

Vol. 73, Edição especial Nov. 2022
ISSN: 0034-9240 | e-ISSN: 2357-8017

85 | RSP
anos

Revista do Serviço Público

Revista do Serviço Público, 85 anos: contexto, texto e trajetória (1937 – 2021)

Revista do Serviço Público, 85th years: context, text and trajectory (1937-2021)

Carolina da Cunha Rocha e Mila Lopes Mesquita

Da administração pública burocrática à gerencial

From bureaucratic to managerial public administration

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil

Indicators for social policy making and evaluation in Brazil

Paulo de Martino Jannuzzi

Custos no serviço público

Costs in public service

Marcos Alonso

Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências

Competence-based management: methods and techniques of competence mapping

Hugo Pena Brandão e Carla Patrícia Bahry

Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil

Managerial reform in Brazil's public administration

Luiz Carlos Bresser-Pereira

ENAP



Brasília – 2022



Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Presidente: Diogo Godinho Ramos Costa
Diretora-Executiva: Rebeca Loureiro de Brito
Diretora de Altos Estudos: Flavia de Holanda Schmidt
Diretor de Desenvolvimento Profissional: Paulo Marques
Diretor de Educação Executiva: Rodrigo Torres de Araújo Lima
Diretora de Gestão Interna: Alana Regina Biagi Silva Lisboa
Diretora de Inovação: Bruna Silva dos Santos

Conselho Editorial: Antônio Sérgio Araújo Fernandes (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Andre Luiz Marengo dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Armin Mathis (Universidade Federal do Pará UFPA); Barry Ames (University of Pittsburgh - Estados Unidos); Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro - FJP); Celina Souza (Universidade Federal da Bahia - UFBA); Claudia Avellaneda (Indiana University - Estados Unidos); Fernando Luiz Abrucio (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Francisco Longo (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - Espanha); Frank Fisher (Rutgers University - Estados Unidos); Guy Peters (University of Pittsburgh - Estados Unidos); James L. Perry (Indiana University Bloomington - Estados Unidos); José Antônio Puppim de Oliveira (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP / United Nations University - Estados Unidos); José Carlos Vaz (Universidade de São Paulo - USP); Marcelo Fabián Repetto (Universidad de Buenos Aires - Argentina); Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Marcus André Melo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Maria Paula Dallari Bucci (Universidade de São Paulo - USP); Maria Rita Loureiro (Fundação Getúlio Vargas - FGV-SP); Mariana Llanos (German Institute of Global and Area Studies - Alemanha); Michael Barzelay (London School of Economics - Reino Unido); Nuria Cunill Grau (Universidad De Los Lagos - Chile); Paulo Carlos Du Pin Calmon (Universidade de Brasília - UnB); Tânia Bacelar de Araújo (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE).

Corpo Editorial Científico: Ciro Campos Christo Fernandes (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Fernando de Souza Coelho (Universidade de São Paulo - USP); Frederico Lustosa da Costa (Universidade Federal Fluminense - UFF); Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS); Márcia Miranda Soares (Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG); Mariana Batista da Silva (Universidade Federal de Pernambuco - UFPE); Claudio Djissey Shikida (Escola Nacional de Administração Pública - Enap); Natália Massaco Koga (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Pedro Lucas de Moura Palotti (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea); Ricardo Corrêa Gomes (Fundação Getúlio Vargas - FGV); Thiago Dias (Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN).

Periodicidade

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

Expediente

Editor-chefe: Claudio Djissey Shikida. Editoras-adjuntas: Mila Lopes Mesquita e Carolina da Cunha Rocha. Assistente Editorial: Sandro de Almeida Rêgo. Revisão ortográfica: Adriana Vieira Braga, Renata Fernandes Mourão e Roberto Araújo. Projeto gráfico: Mila Lopes Mesquita. Capa: Samyra Lima Pereira (estagiária).

ISSN:0034-9240 • e-ISSN: 2357-8017

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm

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.

