diferente, seria de se estranhar. É interessante registrar que embora a maioria dos seus funcionários tenha respondido que ele havia sido indicado pelo diretor (25 registros), cinco responderam que se tratava de reconhecimento pela competência e um que era questão de promoção na carreira.

Este último caso requer uma reflexão sobre a percepção dos subordinados. Em uma abordagem mais próxima de alguns deles, houve comentários escritos como: “Todos sabemos que ele foi indicado ‘lá de cima’, mas o importante é que ele tem competência, apesar de ser muito exigente”, ou ainda, “Está aqui há pouco tempo, mas achamos que conseguirá fazer alguma coisa pela gente”. Ao assim se expressarem, os subordinados estavam, de certa forma, legitimando a liderança.

A atitude da maioria das chefias foi diferente. Apesar de admitirem que haviam sido indicados e fazerem esse registro no questionário, na conversa informal, logo afirmavam que tinha sido uma escolha por reconhecimento de sua competência e chegavam a reproduzir frases do dia em que foram convidados a assumir o posto. Todos, de fato, foram indicados e a maioria dos subordinados sabia disso, contudo, algumas das respostas dos subordinados vinham acompanhadas de explicações do por que da indicação, e, nesses casos, era para justificar (legitimar) a liderança.

Muitos subordinados não responderam a questão de múltipla escolha sobre a indicação ao cargo, o que poderia ser interpretado como “não sei”, uma vez que não tinha essa alternativa para escolha. Houve considerável apontamento para “indicação política”

e a maior distribuição da percepção aconteceu na **área B**. Esse fato pode ter ocorrido porque os respondentes visualizaram pessoas diferentes ao responder a questão, pois havia chefias intermediárias e os questionários não foram separados por sub-chefias. Isso pode ter causado viés nas respostas, pois na folha de rosto da pesquisa constava a seguinte instrução: “Nas questões que se referem a chefe ou chefia, imagine o seu chefe imediato”. Os chefes imediatos, contudo, não foram identificados e separados os questionários para análise por setor, como aconteceu na **área A**.

Na **área D** existem três subsetores (coordenações de área) entre a coordenação geral e os subordinados, mas foi solicitado verbalmente a todos que imaginassem a chefia geral ao responder a questão. Aqui, o desvio de percepção foi bem menor, assim como as repostas em relação à chefia.

Como existem estruturas formais e informais, seria preciso que a aplicação da pesquisa tivesse um apontamento por parte do respondente a quem ele estava se referindo ao responder, mas buscou-se evitar identificações. Em pesquisas futuras seria preciso contornar a situação, pois existem subordinados que estão bastante afastados da chefia formal e ligados à chefia informal devido à natureza do trabalho.

Observa-se que, as situações estruturais devem ser consideradas quando da aplicação de uma pesquisa. A percepção que os trabalhadores têm da chefia vem do contato direto e do contato indireto (opinião dos intermediários que vai se alastrando pela instituição), mesmo porque, muitos líderes não têm seus liderados próximo a eles, mas suas idéias e atitudes são divulgadas por “discípulos”.

Esta pesquisa, que procura entender a percepção dos subordinados em relação

ao estilo de gestão, tem como cliente os gestores. Espera-se que eles demonstrem interesse no resultado com intuito de aprimorar sua gestão. Alguns chefes, quando perguntados, demonstraram curiosidade, entretanto, nenhum solicitou o retorno dos resultados.

O feedback, que tem como significado o retorno ao indivíduo observado das impressões identificadas por uma pessoa ou grupo, deveria ser uma arma preciosa para os dirigentes em seu gerenciamento de grupo. Os líderes, normalmente, alimentam-se das informações sobre sua performance, se interessam e procuram entender as aspirações dos seus comandados. Parece que esse hábito na cultura brasileira não passa por contínuas pesquisas e avaliações de desempenho, sistematizadas e formais. As avaliações e informações a respeito das chefias circulam informalmente por meio de expressões orais dos trabalhadores, o que geralmente é apelidado de “rádio-corredor”. As questões sobre como as chefias recebem críticas e como é aceita minha opinião deveriam ser objeto de grupo focal para se apurar quais são as expectativas dos trabalhadores em relação a oferecer críticas e participar da gestão. Afinal, um dos princípios básicos apregoados para a inovação na gestão é que ela seja participativa.

A pesquisa não demonstrou uma tendência única em todas as áreas pesquisadas, isso é, não houve uma questão que para todas as chefias estivesse nos extremos superiores ou inferiores. Questões que num determinado setor tiveram a mínima pontuação média, no setor ao lado (outra chefia) expressavam a pontuação máxima. Enquanto o gráfico de médias da **área B** tendia a uma moda entre 3 e 3,50, o gráfico das chefias para a **área A** apresentava menores variações. A distribuição entre os

registros das questões também teve expressão acentuada na **área B** (talvez pelo provável viés anteriormente comentado), enquanto a distribuição na **área D** foi menos evidente.

De modo geral, não houve nenhum caso de grave insatisfação por descon sideração, falta de comunicação, ou percepção de injustiças em relação à chefia (exceção a um único caso já citado).

Casos isolados de registros “1” em todas as questões (explícita demonstração de insatisfação frente ao gestor) é um sinal de alerta para o gestor, que, por sua vez, deve procurar o porquê e saná-lo o mais rapidamente possível. Por fim, é possível verificar que ainda há muito que se trabalhar em nível de gestão voltada ao clima e satisfação dos servidores para se atingir um grau de excelência por parte dos dirigentes.

## Conclusão

A gestão pública, sobretudo na área da saúde, vem sofrendo nas últimas décadas muitas transformações. Fatos históricos, como as guerras mundiais, o incontável desenvolvimento tecnológico e o advento da comunicação *on-line*, que coloca todos a par de tudo que acontece no mundo, interferem nas formas de comando e na transparência dos acontecimentos que regem a gestão.

As pessoas têm mais liberdade de expressão e as informações chegam mais rápido. Os avanços científicos são tantos em todas as áreas de conhecimento que é praticamente impossível acompanhar as novidades. O homem chegou à lua e dividiu o átomo, enviou foguete a Plutão no escape do seu sistema planetário e criou a Nanociência, capaz de dividir e alcançar o que sequer é capaz de ver.

Diante de tantas evoluções, como se desenvolve o gerenciamento e como se encontra a liderança? Como se pode ver pelos comentários feitos no início deste estudo, os avanços das ciências que tratam das relações de trabalho provavelmente não acontecem no mesmo ritmo e abrangência que outras ciências.

Trata-se do comportamento dos seres humanos em grupos, de desejos e vontades, de disputas de poder e de organização dos processos de trabalho, da distribuição ou contenção de recursos, da capacidade de observar e entender todos esses parâmetros sem que se utilize um computador para lançar todas as “*n*” equações com “*n*” incógnitas que definem o comportamento humano. Os líderes não têm tempo de equacionamento ou processamento de respostas, que na maioria das vezes, devem ser imediatas.

A ciência do gerenciamento deveria então dar conta de captar e entender todas essas informações de inúmeras áreas do mundo exterior, dos seus comandados e seus superiores e atender aos anseios multidiversificados. Parece, todavia, que a fórmula mágica da gestão perfeita para se criar um líder ainda faz parte de uma culinária universal que mantém seus segredos e temperos muito bem guardados. Enquanto isso, aventureiros escrevem livros de poções miraculosas para transformar “chefias-sapo” em “líderanças-príncipes”.

A quantidade de material bibliográfico sobre gestão e gestão no serviço público é vasta. Poucas análises alcançam os dirigentes em sua individualidade, como atores do processo de gestão, olhados de perto com uma lupa de criticidade. Da mesma forma, referências sobre administração no serviço público são generalizadas, amplas e superficiais no que se refere ao gestor como indivíduo. Os trabalhos na área de saúde,

por sua vez, são mais voltados aos temas técnicos, específicos da saúde.

Nas abordagens mundiais, o gerenciamento é visto como um assunto sistemático e calculista, e por vezes, aspectos de liderança nem são tangenciados. Alguns textos, porém, não mencionam o termo liderança de forma direta, falam mais de chefias e de formas de organização da gestão. Em outros, as práticas gerenciais do serviço público parecem seguir um manual. Contudo, seria interessante citar quatro valores que são considerados por alguns como fundamentais para o sucesso na administração pública: coerência, coragem, clareza, consideração.

Alguns estudiosos explicam que cada gerente deve encontrar o seu estilo, explicando que essa questão tem destaque importante na literatura gerencial, embora eles acreditem que se trata de algo próprio de cada indivíduo. Em suma, eles estariam falando de liderança e, mais ainda, fazendo subentender que liderança é nata (própria de cada indivíduo).

Na maioria das vezes, o levantamento bibliográfico mostra que existe uma tendência em se ver o tema de forma isolada (chega a ser até redundante: gestão pela gestão). Um sentido vertical de análise, e quase sempre impessoal, toma conta do tema e as explicações baseiam-se em processos e acontecimentos analisados com o distanciamento típico das ciências exatas.

Quando os estudos de gestão se ampliam, estes são feitos sob perspectivas da História, Sociologia, Administração e Economia, levando em conta todas as adversidades impostas pelo tempo e espaço em que são analisadas, mas poucas vezes fazem uma aproximação das pessoas envolvidas. Não existem estudos sob o ponto de vista do gestor e estes não são questionados sobre o que lhes falta, quais



as capacitações de que precisam ou como se prepararam para chegar aonde chegaram. Deles se espera execução, planejamento e coordenação de equipe. Muitos se limitam somente à execução. São meros “conferidores” do trabalho da equipe, como nos primórdios da administração, nada mais.

Ademais, alternâncias de governo e a reforma do Estado, por exemplo, devem ser levadas em conta como intervenientes para a o entendimento do *status quo* em que se encontra o gerenciamento no Brasil. A gestão do trabalho no contexto da reforma do Estado provocou reajustes e, com certeza, muitos desses reajustes influenciaram nas relações de trabalho entre dirigentes e servidores públicos. Os servidores começam a ampliar seus conhecimentos e esperam mais do que um “conferencista-assinador-de-papel” de sua chefia. A participação é elemento novo que vem modificar a forma de comunicação e a exigência dos processos de trabalho. As rotinas, a repetição mecânica, a execução inconsciente são ligadas aos computadores. Hoje, os chefes passaram de conferencistas para coordenadores de idéias. A nova administração requer que cada trabalhador seja responsável pelo seu processo de trabalho (erros e acertos). Ao gestor, cabe orientar e capacitar sua equipe, prezar por novas formas criativas de trabalho competitivas com o mercado e com a exigência de sua clientela. Deve estar de mãos dadas com sua equipe, sem perder a visão sistêmica da instituição e dos avanços do mercado.

Existem ainda muitos fatos que poderiam ser significativos para um estudo da gestão-liderança e do desenvolvimento e necessidades dos gestores no serviço público de saúde, como a mudança da capital para Brasília (miscigenação de

culturas); a interferência do desenvolvimento exponencial de novas tecnologias em saúde; as mudanças e coalizões nos governos, etc.

O importante, porém, é que nesses estudos uma lupa especial esteja direcionada aos gestores para se entender como as relações de poder se ajustam a essas interferências externas e como atuam nos jogos que definem indicações aos cargos e, por fim, como minimizar os impactos negativos dessas interveniências no sentido de promover a melhoria nos serviços de saúde pública.

### Sugestões de rumos

Os subordinados percebem a gestão por meio de seu chefe imediato. Ele, o dirigente, é o portador de todas as informações e sensações que podem ser repassadas da “cabeça” aos “tentáculos” das instituições, sobretudo à gerência média, por estar diretamente e ativamente ligada àqueles que executarão as fases finais (muitas vezes decisivas) dos produtos e serviços. Eles fazem a ponte que permite que as informações transitem do planejamento estratégico, no mais das vezes, definido pela cúpula, aos executores.

Embora nesta pesquisa percebe-se que o nível intermediário sofreu várias intervenções e mudanças para dar conta do atendimento de conchavos esperados em governos de colisão, em outras situações, e na maioria das vezes, eles são pouco alterados, ficando as chefias intermediárias (DAS 1, 2 e 3) a cargo de servidores de carreira. Assim, os chefes podem dar continuidade e serem portadores das idéias iniciadas em outros governos, para que os que ingressarem, oriundos de atendimentos político-partidários, possam dar continuidade e atender ao mesmo tempo

necessidades técnicas e negociações interpartidárias.

Com exceção da área A, em que as chefias são ocupadas por funcionários contratados (consultores), todas as outras áreas têm a maioria dos cargos de chefia média ocupada por servidores. A partir daí, a idéia é, se o investimento na capacitação dos servidores de carreira para se tornarem líderes tiver um avanço substancial, os serviços terão uma melhora significativa. Se, contudo as verbas destinadas à capacitação forem extremamente restritas, então que se invista no nível intermediário de dirigentes, pois como foi constatado no trabalho de Freitas (2005), ao se investir no crescimento do gestor, “por tabela”, se investirá no crescimento da equipe.

A dúvida surge quando se quer definir o campo de educação que deve ser focado para os gestores, e talvez a resposta mais apropriada fosse: todos. Deve existir uma programação e um esforço concentrado dos dirigentes e responsáveis pela área de capacitação para se trazer novos conhecimentos e habilidades, seja em área de comunicação (redação), informática, gestão, ou conhecimentos específicos voltados para legislações, farmácia ou biomedicina, tudo se tornará fértil para a área na qual se semeará conhecimento para colher desenvolvimento.

Além disso, oficinas em serviço ou tratando do desenvolvimento de habilidades são sempre bem-vindas. Rodas temáticas, círculos de leitura, cursos em grupo natural de aprender-fazendo, palestras e *chats* de troca de informações são fundamentais para não perder o moto contínuo de conhecimento e habilidades.

Atitudes de mais comunicação e entrosamento devem ser incentivadas e premiadas, nesse sentido, deve-se investir mais em trabalho em equipe, grupo de

trabalho multidisciplinar (GTM), repasse de conhecimento, enfim, em ações de conhecimento e, ao mesmo tempo, de estímulo à motivação dos trabalhadores. Aplausos devem ser dirigidos àqueles que se destacam pelo companheirismo na execução de tarefas difíceis e pelo compartilhamento de informações. Dedicção especial dos colegas deve ser dada aos que sentem dificuldades por nunca terem se deparado com um computador ou que, transferidos para área muito diferente da de sua formação, devido à extinção de seu órgão de origem se sentem excluídos. Lembrando: tudo isso compete ao gestor direto, chefia imediata.

Acima de tudo, os dirigentes devem ser bem selecionados. O gestor deve ser um bom planejador, ter conhecimento técnico dos processos de trabalho de sua equipe ou ao menos ter a visão sistêmica dos processos e serviços de sua área, saber orientar seu grupo, incentivando-o para capacitação constante e levando-o ao crescimento pela possibilidade de participação em bons cursos ou por sua presença constante e amiga no repasse de conhecimentos e habilidades. Suas ações devem ser tomadas como exemplo a ser seguido. Ele deve, ainda, demonstrar uma atitude justa em relação aos subordinados: estar atento para reconhecer e recompensar os mais dedicados e os melhores técnicos e agindo com maior cobrança os menos comprometidos, mostrando claramente (*feedback*) qual o desempenho esperado e nos casos em que não há atendimento das expectativas, oferecer ajuda para recuperação do desempenho (ex.: cursos) ou ter outras atitudes positivas, mas sendo sempre justo nas avaliações e retornos.

A seleção de gestores, à exceção dos concursos esporádicos para gestor de programa, não é prática habitual. Não há

descrição profissiográfica do perfil do gestor com o registro claro dos predicados acima citados e se há, não se leva em conta na hora da designação de dirigentes. Diante dessa realidade, a saída, administrativa-mente possível, seria a habilitação dessas chefias por determinação, mesmo sabendo que alguns traços exigidos façam parte da personalidade.

Por fim, resta a esperança de que a preocupação e o entendimento de que o *gestor-líder* pode gerar melhoria no resultado

produtivo do grupo, e por consequência nos serviços prestados pelo Ministério da Saúde venha à tona como tema a ser abordado e considerado nas próximas ações administrativas para o desenvolvimento institucional. Afinal, a prática da gestão competente é fundamental para o Ministério da Saúde no caminho incansável da busca da melhoria nos serviços da saúde pública no Brasil.

(Artigo recebido em fevereiro de 2007. Versão final em junho de 2007).

---

## Notas

\* Este texto originou-se da monografia *A legitimidade da liderança no Serviço Público com foco para o Ministério da Saúde em Brasília* - um ensaio, apresentada como trabalho de conclusão do curso de Especialização em Políticas Públicas e Gestão Estratégica da Saúde, para servidores do Ministério da Saúde e dos núcleos estaduais, favorecendo a consolidação do Sistema Único de Saúde, realizado em parceria pela ENAP, pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e pelo Ministério da Saúde.

<sup>1</sup> Portaria GM nº 1.121, de 23 de maio de 2006, do Ministério da Saúde, que institui o Programa de Educação Permanente e aprova critérios gerais para participação dos profissionais em eventos de capacitação do Ministério, em seu art. 9º: Cada servidor poderá participar de, no máximo, três eventos que exijam contratação de vagas no mercado, durante o exercício orçamentário-financeiro, podendo apenas um deles, ser de longa duração. (É entendido por eventos de longa duração: aquele com carga horária superior a 80 horas (dez dias úteis).

<sup>2</sup> Conceito utilizado para descrever o fenômeno da privatização do setor público, ou seja, a formação de grupos de pressão em torno do aparelho estatal, buscando vantagens pessoais ou para suas respectivas classes.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

<sup>4</sup> Programa criado pelo Ministério da Saúde para constituir um espaço de discussão e análise acerca do SUS, identificando-o como um processo histórico e socialmente construído. Para mais informações: <[http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id\\_area=1056](http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/area.cfm?id_area=1056)>.

<sup>5</sup> Projeto de Lei Orçamentária e Plano Plurianual

<sup>6</sup> No texto, “Carreiras Públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial”, Clóvis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro (2003) comentam sobre o assunto.

<sup>7</sup> Muitos estudiosos do assunto apresentaram teorias próprias baseadas em análises das características dos tipos de poder e tipos ou estilos de liderança, como os *tipos puros* mencionados por Weber. O interessante é que, mesmo com distintos nomes, as diversas teorias mantêm semelhanças entre si e muitas delas deram novas denominações para os mesmos tipos de liderança observados.

Numa comparação mais detalhada do conteúdo, é possível se constatar que são apresentadas apenas diferenças semânticas, recaindo, a análise essencial, nos mesmos três princípios geradores de características básicas.

Weber fornece uma boa noção de seu pensamento central sobre dominação ou poder, ele comenta que os tipos puros são apenas três, mas menciona a alternância e entrelaçamento deles com as estruturas sociológicas adjacentes, provocando uma reflexão sobre essas influências na administração.

Apenas para uma idéia, eis os tipos de dominação de Weber:

- *Dominação Legal*

*Palavra-chave:* estatuto

*Tipo mais puro:* dominação burocrática (eleita ou nomeada) e súditos: funcionários (cidadãos, “camaradas”).

- *Dominação Tradicional*

*Palavra-chave:* crença

*Tipo mais puro:* dominação: senhoril e súditos: servidores.

- *Dominação Carismática*

*Palavra-chave:* devoção afetiva

*Tipo mais puro:* a dominação: líder e súditos: apóstolos

<sup>8</sup> A diferença pode ser percebida, inclusive, em ditos populares que alertam sobre os estigmas de poder temerário para o chefe. Quando que, em relação à liderança, não apresentam esse temor. Frases como: “Chefe é aquele que manda...obedece quem tem juízo”, ou textos em livretos como o de Gehringer (2003) que satirizam a chefia na organização em que vemos pérolas como:

“Se seu chefe lhe disser que sua idéia já foi tentada antes e que não funcionou, ele pode ser: a) incompetente, b) ultrapassado, ou c) invejoso. De qualquer forma, não insista nem reclame. O fato de seu chefe ainda estar na empresa significa que já tentaram contrariá-lo antes, e não funcionou.” (MOTTA, 2003, p. 17).