ISSN:0034-9240
e-ISSN: 2357-8017

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

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos/Enap

Enap, 2022

ENAP

Os números da Revista do Serviço Público (RSP) anteriores estão disponíveis na íntegra em: revista.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública SAIS –
Área 2-A | CEP: 70610-900 | Brasília, DF
Telefones: +55 (61) 2020 3072/3186
www.enap.gov.br/publicacoes@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 RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC).

SUMÁRIO / CONTENTS

Editorial	4
<i>Revista do Serviço Público, 85 anos: contexto, texto e trajetória (1937–2021)</i>	8
<i>Revista do Serviço Público, 85th years: context, text and trajectory (1937–2021)</i>	
Carolina da Cunha Rocha e Mila Lopes Mesquita	
Da administração pública burocrática à gerencial	53
<i>From bureaucratic to managerial public administration</i>	
Luiz Carlos Bresser-Pereira	
Comentários	88
Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil	96
<i>Indicators for social policy making and evaluation in Brazil</i>	
Paulo de Martino Jannuzzi	
Comentários	124
Custos no serviço público	127
<i>Costs in public service</i>	
Marcos Alonso	
Comentários	153
Gestão por competências: métodos e técnicas para mapeamento de competências	160
<i>Competence-based management: methods and techniques of competence mapping</i>	
Hugo Pena Brandão e Carla Patricia Bahry	
Comentários	178
Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil	180
<i>Managerial reform in Brazil's public administration</i>	
Luiz Carlos Bresser-Pereira	

EDITORIAL

*No seu delírio de durar,
buscou a forma permanente,
que atravessasse os mares findos
e desse em praias do presente.*
[Pós-Fábula, de João Filho, 1ª estrofe]

Peço licença ao leitor desta publicação de corte acadêmico para lhe oferecer um pequeno momento de poesia. É que esta é uma edição comemorativa de longa publicação que tem buscado, como no trecho acima, a forma permanente que lhe permitisse chegar até aqui. Teria sido bem-sucedida? Apresentarei alguns argumentos a favor desta afirmação e, se o leitor tiver um pouco de paciência, oferecer-lhe-ei uma resposta.

Primeiramente, é necessária uma breve contextualização (que nada mais é que uma forma menos poética de se viajar no tempo). Novembro de 1937. Este foi o mês. Por ali se iniciava um período turbulento da história nacional: a instauração do Estado Novo que, inclusive, trouxe ao país uma nova Constituição. No cenário mundial, os conflitos entre governos ainda não eram vistos como o prenúncio de uma guerra global, embora as notícias não fossem nada alvissareiras.

No microcosmo do serviço público brasileiro, contudo, novembro foi o mês do lançamento do primeiro número da *Revista do Serviço Público*, pelo Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC). De lá para cá a revista passou por muitas transformações, como mostram as editoras-adjuntas Carolina da Cunha Rocha e Mila Mesquita em artigo que abre esta edição especial.

Por volta da segunda metade da década dos 90, a revista (ou RSP) foi se transformando em um periódico acadêmico. É interessante observar que, a partir de 1996, os nomes do conselho editorial passam a constar explicitamente na revista e uma rápida pesquisa no período 1996-2021 nos mostra marcante presença feminina à frente do processo editorial: nove em doze editores do período são mulheres, ou seja, 75% do total, no período recente.¹ A história da revista deve muito aos editores que por ela passaram (sejam eles listados explicitamente ou não).

Entretanto, agradecimentos não devem se restringir às equipes editoriais.

¹ São estes os editores: Vera L. Petrucci (que esteve no cargo por aproximadamente sete anos), Celio Y. Fujiwara, Claudia Y. Assazu, Larissa M. Hori, Elizabeth Nardelli, Tatiana Beltrão, Elisabete Ferrarezi, Tânia Araújo, Enid R. Andrade da Silva, Pedro L. Costa Cavalcante, Fernando de Barros G. Filgueiras e Diana Coutinho.

O ‘produto RSP’ é fruto da relação harmoniosa entre uma oferta e uma demanda especiais.