Ou ainda:

“Entender um organograma é simples:

*Chefe* é o que conta uma piada sem graça.

*Subordinado* é o que ri dela.

e *potencial* é o que pede para o chefe contar outra’.”

<sup>9</sup> “O líder responsável é o homem de frente; é o que preenche essa função formalmente na organização; é o que tem de prestar contas à autoridade superior quando requerido.

O líder efetivo é o mais importante na estrutura individual; é ele quem realmente decide; é a ele que se recorre em situações difíceis; suas perguntas são sempre respondidas.

O líder psicológico é o mais poderoso na estrutura privada de cada um dos membros. Estes requerem certas qualidades do seu ídolo e, por isso, é o que tem chance de sobreviver como um patriarca (euhemerus).

<sup>10</sup> Faça um X (e apenas um) para cada questão e não deixe de ler os dois lados da questão para bem situar-se. Quanto mais para a direita você anotar o número (5) mais você concorda com a frase da direita e quando mais à esquerda você anotar (1) mais você concorda com a frase da esquerda.

<sup>11</sup> Conceitos de estatística. Moda é o valor que ocorre mais vezes em uma mesma freqüência; média é o valor calculado a partir de uma distribuição, segundo regra previamente definida, e que representa essa distribuição em valores.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública*. Brasília: Cadernos ENAP, volume 10, 1997.
- ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. *Guia de gerenciamento no setor público*. [CAVALCANTI, Márcia, tradução] – Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- AZEVEDO, Clovis B.; LOUREIRO, Maria Rita. Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial. COHN, Gabriel (trad.). *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 1 – Jan - mar/2003 – Brasília: ENAP, 2003.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Gestão por competências em organizações do governo – Mesa-redonda de pesquisa-ação – relator: Sideni Pereira Lima*. Brasília: ENAP, 2005.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Executiva. Coordenação de apoio à gestão descentralizada. Diretrizes operacionais para os pactos pela vida, em defesa do SUS e de gestão. Série: *Pactos pela Saúde 2006 – volume I – Documento pactuado na reunião da Comissão Intergestores Tripartite do dia 26 de janeiro de 2006 e aprovado na reunião do Conselho Nacional de Saúde do dia 09 de fevereiro de 2006*.
- \_\_\_\_\_. *Proposta Preliminar para Discussão das Diretrizes Nacionais para a Instituição de Planos de Carreiras, Cargos e Salários no Âmbito do Sistema Único de Saúde*. PCCS-SUS, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Regulação e Gestão de Recursos Humanos em Saúde na Perspectiva da Reforma do Estado*. Relatório final – 1998. Brasília: MS/UnB, Organização Pan-Americana da Saúde, 1998.
- CHAMPY, James. *Reengenharia da gerência: o mandato da nova liderança* Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- COHN, Gabriel (org.). *Max Weber – sociologia*. FERNÁNDEZ, Florestan (trad.). extraídos dos textos originais, 2004.
- FREITAS, Isa Aparecida de. *Impacto de treinamento nos desempenhos do indivíduo e do grupo de trabalho: suas relações com crenças sobre o sistema de treinamento e suporte à aprendizagem contínua*. – [Tese de mestrado] – Brasília: UnB/Instituto de Psicologia, 2005.
- GEHRINGER, Max. *Máximas e mínimas da comédia corporativa* – São Paulo: Gente, 2003.
- GOW, Ian. *Um modelo canadense de administração pública*. Cadernos ENAP 26, Brasília: ENAP, 2004.
- HALL, Donald. *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações líderes*, Cadernos ENAP 21, Brasília: ENAP, 2002.
- LAPIERRE, Laurent. (coord) *Imaginarário e liderança na sociedade, no governo, nas empresas e na mídia – Vol. I*. Organização da edição brasileira e revisão técnica de Ofélia de Lanna Sette Tôrres, - São Paulo: Atlas, 1995.
- LONGO, Francisco. A consolidação institucional do cargo de dirigente público. *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 2 – Abr/jun 2003, Brasília: ENAP, 2003.
- MATUS, Carlos. *Estratégias políticas: chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. SAUVEUR, Giselda Barroso (trad.). São Paulo: FUNDAP, 1996.

- MORGAN, Gareth. *Imagens da organização* – BERGAMINI, Cecília; CODA, Roberto (trad.). São Paulo: Atlas, 1996.
- MOTTA, Paulo Roberto. *Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente – 10 ed.* Rio de Janeiro: Record, 1999.
- . *O líder sem Estado-Maior*. SAUVEUR, Giselda Barroso (trad.). São Paulo: FUNDAP, 2000.
- NURENBERG, Bárbara. *Gerência de recursos humanos no setor público: lições das reformas em países desenvolvidos*. Brasília: ENAP, 1998.
- PACHECO, Regina Silvia. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações período 1995-2002. *Revista do Serviço Público*, ano 53, nº 4 – out/dez 2002. Brasília: ENAP, 2002.
- ROBBINS, Harvey; FINLEY, Michael. *Por que as equipes não funcionam: o que não deu certo e como torná-las criativas e eficientes*. Rio de Janeiro: Campus Ltda, 1997.
- SILVA, Adélia Cristina Zimbrão da. SUS: avanços e obstáculos no processo de descentralização e coordenação intergovernamental. *Revista do Serviço Público*, ano 55, nº 4, out/dez 2004. Brasília: ENAP, 2004.
- SOUZA, Antonio Ricardo; ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. O estado da reforma: balanço da literatura em gestão pública (1994/2002). *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 2, Abr/jun 2003. Brasília: ENAP, 2003.
- SOUSA, Edela Lanzer Pereira de. *Clima e cultura organizacionais: como se manifestam e como se manejam*. São Paulo: Edgard Blücher; (Porto Alegre): Programa de pós-graduação em Administração/PPGA, 1978.

---

## Referências complementares

- CHEIBUB, Zairo B.; LOCKE, Richard M. *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*. Cadernos ENAP 18, Brasília: ENAP, 1999.
- CHRISTENSEN, Tom; LOEGREID, Per. La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. *Revista do Serviço Público*, ano 52, nº 2, abr/jun 2001. Brasília: ENAP, 2001.
- FERLIE, Ewan; ASBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. *The new public management in action*. OLIVEIRA, Sara Rejane de Freitas (trad.). Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.
- HERMAN, Bakvis; JUILLET, Luc. *O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança*. Cadernos ENAP 27. Brasília: ENAP, 2004.
- HUSENMAN, Samuel. *Relações organizacionais no serviço catalão de saúde*. Cadernos ENAP, volume 13.
- \_\_\_\_\_. *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá e Estados Unidos*. Brasília: ENAP, 2003.

MARCONI, Nelson. A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990. *Revista do Serviço Público*, vol. 54, nº 1, jan/mar 2003. Brasília: ENAP, 2003.

NININGER, James R.; ARDITTI, Marilyn J. *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho*, Cadernos ENAP 28. Brasília: ENAP, 2002.

PETRUCCI, Vera; DSHWARZ, Letícia (org). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995 – ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. Brasília: Ed UnB/ENAP, 1999.

Rey, Fernando Luis González. *Pesquisa qualitativa em psicologia – caminhos e desafios*. SILVA, Marcel Aristides Ferrada (trad.). São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, vol. 56, nº 3, jul/set 2005. Brasília: ENAP, 2005.

STOYKO, Peter; FUCHS, Annette. *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*. Cadernos ENAP, 29. Brasília: ENAP, 2005.

## Resumo – Resumen – Abstract

### **Legitimidade da liderança no Ministério da Saúde – um ensaio**

*Rose Marie Caetano*

O presente artigo procura mostrar como a liderança dos dirigentes pode melhor conduzir os trabalhadores e como isso pode aprimorar o serviço público, com destaque para a área da saúde. Para isso, faz-se uma análise bibliográfica sobre as transformações da gestão ocorridas no serviço público e no Brasil, bem como das relações de poder e liderança, e uma pesquisa qualitativa junto aos trabalhadores em áreas administrativas do Ministério da Saúde, em Brasília. A conclusão deste trabalho é um convite à reflexão sobre a intersecção desses planos de estudo e o entendimento de que o gestor-líder pode gerar melhoria no resultado produtivo do grupo e, por consequência, nos serviços públicos prestados.

**Palavras-chave:** liderança; serviço público; clima organizacional

### **Legitimidad del liderazgo en el Ministerio de la Salud – uno ensaio**

*Rose Marie Caetano*

El actual artículo intenta mostrarnos como el liderazgo de los dirigentes puede conducir los trabajadores de la mejor forma y como esto puede perfeccionar el servicio público, enfatizando el campo de la salud. Por esto, fue hecho un análisis bibliográfico de los cambios de la gestión que ocurrieron en el servicio público y en Brasil, e incluso de las relaciones de poder y liderazgo. Hay también una investigación cualitativa de los trabajadores en campos administrativos del Ministerio de la Salud ubicado en Brasília. La conclusión a la que la investigación llegó es una invitación a reflexionar sobre la intersección de estos planes de estudio y inclusive un entendimiento de que el gestorlíder puede regir mejorías en el resultado productivo del equipo y, en consecuencia, en los servicios públicos.

**Palabras-clave:** liderazgo; servicio público; organización

### **Authenticity of leadership in the Brazilian Ministry of Health – a case study**

*Rose Marie Caetano*

The present article aims to show how senior manager leadership may best lead civil servants and thus improve public service, especially the public health care system. In order to confirm that statement, the article presents a theoretical analysis about the management transformations in the Brazilian public service, as well as relations of power and leadership and also a qualitative research on administrative workers of the Brazilian Ministry of Health. As a conclusion, the article invites a reflection be made on the intersection of case studies and the understanding that the leader manager can actually improve and ameliorate the team's results and therefore the delivery of public services.

**Keywords:** leadership; public service; organization



Rose Marie Caetano

É especialista em administração de recursos humanos e políticas e gestão de serviços de saúde pública. Foi instrutora e participou da construção de treinamentos em comunicação empresarial, desenvolvimento humano e modernização, tendo colaborado, nas áreas de DSTs e AIDS e Modernização do Ministério da Saúde e responsável pelo módulo de administração do curso de pós graduação da Fiocruz. Atualmente trabalha como consultora para o Ministério da Saúde em áreas de desenvolvimento institucional, clima organizacional (arquitetura organizacional, modelagem de processos e controles internos) e planejamento.

Contato: <rosemariecaetano@uol.com.br>.

# Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público

*Tatiana Ramminger e Henrique Caetano Nardi*

Pretendemos partilhar neste texto algumas considerações a respeito dos discursos e práticas da área da saúde do trabalhador em relação aos trabalhadores dos serviços públicos brasileiros. Iniciamos demarcando a construção da área da Saúde do Trabalhador enquanto política pública no Brasil, identificando como as Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador trataram o tema da saúde do servidor público. Em seguida, analisamos entrevistas semi-abertas realizadas com profissionais da Perícia Médica de um estado brasileiro<sup>1</sup>.

## **Textos e contextos: da Medicina do Trabalho à Saúde do Trabalhador**

Foucault (2001) demonstrou como o capitalismo reconfigurou as relações sociais e subjetivas, sobretudo no que diz respeito ao controle sobre o corpo e, conseqüentemente, sobre a saúde das populações. Em um processo que o autor define como *biopolítica*, a vida e seus mecanismos entram na ordem do saber e do poder, ou melhor, a vida passa a ser preocupação política. Esse fenômeno foi indispensável, talvez de maior amplitude que a moral ascética (WEBER, 1996),

para o desenvolvimento do capitalismo, que só pôde ser garantido à custa da inserção controlada dos corpos no aparelho de produção e por meio de um ajustamento dos fenômenos da população aos processos econômicos.

A área da Saúde do Trabalhador no Brasil, como política pública e como rede enunciativa, foi sendo construída nas diferentes conjugações de força entre capital, trabalho e Estado. Como em todo mundo ocidental e capitalista, no Brasil o sistema de saúde se desenvolveu a partir da assistência à saúde dos trabalhadores urbanos. Na história brasileira, a preocupação com a manutenção do corpo que trabalha já aparece nos cuidados médicos dispensados aos escravos durante o Império. Em 1888, o primeiro grupo de trabalhadores, no caso os empregados dos Correios, adquire o direito à aposentadoria assegurado em lei, seguidos pelos ferroviários e marinheiros.

A imigração européia, que veio fornecer a força de trabalho qualificada para a indústria nascente (em um momento histórico marcado pelo eugenismo e pelo desprezo da força de trabalho nacional), contribuiu, sobretudo por meio dos trabalhadores identificados com o anarquismo, com o incremento da organização dos trabalhadores brasileiros. Em 1906 acontece o I Congresso Operário Brasileiro, em um movimento crescente que culmina com a Greve Geral de 1917, em São Paulo, com importantes desdobramentos para a luta dos trabalhadores no Brasil, entre eles, a primeira Lei do Acidente de Trabalho, em 1919. O ano de 1923 marca o início da Previdência Social, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pecúlio para uma empresa ferroviária, que acabou por se estender para outras categorias, principalmente a partir do governo de Getúlio Vargas.

Nessa época, 50% das fábricas já tinham médicos, mas o atendimento era reservado apenas para os operários com “bom comportamento”. Os acidentes de trabalho eram encaminhados às Santas Casas de Misericórdia, que atendiam toda sorte de “indigentes”, evidenciando que a saúde estava mais ligada à caridade do que a um direito (ROCHA, 1993a).

Após esse período, com Getúlio Vargas, o Estado toma para si o papel de principal regulador das relações de trabalho (ROCHA, 1993b). Em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, tendo como uma das atribuições, orientar e supervisionar a Previdência Social, incrementada pela criação dos institutos de seguridade social, organizados por categorias profissionais. Luz (1991) observa que o Estado participava da gestão dos sindicatos e institutos, controlando a seleção, a formação e a eleição de seus dirigentes, corroborando para a principal característica da Era Vargas, qual seja, o clientelismo.

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, vai reunir a legislação referente à organização sindical, previdência social, proteção ao trabalhador e justiça do trabalho, permanecendo como a base da legislação trabalhista até hoje. Em relação à saúde, somente em 1978, o Capítulo V da CLT vai dispor sobre as Normas Regulamentadoras de Segurança e Medicina do Trabalho, as quais são constantemente modificadas e atualizadas conforme os tensionamentos entre os diferentes saberes dessa área e as conseqüentes possibilidades políticas, porém os servidores públicos não são incluídos na legislação de saúde e segurança do trabalho, na medida em que são normas voltadas aos trabalhadores celetistas.

A promulgação da Constituição de 1946 marca um novo período nas relações entre saúde e trabalho. Apesar de não alterar a estrutura sindical, que permanece fortemente atrelada ao Estado, percebe-se uma redemocratização da Previdência, com um aumento significativo das despesas com a assistência médica dos seus segurados, e a criação da Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS). O Ministério da Saúde torna-se autônomo em relação ao Ministério da Educação, em 1953, mas ainda não atua na saúde dos trabalhadores, sendo que esta esfera mantém-se sob responsabilidade do Ministério do Trabalho. Em 1963 temos a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, como resultado da pressão exercida pelas ligas camponesas (ROCHA, 1993c).

Com a ditadura militar, o período entre 1964-1980 é marcado por forte centralização política. O período se inicia com o silenciamento dos sindicatos e partidos de esquerda e termina com o surgimento de novos movimentos sociais com outras pautas de reivindicação, como aqueles que inseriram a saúde como luta política, por exemplo. Com relação aos sindicatos, houve intervenção em 70% daqueles com mais de cinco mil trabalhadores, considerando que a “Lei da Greve”, de 1964, impedia o livre exercício da atividade sindical. Já em relação à saúde, optou-se por uma diminuição do orçamento do Ministério da Saúde, em paralelo ao aumento dos gastos com a assistência médica da Previdência Social, bem como com o estabelecimento de convênios médicos com as empresas e a compra de serviços em saúde do setor privado. Esse conjunto de medidas evidencia que o direito à saúde permanece relacionado ao contrato formal de trabalho (carteira assinada), com a

diferença de que, nesse período, o principal papel da Previdência passa a ser financiar o crescimento da atenção médica no setor privado (LUZ, 1991; ROCHA, 1993d).

Ainda em 1966 é instituído o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), reunindo os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões até então existentes, e é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), cuja

***“Em um processo definido como biopolítica, a vida e seus mecanismos entram na ordem do saber e do poder, ou melhor, a vida passa a ser preocupação política” (Foucault).***

função foi substituir a estabilidade no emprego. Em 1970, o INPS sofreu uma centralização administrativa, que culminou com a exclusão dos trabalhadores de sua direção. Em 1974 houve o desmembramento do Ministério da Previdência e Assistência Social e do Ministério do Trabalho. O primeiro ficou responsável pelo pagamento dos benefícios e atendimento ao segurado; o segundo, por fiscalizar

as ações obrigatórias de prevenção de acidentes, segurança e medicina do trabalho nas empresas, além de velar pelo respeito à legislação trabalhista como um todo.

Todas essas iniciativas afirmam um outro papel para o Estado na mediação das relações entre capital e trabalho. Sob essa nova estrutura, surge a base do sistema brasileiro de atenção à saúde dos trabalhadores, com caráter eminentemente privado, ligado ao capital e ancorado na rede enunciativa da Medicina do Trabalho (NARDI, 1999). Características muito claras desse modelo são a centralidade na figura do médico, a visão biológica, individual e unicausal das doenças e acidentes do trabalho (DIAS, 1994; MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997). A Saúde Ocupacional, identificada por alguns autores como estágio intermediário entre a Medicina do Trabalho e a Saúde do Trabalhador, não chega a alterar as posições dos saberes que justificam as relações de poder capital-trabalho, referindo-se a uma passagem da unicausalidade para a multicausalidade na explicação etiológica das doenças; e de um modelo exclusivamente médico para um modelo multiprofissional, mas ainda centrado no médico (NARDI, 1999).

A partir de 1978, os movimentos sociais revigoram-se e tomam força. São realizadas grandes greves pelos metalúrgicos do ABC paulista, marcando a retomada da organização dos trabalhadores em prol de uma pauta consistente de reivindicações. Em 1980, é criado o Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho (DIESAT), apontando para uma nova proposta na luta pela melhoria das condições de trabalho, a partir de uma aliança entre técnicos da saúde e sindicalistas. Diante do quadro de mudanças, a Saúde

do Trabalhador apresenta-se como nova área de análise e luta, diferenciando-se da Medicina do Trabalho e da Saúde Ocupacional. Sua principal característica é tomar o processo de trabalho como ponto de partida para analisar a relação entre saúde e trabalho, ao mesmo tempo em que pretende valorizar o saber e a experiência do trabalhador sobre seu próprio ofício, entendendo-o como sujeito ativo do processo saúde-doença e não, simplesmente, como objeto de atenção à saúde (DIAS, 1994; NARDI, 1999).

Concomitante às discussões das principais diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) na VIII Conferência Nacional de Saúde, realizava-se a I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador, marcando o conflito com os setores tradicionais da Medicina do Trabalho, pois “instaurar o novo paradigma implica, por conseguinte, enfrentar e extrapolar as concepções tecnicistas hegemônicas nessa área especializada da medicina e da engenharia. Concepções consolidadas que fornecem soluções modelares, reproduzidas na formação de profissionais e sustentadas por volumosos recursos econômicos e técnicos” (MINAYO-GOMEZ; THEDIM-COSTA, 1997).

A Saúde do Trabalhador passa a ter nova definição a partir da Constituição Federal de 1988 que, ao mencionar a saúde do trabalhador e o ambiente de trabalho, o faz expressamente no capítulo do direito à saúde. Seguindo essa definição, a Lei Federal 8.080/1990 estabelece que a Saúde do Trabalhador é área de atuação do Sistema Único de Saúde, e não mais atribuição exclusiva do Ministério do Trabalho e Emprego ou do Ministério da Previdência Social. Dias (1993) resume as competências do SUS, em relação à saúde dos trabalhadores, conforme aparecem na referida lei:

assistência ao trabalhador vítima de acidente do trabalho ou doença ocupacional; realização de estudos, pesquisas, avaliação e controle de riscos e agravos nos ambientes de trabalho; normatização da fiscalização e controle dos riscos à saúde dos trabalhadores (“invasão” do espaço do Ministério do Trabalho que detinha exclusividade na fiscalização); avaliação dos impactos das novas tecnologias; e informação aos trabalhadores e empregadores.

No entanto, a redação de alguns artigos da Constituição abriu brechas para a sobreposição das atribuições do Ministério do Trabalho e do Ministério da Saúde: “Confundi-se, inadequadamente, a inspeção do trabalho, reservada à União (CF, art. 21, XXIV), com a vigilância da saúde dos trabalhadores, obrigações do sistema de saúde que, por mandamento constitucional, deve ser descentralizado para todas as esferas do governo (CF, art. 198,I)” (BRASIL, 2001). Essa confusão entre os papéis das organizações governamentais não deixa de ser um analisador, que revela a disputa político-ideológica, presente nessa área: entre aqueles que seguem a defender o modelo da Medicina do Trabalho (mesmo sob nova nomenclatura) e outros que tentam não só legitimar, mas fazer avançar, o modelo proposto pela Saúde do Trabalhador. Sendo assim, o Estado apresenta-se como palco da disputa pela hegemonia do saber a respeito das relações saúde-trabalho, nas quais os técnicos de saúde ligados ao SUS e aos sindicatos tendem a estar mais vinculados à área da Saúde do Trabalhador, enquanto os técnicos das empresas, do Ministério do Trabalho e da Previdência Social identificam-se, em sua maioria, com a Medicina do Trabalho (NARDI, 1999).

Apesar das normas e da legislação, o governo federal ainda tem um longo caminho para a construção de uma política

forte para o setor, que garanta subsídios para os estados e municípios com instrumentos de gestão consistentes e recursos suficientes. Nessa direção, temos algumas propostas de projeto de lei para definição mais clara do papel do SUS nas ações de Saúde do Trabalhador, bem como a Portaria do Ministério da Saúde 1.679/2002, que dispõe sobre a estruturação da Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador (RENAST). “A RENAST é uma rede desenvolvida de forma articulada entre o Ministério da Saúde, as secretarias de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Tem como objetivo articular, no âmbito do SUS, ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde dos trabalhadores urbanos e rurais, independentemente do vínculo empregatício e tipo de inserção no mercado de trabalho” (BRASIL, 2007).

Chamamos a atenção, no entanto, para o fato de que as políticas públicas direcionadas à saúde do trabalhador tendem a ter como foco principal os trabalhadores vinculados às organizações privadas, deixando uma importante lacuna na atenção à saúde para os servidores públicos. Analisando brevemente como o tema da saúde do servidor público foi tratado nas Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador (CNST), veremos que a ênfase sempre esteve na formação e na justa remuneração do servidor público, sem priorizar a relação entre saúde e trabalho. Em relação à escassa bibliografia sobre o tema, encontramos apenas um artigo que relata a experiência de saúde do trabalhador público, realizada na Prefeitura de São Paulo, nos aspectos relacionados à perícia médica, à assistência e à promoção da saúde, sendo que a saúde do servidor público foi tratada como tema da área de gestão de pessoas (CARNEIRO, 2006).

## **Discursos: a saúde do servidor público nas Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador**

### **I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador**

Realizada em dezembro de 1986, a I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador teve como principal marca, a formulação de conteúdos para a Política Nacional de Saúde do Trabalhador, os quais foram incorporados na Constituição Federal de 1988 e na Lei do SUS, em 1990. Já na sua forma de organização, fica evidente o esforço para quebrar a hegemonia do Ministério do Trabalho – percebido naquele momento como intimamente ligado aos interesses empresariais – nas ações referentes à saúde do trabalhador, levando-a efetivamente para a área da saúde. Na falta de uma definição mais clara do Ministério da Saúde, quem coordena a organização das Conferências é o Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana da Escola Nacional de Saúde Pública – Fiocruz. Os empresários foram os principais ausentes nos processos de discussão e deliberação, com apenas 1% de representação entre os delegados participantes.

Em seu Relatório Final (BRASIL, 1986), a Conferência estabelece o consenso de que a saúde dos trabalhadores extrapola os limites da saúde ocupacional, introduzindo o conceito ampliado de saúde. Afirma a necessidade de revisar a legislação, ampliando as listas de doenças ocupacionais, com uma legislação única que assegure os mesmos direitos a todos, independentemente de trabalharem na área urbana, rural, pública ou privada. Enfatiza, em vários momentos, a necessidade da criação de um Sistema Único de Saúde, com descredenciamento da rede privada

e programas específicos de atendimento ao trabalhador. Em relação à vigilância, sugere que as ações sejam de responsabilidade do SUS, com participação dos trabalhadores, evitando-se que os profissionais que realizam a fiscalização tenham vínculos com a empresa. Da mesma forma, criticam a subordinação dos Serviços de Engenharia, Segurança e Medicina do Trabalho (SESMTs) às empresas, sugerindo que os mesmos fiquem sob controle dos sindicatos ou das associações de classe. As questões relativas ao trabalho rural e à proibição do trabalho do menor de idade são destacadas em vários itens. Levanta a necessidade do envolvimento cada vez maior dos sindicatos na questão da saúde como objetivo de luta, ressaltando a importância da organização dos trabalhadores para a abertura de novos espaços. Em seu último eixo a Política Nacional de Saúde dos Trabalhadores, estabelece direitos básicos de saúde do trabalhador. Em relação aos portadores de deficiência, estabelece o direito ao trabalho, acompanhamento em saúde, reabilitação e reinserção no trabalho, bem como aposentadoria especial.

Quanto aos servidores públicos, tecem comentários sobre os trabalhadores de saúde, defendendo uma política de recursos humanos que reorienta sua formação e garanta uma remuneração digna dos mesmos, não chegando a discutir a relação entre saúde e trabalho.

### **II Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador**

A II Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador foi realizada oito anos depois, sob a égide da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Saúde, na qual está incorporada a atenção à saúde dos trabalhadores como papel do SUS. Seu tema central foi

*Construindo uma Política de Saúde do Trabalhador*, e os temas complementares: Desenvolvimento, meio ambiente e saúde; Cenário de saúde do trabalhador de 1986 a 1993 e perspectivas; e Estratégias de avanço na construção da Política Nacional de Saúde do Trabalhador. As principais marcas dessa conferência, segundo seu relatório, foram a definição da unificação das ações de saúde do trabalhador no SUS e a discussão das dimensões políticas, sociais, econômicas, técnicas e gerenciais desse caso particular de política pública.

Uma das principais propostas aprovadas na Plenária Final (BRASIL, 1994) foi a necessidade de unificação de todas as ações de saúde do trabalhador no Sistema Único de Saúde. Em relação à saúde do servidor público, aparece a preocupação em garantir ações dentro do sistema de vigilância e fiscalização nas instituições públicas e privadas (p.17); a criação de Comissões de Saúde do Trabalhador nos serviços públicos e privados (p.20); e a exigência de que o serviço público em todas as esferas de governo, enquanto empregador, passe a emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT)<sup>2</sup> (p. 35). Ao trabalhador da saúde foi dedicado um capítulo específico (capítulo V – Recursos Humanos para a Saúde do Trabalhador), o qual afirma a necessidade de regulamentar e cumprir as regulamentações e resoluções já existentes em relação à formação de recursos humanos para a saúde; defende que os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador sejam locais de formação na área de saúde e trabalho, reconhecendo a natureza multidisciplinar e continuada da formação nessa área, bem como a necessidade de inclusão dos profissionais de serviço social e psicologia nas equipes de saúde, “permitindo maior humanização do serviço e defesa dos interesses dos trabalhadores”

(BRASIL, 1994). Sobre gestão dos recursos humanos pelo Estado, afirma-se que o governo deve investir na qualificação dos trabalhadores dos serviços públicos de saúde; ampliar, mediante concurso público, o quadro de pessoal voltado para as ações de saúde do trabalhador no SUS; implantar o Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS), incentivando o regime de dedicação exclusiva para os profissionais da saúde; e, finalmente, regulamentar a

***“As políticas públicas direcionadas à saúde do trabalhador tendem a ter como foco principal os trabalhadores vinculados às organizações privadas, deixando uma importante lacuna na atenção à saúde para os servidores públicos”.***

formação profissional e a situação trabalhista dos agentes comunitários de saúde. Considerando a atuação dos profissionais da área, o relatório explicita que se deve “tomar como objeto de análise, nas ações de vigilância em saúde do trabalhador, as relações profissionais e institucionais a que estão submetidos os profissionais de saúde, contemplando, inclusive, aspectos de sua saúde mental” (ibidem, p.27).



Embora a III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador tenha se realizado em dezembro de 2005, seu relatório ainda não foi publicado (maio de 2007). Motivo pelo qual não o incluímos nesta revisão. Pela análise das Conferências percebemos que a ênfase de ambas, considerando o trabalhador servidor público, foi a formação e a justa remuneração do servidor, sem priorizar a relação entre saúde e trabalho. Sendo assim, voltamos a repetir, tanto nas políticas públicas como nas Conferências, as formas de organização e as relações de trabalho do servidor público não foram priorizadas, sequer problematizadas, como evidencia, de forma contundente, o exemplo a seguir.

### **Práticas: ações em saúde do trabalhador para o servidor público – o caso de um estado brasileiro**

Um dos objetivos da pesquisa à qual este trabalho se refere (RAMMINGER, 2006) foi mapear a política e os serviços de atenção à saúde do servidor público, com ênfase nos trabalhadores da área de saúde. Tivemos oportunidade de conhecer a realidade de apenas um estado brasileiro, mas consideramos que seja representativa do que acontece em grande parte de nosso País.

Começamos relembando que as políticas públicas direcionadas à saúde do trabalhador elegeram como foco principal os trabalhadores vinculados às organizações privadas, deixando uma importante lacuna na atenção em saúde para os servidores públicos. Essa constatação não deve ser confundida com a defesa da criação de centros de atenção à saúde do trabalhador para o servidor público, pois na lógica da Saúde do Trabalhador, não seria adequado criar serviços especializados (um para o público, outro para o privado).

Entretanto, os centros de referência de atenção à saúde do trabalhador, além de insuficientes, estão direcionados para as questões dos trabalhadores regidos pela CLT, limitando o conhecimento e as formas de intervenção no setor público.

Cabe ressaltar, no entanto, algumas iniciativas recentes, tais como o Decreto 5.961/2006, da Presidência da República, que institui o “Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal”, bem como a Portaria 1.675/06, também do governo federal, que institui o “Manual para os Serviços de Saúde dos Servidores Cíveis Federais”, que pretende “apresentar normas e critérios para uniformização e padronização de condutas no âmbito do Serviço Público Federal, no que se refere ao serviço de saúde e perícia médica do servidor” (BRASIL, 2006). Um projeto piloto, seguindo essas orientações, está em fase de implantação em Brasília. Embora trate apenas dos servidores públicos civis federais, entendemos que tal legislação aponta para uma tendência de mudança. Uma tendência, sem dúvida, ainda que bem distante do que percebemos hoje em relação às políticas hegemônicas de atenção à saúde do servidor público.

É nesse contexto que chegamos à realidade do referido estado, onde as ações em saúde do trabalhador para o setor público ficam centralizadas no Centro de Perícias Médicas. Assim, foi neste serviço que realizamos duas entrevistas, com um roteiro de perguntas semi-abertas, no decorrer do ano de 2004: uma individual, com o coordenador do serviço; e outra em grupo, com a equipe de saúde mental, composta por sete psicólogas, três psiquiatras e uma assistente social.<sup>3</sup> Ao servidor público do referido estado, resta justificar suas ausências ou afastamentos no trabalho ao Departamento de Perícia Médica e Saúde do

Trabalhador que, apesar de ter integrado recentemente a “saúde do trabalhador” ao seu nome, segue com a atividade principal de “perícia”, ou seja, “com a principal função de ver se os funcionários estão aptos para o trabalho quando ingressam no serviço público, e também de homologar os atestados médicos e os exames de insalubridade” (médico do trabalho, coordenador do Departamento. O Departamento chegou a manter um Serviço de Atendimento à Saúde do Trabalhador Estadual, oferecendo tratamento psicoterápico, grupo terapêutico para portadores de LER/DORT e acompanhamento terapêutico, mas o serviço foi fechado na atual gestão para “uma reavaliação”.

O coordenador do Departamento de Perícia Médica e Saúde do Trabalhador afirma, na entrevista, que não vê relação entre o adoecimento e as atividades de trabalho<sup>4</sup>. Quando um trabalhador adoecer “geralmente são problemas individuais que não foram detectados nos exames de ingresso, pois nem sempre a gente consegue ver tudo, sempre deixa passar alguma coisa”. Frente à insistência na pergunta, o coordenador citou o caso de funcionários de uma agência de um banco do estado que sofreu muitos assaltos seguidos: “nesta agência tivemos muitos casos de estresse, logicamente relacionados à seqüência de assaltos, mas é um caso isolado.” A coordenadora do serviço de saúde mental do departamento lembra que os maiores índices de adoecimento estão entre os trabalhadores da segurança pública e da educação, mas, segundo ela, isso se deve ao número de funcionários de cada secretaria, pois “a secretaria de educação é a maior do estado”.

Para o coordenador, mais do que as atividades de trabalho, o que pode influir no adoecimento dos funcionários é a troca de governo, dizendo perceber claramente

o aumento ou diminuição no adoecimento dos servidores, conforme as mudanças de gestão. Neste governo, por exemplo – refere ele – “a média de adoecimentos baixou bastante, visto que é um governo conciliador, que trata bem os funcionários, sem perseguições políticas, sem ‘caça às bruxas’”. No entanto, apesar da influência constatada, ressaltou, ainda, que todos do seu setor eram “apolíticos”, e estão ali por suas condições técnicas, citando a si próprio como exemplo, pois apesar da coordenação “ser um cargo político”, em seu caso prevaleceu a experiência de 30 anos como médico do trabalho, afirmando que não tem tempo para as questões políticas, pois sua preocupação “é atender bem aos funcionários”.

Em seguida, sugeriu que fossem entrevistadas “as meninas da saúde mental”, já que o serviço de atendimento ao trabalhador, que foi fechado, era subordinado à equipe de saúde mental do departamento. Na entrevista realizada, estavam presentes apenas as psicólogas, que definiram que seu “método de trabalho varia de acordo com a designação da direção. Atualmente a gente tem trabalhado mais com avaliação diagnóstica e homologação de licenças-saúde, não tanto com a promoção de saúde”.

Ao contrário do coordenador do departamento, a equipe de saúde mental considera que nos adoecimentos dos servidores públicos, “há poucos casos que não estão relacionados ao trabalho”. Ressaltam que sempre há um fator no adoecimento relacionado ao trabalho, até porque o trabalho não pode ser desvinculado da vida. Isso fica bem claro, sublinha a equipe, nos processos de readaptação, nos quais a mudança do local de trabalho interfere diretamente no agravamento ou melhora do quadro patológico do servidor.

Essa contradição, isto é, o contraste entre o entendimento da coordenação do departamento e o do setor de saúde mental, é amenizada ao passo que uma delas argumenta: “esse pensamento de algumas áreas da psicologia, de que o trabalho é adoecedor e o local de trabalho pode ser um dos fatores de adoecimento, é uma coisa muito pouco discutida”. “A tendência é sempre individualizar os casos, e não levá-los para o coletivo”, lembra.

As psicólogas começam a relatar que há uma clara divisão no setor, “entre uma perícia médica e uma saúde do trabalhador”, enfatizando que “o trabalho depende da gestão”. Pelo que colocam, atualmente, as diretrizes estão mais voltadas para as atividades de perícia, sendo que sua principal atividade é a homologação ou não de atestados médicos. “É claro que quando se atende alguém, mesmo que com atestado, vai se avaliar aquela pessoa, mas o objetivo da avaliação, a finalidade, é homologar ou não a licença”.

Sendo assim, quando a equipe de saúde mental identifica um adoecimento, no caso psicológico, “a gente sugere um tratamento”. Mas esse tratamento é sempre individual e em instituição privada, visto que o serviço que atendia aos servidores foi fechado, e não há menção ao Centro de Referência em Saúde do Trabalhador. Esse é um dos dilemas relatados pela equipe, pois entendem que os adoecimentos estão relacionados ao trabalho, mas só podem fazer encaminhamentos individuais.

Aos poucos, a entrevista com as psicólogas adquire um caráter de reflexão sobre suas próprias condições de trabalho, considerando a dificuldade de ser uma equipe com pouca margem de decisão sobre suas atividades, dependendo de frágeis e variáveis diretrizes: “até agora

foram dois grupos de saúde mental, a equipe fica improvisada”. Uma das psicólogas, por exemplo, está realizando uma pesquisa para a sua especialização, analisando os índices de estresse dos profissionais da Perícia. “Os resultados preliminares são assustadores, mais da metade dos trabalhadores daqui já tem índices compatíveis com a síndrome de burnout”.

Somam-se a esse resultado, a resistência para buscar ajuda em função do preconceito. É como se o trabalhador da saúde, entre os quais se incluem os próprios profissionais da Perícia, não pudesse adoecer, sob pena de ter sua condição de bom trabalhador questionada, como conclui uma das entrevistadas: “o que eu imagino, uma hipótese, é de que realmente nós, profissionais da saúde, trabalhando com a saúde, a gente tem uma dificuldade de procurar auxílio, tem uma idéia que está muito próxima da doença”.

Uma outra profissional fala de sua dificuldade em buscar tratamento para si mesma, ressaltando que teve uma grande resistência em procurar ajuda, questionando-se sobre “como é que vai ser psicólogo, se adoecer?” É como se o sofrimento e o adoecimento, sobretudo psíquico, fossem um sinal de fraqueza.

Se a equipe responsável pelas questões ligadas à saúde mental dos servidores públicos sofre com a falta de acolhimento e as exigências de seu (en)cargo, também percebem o mesmo em relação aos demais trabalhadores de saúde do estado: “as pessoas da saúde demoram mais para procurar atendimento, lutam mais contra o adoecimento. Nos locais de trabalho as pessoas não são encaminhadas para atendimento, nem para a perícia. Então, quem vem é mais para apagar incêndio, às vezes já está sem nenhuma condição laboral, são casos mais graves”.

Sendo assim, percebemos a extrema vulnerabilidade das ações voltadas à atenção da saúde do servidor público que, definitivamente, não integram uma política pública, mas ficam à mercê dos diferentes governos, sendo que os enunciados da saúde do trabalhador parecem ter uma frágil penetração em uma área ainda hegemônica da Medicina do Trabalho, considerando a legislação vigente, bem como as entrevistas realizadas com os profissionais da Perícia Médica. Por outro

lado, o servidor público, como trabalhador, não tem merecido investimento, apenas controle, em consonância com um longo histórico de desvalorização de sua atividade. Os casos relatados e a reflexão das servidoras da Perícia Médica, que atendem a outros trabalhadores e colegas, é um exemplo pungente da invisibilidade a que tem sido relegada a relação entre saúde e trabalho no setor público.

(Artigo recebido em fevereiro de 2007. Versão final em junho de 2007).

---

## Notas

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas como parte da pesquisa para a Dissertação de Mestrado *Trabalhadores de saúde mental: reforma psiquiátrica, saúde do trabalhador e modos de subjetivação nos serviços de saúde mental*. Defendida pela autora, em março de 2005, no Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), recentemente publicada pela Edunisc (RAMMINGER, 2006).