Do lado da oferta, além de editores, autores e pareceristas têm sido parte integrante e essencial do processo gerador de publicações. Não apenas estes, da ‘linha de frente’, mas também os envolvidos em aspectos internos do processo produtivo da revista como a equipe de diagramação, a de revisão de textos e o pessoal que dá suporte para que a plataforma da RSP se mantenha no ar sem interrupções são parte do time. Claro, há também os estagiários, que auxiliam em diversas etapas deste complexo processo.

Como já disse alguém, é muito difícil que apenas uma pessoa saiba como fazer um lápis.² Não é diferente no caso de um periódico como a RSP. A arte do gerenciamento de um periódico científico envolve alocar os talentos de forma eficiente nas diversas tarefas de modo a obter o melhor resultado possível. Claro, importante também é buscar inovar para acompanhar a concorrência e atender melhor a demanda.

Do lado da demanda, obviamente, devemos agradecimentos aos nossos leitores que, ao longo dos anos, viram a revista se transformar (antes impressa, por exemplo, agora só digital) e acompanharam-na porque acreditam que a revista lhes adiciona algum valor. São, na verdade, gerações de leitores que, desde 1937, deram-nos o privilégio de seu tempo lendo os artigos da RSP. A despeito de não possuir dados, aposto que o perfil dos leitores de hoje apresenta algumas diferenças em relação aos da geração passada (por exemplo, na forma como experimentam o conteúdo de nossos artigos).³

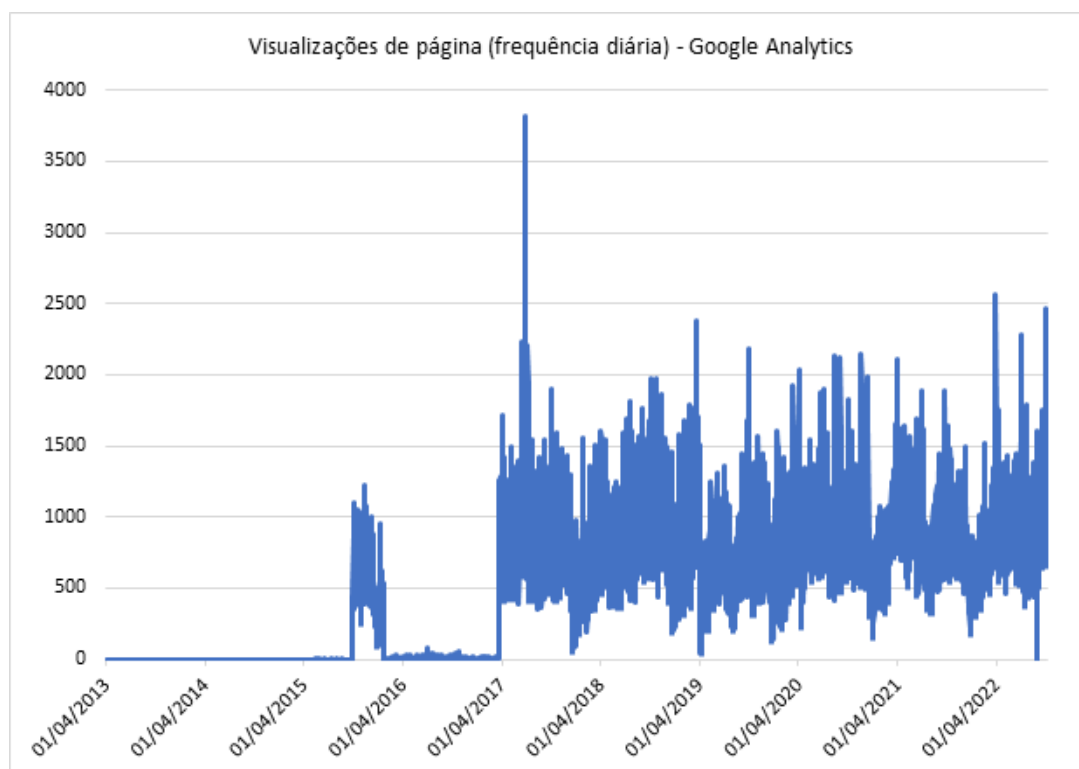
A interação da oferta e da demanda, em especial, dá-se, atualmente, em uma situação na qual não há um custo explícito (não há mais assinaturas) para os consumidores da RSP. Há apenas o custo implícito de se ler um artigo. Quanto menor este custo, mais os demandantes desejam lê-los. De nossa parte, esforçamo-nos para selecionar artigos que agreguem valor (ou seja, que equilibrem o rigor científico com a boa retórica). É uma interação enriquecedora.