<sup>2</sup> A Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT) – deverá ser emitida pela empresa ou pelo próprio trabalhador, por seus dependentes, pela entidade sindical, pelo médico ou por autoridade (magistrados, membros do Ministério Público e dos serviços jurídicos da União, dos estados e do Distrito Federal e comandantes de unidades do Exército, da Marinha, da Aeronáutica, do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar), sempre que ocorrer um acidente de trabalho. Considera-se acidente de trabalho aquele ocorrido no exercício de atividades profissionais (típico) ou ocorrido no trajeto casa-trabalho-casa (de trajeto).

<sup>3</sup> Por motivos éticos, o estado e o serviço em que a pesquisa foi realizada, bem como os sujeitos que dela participaram, não foram identificados.

<sup>4</sup> Pergunta: Você acha que existe alguma relação entre o adoecimento dos trabalhadores e a sua atividade de trabalho? Qual?

<sup>5</sup> A Síndrome de Burnout refere-se a um tipo de estresse diretamente relacionado ao trabalho, sobretudo aquele que envolve o contato direto e permanente com outras pessoas. Algumas de suas características são a exaustão emocional, o sentimento de esgotamento afetivo, a falta de motivação para o trabalho e o tratamento distante e “frio” dispensado à clientela.

---

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. *I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador*. Relatório Final. Brasília: Ministério da Saúde, 1986.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *II Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador*. Relatório Final. Brasília: Ministério da Saúde, 1994.

- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Caderno de Saúde do Trabalhador*. Brasília: Ministério da Saúde, 2001.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Governo implementa rede nacional para saúde no trabalho*. Disponível em: < <http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 28 jan., 2004.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Rede Nacional de Saúde do Trabalhador – RENAST. Disponível em: <<http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/trabalhador/renast.html>>. Acesso em: 17 mai., 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. Portaria nº 1.675, de 06 de outubro de 2006: estabelece orientação para os procedimentos operacionais a serem implementados na concessão de benefícios de que trata a Lei 8.112/90 e Lei 8.527/97, que abrange processos de saúde, e da outras providências. . Publicada no Diário Oficial da União em 10 out., 2006.
- CARNEIRO, S.A.M.. Saúde do trabalhador público: questão para a gestão de pessoas – a experiência na Prefeitura de São Paulo. *Revista do Serviço Público*, vol. 57, n. 1, jan./mar. Brasília: ENAP, 2006, p. 23-49.
- DIAS, E.C.. Aspectos atuais da saúde do trabalhador no Brasil. In: *Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil* ROCHA, L.E.; RIGOTTO, R.M.; BUSCHINELLI, J.T.P. (org).. Petrópolis: Vozes, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A atenção à saúde dos trabalhadores no setor saúde (SUS), no Brasil: realidade, fantasia ou utopia?* Tese [Doutorado]. Campinas: Departamento de Medicina Social, Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- FOUCAULT, M.. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 2001.
- LUZ, M.. *Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de “transição democrática” – anos 80*. Physis: Revista de Saúde Coletiva, 1991.
- MINAYO-GOMEZ, C.; THEDIM-COSTA, S.M.F. A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 13, p. 21-32, 1997.
- NARDI, H.C.. *Saúde, trabalho e discurso médico*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.
- RAMMINGER, T.. *Trabalhadores de saúde mental: reforma psiquiátrica, saúde do trabalhador e modos de subjetivação nos serviços de saúde mental*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
- ROCHA, L.E.. Os primórdios da industrialização e a reação dos trabalhadores: pré 30. In: *Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil*. ROCHA, L.E.; ROCHA, R.M.; BUSCHINELLI, J.T.P. (org.). Petrópolis: Vozes, 1993a. p. 83-96.
- \_\_\_\_\_. A intervenção do Estado nas relações de trabalho: 1930-1945. In: *Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil* ROCHA, L.E.; RIGOTTO, R.M.; BUSCHINELLI, J.T.P. (org.). Petrópolis: Vozes, 1993b. p. 97-108.
- \_\_\_\_\_. Tudo por um Brasil grande: 1945-1964. In: ROCHA, L.E.; RIGOTTO, R.M.; BUSCHINELLI, J.T.P. (orgs). *Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil*. Petrópolis: Vozes; 1993c. p. 109-21.
- \_\_\_\_\_. O milagre econômico e o ressurgimento do movimento social: 1964-1980. In: *Isto é trabalho de gente?: vida, doença e trabalho no Brasil*. ROCHA, L.E.; RIGOTTO, R.M.; BUSCHINELLI, J.T.P. (orgs). Petrópolis: Vozes, 1993d. p. 122-37.
- WEBER, M.. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. 11ª ed. São Paulo: Pioneira, 1996 [1904-05].

**Resumo – Resumen – Abstract****Saúde do trabalhador: um (não) olhar sobre o servidor público***Tatiana Ramminger e Henrique Caetano Nardi*

O presente artigo pretende tecer algumas considerações a respeito dos discursos e práticas da área da saúde do trabalhador em relação aos trabalhadores dos serviços públicos. Na primeira parte, demarca a construção do campo da Saúde do Trabalhador enquanto política pública no Brasil, identificando como as Conferências Nacionais de Saúde do Trabalhador trataram o tema da saúde do servidor público. Em seguida, analisa entrevistas realizadas com profissionais da Perícia Médica de um estado brasileiro. Ao final, conclui que ações voltadas à atenção da saúde do servidor público não integram uma política pública, mas ficam à mercê dos diferentes governos, sendo que os enunciados sobre a saúde do trabalhador têm uma frágil penetração em um campo ainda hegemônico da medicina do trabalho. A saúde do servidor público não tem merecido investimento, apenas controle, em consonância com um longo histórico de desvalorização do setor público.

**Palavras-chave:** saúde do trabalhador; servidor público; medicina do trabalho

**Salud del trabajador: uno (no) mirar para al trabajador público***Tatiana Ramminger y Henrique Caetano Nardi*

El actual artículo se propone tejer algunas consideraciones con respecto a los discursos prácticos y del campo de la salud del trabajador en lo referente a los trabajadores de los servicios públicos. Empezamos la demarcación de la construcción del campo de la salud del trabajador como políticas públicas en el Brasil, identificando como las conferencias nacionales de la salud del trabajador se habían ocupado del tema de la salud del servidor público. Después de eso, analizamos las entrevistas llevadas a cabo con los profesionales de la peritación médica de un estado brasileño. Concluimos que las acciones dirigidas a la atención de la salud del servidor público no integran una política pública, pero están sometidas a los designios de los diversos gobiernos, y que las declaraciones de la salud del trabajador tienen una débil influencia en un campo de la medicina del trabajo que tiene la hegemonía. El servidor público, como trabajador que es, no ha merecido la inversión debida sino el control, de acuerdo con una larga historia de depreciación del sector público.

**Palabras-clave:** Salud del trabajador; Servidor público; Medicina del trabajo

**Worker's health: a (absent) regard on the public sector worker***Tatiana Ramminger and Henrique Caetano Nardi*

This article presents a discussion on the discourses and practices concerning the health care workers' field in relation to the public sector's workers. Initially we define the social construction of the worker's health field in Brazil as a public policy by identifying how the National Workers' Health Conferences treated the subject of the civil servants' health. Following, we analyzed interviews conducted with the staff responsible for the workers' health department of a Brazilian state. We concluded that the programs directed to the health care of civil servants do not integrate a public policy, and change at the will of each presidential administration; the central principles of the worker's health movement have a fragile penetration in the occupational medicine hegemonic field. The civil servant, as a worker, has not received the deserved attention, but only control, and this fact is coherent with a long history of discredit of the public sector.

**Keywords:** Workers' Health; Civil Servant; Occupational Medicine

Tatiana Ramminger

Psicóloga, especialista em Saúde e Trabalho (UFRGS), Mestre em Psicologia Social e Institucional (UFRGS). Atualmente realiza Doutorado, na Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (FIOCRUZ), com apoio do CNPq. Autora do livro *Trabalhadores de saúde mental: reforma psiquiátrica, saúde do trabalhador e modos de subjetivação nos serviços de saúde mental*, 2006. Contato: <ramminger@ensp.fiocruz.br>.

Henrique Caetano Nardi

Médico Sanitarista e do Trabalho e Doutor em Sociologia. Atualmente realiza Pós- Doutorado no IRIS-EHESS (Paris-França), é Professor do Departamento e do Mestrado em Psicologia Social e Institucional na UFRGS, autor dos livros *Saúde, trabalho e discurso médico*, 1999; e *Ética, trabalho e subjetividade*, 2006. Contato: <hcnardi@terra.com.br>.

# Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa – PB

*Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena e Orlando Gomes da Silva*

## **Introdução**

Para qualquer organização, o setor de compras se constitui como um dos segmentos principais para o alcance dos objetivos a serem atingidos. É por meio de uma aquisição de bens e serviços eficiente que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros, tendo por outro lado a satisfação dos seus *stakeholders*.

O sistema de compras apresenta muitas diferenças quando se compara o setor público às empresas privadas. Em um sistema de mercado, dada a competição entre as firmas, as organizações privadas precisam de um setor de compras eficiente para o cumprimento da meta de maximização dos lucros. Para o alcance dessa meta, são lançadas estratégias que entrelaçam parcerias, fidelização de clientes e relacionamentos de longo prazo a fim de se obter o crescimento constante dos lucros.

Em organizações públicas, o foco é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade. Assim, percebe-se que na governabilidade do País deverão ser preservados valores que garantam a eficiência



e a eficácia na utilização dos bens públicos da sociedade. Para isso, a administração pública vê-se obrigada a utilizar-se de um alto grau de formalismo nas suas relações para aquisições de bens e contratações de serviços.

Diante da necessidade por envolvimento abrangente com todos os aspectos relevantes do nosso País, a compreensão das compras realizadas por órgãos do governo se revela de grande importância para os cidadãos brasileiros. Em geral, tais aquisições são as concretizações de planejamentos anuais que visam à satisfação das necessidades da sociedade brasileira.

Com a finalidade de regulamentar o assunto, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados e dos municípios deverá adquirir bens e serviços mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Assim, a administração pública busca o menor custo e o maior benefício por meio da proposta mais vantajosa, apresentada por procedimentos estabelecidos na licitação para o contrato de seu interesse.

Para aquisição de bens e serviços comuns, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios utilizam-se do pregão, que é uma modalidade de licitação válida para quaisquer limites de valor em que a disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O pregão eletrônico, por sua vez, possui as mesmas premissas da modalidade pregão (presencial), deste diferenciando-se por utilizar recursos de tecnologia da informação. Dessa forma, como objetivo, este artigo se propôs a avaliar quais as vantagens e desvantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial para aquisição

de bens/serviços na gestão pública de saúde. Para isso, foi estudado o caso da Fundação Nacional de Saúde da Paraíba (FUNASA/PB). A Fundação, órgão executivo do Ministério da Saúde, é uma das instituições do governo federal responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento, sendo também responsável pela promoção e proteção à saúde dos povos indígenas.

O artigo está dividido em oito seções além desta introdução. Na seção 2, *A função compras e o instrumento licitação*, descrevem-se os principais pontos referentes ao processo de compras via licitação no setor público; na seção 3, *O pregão*, são destacadas as características da modalidade de licitação pregão, com ênfase nos principais pontos da prática de pregão presencial; na seção 4, *O pregão eletrônico*, destaca-se o conteúdo mais relevante da prática do pregão eletrônico; na seção 5, são apresentados as características do pregão na FUNASA/PB bem como a análise e interpretação dos resultados da pesquisa; na seção 6, é feita uma comparação entre os métodos de compra: pregão presencial e eletrônico; na seção 7, destaca-se a reflexão resultante da comparação entre o pregão presencial e o eletrônico. Finalmente, na última seção, são feitas as considerações finais quanto à pesquisa e particularmente à parte divulgada nesse artigo.

### **A função compras no setor público e o instrumento licitação**

“A função compras é um seguimento essencial do Departamento de Materiais ou Suprimento, que tem por finalidade suprir as necessidades de materiais ou serviços.” (DIAS, 1995, p. 259). Dessa forma, sua atividade consiste no suprimento de bens ou serviços necessários às atividades da organização por meio do planejamento quantitativo,

satisfazendo-as no momento correto e armazenando-as de maneira adequada.

“As compras, como uma função administrativa, têm a responsabilidade de participar do planejamento e das previsões de sua empresa”. (HEINRITZ; FARRELL, 1972, p.252). Assim, o bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto. Nesse processo, o instrumento licitação é obrigatório para a organização pública, salvo disposições expressas em lei.

A licitação é substanciada por procedimentos administrativos que se relacionam entre o público e os interessados por meio de condições anteriormente acordadas, dentre as quais será selecionada a mais conveniente para a celebração de contrato. (DI PIETRO, 2004).

A Lei nº 8.666/1993 obriga a aplicação de licitação para contratos de obras, serviços (inclusive de publicidade), compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública quando contratados com terceiros, ressalvados casos previstos na lei. (art. 2º). Já as empresas estatais que possuem personalidade jurídica de direito privado<sup>1</sup> possuem regulamentos próprios, mas ficam sujeitas às disposições gerais da lei de licitações. (Art. 119). Assim, segundo Meirelles, “justifica-se essa diversidade de tratamento porque as pessoas jurídicas de direito público estão submetidas a normas de operatividade mais rígidas que as pessoas jurídicas de direito privado, que colaboram com o poder público” (2003, p. 269). Tem-se, ainda, o Decreto nº 5.504/2005, que prevê a obrigatoriedade da realização de licitação pública para entidades não integrantes da administração pública, inclusive as OS e as OSCIP<sup>2</sup>, quando envolvam recursos

públicos diretamente repassados pela União. Neste caso, para bens e serviços comuns, é obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial sua forma eletrônica. (Decreto nº 5.504/05, art 1º, § 1º).

De acordo com a Lei nº 8.666/1993, artigo 22, existem cinco modalidades clássicas de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A figura 1 apresenta cada uma delas com suas respectivas características.

***“Na governabilidade do País deverão ser preservados valores que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos da sociedade”.***

Segundo GUSMÃO (2004), as modalidades de licitação possuem características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinados tipos de contratação. Analisado o objeto de contratação, seguirá a escolha da modalidade mais apropriada para a efetiva contratação de acordo com parâmetros estabelecidos na lei.

Concorrência	Tomada de preços	Concurso
Modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.	Ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.	Entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
	Convite	Leilão
	Para interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.	Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Fonte: Lei 8.666/93, artigo 22 (BRASIL, 1993)

### Figura 1: Modalidades clássicas de licitação

Com a finalidade inicial de ser utilizada exclusivamente pela União, foi criado recentemente o pregão, uma nova modalidade de licitação, posteriormente disciplinada pela Lei nº 10.520, de 17 de junho 2002. É com essa modalidade que se ocupa a próxima seção deste artigo.

#### O pregão: nova modalidade de licitação

Assim como as outras modalidades de licitação, o pregão se desenvolve por meio

de vários atos da administração e dos licitantes, todos eles instituídos no processo respectivo. Compreende duas etapas, a primeira delas é a fase interna ou de preparação, e a seguinte, a fase externa. A fase interna do pregão, também chamada de fase preparatória pelo art.3º da Lei nº 10.520, desenvolve-se no âmbito interno do órgão ou da entidade responsável pela compra dos bens ou serviços desejados. Essa fase inicia-se com o ato da autoridade competente pelo qual justifica a necessidade da contratação, definindo seu objeto, as

regras de habilitação, os critérios das propostas a serem aceitas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato. (MEIRELLES, 2003).

A fase externa do pregão inicia-se com a convocação dos interessados. Nessa fase, encontra-se a maior vantagem do pregão em relação às outras modalidades de licitação, uma vez que estabelece a habilitação, ao final, apenas do licitante que ofertou o menor preço. Caso o licitante da oferta de menor preço não apresente os documentos conforme exigido no edital, será avaliada a proposta do segundo classificado e dos demais em ordem crescente. “Supri-se, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação dos concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas” (MEIRELLES, 2003, p. 316).

Para essa modalidade, o tipo de licitação é sempre o de menor preço, observados ainda conforme o Decreto 3.555/2000, art. 8º, “os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetro mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.” Assim, as propostas escritas são dispostas em ordem decrescente de preços ofertados, sendo posteriormente oferecida a chance das

melhores propostas abrirem os lances até o alcance do menor preço. Assim, ressalta Niebuhr: “No pregão, os licitantes mais bem classificados dispõem de uma segunda oportunidade, em que, de forma oral, podem reduzir os seus preços” (2004, p. 21). Vê-se que essa característica confere ao pregão a similaridade de um leilão às avessas, uma vez que são ofertados lances de forma oral e em voz alta até o alcance de proposta de menor preço.

De acordo com Gusmão (2004), as peculiaridades do pregão, destacadas na figura 2, são importantes porque instituíram uma modalidade de licitação com procedimento mais simplificado. Assim, vemos a importância da aplicabilidade do pregão à aquisição de bens e serviços comuns, uma vez que por outra modalidade demandaria mais tempo e maior custo.

### O pregão eletrônico

O pregão como nova modalidade de licitação, foi instituído por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, e regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Anteriormente, a Medida Provisória nº 2.026/2000 instituiu o pregão apenas no âmbito da União, conforme artigo 1º “para aquisição de bens

- Aquisição de bens e serviços comuns: objetos simples, que não demandam especificações técnicas complexas.
- Apenas o fator preço é levado em consideração.
- Inversão das fases de licitação: habilitação depois das propostas julgadas.
- Há oportunidade para os licitantes melhor classificados reduzirem os seus preços.

Fonte: Niebuhr, 2004 e Gusmão, 2004. Com adaptações.

### Figura 2: Peculiaridades do pregão

e serviços comuns, a União poderá adotar licitação na modalidade pregão.” Posteriormente, a Lei 10.520, de 17 de julho 2002, estendeu a aplicação da modalidade pregão também aos estados e municípios.

A partir do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, foi regulamentada a modalidade pregão, na forma eletrônica, de acordo com o dispositivo do art. 2º da Lei nº 10.520, destinada à aquisição de bens e contratação de serviços comuns.

O pregão eletrônico é a modalidade de licitação em que recursos de tecnologia de informação são utilizados para compra de bens e contratação de serviços comuns. Segundo Niebuhr, “em apertadíssima síntese, o pregão eletrônico é o modo de realizar a modalidade pregão, valendo-se da Internet” (2004, p. 226).

A particularidade desse meio de realização de compras incide na ausência física de quaisquer interessados ou documentos, já que os mesmos estão presentes via sistema eletrônico. Para a garantia da segurança do processo, temos a presença de recursos de criptografia e autenticação, que ajudarão na condução do sistema eletrônico. (Decreto nº 5.450, art. 2º, § 3º).

As atribuições da autoridade competente do órgão que promoverá o pregão eletrônico<sup>3</sup> serão as mesmas do pregão comum, acrescentando-se apenas, a responsabilidade de indicar o provedor do sistema, “evitando que tal procedimento seja efetivado por outrem, mesmo que agente público”. (GUSMÃO, 2004, p. 73).

Gusmão (2004) explica que, ao pregoeiro caberão as mesmas responsabilidades atribuídas com a operação do pregão comum, deste se diferenciando por apresentar facilidades advindas do apoio do sistema de tecnologia. Para esse ponto, o autor declara:

Note-se que, nesse tocante o programa poderá em muito auxiliar e até aliviar o trabalho do pregoeiro, constando de sua rotina a exclusão automática de lances fora das condições de admissibilidade da administração, como é o caso de lances iguais ou de valor reduzido, bem como recebendo ofertas e documentando-as, além de enviar mensagem ao licitante confirmando a operação (2004, p. 76)

Assim, percebe-se que existe uma vantagem do pregão eletrônico em comparação ao pregão comum, uma vez que há uma simplificação das atividades do pregoeiro já que o sistema recebe e ordena os lances automaticamente.

De acordo com o artigo 4º, do Decreto nº 5.450, a modalidade pregão eletrônico será preferencial quando da aquisição de bens e serviços comuns realizada em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União. Aos outros casos de aquisição de bens ou contratação de serviços, deverão ser adotadas as outras modalidades ou, ainda, o pregão comum.

### **Características do pregão na FUNASA/PB**

A FUNASA/PB é uma instituição do governo federal, órgão executivo do Ministério da Saúde, responsável em promover a inclusão social por meio de ações de saneamento e promoção e proteção à saúde dos povos indígenas. Por esse motivo, a gestão de compras é fundamental na coordenação entre o montante de recursos e a extrema carência do campo.

Para alcançar uma descrição das características da modalidade de licitação pregão na FUNASA/PB, nas formas eletrônica e presencial, aplicaram-se as

seguintes técnicas de pesquisa: questionário composto de 35 questões, abertas e fechadas, entrevista e observação direta. O instrumento de coleta de dados foi aplicado entre os diferentes trabalhadores que interagem de alguma forma com o sistema de pregão na FUNASA/PB: agentes administrativos, assistentes administrativos e procurador federal. Os dados obtidos foram sujeitos a dois tipos de tratamento: qualitativo e quantitativo, concomitantemente. Tratou-se de um estudo exploratório para levantar questões a serem mais profundamente avaliadas.

Neste artigo divulgam-se alguns dos pontos considerados mais relevantes após a análise dos dados, ou seja, os que resultaram das questões referentes a: vantagens e desvantagens competitivas dos métodos de compras: pregão presencial e eletrônico; vantagens para o pregoeiro com o pregão eletrônico; disponibilidade de recursos hábeis para atendimento das despesas referentes ao planejamento anual da FUNASA/PB; economia de preço nos bens/serviços adquiridos por meio do pregão eletrônico, se comparada à do pregão presencial; economia de recursos com a introdução do pregão eletrônico e repasse de recursos para outras necessidades da FUNASA/PB; prazos de fornecimento dos bens/serviços adquiridos por meio do pregão presencial em comparação ao eletrônico, e treinamento e capacitação do pregoeiro e equipe.

### **Análise e interpretação dos resultados**

*O pregoeiro e a equipe de apoio em exercício possuem treinamento e capacitação constantes (anual/semestral) para o exercício de suas funções?*

Com relação à questão, 60% dos entrevistados responderam “raramente”,

20%, “às vezes” e os outros 20% afirmaram que sempre o pregoeiro e a equipe de apoio possuem treinamento e capacitação para o exercício de suas funções.

De acordo com Decreto 3.555/2000, em seu art.7º, “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição”, em nada se referindo quanto à periodicidade de treinamentos e capacitação do pregoeiro e da equipe de

***“Percebe-se uma vantagem do pregão eletrônico em relação ao comum, uma vez que há simplificação das atividades do pregoeiro, já que o sistema recebe e ordena os lances automaticamente.”***

apoio. Por outro lado, embora o citado decreto não se refira a frequência de cursos para os envolvidos diretamente na condução do pregão, percebemos que a rara existência de treinamento e capacitação poderá abrir margens a falhas no desenvolvimento das etapas da licitação. Isso porque a reciclagem dos servidores a respeito da lei de licitações, bem como os procedimentos necessários a realização do

pregão presencial e eletrônico, constitui-se como fator de importância a ser considerado pelos servidores para o exercício das suas funções.

*Você acha que o material adquirido atende o órgão por tempo suficiente até uma nova aquisição?*

Houve uma predominância das opiniões com relação “às vezes” que o material comprado atende o tempo suficiente até uma nova compra. Conforme observado na fundação, esse fator se deve a dois motivos: primeiro, a exemplo do exercício 2006, o orçamento da União por vezes demora a ser votado e, conseqüentemente, o repasse dos recursos não atende em tempo às necessidades da administração pública; outras vezes, no caso interno da fundação, há um descompasso entre a real necessidade e aquilo que se comprou efetivamente, levando tanto ao excesso quanto à falta de material. Esse motivo é conseqüência de um planejamento inadequado em consideração às necessidades internas da FUNASA/PB.

*Em média, qual o percentual de utilização dos métodos pregão eletrônico e pregão presencial na Fundação Nacional de Saúde, da Paraíba?*

Obteve-se como média das respostas o percentual de 92% para a utilização dos métodos pregão eletrônico e presencial na FUNASA/PB. Esse fator se deve à maior aquisição de bens e serviços comuns para atendimento das necessidades da fundação, adotando, dessa forma, o pregão como modalidade de licitação. Encontramos, também, obras e serviços realizados, em geral, por meio da modalidade tomada de preços, conforme limites de valor estabelecido na lei, que, por vezes, visa atender comunidades indígenas beneficiadas pela fundação.

*Em geral, existe economia de preço com relação aos bens/serviços adquiridos por meio do pregão eletrônico quando comparado ao pregão presencial?*

Houve predominância das opiniões que afirmaram existir economia de preço. Esse fator, conforme constatado, deve-se a um maior número de concorrentes que, por vezes, contribui para obtenção de menor preço para itens comprados para a FUNASA/PB. Dessa forma, percebemos a importância das compras realizadas com maior eficácia, pois assim há a possibilidade do uso de recursos remanescentes para outras atividades, trazendo benefícios consideráveis para a fundação.

*Qual é, para você, a principal vantagem do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial?*

Do total, 67% dos entrevistados responderam “maior número de licitantes”, 22% “quebra de barreiras físicas entre pregoeiro e licitantes”, e os outros 11% afirmaram ser o desconto nos preços dos itens cotados a principal vantagem do pregão eletrônico em comparação ao pregão comum. Assim, mais uma vez, o pregão eletrônico na FUNASA/PB trouxe maior número de concorrentes, em virtude de propiciar encurtamento das distâncias aos possíveis interessados, auferindo, entre outras vantagens, obtenção de maiores descontos para os itens licitados.

*Qual é, para você, a principal desvantagem do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial?*

Como resposta, 56% dos entrevistados responderam “restrição de fornecedores que ainda não se utilizam da Internet”, 33%, “compra errada de bens/serviços”, e os outros 11% afirmaram ser a demora para entrega dos documentos originais a principal desvantagem do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial. Conforme

observado, durante o período de pesquisa, a restrição de fornecedores que ainda não se utilizam da Internet é verificada na necessidade de realização de pregão presencial em cidadezinhas localizadas no interior do estado. Tal fator se revela como custo de oportunidade, uma vez que há necessidade de deslocamento de servidor para o município em que se pretende realizar a licitação.

*Para você, qual a principal vantagem para o pregoeiro com o pregão eletrônico?*

Dos entrevistados, 55% responderam “agilidade/simplificação na licitação em que há vários itens”, 22%, “exercício dos deveres em ambiente menos tumultuado (ou mais tranqüilo)”, e os outros 22% afirmaram ser a simplificação dos deveres a principal vantagem para o pregoeiro com o pregão eletrônico, uma vez que o sistema recebe e ordena os lances. Dessa forma, percebemos que o pregão eletrônico propiciou para os servidores diretamente envolvidos no certame, uma redução do tempo gasto nas licitações em que há vários itens, simplificando também as disputas por lances, já que estes são recebidos e ordenados pelo sistema eletrônico. Por outro lado, devemos ressaltar que, com o pregão presencial o pregoeiro é sobrecarregado, já que ele é o condutor direto das etapas do certame, sendo responsável pelo recebimento dos envelopes, classificação dos licitantes, procedimento dos lances verbais, entre outros procedimentos, que por vezes tomam muito tempo até que seja finalizado todo o processo.

*Na sua opinião, quais as situações em que é preferível a utilização do pregão eletrônico em lugar do pregão presencial?*

Houve uma predominância da licitação em que há vários itens, a

exemplo de material de expediente, como situações em que é preferível a utilização do pregão eletrônico em lugar do pregão presencial. Encontramos, também, a assertiva de que em nenhuma situação o pregão comum é preferível em lugar do eletrônico, exceto quando existem situações em que os concorrentes não se utilizam da Internet para licitações. Dessa forma, enxergamos que a agilidade do sistema eletrônico em licitações com vários itens contribui para uma amenização das tarefas atribuídas às pessoas envolvidas na condução do pregão eletrônico na FUNASA/PB.

Assim, percebemos que servidores, direta ou indiretamente, envolvidos com o pregão eletrônico concordam ser essa modalidade o melhor instrumento para aquisição de bens/serviços. Ressalta-se que, durante o período de realização da pesquisa, foi observada a facilidade de procedimento da licitação quando realizada por meio do pregão eletrônico. Isso se deve, entre outros fatores, à ausência de lances verbais, que por vezes tornava o procedimento lento e complicado.

*O pregão eletrônico está possibilitando economia de recursos e possibilitando repasse desses para melhoria das diferentes necessidades presentes na FUNASA/PB?*

Houve predominância de sempre haver economia de recursos e possibilidade do repasse desses para melhoria das necessidades presentes na FUNASA/PB, mediante utilização do pregão eletrônico. Assim, a escassez de recursos disponíveis para bens/serviços considerados não tão importantes, delegados ao próximo exercício financeiro, foi parcialmente resolvida em fase da utilização de recursos provenientes da economia adquirida com a utilização do pregão eletrônico.



*Existe ou já existiu compra errada de bens/serviços por meio da modalidade pregão eletrônico?*

Para 57% dos entrevistados, “às vezes”; 29%, “raramente”, e os outros 14% afirmaram que nunca existiu compra errada de bens/serviços por meio da modalidade pregão eletrônico. A existência de compra errada de bens/serviços por meio da modalidade pregão se deve a dois fatores. Primeiramente, devido ao próprio caráter do pregão eletrônico, que não permite contato oral entre o pregoeiro e os licitantes para esclarecimentos que venham a ocorrer. Por outro lado, no caso interno da FUNASA/PB, temos que muitas vezes a real necessidade dos setores/divisões não é corretamente identificada, fator advindo de um planejamento inadequado que não visualiza as reais necessidades da referida fundação.

*Qual é, pra você, a principal vantagem do pregão presencial em lugar do pregão eletrônico?*

Do total, 56% dos entrevistados responderam “possibilidade de exigir amostras dos produtos dos licitantes”; 33%, “contato oral na fase de negociação”, e os outros 11% afirmaram ser a representação de pequenos comerciantes, destituídos do sistema eletrônico (comprasnet). Segundo Niebuhr (2004), a exigência de amostras não deve ser regra, mas exceção a casos devidamente justificados. Ademais, a modalidade pregão, por se destinar à contratação de bens e serviços comuns, que não exigem análise detalhada, chega a ponto de requerer amostras. Assim, no caso da FUNASA/PB, considera-se relevante a exigência de amostra para licitações em que para a aquisição de bens/serviços seja importante conferir a qualidade e, conseqüente, a adequação do objeto licitado às necessidades administrativas.

*Na sua opinião, quais as situações em que é preferível a utilização do pregão presencial em lugar do pregão eletrônico?*

Obtivemos como predominância das respostas ser preferível a utilização do pregão presencial em lugar do eletrônico quando o bem/serviço a ser licitado for fornecido em outra cidade que não seja João Pessoa. Conforme observado na FUNASA/PB, existem licitações que, a exemplo do fornecimento de combustíveis, o serviço a ser prestado dá-se em cidades do interior da Paraíba. Dessa forma, o pregão presencial com deslocamento do pregoeiro e equipe de apoio é o mais adequado, senão a única alternativa, já que, na maioria dos casos, os licitantes ainda não se utilizam da tecnologia de informação para venda de seus bens ou serviços.

*Em sua opinião, qual a principal desvantagem do pregão presencial com relação ao pregão eletrônico?*

Houve predomínio da restrição do número de participantes ser a principal desvantagem do pregão presencial com relação ao pregão eletrônico. No caso da FUNASA/PB, em licitações realizadas por meio da modalidade pregão presencial, a restrição de fornecedores se reflete na delimitação de bens/serviços ofertados e também no aumento de preços, ou total utilização do estimativo empenhado.

*Os bens/serviços adquiridos pelo pregão presencial superam favoravelmente os prazos de fornecimento quando relacionados com o pregão eletrônico?*

Para 25% dos respondentes “sempre”, e os outros 75% afirmaram que às vezes os bens/serviços adquiridos pelo pregão presencial superam favoravelmente os prazos de fornecimento quando

relacionados com o pregão eletrônico. Com a introdução do pregão eletrônico, vencedores localizados em regiões mais distantes atrasam o fornecimento. Entretanto, no caso da FUNASA/PB, esse não se revelou fator dominante na maioria das situações quando comparado ao pregão presencial. A razão é simples: mesmo em tal modalidade, geralmente vencida por fornecedor local, verificam-se atrasos no fornecimento. Nesta modalidade, embora na maioria das vezes apresente como vencedor, fornecedor local, este também incide no descumprimento do prazo estabelecido para fornecimento.

*A incidência de itens não cotados no pregão presencial em comparação ao pregão eletrônico é:*

Afirmaram “menor” 14,4%; “igual” 42,8%, e 42,8% responderam ser “maior” a incidência de itens não cotados no pregão presencial em comparação ao pregão eletrônico. Quando maior a incidência de itens não cotados no pregão presencial, observamos a restrição do número de licitantes. Por outro lado, a igualdade da incidência de itens não cotados, tanto com o presencial quanto com o eletrônico, deve-se a especificidade ou escassez do bem ou serviço em dado momento no mercado, bem como a inconveniência da descrição de dado objeto no edital que, por vezes detalhada, torna inexistente a oferta de tal bem ou serviço a ser oferecido pelos interessados.

Dado o exposto, percebemos que a adoção da modalidade de licitação pregão eletrônico trouxe uma melhoria significativa nas atividades relacionadas à compra ou à aquisição de bens/serviços para atendimento das necessidades da FUNASA/PB, pois possibilitou economia de recursos e agilizou o processo interno

de aquisição. Dessa forma, houve um benefício para o público alvo (povos indígenas) da FUNASA/PB. Como exemplo, podemos citar a compra de vacina, realizada em valores superiores a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) – pois em caso contrário demanda dispensa de licitação –, que passou a ser realizada por meio do pregão eletrônico ao invés do presencial, otimizando recursos por meio de maior presença de licitantes e um posterior

***“A rara  
existência de  
treinamento e  
capacitação  
poderá abrir  
margens a falhas  
no desenvolvimento  
das etapas  
da licitação”.***

repasso desses para o atendimento de aquisições, algumas vezes delegadas ao próximo exercício financeiro. Constatamos também que referida modalidade é geralmente empregada para compra de bens/serviços de uso interno, ou seja, aqueles considerados comuns, que podem ser descritos objetivamente por meio de especificações usuais de mercado. Assim, a aquisição de bens, a exemplo de material

de expediente e aparelhos eletro/eletrônicos, bem como de serviços referentes a contrato de limpeza ou de vigilância, foram contempladas por meio da introdução do pregão eletrônico. Por outro lado, para serviços mais complexos, a exemplo de contrato de obras para construção de poços que beneficiam diretamente ao público alvo da FUNASA/PB, continuaram a ser utilizadas outras modalidades de licitação, tais como tomada de preços.

### **Comparação entre os métodos de compra: pregão presencial e eletrônico**

Cada um dos métodos descritos objetiva adequar a administração pública aos preceitos da Lei Federal nº 8.666, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, oferecendo suporte ao funcionamento eficiente e perfeitamente regulamentado da compra ou da aquisição de bens e serviços. (art. 1º). Embora apresentem o mesmo princípio, os métodos de compra pregão presencial e eletrônico se distinguem na maneira como resultam vantagens e desvantagens para o órgão público em que são utilizados. Torna-se, portanto, relevante considerar as principais particularidades de cada um desses métodos no que se refere ao alcance de resultados para a FUNASA/PB.

Para o método de compra pregão comum, obtivemos como vantagem principal, em relação ao eletrônico, a possibilidade de exigência de amostras de produtos dos licitantes. Esse fator foi considerado importante para conferência de qualidade, uma vez que possibilita o exame do objeto a ser adquirido, possibilitando ainda o contato oral para esclarecimento de quaisquer dúvidas. Por

outro lado, a principal desvantagem verificada foi a restrição do número de participantes, já que nem todos os fornecedores se utilizam do meio eletrônico para venda de seus bens/serviços. Essa limitação trouxe como conseqüência situações em que é preferível, senão a única alternativa, a utilização do pregão comum à do pregão eletrônico, a exemplo de licitações para aquisições de bens/serviços comuns em cidades do interior do estado.

Por sua vez, o pregão eletrônico apresentou como principal vantagem o maior número de licitantes, que foi propiciada pelo encurtamento das distâncias aos possíveis interessados. Segundo Niebuhr, “a principal vantagem dos recursos de tecnologia de informação é a aproximação das pessoas, o encurtamento das distâncias.” (2004, p. 229). Como principal desvantagem, a presença de fornecedores que ainda não se utilizam da Internet foi considerada relevante; como exemplo, citamos as licitações que são realizadas em regiões onde os fornecedores, seja por desconhecimento ou falta de tecnologia adequada, não se servem de meios eletrônicos para venda de seus bens/serviços. Outra vantagem constatada foi a economia de preço, que possivelmente são repassados para atendimento de outras necessidades da fundação. Destaca-se, ainda, a vantagem para o pregoeiro com a introdução do pregão eletrônico, uma vez que os procedimentos administrativos foram agilizados e simplificados, facilitando, principalmente, aquelas licitações em que vários itens são cotados. Fatores como esses fizeram prevalecer a preferência do pregão eletrônico ao comum, uma vez que para compras de muitos bens/serviços, o sistema eletrônico contribui simplificando o processo administrativo.

Pode-se, então, com base nas particularidades de cada método, estabelecer algumas diferenças significativas. Por outro lado, verificamos que cada um deles, a seu modelo, é adequado a mesma situação: aquisição de bens/serviços comuns. Apesar disso, não se conjugam quanto à combinação ou justaposição de seus procedimentos, uma vez que um é realizado com a presença de licitantes, e o outro, com total ausência dos seus interessados.

### **Reflexão resultante da comparação entre os métodos de compra: pregão presencial e eletrônico.**

A apreciação do presente estudo permite compreender como a aquisição de bens/serviços comuns pode trazer diferentes benefícios à administração pública. Considerando que a Lei 8.666/1993 não admite combinação das modalidades de licitação, ainda que tenha como finalidade o melhor atendimento ao interesse público, torna-se obrigatória a escolha de um único modelo para satisfação das necessidades ora requeridas.

Conforme indica o cotejo ora realizado, o pregão eletrônico reúne todas as características que trazem maiores vantagens à administração pública. Essa modalidade, além de simplificar todo o procedimento administrativo, alcança índices consideráveis de economia de recursos em virtude de poder alcançar grande parte do território nacional por meio do uso da Internet. Assim, constata-se uma evolução no que se refere à compra de bens/serviços comuns, que a partir da introdução do pregão eletrônico vem proporcionando cumprimento mais moderno e eficiente para utilização eficaz dos recursos públicos.

### **À guisa de conclusão**

A gestão de processos organizacionais é um entrelaçar permanente de fluxos de informação orientados por conteúdos estruturais, sistêmicos e da própria cultura interna das organizações. No serviço público, onde fatores peculiares e distintos daqueles mais usualmente prescritos pelo *management* contam muito na análise de qualquer questão, a complexidade das ações gerenciais é ainda mais aguçada. Principalmente, por esse motivo, um estudo preliminar como este apenas mostra pontas de icebergs no horizonte. Qualquer necessidade de intervenção em processos como o aqui descrito tem infinitamente mais fatores e informação especializada a considerar do que apenas essas poucas considerações iniciais apresentadas. Contudo, cumprindo o papel de mostrar alguns fatores para a investigação posterior, com mais propriedade, da sua constituição subjacente, a pesquisa realizada leva a destacar alguns pontos.