A título de curiosidade, acerca desta migração da RSP para o formato exclusivamente digital em 2020, alguém poderia especular, teria algum impacto na audiência. Contudo, os dados mostram uma realidade distinta. O gráfico a seguir, construído a partir do *Google Analytics*, não mostra queda ou aumento contínuos nas

² O conhecimento disperso reunido por um empreendedor gera bons lápis...ou periódicos científicos.

³ Talvez esta seja uma pesquisa que possa ser feita pela nossa equipe editorial.

visualizações da revista.⁴ Antes que os leitores perguntem, já adianto que a queda de visualizações entre 2016 e 2017 foi o resultado de um problema no sistema que limitou o acesso à revista.



Fonte: Google Analytics.

Observando o padrão da evolução das visualizações no tempo, creio que não seria incorreto dizer que, em média, os leitores se mantêm, a despeito do fim das edições impressas. Com a internacionalização da revista e com um maior esforço em sua divulgação, pode-se atingir um aumento do nível médio de visualizações.

O público leitor da RSP, anedoticamente falando, é desigualmente representado no que diz respeito ao seu escopo de temas. Ainda, parece-me, são poucos os estudiosos da economia do setor público que consultam a revista, embora o tema esteja em seu escopo de publicações. Conforme o Artigo 2º da Portaria 190, de 2021, da Enap, vemos que: “A RSP publica artigos sobre os seguintes temas: Administração e Gestão Pública, Políticas Públicas e Economia do Setor Público”.⁵ Sim, leitor, queremos reequilibrar isto. Faremos o que for necessário, claro.

Outra tendência que tem sido estimulada na RSP é a submissão de artigos em inglês. A tecnologia barateou bastante o custo de tradução. Além disso, hoje em

⁴ Estudo a ser publicado no próximo número da RSP, neste aspecto, poderá interessar aos leitores. Aguardem!

⁵ Esta portaria atualizou a antiga Portaria 214 de 20 de julho de 2016, modernizando aspectos do regulamento da Enap. A título de comparação, as áreas temáticas nesta portaria eram: “Estado e Sociedade”, “Políticas Públicas” e “Gestão Pública”.

dia temos muito mais pesquisadores interagindo em fóruns internacionais do que no passado, sem falar no fluxo contínuo de estudantes que terminam seu Ph.D. em países de língua inglesa (ou mesmo em outros países, mas cujo uso do inglês não é um problema).

É – ou deveria ser – evidente que estas mudanças aumentaram o interesse da RSP em promover a internacionalização de trabalhos de pesquisadores brasileiros, além de servir como destino de publicações de pesquisadores estrangeiros. A relevância da pesquisa de uma comunidade científica não é alcançada com o fechamento de fronteiras.⁶

Nesta edição comemorativa, cinco autores dos artigos mais citados – na métrica do *Google Acadêmico*⁷ – revisitam seus artigos, ora republicados, dando-nos uma renovada perspectiva acerca das questões que permearam a elaboração dos mesmos. Os artigos estão dispostos em ordem decrescente de citação.

85 anos! Vivi para ver este momento. Talvez esteja por aqui quando ela completar 100 anos. Ou não. O importante, é bom destacar, é que ela não chegue ao seu primeiro centenário moribunda e doente. A solução é simples, mas exige muito trabalho. Temos que fazer mais do mesmo e inovar – atentando para as tendências dos melhores periódicos – continuamente.

Volto, pois, ao início deste texto. Existe uma forma permanente que, como uma carapaça, protege a RSP em sua jornada ao longo dos anos? A única forma permanente possível, neste caso, é a de se estar sempre pronto para, mantendo a alta exigência nos processos da revista, mudar com os ventos. Paradoxo? Nem tanto. Este breve relato nos mostrou pistas de que a revista só permaneceu viva porque soube se remodelar constantemente.

Ninguém disse que seria fácil. Contudo tampouco impossível é. Fica o convite aos leitores para que nos acompanhem nas próximas edições da RSP.

Claudio D. Shikida

Editor-Chefe

⁶ A respeito deste tópico, aliás, é interessante notar que, nos seus primórdios, a RSP publicava diversos artigos de autores estrangeiros, só que traduzidos. Naquele momento era importante trazer novidades na tecnologia da gestão pública para um público que, dificilmente, teria acesso a mesma já que nem se comunicavam em inglês, nem podiam viajar com frequência ao exterior (aos leitores mais novos lembro que não existia a internet).

⁷ O perfil da RSP nesta plataforma foi iniciado ainda em 2019 pelo servidor Bruno Gaspar Garcia e vem sendo alimentado por este editor desde 2020. Cabe ressaltar que: (i) o número de citações dos artigos escolhidos considera o ranking mais recente até o início do planejamento desta edição comemorativa; (ii) números históricos da RSP (isto é, de 1937 até o início dos anos 90) aparecem muito esparsamente no Google Acadêmico, quase que exclusivamente por citações colhidas automaticamente por seu algoritmo.

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, 85 ANOS: CONTEXTO, TEXTO E TRAJETÓRIA (1937 - 2021)



Foto: Luiz Barbosa

CAROLINA DA CUNHA ROCHA
MILA LOPES MESQUITA

Escola Nacional de Administração Pública (Enap), Brasília - DF, Brasil

A *Revista do Serviço Público* (RSP) celebra 85 anos de existência neste novembro de 2022. O objetivo deste artigo é compreender as diferentes etapas editoriais pelas quais passou a revista, servindo de material de estudo os 4.650 textos produzidos desde seu surgimento, em 1937, até o ano de 2021. Para isso, o trabalho se apoiou nas análises estatísticas feitas por Tânia Keinert e José Carlos Vaz nos anos 1990, ajustando-se e ampliando-se o escopo de estudo para o século 21, e incorporando um diagnóstico sobre o perfil de gênero de seus articulistas. Como resultado, é possível constatar que as diferentes fases políticas do país atuaram diretamente como orientadores das linhas temáticas privilegiadas pela RSP a cada período. Além disso, as transformações sociais, econômicas, políticas e administrativas das últimas décadas permitiram a inclusão de novos objetos de debate, assim como o aumento da representatividade de gênero dos articulistas e a diversificação do público leitor. Dessa forma, o trabalho contribui com um diagnóstico dos principais temas e debates dos diferentes momentos da RSP, desde sua origem até os tempos atuais, servindo a revista como fonte documental relevante para novas linhas de estudo sobre o Estado e o serviço público brasileiro.

Palavras-chave: *Revista do Serviço Público*, trajetória editorial, reformas político-administrativas, serviço público, Brasil


DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ib.7853> | ISSN: 0034-9240 e-ISSN: 2357-8017
Submetido: 13 de setembro de 2022 Aceito: 13 de setembro de 2022



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, 85 AÑOS: CONTEXTO, TEXTO Y TRAYECTORIA (1937-2021)