Primeiro, cabe dizer que como pontos fortes na gestão de compras com a prática do pregão no órgão federal estudado destacam-se: a economia de recursos propiciada pela utilização principalmente do pregão eletrônico e o repasse desses recursos para melhorias de diferentes necessidades da instituição; otimização do processo de aquisição de bens/serviços, permitindo um maior número de participantes e redução dos preços; agilidade/simplificação na licitação realizada por meio do pregão eletrônico. Paralelamente, a presença de treinamento e capacitação, ainda não suficientemente observados, parece ser uma ameaça à eficácia do sistema vigente. Soma-se a esse fator o problema de planejamento anual mal dimensionado que se apresenta como uma outra deficiência a ser avaliada.

A partir dessas considerações, sugerem-se dois pontos a serem estudados: a elaboração e a implantação política de capacitação para os servidores envolvidos na condução da modalidade de licitação pregão; a análise de sistemas de auditoria do processo de planejamento anual, visando à identificação

de mecanismos de ajuste do volume estimado do fluxo de bens e serviços da FUNASA/PB para possibilitar ações de correção em tempo hábil.

(Artigo recebido em janeiro de 2007. Versão final em junho de 2007)

---

## Notas

<sup>1</sup> Sociedade de economia mista, empresas públicas e outras controladas direta e indiretamente pelo poder público

<sup>2</sup> OS: Organizações Sociais; OSCIP: Organizações Sociais de Interesse Público

<sup>3</sup> O artigo 8º do Decreto nº 5.450 dispõe sobre as atribuições da autoridade competente do órgão que promoverá o pregão eletrônico.

---

## Referências bibliográficas

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

AZEVEDO, Eurico de Andrade; ALENCAR, Maria Lucia Mazzei de. *Concessão de Serviços Públicos – comentários às Leis 8.897 e 9074 (parte geral), com as modificações introduzidas pela Lei 9.648, de 27-5-98*. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRASIL. *Medida Provisória nº 2.026-3*, de 4 de maio de 2000. Institui no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 3.555*, de 8 de agosto de 2000. Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.450*, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e das outras providências.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 5.504*, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.520*, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art.37, inciso XXI da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e da outras providências.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.666*, de 21 de junho de 1993. Dispõe sobre Licitações e Contratos de Administração Pública. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e da outras providências.

BRITTO, Carlos Ayres. *O perfil constitucional da licitação*. Paraná: Znt, 1997.

CAVALCANTE, Jacqueline Nunes. *A aquisição de bens/serviços por meio de licitação na modalidade pregão presencial e eletrônico na Fundação Nacional de Saúde da Paraíba*. João Pessoa: UFPB, 2006.

DIAS, Marcos Aurélio P. *Administração de materiais: uma abordagem logística*. 4º ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17º ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. 4º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

GUSMÃO, Joseneide Helena de Castro. *Pregão: nova modalidade de licitação*. João Pessoa: UFPB, 2004.

HEINRITZ, Stuart F.; FARRELL, Paul V. *Compras: princípios e aplicações*. São Paulo: Atlas, 1972.

JÚNIOR, Waldo Fazzio. *Fundamentos do direito administrativo*. 2º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 1996.

LIMA, Marília Coelho Gondim de Oliveira. *Licitação-ferramenta de compras no setor público: contratação direta e pregão*. João Pessoa: UFPB, 2004.

MAGEE, John F. *Logística industrial: análise e administração dos sistemas de suprimento e distribuição*. São Paulo: Pioneira, 1977.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28º ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Pregão: teoria e prática: nova e antiga idéia em licitação pública*. São Paulo: NDJ, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Pregão presencial e eletrônico*. Curitiba: Zênite, 2004.

**Resumo – Resumen – Abstract****Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa/PB**

*Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena e Orlando Gomes da Silva*

O presente artigo é parte de um estudo exploratório cujo objetivo foi analisar as vantagens e desvantagens na aquisição de bens e serviços por meio das modalidades de licitação pregão presencial e eletrônico no serviço público. Para isso, foi realizado um estudo de caso na Fundação Nacional de Saúde da Paraíba. A parte da pesquisa divulgada neste artigo, além de uma síntese sobre o referencial teórico, apresenta as características investigadas da modalidade de licitação pregão, comparando suas formas presencial e eletrônica na instituição estudada. Os resultados apontam aspectos relevantes quanto às questões: vantagens e desvantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial e vice-versa; recursos para atendimento de despesas; planejamento anual da FUNASA/PB; economia de preço; economia e repasse de recursos para outras necessidades; prazos de fornecimento; treinamento e capacitação de pessoal. Conclui a exposição destacando alguns pontos fortes e fracos do processo, sugerindo medidas a serem avaliadas no que tange a capacitação de pessoal e planejamento anual na FUNASA/PB.

**Palavras-chave:** pregão; pregão eletrônico; gestão pública; eficácia.

**Ventajas e desventajas del subasta revestida na gestión de compras en el sector publico – el caso del FUNASA/PB**

*Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena y Orlando Gomes da Silva*

El actual artículo es parte de un estudio exploratório cuyo objetivo es analizar las ventajas y las desventajas en la adquisición de bienes y servicios por medio de la modalidad de licitación: subasta presencial o electrónica, en el servicio público. Para esto, un estudio de caso en la fundación nacional de la salud del Paraíba fue llevado a cabo. La parte de la investigación divulgada en este artículo, más allá de una síntesis sobre el referencial teórico, presenta las características investigadas de la modalidad de licitación, comparando sus formas presencial y electrónica en la institución estudiada. Los resultados señalan aspectos importantes en las cuestiones de ventajas y desventajas de la subasta electrónica en lo referente a la presencial y viceversa; recursos para la atención de gastos; planeamiento anual del FUNASA/PB; economía de precio; economía y repases de los recursos para otras necesidades; plazos de provisión; entrenamiento y calificación de personal. Uno concluye poniendo en evidencia puntos fuertes y débiles del proceso y haciendo sugerencias de medidas que deberán ser evaluadas en lo que se refiere a la calificación de personal y al planeamiento anual en la FUNASA/PB.

**Palabras-clave:** proclamación; subasta a la baja administración pública; eficacia.

**The advantages and disadvantages in reverse auction: the case of FUNASA/PB**

*Jacqueline Nunes; Rosivaldo de Lima Lucena and Orlando Gomes da Silva*

This article is part of an exploratory study whose objective was to evaluate conventional and reverse auction trade-offs in the public service. To achieve that goal, a case study was accomplished at the National Health Care Foundation in Paraíba State, Brazil (Fundação Nacional de Saúde da Paraíba – FUNASA/PB). Besides a summary about theoretical references, the excerpt of the research published in this article presents the investigated characteristics concerning procurement bidding, comparing its conventional and electronic approaches in the institution under study. The results show relevant aspects of the following subjects: conventional and reverse auction trade-offs; resources for expenditure; annual planning of FUNASA/PB; price economy; economy and resource transfers

to other needs; provisions timing and staff training. The conclusion emphasizes both positive and negative points concerning the process, and suggests that actions must be evaluated during staff training and annual planning at FUNASA/PB.

**Keywords:** reverse auction, e-reverse auction; public management; efficacy.

---

Jacqueline Nunes

Graduada em Administração. Contato: <jack.nunes@gmail.com>.

Rosivaldo de Lima Lucena

Graduado em Administração, Mestre e Doutorando em Engenharia de Produção. Atualmente é professor do Departamento de Administração da UFPB. Contato: <rosivaldo.lucena@uol.com.br>.

Orlando Gomes da Silva

Graduado em Administração, Mestre em Engenharia de Produção, Professor do Instituto de Educação Superior da Paraíba. Contato: <orlandosilva@gmail.com>.





## Reportagem

# Os direitos invisíveis\*

*Claudia Asazu*

A fala tranqüila da subprocuradora-geral da República e Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, esconde uma grande inquietação quando o assunto é a defesa dos direitos culturais. “Quando se pensa em direitos culturais, logo se associa a minorias étnicas, populações tradicionais ou em obras de arte e tradições folclóricas. Mas esse patrimônio cultural, que não tem a grandiosidade de um monumento ou o grau de elaboração de um livro, aquela coisa do dia-dia, das relações pessoais que se estabelecem em determinado grupo ou comunidade, que é também um patrimônio cultural, não tem força”, afirma. Ela faz um alerta: “na prática, os direitos culturais são invisíveis, o que leva a violações sistemáticas a este se a outros direitos humanos”.



Ela Wiecko – Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Na Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que coordena as atividades dos procuradores da cidadania em todo o País nas questões relacionadas aos direitos constitucionais da pessoa humana, onde Ela Wiecko está desde 2004, o tema é muito presente. Chegam ao seu gabinete, diariamente, mais de 40 processos, grande parte dos quais se refere às prestações dos serviços de educação, saúde e previdência. “E vemos que muitos desses conflitos têm origem na falta de habilidade do gestor público de conversar com o cidadão”, ressalta.

A procuradora foi, durante quatro anos, coordenadora da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, que trata dos temas relativos aos indígenas e outras minorias, em particular quilombolas, comunidades extrativistas, ribeirinhas e ciganos. Essa experiência reforça sua constatação de que o desrespeito aos direitos culturais atinge não somente as chamadas “minorias” e que a preocupação em defendê-los deve ser expandida a toda sociedade. “Os direitos culturais constituem, a meu ver, o elemento-chave para que as políticas públicas direcionadas a atender os direitos econômicos e sociais sejam bem sucedidas”, afirma. A seguir, leia os principais trechos da entrevista.

## Respeito às diferenças

“A essência dos direitos culturais é o respeito aos modos de vida. No interior do País, por exemplo, as pessoas saem à noite e ficam sentadas nos bancos e calçadas. Isso é uma manifestação da cultura do interior do Brasil e tem de ser respeitada. Em geral, entretanto, verifica-se, de início, desconsideração dessa cultura popular por parte dos servidores públicos e das políticas públicas. Pressupõe-se que a cultura que vale a pena ser protegida é aquela que resulta em alguma produção material. O discurso é ‘eles são pobres, podem melhorar de vida com a mudança, melhorar o sistema de

troca’. Um exemplo: há uma comissão, no âmbito do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que levanta os casos de construção de barragens que tenham resultado em violação de direitos humanos para proposta de encaminhamento de procedimentos que estabeleçam uma rotina de não violação desses direitos. Basicamente, essas violações referem-se à degradação ambiental e à desestruturação causada pela construção desse tipo de obra. São pessoas que perderam seu espaço de encontro, não podem mais recorrer ao seu modo de produção, ao seu jeito de cultivar a terra. O empreendedor diz: ‘antes vocês moravam em uma casa de sapé ou de barro

## Avanços na Constituição não se refletem na prática jurídica

Em “Processo civil e igualdade étnico-racial” (PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas Martins de (coord.). *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. Brasília: SEPPPIR, 2006), Ela Wiecko aponta a mudança de paradigma na relação entre Estado, sociedade e as minorias a partir da Constituição de 1988, expresso particularmente nos artigos 215 e 216, pelos quais a idéia de incorporar grupos divergentes em prol da construção de uma comunhão nacional dá lugar à idéia de um Estado pluriétnico. A Constituição determina que cabe ao Estado o dever de garantir a todos o pleno exercício de seus direitos culturais – ou seja, garantir o respeito às formas de expressão e aos modos de criar, fazer e viver. No entanto, esse avanço constitucional, segundo a autora, não foi acompanhado pela legislação infraconstitucional.

Exemplo disso é a inadequação do Código de Processo Civil para a tutela dos chamados direitos transindividuais, ou seja, que têm como titular o grupo como um todo. A lacuna é particularmente visível no caso dos direitos culturais. A lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85) buscou preenchê-la, possibilitando que grupos organizados em forma de associações postulem a fixação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e urbanístico, bem como à ordem econômica e à economia popular. Wiecko ressalta, entretanto, que essa possibilidade não é conferida às comunidades indígenas, quilombolas e ciganas, que não têm legitimidade para propor essa ação. “A criação de associações, a utilização de outras espécies de ações, a propositura da ação pelo Ministério Público ou por outras entidades são soluções adotadas, que, contudo, não reforçam a autonomia dos povos e comunidades”, afirma. Não existindo no Código de Processo Civil vigente a possibilidade de ajuizar um processo civil coletivo, essas comunidades ficam, a despeito do preceito constitucional, à margem da proteção jurídica. Outra lacuna refere-se à ausência de um “tradutor cultural” nos processos judiciais envolvendo minorias étnicas. Esse tradutor seria um profissional, em geral, um antropólogo, capaz de fazer compreender ao juiz e às demais partes do processo o contexto sociopolítico e cultural daquele grupo. “A ausência de profissional capaz de estabelecer diálogo intercultural faz com que o sistema judicial ignore a diversidade cultural e aplique o direito sempre do ponto de vista étnico dominante”, destaca.

e agora moram em uma casa de alvenaria, perto da cidade, não têm o que reclamar'. Ou seja, há, a priori, desvalorização de certas culturas. Parte-se da idéia de que a pessoa deveria tornar-se mais feliz porque lhe foi construída uma casa de material melhor, mas há uma dimensão da vida pessoas que não é puramente material, calcada nas relações que se estabelecem naquele grupo e com o lugar onde moram. Elas sabem se a vida delas melhorou ou não, mas esse saber não é levado em conta. Outro exemplo: há um grande número de trabalhadores em situação análoga à escravidão que são resgatados e sensibilizados sobre sua situação, mas voltam a essa condição. Por quê? Em parte, porque a conversa que se têm com esses trabalhadores não leva em consideração seus valores. É o caso dos indígenas do Mato Grosso do Sul que eram levados para os canaviais de São Paulo. Os índios não consideravam isso ruim, pelo contrário. Eles têm um rito de passagem em que é importante vencer obstáculos e eles vão por iniciativa própria. Não basta, assim, dizer-lhes que o trabalho escravo é crime, eles têm de compreender esse fato e empoderar-se. As políticas públicas que não analisam a prática cultural correm o risco de fracassar. O respeito à individualidade, às diferenças é fundamental. Isso exige a criação de serviços públicos diferenciados, tendo em vista que o modelo de cultura hegemônica esgotou-se. É preciso, assim, lembrar de trazer o destinatário da política pública ao processo decisório e saber que tornar o cidadão mais feliz tem de ter alguma relevância para a política pública".

### **O direito das pessoas comuns**

"Os direitos culturais constituem, a meu ver, o elemento-chave para que as políticas públicas direcionadas a atender os direitos econômicos e sociais sejam

bem sucedidas. Hoje, na configuração dessas políticas, os modos de pensar, fazer e viver das pessoas não são valorizados e elas acabam sendo uma imposição de regras e soluções. Na coordenação da 6ª Câmara, lidei com questões envolvendo indígenas resultantes da construção da usina elétrica de Cana Brava, em Goiás. Na Procuradoria dos Direitos do Cidadão, lido com questões trazidas por pessoas que não são nem indígenas, nem quilombolas, mas pessoas comuns, que trabalham na terra, que buscam respeito aos seus costumes. Aqui, as maiores reclamações dizem respeito ao atendimento da educação, saúde e previdência. Observa-se, nessas questões, que muitos conflitos têm origem na falta de habilidade do administrador para conversar com o cidadão, em especial o mais pobre, o mais simples, os que vêm de outra cultura. Estou convencida de que grande parte dos atritos surgem dessa falta de comunicação. Eu vejo que mesmo as mudanças incorporadas pelo desenvolvimento do governo eletrônico atropelam, de certo modo, as pessoas. É uma modernidade que não chega à pessoas mais simples, uma cultura que se impõe sobre a outra, que exclui a outra, quando a idéia é que ela traga felicidade".

### **Sensibilização**

"Para os procuradores, oferecemos um curso de uma semana sobre o tema. Mas não basta, em cursos, seminários ou treinamentos relatar o direito, a violação, etc. Em um grande grupo, apenas uma minoria vai levar em conta isso. A grande maioria vai ouvir, mas não vai incorporar essa dimensão na sua prática. É preciso colocar-se no lugar do outro. O procurador, o servidor público tem de sentir-se com aquele problema. Por

### Comissão especial estuda populações atingidas por barragens

O Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão colegiado vinculado à Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, instituiu, em 2006, uma comissão especial com o objetivo de acompanhar denúncias de ocorrências de violações de direitos humanos decorrentes da construção de barragens e apresentar propostas para a prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens, bem como a preservação e reparação dos direitos das populações atingidas.

Um de seus relatórios mais recentes expõe a situação dos atingidos pela Barragem de Acauã, na Paraíba, inaugurada em 2002, destacando a degradação social da população afetada pela obra. “Os atingidos foram obrigados a mudar seu modo de vida: saíram de uma vida tradicionalmente rural para um meio ‘urbano’ (sem a estrutura de uma aglomeração urbana). Não há terras agricultáveis, nem terrenos que permitam a criação de animais. As famílias nada produzem. Não há alternativas de trabalho para esses cidadãos de pouca instrução, totalmente adaptados à vida no campo”. O relatório aponta ainda a perda do acesso à água. As famílias, que antes tinham cisternas, açudes ou captavam a água do rio, passaram a depender de um precário sistema de captação e distribuição de água.

**Fonte:** Relatório das atividades de visita ao Estado da Paraíba e aos assentamentos decorrentes da implementação da barragem de Acauã. Disponível em: <[www.mabnacional.org.br/materiais/relatorioemergencial\\_acaua.doc](http://www.mabnacional.org.br/materiais/relatorioemergencial_acaua.doc)>.

onde começar para que questões transversais como gênero, raça, entre outros, passem a integrar a rotina? No Ministério das Minas e Energia, por exemplo, existe um comitê de gênero<sup>1</sup>, ou seja, um grupo de pessoas foi destacado para provocar e propor medidas no sentido de oferecer a homens e mulheres as mesmas oportunidades. Em outros lugares, o mesmo ocorre com relação a questões relativas à igualdade étnico-racial, ao acesso aos deficientes, etc. Aos poucos, essa preocupação se torna comum. É necessário também procurar compreender o outro. Nos processos penais envolvendo indígenas, principalmente quando são autores do crime, vê-se que o próprio Ministério Público e o Judiciário não conseguem perceber uma característica cultural do índio, o sentimento de pertencimento à coletividade que é muito maior que o nosso. Nos modos de ser dos índios os vínculos coletivos são muito estreitos e fortes, o que acontece com um, acontece com toda a tribo. Quando há crime, a tribo pune – por exemplo, um tipo de pena muito presente entre eles é o banimento –, mas essa forte não é considerada. O que poderia ser feito? O Judiciário poderia considerar que não houve crime, poderia reduzir a pena, poderia entender que aquela pessoa já foi punida. Poderia também afastar um crime quando aquela ação é plenamente justificada pelas regras de comportamento daquele povo indígena, algo que não ocorre hoje”.

---

### Notas

\* Reportagem realizada com base na entrevista feita com a Dra. Ela Wiecko, no dia 16 de maio de 2007.

<sup>1</sup> Comitê Permanente para as Questões de Gênero do MME e Empresas Vinculadas, estabelecido em maio de 2004.

## *RSP Revisitada*

# Ciências e arte de educar

*Texto publicado na RSP de março de 1957 (vol. 74, ano 20, n.3)*

*Anízio Teixeira*

Agradeço ao amigo – e mestre – Professor Fernando de Azevedo, o privilégio de vos falar, ao encerrar-se êste seminário de educação, com o qual se inauguraram, em 1957, as atividades do Centro Regional de Pesquisas Educacionais, confiado, afortunadamente, à sua alta e sábia direção.