La *Revista do Serviço Público* (RSP) celebra 85 años de existencia este noviembre de 2022. El objetivo de este artículo es comprender las diferentes etapas editoriales por las que pasó la revista, sirviendo como material de estudio los 4.650 textos producidos desde su creación, en 1937, hasta el año 2021. Para ello, el trabajo se basó en análisis estadísticos realizados por Tânia Keinert y José Carlos Vaz en la década de 1990, ajustando y ampliando el ámbito de estudio para el siglo 21, e incorporando un diagnóstico sobre el perfil de género de sus escritores. Como resultado, es posible verificar que las distintas fases políticas del país actuaron directamente como guías de las líneas temáticas privilegiadas por la RSP en cada período. Además, las transformaciones sociales, económicas, políticas y administrativas de las últimas décadas permitieron la inclusión de nuevos objetos de debate, así como el aumento de la representación de género de los columnistas y la diversificación del público lector. De esta forma, el trabajo contribuye con un diagnóstico de los principales temas y debates de los diferentes momentos de la RSP, desde su origen hasta la actualidad, sirviendo la revista como fuente documental relevante para nuevas líneas de estudio sobre el Estado y el servicio público brasileño.

Palabras clave: *Revista do Serviço Público*, trayectoria editorial, reformas político-administrativas, servicio público, Brasil



REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO, 85 YEARS: CONTEXT, TEXT AND TRAJECTORY (1937-2021)

The *Revista do Serviço Público* (RSP) celebrates 85 years of existence this November 2022. The objective of this article is to understand the different editorial stages through which the magazine passed, serving as study material the 4,650 texts produced since its inception, in 1937, until the year 2021. For this, the work was based on statistical analyzes carried out by Tânia Keinert and José Carlos Vaz in the 1990s, adjusting and expanding the scope of study for the 21st century, and incorporating a diagnosis on the gender profile of its writers. As a result, it is possible to verify that the different political phases of the country acted directly as guides of the thematic lines privileged by the RSP in each period. In addition, the social, economic, political and administrative transformations of the last decades allowed the inclusion of new objects of debate, as well as the increase in the gender representation of the columnists and the diversification of the reading public. In this way, the work contributes with a diagnosis of the main themes and debates of the different moments of the RSP, from its origin to the present times, serving the magazine as a relevant documental source for new lines of study on the State and the Brazilian public service.

Keywords: *Revista do Serviço Público*, editorial trajectory, political-administrative reforms, public service, Brazil

A Revista do Serviço Público consagrará uma parte considerável das suas páginas à publicação de artigos teóricos e doutrinários e de informes de caráter prático relativos à questão primordial do incessante aperfeiçoamento da maquinaria administrativa do Estado. Pela leitura regular desta revista, todos os servidores do Estado poderão acompanhar a marcha dessas questões, ficando em dia com tudo que se faz a respeito de tal assunto, tanto no Brasil como no estrangeiro, e desenvolver simultaneamente a mentalidade adequada a habilitá-los não só ao exercício mais eficiente das suas funções, como mesmo a sugerir inovações úteis ao aperfeiçoamento do serviço público. (Editorial de apresentação da Revista do Serviço Público, novembro de 1937)

INTRODUÇÃO

A *Revista do Serviço Público* (RSP) teve sua primeira edição publicada em novembro de 1937 e até os dias de hoje já foram produzidas mais de 434 edições, publicados mais de 4.650 textos (entre artigos, comentários, entrevistas, reportagens e notas), bem como colaboraram com ela mais de 800 articulistas, entre homens e mulheres, representantes tanto da alta elite burocrática e técnica, como dos demais diferentes escalões hierárquicos, passando por intelectuais, políticos, acadêmicos, gestores públicos do Brasil e do exterior. A edição de novembro de 1937, contudo, é emblemática. Os 26 textos que a compõem - era tanto formada por artigos, como por comentários e notícias, além de uma seção destinada a temas referentes à atuação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (CFSPC) - destinam-se quase que exclusivamente a assuntos relacionados ao ajuste do Estado e à reforma do serviço público, delineando aquela que seria a linha-mestra editorial da revista até os dias atuais, ainda que grandes mudanças de escopo e formato tenham sido feitas ao longo de sua existência. De orientações pragmáticas ao cotidiano de trabalho do funcionalismo a debates sobre novas normas orçamentárias, passando pelo papel do datilógrafo ou mesmo a análises internacionais sobre os serviços civis da administração pública no Chile, a primeira edição de 1937 refletia em suas páginas as principais urgências de sua época. É possível afirmar que a RSP era fruto direto das novas dinâmicas políticas, econômicas e sociais que fervilhavam ao início da década de 1930 e que mudariam os rumos administrativos do Estado brasileiro.