Este centro, como os seus congêneres, o brasileiro e os demais centros regionais, representam elos no esforço continuado com que o Brasil tem procurado acompanhar o desenvolvimento da arte de educar – a educação – nos últimos cinqüenta anos, desenvolvimento que se caracteriza por uma revisão de conceitos e de técnicas de estudo, à maneira, dir-se-ia, da transformação operada na arte de curar – a medicina quando se emancipou da tradição, do acidente, da simples “intuição” e do empirismo e se fêz, como ainda se vem fazendo, cada vez mais científica.

Todos sabemos que isto se deu com a medicina, devido aos progressos dos métodos de investigação e de prova. O desenvolvimento das ciências que lhe

iam servir de base e das técnicas científicas de que iria cada vez mais utilizar-se e mesmo apropriar-se, levaram a medicina a um progresso crescente, com a aplicação cada vez mais consciente de métodos próprios de investigação e de prova. São dêsse tipo – claro que sob os influxos dos progressos mais recentes ainda de outras ciências – os desenvolvimentos que desejamos suscitar na educação, com o cultivo, nos centros de pesquisas, que se estão fundando no Brasil, dentre os quais êste de São Paulo é o mais expressivo, de métodos próprios de investigação e prova no campo educacional.

Como a medicina, a educação é uma arte. E arte é algo de muito mais complexo e de muito mais completo que uma ciência. Convém, portanto, deixar quanto possível claro de que modo as artes se podem fazer científicas.

Arte consiste em modos de fazer. Modos de fazer implicam no conhecimento da matéria com que se está lidando, em métodos de operar com ela e em um estilo pessoal de exercer a atividade artística. Nas belas artes, ao estilo pessoal chegamos a atribuir tamanha importância que, muitas vezes, exagerando, consideramos que a personalidade artística é tudo que é necessário e suficiente para produzir arte. Não é verdade. Mesmo nas belas artes, o domínio do conhecimento e o domínio das técnicas, se por si não bastam, são, contudo, imprescindíveis à obra artística.

A educação pode, com alguns raros expoentes, atingir o nível das belas artes, mas, em sua generalidade, quase sempre, não chega a essa perfeição, conservando-se no nível das artes mecânicas ou práticas, entendidos os termos no sentido humano e não no sentido de maquinal, restritivo apenas quanto a belo e estético.

O progresso nas artes – sejam belas ou mecânicas – se fará um progresso

científico, na medida em que os métodos de estudo e investigação para êste progresso se inspirem naquelas mesmas regras que fizeram e hão de manter o progresso no campo das ciências, ou sejam as regras, para usar expressão que não mais se precisa definir, do “método científico”.

A passagem, no campo dos conhecimentos humanos, do empirismo para a ciência foi e é uma mudança de métodos de estudo, graças à qual passamos a observar e descobrir de modo que outros possam repetir o que observarmos e, descobrirmos e, assim, confirmar os nossos achados, que se irão, de tal maneira, acumulando e levando a novas buscas e novas descobertas. Se esta foi a mudança que originou os corpos sistematizados de conhecimentos a que chamamos de ciências, um outro movimento, paralelo ao das ciências e dêle conseqüente mas, de certo modo autônomo, foi o da mudança das “práticas” humanas pela aplicação do conhecimento científico. Ao conhecimento empírico correspondiam as práticas empíricas ao conhecimento científico passaram a corresponder as práticas científicas. As práticas, com efeito, fundadas na que a ciência observou, descobriu e acumulou, e, por seu turno, obedecendo aos mesmos métodos científicos, se transformaram em prática tecnológicas e, dêste modo renovadas, elas próprias se constituíram em fontes novos problemas, novas buscas e novos progressos.

Com o desenvolvimento das ciências físicas e matemáticas e depois das ciências biológicas, as artes da engenharia e da medicina, obedecendo em suas “práticas” às regras científicas da observação, da descoberta e da prova puderam frutificar nos espantosos progressos modernos. Algo de semelhante é que se terá de introduzir na arte de educar, a fim de se lhe darem as

condições de desenvolvimento inteligente, controlado, contínuo e sistemático, que caracterizam o progresso científico.

Não se trata, pois, de criar propriamente uma “ciência da educação”, que, no sentido restrito do termo, como ciência autônoma, não existe nem poderá existir; mas de dar condições científicas à atividade educacional, nos seus três aspectos fundamentais – de seleção de material para o currículo, de métodos de ensino e disciplina, e de organização e administração das escolas. Por outras palavras: trata-se de levar a educação para o campo das grandes artes já científicas – como a engenharia e a medicina – e de dar aos seus ‘métodos, processos e materiais a segurança inteligente, a eficácia controlada e a capacidade de progresso já asseguradas às suas predecessoras relativamente menos complexas.

Está claro que essa inteligência da arte de educar a afasta radicalmente das artes predominantemente formais, como a do direito, por exemplo, à qual, me parece, temos, como país, uma irresistível inclinação a identificar a educação. Com efeito, embora não caiba aqui a análise aprofundada dessa inclinação, os sinais são muito evidentes de que ainda consideramos educar antes como uma arte predominantemente formal, à maneira do direito<sup>1</sup>, do que como uma arte material, à maneira da medicina ou da engenharia.

Fora essa tendência distorciva, mais entranhada quicá do que o imaginamos e que importa evitar, a introdução de métodos científicos no estudo da educação não irá determinar nada de imediatamente revolucionário. As artes sempre progrediram. Mas, antes do método científico, progrediram por tradição, por acidente, pela pressão de certas influências e pelo poder “criador” dos artistas. Com o método científico, vamos submeter as “tradições” ou as chamadas

“escolas” ao crivo do estudo objetivo, os acidentes às investigações e verificações confirmadoras e o poder criador do artista às análises reveladoras dos seus segredos, para a multiplicação de suas descobertas; ou seja, vamos examinar rotinas e variações progressivas, ordená-las, sistematizá-las e promover, deliberadamente, o desenvolvimento contínuo e cumulativo da arte de educar.

Não se diga, entretanto, que tenha sido sempre êste o entendimento do que se vem chamando de ciência da educação, à qual já aludimos com as devidas reservas. Pelo contrário, o que assistimos nas primeiras décadas dêste século e que só ultimamente se vem procurando corrigir foi a aplicação precipitada ao processo educativo de experiências científicas que poderiam ter sido psicológicas, ou sociológicas, mas não eram educacionais, nem haviam sido devidamente transformadas ou elaboradas para a aplicação educacional.

De outro lado, tomaram-se de empréstimo técnicas de medida e experiência das ciências físicas e se pretendeu aplicá-las aos fenômenos psicológicos e mentais, julgando-se científicos os resultados porque as técnicas – tomadas de empréstimo – eram científicas e podiam os tais resultados serem formulados quantitativamente.

Houve, assim, precipitação em aplicar diretamente na escola “conhecimentos” isolados de psicologia ou sociologia e, além disto, precipitação em considerar êsses “conhecimentos” verdadeiros conhecimentos.

A realidade é que não há ciência enquanto não houver um corpo sistemático de conhecimentos, baseados em princípios e leis gerais, que lhes dêem coerência e eficácia. Aí estão as ciências matemáticas e físicas com todo o seu lento



evoluir até que pudessem florescer nas grandes áreas das tecnologias, que correspondem à sua aplicação às práticas humanas. Logo após vem o ainda mais lento progresso das ciências biológicas e a agronomia, a veterinária e a medicina como campos de aplicação tecnológica.

Para que as “práticas” educativas possam também beneficiar-se de progresso semelhante, será preciso antes de tudo que as ciências que lhes irão servir de fontes se desenvolvam e ganhem a maturidade das grandes ciências já organizadas. Até aí há que aceitar não só que o progresso seja lento, mas que seja algo incerto e, sobretudo, não susceptível de generalização. Mas antes progredir, assim, tateando, sentindo os problemas em toda a sua complexidade, mantendo em suspenso os julgamentos, do que julgar que podemos simplificar a situação, considerá-la puramente física ou biológica e aplicar métodos e técnicas aceitáveis para tais campos, mas inadequadas para o campo educativo, pela sua amplitude e complexidade.

Convém, realmente, insistir na distinção entre o campo da ciência e do conhecimento em si e o campo da aplicação do conhecimento e da prática ou da arte. Bastaria, talvez, dizer que a ciência é abstrata, isto é, que busca conhecer o seu objeto num sistema tão amplo de relações, que o conhecimento científico, como tal, desborda de qualquer sistema particular, para se integrar num sistema tão geral, que nele só contam as relações dos conhecimentos entre si; e que a “prática” é um sistema concreto e limitado, em que aqueles conhecimentos se aplicam com as modificações, alterações e transformações necessárias à situação. Por isto mesmo, uma regra de arte, ou seja, uma regra de prática.

Leis e fatos, que são os produtos das ciências, ministram ao prático não

propriamente regras de operação, mas, recursos intelectuais para melhor observar e melhor guiar a sua ação no campo mais vasto, mais complexo, com maior número de variáveis da sua indústria ou da sua arte. A velha expressão, na prática é diferente, é um modo simples de indicar essa verdade essencial de que a ciência é um recurso indireto, é um intermediário e nunca uma regra direta de ação e de arte. A ciência é uma condição – e mesmo uma condição básica – para a descoberta tecnológica ou artística, mas não é, ou ainda não é essa descoberta. Quando se trata de tecnologia das ciências físicas, o processo prático não chega à exatidão do processo de laboratório, mas, pode chegar a graus apreciáveis de precisão. Mas, se a tecnologia é a de um processo de educação, podemos bem imaginar quanto as condições de laboratório são realmente impossíveis de transplantação para a situação infinitamente mais complexa da atividade educativa.

Não quer isto dizer que a ciência seja inútil, mas que a sua aplicação exige cuidados e atenções todo especiais, valendo o conhecimento científico como um ingrediente a ser levado em conta, sem perder, porém, de vista todos os demais fatores.

Em educação muita coisa se fez em oposição a esse princípio tão óbvio, com a aplicação precipitada de conhecimentos científicos ou supostamente científicos diretamente como regras de prática educativa e a transplantação de técnicas quantitativas das ciências físicas para os processos mentais, quando não educativos, importando tudo isto em certo descrédito da própria ciência.

Para tal situação concorreu, sem dúvida, o fato de nem sempre haverem sido as “práticas educativas” as fornecedoras dos “dados” do problema, como

deverá ser, se tivermos de contar com a ciência para nos ajudar a progredir na arte de educar, E em segundo lugar, concorre certa impaciência de resultados positivos que aflige tanto – *hélas!* – as ciências jovens que servem de fonte e base a uma possível arte de educar menos empírica e mais científica.

Com efeito, tais ciências não nos irão dar regras de arte, mas conhecimentos intelectuais para rever e reconstruir, com mais inteligência e maior segurança, as nossas atuais regras de arte, criar, se possível, outras e progredir em nossas *práticas educacionais*, isto é, nas práticas mais complexas da mais complexa arte humana.

Tudo, na realidade, entra nessa prática. A nossa filosofia, concebida como o conjunto de valores e aspirações, as ciências biológicas, psicológicas e sociais, tôdas as demais ciências como conteúdo do ensino, enfim, a cultura, a civilização e o pensamento humano em seus métodos e em seus resultados. *Prática* desta natureza e desta amplitude não vai buscar as suas regras em nenhuma ciência isolada, seja mesmo a psicologia, a antropologia, ou a sociologia; mas em todo o saber humano e, por isto mesmo, será sempre uma arte em que todas as aplicações técnicas terão de ser transformadas, imaginativa e criadoramente, em algo de plástico e sensível susceptíveis de ser considerado antes sabedoria do que saber – opostos tais termos um ao outro no sentido de que sabedoria é, antes de tudo, a subordinação do saber ao interesse humano e não próprio interesse do saber pelo saber (ciência) e muito menos a interesses apenas parciais ou de certos grupos humanos.

Mas tôda essa dificuldade não é para que o educador se entregue à rotina, ao acidente ou ao capricho, mas busque cooperar na transição da educação do seu

atual empirismo para um estado progressivamente científico.

Dois problemas diversos avultam nessa transição. Primeiro, é o do desenvolvimento das ciências fonte da educação. Assim como as ciências matemáticas e físicas são as ciências fonte principais da engenharia, assim como, as ciências biológicas são as ciências fonte principais da medicina, assim a psicologia, a antropologia e a sociologia são as ciências fonte principais da educação.

Enquanto estas últimas não se desenvolverem até um mais alto grau de maturidade e segurança não poderão dar à educação os elementos intelectuais necessários para a elaboração de técnicas e processos que possam constituir o conteúdo de uma possível “ciência de educação”. E êste é o segundo problema. Porque ainda que as ciências fonte quanto à educação estivessem completamente desenvolvidas, nem por isto teríamos automaticamente a educação renovada cientificamente, pois, conforme vimos, nenhuma conclusão científica é diretamente transformável em regra operatória no processo de educação. Todo um outro trabalho tem de ser feito para que os fatos, princípios e leis descobertas pela ciência possam ser aplicadas na prática educacional.

Na própria medicina, com efeito, atrevo-me a afirmar, os princípios e leis da ciência servem antes para guiar e iluminar a observação, o diagnóstico e a terapêutica, não se impondo rigidamente como regras à arte médica, regras de clínica, regras imperativas da arte de curar.

A ciência oferece, assim, a possibilidade de um primeiro desenvolvimento tecnológico, que fornece à arte melhores recursos para a investigação dos seus próprios problemas e, dêste modo, sua melhor solução. Num segundo desenvolvimento

também tecnológico, oferece recursos novos para o tratamento e a cura, mas a arte clínica continua sendo uma arte de certo modo autônoma, a ser aprendida à parte, envolvendo métodos próprios de investigação e análise, de registro dos casos, de comparações e analogias, de experiência e tirocínio, em que, além de um conteúdo próprio mais amplo do que os puros fatos científicos, sobressaem sempre o estilo pessoal do médico, a sua originalidade e o seu poder criador. A ciência, aliás, longe de mecanizar o artista ou o profissional, arma a sua imaginação com os instrumentos e recursos necessários para seus maiores vôos e audácias.

Ora, o mesmo é o que há de ocorrer no domínio da educação – da arte de educar. Neste, o campo precípua ou específico – atelier, laboratório ou oficina – é a sala de classe, onde os mestres, eles próprios também investigadores, desde o jardim de infância até a universidade. São as escolas o campo de ação dos educadores, como o dos médicos são os hospitais e as clínicas.

Os especialistas de ciências autônomas são grandes contribuintes para a chamada ciência médica, como serão para a que vier a se chamar de ciência da educação, mas nenhum resultado científico, isto é, o conhecimento de cada ciência, mesmo ciência básica ou ciência fonte, é por si um conhecimento educacional ou médico, nem dará diretamente uma regra de ação médica ou educacional. Tais conhecimentos ajudarão o médico ou o educador a observar melhor, a diagnosticar melhor e, assim, a elaborar uma melhor arte de curar ou uma melhor arte de educar.

Tomemos uma ilustração qualquer. Sejam, por exemplo, os testes de inteligência, que se constituíram, por certo, um dos mais destacados recursos novos da

“ciência” para a técnica escolar. Para que servem êles? – Para diagnosticar com maior segurança limites de capacidade de aprender do aluno. Se o tomarmos apenas para isto, aumentaremos sem dúvida os nossos recursos de observação e conhecimento do aluno e melhor poderemos lidar com as situações de aprendizagem, sem perder de vista as demais condições e fatores de tais situações.

Se, porém, ao contrário, tomarmos êsse recurso parcial de diagnóstico mental como uma regra educativa e quisermos homogeneizar rigidamente os grupos de Q.I. idêntico ou aproximado e proceder uniformemente com todos os seus componentes, não estaremos obedecendo à complexidade total da situação prática educativa e muito menos a nenhuma “ciência de educação”, pois esta não reconheceria tal classificação como válida, reconhecendo hoje que a situação é totalmente empírica, incluindo fatores entre os quais o Q.I. é apenas um no complexo da situação “aluno-professor-grupo-meio” em que se encontra o aprendiz.

Nem por isto será, entretanto, inútil o conhecimento do Q.I., pois a alteração da capacidade de aprender do aluno passa, em face dos dados do Q. I., a ser vista e estudada sob outra luz.

A ciência, assim, como já afirmamos, não oferece sinão um dado básico e jamais a regra final de operação. Esta há que ser descoberta no complexo da situação de prática educativa, em que se encontrem professor e aluno, levando-se em conta todos os conhecimentos científicos existentes, mas, agindo-se autonomamente à luz dos resultados *educativos* propriamente ditos, isto é, de formação e progresso humano do indivíduo, a que visam tanto aquêles conhecimentos quanto êstes resultados.

Nesta fase é que vimos entrando ultimamente. Há um real amadurecimento entre as ciências especiais, fontes da educação, superados os entusiasmos das primeiras descobertas. Com relação aos testes de inteligência, até o nome vem sendo hoje evitado, preferindo-se o nome de testes de aptidões diferenciais, pois já se reconhece que estamos longe de medir o famoso “g” ou fator geral, mas medimos apenas uma série de aptidões decorrentes da cultura em que se acha imersa a criança e não inteiramente independente da educação anterior. Não é isto nenhum descrédito para os testes chamados de inteligência, mas pelo contrário, um progresso, uma nova precisão.

Prejudicial, talvez, foi antes o excessivo entusiasmo anterior. A precipitada aplicação de produtos ainda incertos de “ciência” à escola parece haver exacerbado certos aspectos quantitativos e mecanizantes, conduzindo ao tratamento do aluno como algo abstrato a ser manipulado por critérios de classificação em grupos supostamente homogêneos, dando ao professor a falsa esperança de poder ensinar por meio de receitas, muitas das quais de científicas só tinham a etiqueta.

Com relação à “ciência” do ato de aprendizagem o mesmo novo desenvolvimento se pode observar. Compreende-se melhor que “aprender” é algo de muito mais complexo do que se poderia supor e francamente uma atividade prática a ser governada, se possível, por uma psicotécnica amadurecida e não pela psicologia. Ora, quanto isto nos distancia das “leis” de aprendizagem, em que se ignoravam, além de muito mais, as relações professor-aluno-colegas e se imaginava o aprendiz como um ser isolado e especial, que operasse abstratamente, como abstratas haviam sido e não podiam deixar de ser

as experiências de laboratório que haviam conduzido às supostas leis de aprendizagem.

Para essa precipitada aplicação na escola de resultados fragmentários e imaturos da ciência, concorreu também – e merece isto registro especial – uma peculiar prevenção, digamos assim, da ciência para com a filosofia, ou um dissídio entre uma e outra, de alcance e efeito negativo. Explico o que desejo significar.

Como toda ciência foi primeiro filosofia e como seu progresso geralmente se processou com o distanciamento cada vez maior daquela filosofia originária, pode parecer e parece que ciência e filosofia se opõem e os conhecimentos serão tanto mais científicos quanto menos filosóficos.

Ora, tal erro é grave, mesmo em domínios como os da matemática e da física. Mas em educação é bem mais grave. Com efeito, se historicamente, progresso das ciências se fez com o seu distanciamento dos métodos puramente dedutivos da filosofia, não quer isto dizer que as ciências não operem realmente sobre uma filosofia. O seu afastamento foi antes um afastamento de *determinada* filosofia exclusivamente especulativa, ou melhor, “livremente” especulativa, para a adesão a uma *nova* filosofia de base científica; como esta *nova* filosofia foi quase sempre uma filosofia implícita e não explícita, o equívoco pôde se estabelecer e durar.

A realidade é que filosofia e ciência são dois pólos do conhecimento humano, a filosofia representando o mais alto grau de conhecimento geral e a ciência tendendo para o mais alto grau de conhecimento especial. Entre ambas tem de existir um comércio permanente, a ciência se revendo à luz dos pressupostos e conceitos generalizadores da filosofia. Neste sentido, a filosofia nutre permanentemente a ciência

com as suas integrações e visões de conjunto e a ciência nutre a filosofia, forçando-a a combinações e síntese mais fundadas, menos inseguras e mais ricas.