As reformas institucionais implementadas a partir de então surgiram da convergência dos novos debates políticos e administrativos que estavam centrados na necessidade de fortalecer e moralizar o Estado, de criar mecanismos de gestão mais adequados para alcançar resultados mais eficazes e efetivos, de conciliar divergências políticas e regionais e, também, de se alcançar o tão sonhado progresso nacional. Para isso, era preciso engendrar uma nova ordem no país, sustentada por

instituições governamentais estáveis pautadas por normas administrativas de perfil científico e por modernas metodologias de gestão. Estas novas instituições seriam lideradas por agentes neutros, ou seja, burocratas que atuariam como intermediários entre a sociedade e o ente político, homens e mulheres com legítimo conhecimento da técnica e da ação prática, treinados para atuar dentro das regras administrativas e dos rigores da ciência e, portanto, não sujeito aos vícios da Primeira República (1889-1930), tais como corrupção, patrimonialismo, clientelismo etc (ROCHA, 2021, p.34).

Passados 85 anos, é possível afirmar que entre as mais de quatrocentas edições publicadas da RSP até o momento e apesar das oscilações vividas, a revista atuou no sentido de preservar tais princípios, além de ser testemunha privilegiada das transformações políticas e administrativas ocorridas no país, servindo tanto de instrumento de expressão do Estado e de suas reformas, assim como espaço para reflexão de temas referentes à inovação, à gestão governamental e às políticas públicas. É objetivo deste artigo, portanto, compreender as diferentes etapas editoriais pelas quais passou a revista, sendo realizada uma análise de sua produção desde seu surgimento até o ano de 2021.

Para isso, o trabalho se apoiou nas análises estatísticas feitas por Tânia Mezzomo Keinert e José Carlos Vaz nos anos 1990, ajustando-se e ampliando-se o escopo de estudo para o século 21 (Cf. KEINERT; VAZ, 1994a e 1994b). Ambos autores classificaram os 3.898 artigos da revista existentes à época segundo seu *focus* (perspectiva teórica) e seu *locus* (fenômenos empíricos). Os cinco *foci* básicos identificados na RSP seriam: Ciência Administrativa, Ciência Econômica, Ciência Jurídica, Ciência Política, Epistemologia e outros (Ciências Sociais, Ciências Humanas, Estudos Ambientais etc). Enquanto a classificação por *locus* gerou 32 itens,¹ posteriormente agrupados em quatro grupos principais: Estruturação do Estado, Economia, Políticas Setoriais e Ensino e Pesquisa. É importante ressaltar que foram feitas algumas adaptações à pesquisa original, especialmente referente ao *locus* de estudo, de modo a ajustar os campos institucionais sob um rigor analítico

¹ Os 32 itens seriam: 1) Estruturação do Estado: organização administrativa; funcionalismo público; orçamento e finanças; reforma administrativa; organização política; planejamento governamental; estatais; organizações; gestão do conhecimento; e experiências internacionais; 2) Economia: organização econômica; turismo; comércio exterior; setor privado; política agrária; política industrial; política energética; sistema financeiro; e política tecnológica; 3) Políticas Setoriais: saúde/previdência; habitação; educação; meio-ambiente; planejamento urbano; política social; política cultural; segurança pública; e transporte; 4) Ensino e Pesquisa: análise teórico-conceitual; pesquisa; legislação; e opinião pública.