Não se trata do quase equívoco de que a filosofia elabora os fins e a ciência os meios, mas da verdade de que ambas elaboram, criticam e refinam os fins e os meios, pois uns e outros sofrem e precisam sofrer tais processos de crítica e revisão, a ciência criando muitas vezes novos fins com as suas descobertas e a filosofia criticando permanentemente os meios à luz dos fins que lhe caiba descobrir e propor à investigação científica.

A não existência dessa cooperação ou interação, entre a ciência e a filosofia, levou a chamada “ciência da educação” a não ter filosofia, o que corresponde realmente a aceitar a filosofia do *statu quo* e a trabalhar no sentido da tradição escolar, a que efetivamente obedeceu, agravando, em muitos casos, com a *eficiência* nova que lhes veio trazer, os aspectos quantitativos e mecânicos da escola, que lhe teriam de parecer – et pour cause – os mais científicos aspectos da escola.

Hoje, felizmente, estamos bem mais amadurecidos e os estudos de educação não desdenham das contribuições que lhes terá de trazer a filosofia, também ela cada vez mais de base científica, e começam a ser feitos à luz da situação global escolar e de suas “práticas”, que urge rever e tornar progressivas em face dos conhecimentos que vimos adquirindo no campo das ciências especiais, ciências fonte da educação principalmente a antropologia, a psicologia é a sociologia não já para aplicar na escola, diretamente, os resultados da investigação científica no campo destas ciências, mas para, tornando tais resultados como instrumentos intelectuais, elaborar técnicas, processos e modos de

operação apropriados à função prática de educação.

‘Os nossos Centros de Pesquisa Educacional se organizam, assim, num momento de revisão e tomada de consciência dos progressos do tratamento científico da função educativa e, por isto mesmo, têm certa originalidade. Pela primeira vez, busca-se aproximar uns dos outros os trabalhadores das ciências especiais, fontes de uma possível “ciência” da educação, e os trabalhadores de educação, ou sejam os dessa possível “ciência” aplicada da educação. Esta aproximação visa, antes de tudo, levar o cientista especial, o psicólogo, o antropólogo, o sociólogo, a buscar no campo da “prática escolar” os seus *problemas*. Note-se que os problemas das ciências biológicas humanas originaram-se e ainda hoje se originam na medicina.

É preciso que as ciências sociais, além de outros problemas que lhe sejam expressamente próprios, busquem nas atuais situações de prática educativa vários e não poucos problemas, que também lhe são próprios.

Como na medicina, ou na engenharia, não há, *strictu-sensu*, uma ciência de curar nem de construir, mas, artes de curar e de construir, fundadas em conhecimentos de várias ciências, assim os problemas da arte de educar, quando constituírem problemas de psicologia, de sociologia e de antropologia, serão estudados por essas ciências especiais e as soluções encontradas irão ajudar o educador a melhorar a sua arte e, dêste modo, provar o acerto final daquelas soluções ou conhecimentos, ou, em caso contrário, obrigar o especialista a novos estudos ou a nova colocação do problema. A originalidade dos Centros está em sublinhar especialmente essa nova relação entre o cientista social e o educador. Até ontem o educador julgava dispor de

uma ciência autônoma, por meio da qual iria criar simultaneamente um conhecimento educacional e uma arte educacional. E o cientista social estudava outros problemas e nada tinha diretamente a ver com a educação. Quando resolvia cooperar com o educador, despia-se de sua qualidade de cientista e se fazia também educador.

Os Centros vêm tentar associá-los em uma obra conjunta, porém com uma perfeita distinção de campos de ação. O sociólogo, o antropólogo e o psicólogo social não são sociólogos-educacionais, ou antropólogo-educacionais, ou psicólogos-educacionais, mas sociólogos, antropólogos e psicólogos estudando problemas de sua especialidade, embora originários das “práticas educacionais”.

Os educadores – sejam professores, especialistas de currículo, de métodos ou de disciplina, ou sejam administradores – não são, repetamos, cientistas, mas, artistas, profissionais, práticos (no sentido do *practioner* inglês), exercendo, em métodos e técnicas tão científicas quanto possível, a sua grande arte, o seu grande ministério. Serão cientistas como são cientistas os clínicos; mas sabemos que só em linguagem lata podemos efetivamente chamar os clínicos de cientistas.

Acreditamos que esse encontro entre cientistas sociais e educadores “científicos” – usemos o termo – será da maior fertilidade e, sobretudo, que evitará os equívocos ainda tão recentes da aplicação precipitada de certos resultados de pesquisas científicas nas escolas, sem levar em conta o caráter próprio da obra educativa. Com os *dados* que lhe fornecerá a escola, o cientista irá colocar o *problema* muito mais acertadamente e submeter os resultados à prova da prática escolar, aceitando com maior compreensão êste *teste final*.

Tenho confiança de que bem esclarecida e estudada essa posição, de que estou a tentar aqui os fundamentos teóricos, ser-nos-á possível ver surgir o sociólogo estudioso da escola, o antropólogo estudioso da escola, o psicólogo estudioso do escolar, não já como êsses híbridos que são, tantas vezes, os psicólogos, sociólogos e antropologistas educacionais, nem bem cientistas nem cientistas nem bem cientistas nem também educadores, mas como cientistas especializados, fazendo, verdadeiramente, ciência, isto é, sociologia, antropologia e psicologia, e ajudado os educadores, ou sejam os clínicos da educação, assim os cientistas da biologia ajudam os clínicos da medicina.

Parece-me não ser uma simples nuance a distinção. Por outro lado, isto é o que já se faz, sempre que se distingue o conhecimento teórico, objeto da ciência, da regra prática, produto da tecnologia e da arte. A confusão entre os dois campos é que é prejudicial. É preciso que o cientista trabalhe com o desprendimento e o “desinterêsse” do cientista, que não se julgue êle um educador espicaçado em resolver problemas práticas, mas o investigador que vai pesquisar pelo interêsse da pesquisa. O seu problema originou-se de uma situação de prática educacional, mas é um problema de ciência, no sentido de estar desligado de qualquer interêsse imediato e visar estabelecer uma teoria, isto é, o problema é um problema abstrato, pois, abstração é essencial para o estudo científico que vise a formulação de princípio e leis de um sistema coerente e integrado de relações. Os chamados estudos “desinteressados” ou “puros” não são mais do que isto. São estudos das cousas em si mesmas, isto é, nas suas mais amplas relações possíveis. As teorias científicas do calor, da luz, da côr ou da eletricidade são

resultados do *estudo* dêesses fenômenos em si mesmos, desligados de qualquer interesse ou uso imediato. No fim de contas, a teoria é, como se diz, a mais prática das cousas, porque, tendo sido o resultado do estudo das cousas no aspecto mais geral possível, acaba por se tornar de utilidade universal.

Assim terão de ser e nem poderão deixar de ser os estudos dos cientistas sociais destinados a contribuir para o progresso das práticas educativas, pois, do contrário, estariam os cientistas aplicando conhecimentos, e não buscando descobri-los. Armados que sejam os problemas, *originários* da prática educacional, mas não de prática educacional, deve o pesquisador despreocupar-se de qualquer interesse imediato e alargar os seus estudos até os mais amplos limites, visando descobrir os “fatos” e as suas relações, dentro dos mais amplos contextos, para a eventual formulação dos “princípios” e “leis” que os rejam.

Tais “fatos”, princípios e “leis” não irão, porém, fornecer ao educador, repitamos, nenhuma refra de ação ou de prática, mas, idéias, conceitos, instrumentos intelectuais para lidar com a experiência educacional em sua complexidade e variedade e permitir-lhe a elaborar, por sua vez, as técnicas flexíveis e elásticas de operação e os modos de proceder inteligentes e plásticos, indispensáveis à condução da difícil e suprema arte educar.

Cientistas e educadores trabalharão juntos, mas, uns e outros, respeitando o campo de ação de cada um dos respectivos grupos profissionais e mutuamente se auxiliando na obra comum de descobrir o conhecimento e descobrir as possibilidades de sua aplicação. O método geral de ação de uns e outros será o mesmo, isto é, o “método científico” e, nesse sentido, é que todos se podem considerar

homens de ciência. O educador, efeito, estudando e resolvendo os problemas da prática educacional, obedecerá às regras do método científico, do mesmo modo que o médica resolve, com disciplina científica, os problemas práticos da medicina: observando com inteligência e precisão, registrando essas observações, descrevendo os procedimentos seguidos e os resultados obtidos, para que possam ser apreciados por outrem e repetidos, confirmados ou negados, de modo que a sua própria prática da medicina se faça também pesquisa e os resultados se acumulem e multipliquem.

Os registros escolares de professôres e administradores, as fichas de alunos, as histórias de casos educativos, ou descrições de situações e de pessoas constituirão o estoque, sempre em crescimento, de dados, devidamente observados e anotados, que irão permitir o desenvolvimento das práticas educacionais e, conforme já dissemos, suscitar os problemas para os cientistas, que aí escolherão aqueles susceptíveis de tratamento científico, para a elaboração das futuras teorias destinados a dar à educação o *status* de prática e arte científicas como já são hoje a medicina e a engenharia. No curso destas considerações, insistimos pela necessidade de demonstração de nossa posição, na analogia entre medicina e educação. Não sirva isto, contudo, para que se pense que a prática educativa possa alcança, a segurança científica da prática médica. Não creio que jamais se chegue a tanto. A situação educativa é muito mais complexa do que a médica. O número de variáveis da primeira ainda é mais vasto do que o da segunda. Embora já haja médicos com o sentimento de que o doente é um todo único e, mais, que esse todo compreende não só o doente, mas o doente e o seu

“meio”, ou o seu “mundo”, o que os aproxima dos educadores, a situação educativa ainda é mais permanentemente ampla, envolvendo o indivíduo em sua totalidade, com todas as variáveis dele próprio e de sua história e de sua cultura e da história dessa cultura, e mais as da situação concreta, com os seus contemporâneos e os seus pares, seu professor e sua família. A prática educativa exige que o educador leve em sua conta um tão vasto e disperso grupo de variáveis, que, porvavelmente, nenhum procedimento científico poderá jamais ser rigorosamente nela aplicado.

Ainda o mais perfeito método de aquisição, digamos, de uma habilidade, não poderá ser aplicado rigidamente. O educador terá de levar em conta que o aluno não aprende nunca uma habilidade isolada; que, simultaneamente, estará aprendendo outras coisas no gênero de gostos, aversões, desejos, inibições, inabilidades, enfim que toda a situação é um complexo de “radiações, expansões e contrações” na linguagem de Dewey, não permitindo nem comportamento uniforme nem rígido.

É importante conhecer todos os métodos e recursos já experimentados e provados de ensinar a ler, mas, a sua aplicação envolve tanta coisa a mais, que o mestre, nas situações concretas, é que irá saber até que ponto poderá aplicar o que a ciência lhe recomenda, não no sentido de negá-lo, mas, no sentido de coordená-lo e articulá-lo com o outro mundo de fatores que entram na situação educativa.

Sendo assim, podemos ver quanto a função do educador é mais ampla do que toda a ciência de que se possa utilizar. É que o processo *educativo* identifica-se com um processo de *vida*, não tendo outro fim, como insiste Dewey, sinão o próprio *crecimento* do indivíduo, entendido êsse

crecimento como um acréscimo, um refinamento ou uma modificação no seu comportamento, como ser humano. Em rigor, pois, o processo educativo não pode ter fins elaborados fora dêle próprio. Os seus objetivos se contêm dentro do processo e são êles que o fazem educativo. Não podem, portanto, ser elaborados senão pelas próprias pessoas que participam do processo. O educador, o mestre é uma delas. A sua participação na elaboração desses objetivos não é um privilégio, mas a consequência de ser, naquele processo educativo, o participante mais experimentado, e, esperemos, mais sábio. Deste modo, a educação não é uma ciência autônoma, pois não existe um *conhecimento* autônomo de educação, mas é autônoma ela própria, como autônomas são as artes e, sobretudo, as belas artes, uma delas podendo ser, ousado dizer e mesmo pretender – a educação.

A “ciência” da educação, usando o termo com todas as reservas já referidas será constituída na frase de Dewey, de toda e qualquer porção de conhecimento científico e seguro que entre no coração, na cabeça e nas mãos dos educadores e, assim assimilada, tome o exercício da função educacional mais esclarecida, mais humana, mais *verdadeiramente educativa* do que antes.

Os nossos Centros de pesquisas educacionais foram criados para ajudar a aumentar os conhecimentos científicos que assim possam ser utilizados pelos educadores – isto é, pelos mestres, especialistas de educação e administradores educacionais – para melhor realizarem a sua tarefa de guiar a formação humana, na espiral sem fim do seu indefinido desenvolvimento.

O Seminário que ora se encerra foi um primeiro contato entre os professores e mestres que trabalham nas classes e os que



trabalham no Centro. Esta aproximação tem um sentido: o de associar à pesquisa educacional o mestre de classe. Na classe é que se realiza a função educativa. E dentro da classe, na cabeça, no coração e nas mãos do aluno. Todo o trabalho do Centro visa, em última análise, tornar mais rica, mais lúcida e mais eficaz essa ação educativa. Nada podemos fazer sem o professor e a pesquisa educacional não pode prescindir do seu concurso.

Se o vosso trabalho se libertar do caráter de trabalho de rotina, de acidente ou de capricho e começardes a registrar por escrito o vosso esforço, a manter fichas cumulativas, descritivas e inteligentes, dos alunos, casos-história de experiências educativas, todo êsse material poderá aqui ser estudado, para ver se vos podemos ajudar em vossa tarefa, que

continuará autônoma e, além disto, mais consciente, mais controlada e mais susceptível de ser repetida e dêste modo, de se acumular e progredir. Não desejamos tanto ser aqui no Centro um estado-maior a elaborar planos para serem cumpridos por autômatos ou semi-autômatos, mas um grupo de colegas a estudar conosco os problemas escolares, com o objetivo de conseguir conhecimentos para que todo o magistério possa conduzir com mais autonomia a sua grande tarefa. Não teremos regras nem receitas a oferecer, mas buscaremos ajudar-vos no instrumental intelectual indispensável à execução de uma das belas artes e a maior: a de educar.

\* Foram mantidas a ortografia e a acentuação gráfica da época.

---

## Notas

<sup>1</sup> Também o direito não é puramente uma arte formal, mas, não faltam os que o julgam de meramente convencional sinão de arbitrário.

---

Anízio Teixeira

Nascido em Caetitê, Bahia, em 1900. Formou-se em Direito pela Universidade do Rio de Janeiro. Em 1924, iniciou sua vida pública como inspetor-geral de ensino da Bahia, onde realizou a reforma da instrução pública. Em 1952, acumulou o cargo anterior com o de diretor-geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e instituiu o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE). Em 1963, assumiu a reitoria da UnB, após o afastamento de Darcy Ribeiro. Faleceu em 1971, tendo sua candidatura à Academia Brasileira de Letras interrompida.

## Para saber mais

### Sobre parceiras público-privadas

- [www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm](http://www.planejamento.gov.br/ppp/index.htm)
- MOORE, Mike. *Criando valor público*. ENAP/Editora Letras & Expressões/BID, 2000

### Sobre saúde do trabalhador

- <http://conselho.saude.gov.br/wst/index.htm>
- [www.anamt.org.br/downloads/relatorio final CNST](http://www.anamt.org.br/downloads/relatorio_final_CNST)

### Sobre licitações

- [www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos – orientações básicas*. 3ª edição. Brasília: TCU, 2006. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>.

### Sobre Planejamento Plurianual:

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

### Sobre saúde

- [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br)
- [www.sespa.pa.gov.br/Sus/sus.htm](http://www.sespa.pa.gov.br/Sus/sus.htm)

### Sobre direitos culturais

- [www.direitocultural.com.br](http://www.direitocultural.com.br)
- [www.cultura.gov.br/politicas/identidade e diversidade/index.html](http://www.cultura.gov.br/politicas/identidade_e_diversidade/index.html)
- Brasil. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). *Ordem jurídica e igualdade étnico-racial*. PIOVESAN, Flávia; SOUZA, Douglas Martins de. (coord.). Brasília: SEPPIR, 2006

## Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, pelo e-mail [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta, no endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – 1º andar – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, A/C Larissa Mamed Hori.

# Acontece na ENAP

## 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Em 11 anos de realização do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, a ENAP com apoio de parceiros como a Embaixada da França e Cooperação Espanhola, premiou 271 experiências. O Concurso, que se encontra em sua 12ª edição, constitui uma prática de estímulo à adaptação e disseminação de inovações e atua no nível do reconhecimento das equipes que desenvolveram a mudança.

inovação  
inovação  
inovação

Para reforçar o objetivo de estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos em organizações do Governo Federal, esta edição do Concurso passou por uma revisão de seus conceitos e métodos. Definem-se como iniciativas inovadoras mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade.

As inscrições poderão ser realizadas de 2 de julho a 31 de agosto de 2007.

O manual de orientações e a ficha de inscrição estão disponíveis em:

<<http://inovacao.ena.gov.br>>.

## Lançamento

Está previsto para o segundo semestre de 2007, o lançamento do livro *Gestão social* – como lograr eficiência e impacto nas políticas sociais, de Ernesto Cohen e Rolando Franco. O livro apresenta um modelo de gestão social destinado a melhorar o impacto externo e a eficiência interna dos programas sociais e analisa os principais problemas de desenho, avaliação, implementação e monitoramento. Além disso, enfatiza os requisitos indispensáveis para introduzir, desenvolver e manter mecanismos de mercado na prestação de serviços sociais.

## Novos cursos

A ENAP, visando ampliar suas ações de capacitação, está oferecendo novos cursos nas modalidades presencial e a distância. Direcionados para servidores e gestores públicos, muitos dos cursos são gratuitos e, a depender, já se encontram com as inscrições abertas. Entre os novos cursos presenciais, destacam-se o de *Gestão orçamentária*, *Liderança e gerenciamento* e *Papel do gerente na gestão do desempenho da equipe*. Já na modalidade de educação a distância, *Atendimento ao cidadão*, *BrOffice.org – Impress 2.1*, e *e-Mag – Modelo de acessibilidade do governo eletrônico*. Para mais informações, visite o site da ENAP.



# Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

**1. Artigos:** deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

#### Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

#### Referências bibliográficas

##### **Livro**

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

##### **Artigo em coletânea**

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

##### **Artigo em periódico**

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

##### **Monografia, dissertação ou tese acadêmica**

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

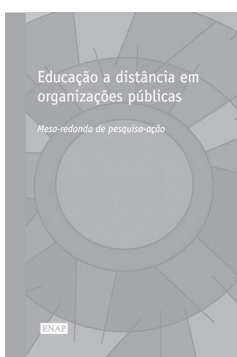
□□□□□□□□□□

## Governar em rede: o novo formato do setor público



O livro apresenta exemplos, desafios e armadilhas de um novo modelo de governança, voltado para parcerias, contratos e alianças na prestação de serviços públicos.

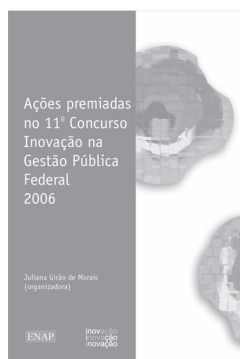
## Educação a distância em organizações públicas



O livro apresenta o resultado das discussões da segunda mesa-redonda de pesquisa-ação, um modelo de fórum de discussão, no qual os atores envolvidos

contribuem com seus conhecimentos e experiências para a elaboração de um produto. O livro, além de desafios, soluções e metodologias, também traz os relatos das experiências em desenvolvimento nas organizações participantes da mesa.

## Ações premiadas no 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



O livro traz, em linguagem clara e de fácil leitura, o relato das dez experiências premiadas na 11ª edição do concurso, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o apoio das embaixadas da Espanha e da França. A obra serve de incentivo e reflexão aos gestores que buscam aumentar a capacidade de governar.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*