mais coeso aos conceitos e ferramentas de estudo contemporâneos.²

Cabe mencionar que os dados apresentados foram baseados em números brutos do total de textos publicados até hoje, porém é importante entender que a amostra reflete mais uma tendência geral de análise, uma representação da frequência e do valor aproximado ao real dos principais temas tratados em cada etapa histórica, uma vez que a maioria dos artigos é passível de dupla classificação, ou mais. Por fim, o presente trabalho buscou não somente dar continuidade ao trabalho de pesquisa de Keinert e Vaz, adicionando o estudo de mais 752 artigos produzidos entre 1994 até o ano de 2021 (totalizando 4.650 textos), período posterior à investigação iniciada por aqueles autores, como também tratou de adaptá-lo ao integrar outros pontos de análise, como por exemplo, o perfil de gênero dos articulistas da revista, objetivando-se compreender como a revista absorveu e refletiu as transformações sociais em suas páginas ao longo dessas oito décadas, servindo de canal de expressão da própria mutação do Estado e do serviço público brasileiro.

Como resultado, foi possível constatar que as diferentes fases políticas do país atuaram diretamente como orientadores das linhas temáticas privilegiadas pela RSP a cada período. Além disso, as transformações sociais, econômicas, políticas e administrativas das últimas décadas permitiram a inclusão de novos objetos de debate, assim como o aumento da representatividade de gênero dos articulistas e a diversificação do público leitor. Dessa forma, foi possível realizar um diagnóstico das principais pautas e temáticas dos diferentes momentos da RSP, desde sua origem até os tempos atuais, servindo a revista como fonte documental relevante para novas linhas de estudo sobre o Estado e o serviço público brasileiro.

1. CONTEXTO HISTÓRICO DE CRIAÇÃO DA REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (RSP)

Quando se estuda a história da administração pública brasileira alguns dos principais debates giram em torno das transformações do Estado assim como sobre a atuação do funcionalismo público nacional. É consenso na historiografia que durante o período imperial brasileiro (1822-1889) os agentes que atuavam

² Visando uma atualização dos *loci*, a pesquisa atual integrou os temas “documentação” e “informação” da pesquisa original no *locus* “gestão do conhecimento”. O *locus* “administração-ensino e pesquisa” ao *locus* “análise teórico-conceitual”, e “dados estatísticos” à “pesquisa”.

na esfera pública não possuíam nenhuma formação científica, nem seguiam qualquer norma burocrática ou ordem racional nos métodos administrativos, sendo seu poder oriundo das relações pessoais ou de classe a que pertenciam.³ Com o advento da República em 1889, os intelectuais republicanos passaram a deslegitimar simbolicamente tudo o que dizia respeito ao período monárquico, associando-o ao que era antigo ou decadente, ao mesmo tempo em que atribuíam a si mesmos a responsabilidade de criar uma nova civilização.⁴ Nesse sentido, é possível afirmar que a reforma administrativa do período republicano, sustentada principalmente por ideias positivistas de construção de uma nova ordem social, racional e progressista, se deu sob a ação direta de atores com grande capacidade de atuação na sociedade (tais como engenheiros, matemáticos e médicos, por exemplo) ocupando postos-chaves no Estado (BHERING, 2008, p.93-94).

No entanto, em muitos aspectos (social, econômico, cultural e político), a herança administrativa de mais de 300 séculos de dominação colonial e imperial portuguesa faria com que os primeiros 40 anos da República fossem marcados pela permanência de vícios burocráticos que impactariam a gestão pública dos futuros governos republicanos. Em outros termos, as reformas administrativas empreendidas durante a Primeira República (1889-1930) não foram suficientes para retirar do Estado os vícios herdados da Monarquia. Segundo Felipe Brasil, Vera Cepêda e Tiago Medeiros, as relações de clientelismo comandadas por famílias patriarcais, geralmente latifundiárias, continuaram convivendo com a força de um Estado central, ou seja, interesses pessoais se misturavam com interesses públicos, assim como o patrimônio do Estado era misturado e confundido com o patrimônio pessoal de quem o controlava (2014, p.10). Isso permeou a cultura política do país e influenciou diretamente seu aparato administrativo, fazendo com que práticas nocivas à eficiência do Estado continuassem por toda a Primeira República, tais como o clientelismo, o coronelismo, o mandonismo, o nepotismo e o patrimonialismo, além da permanência de características do sistema oligárquico no serviço público. Dessa forma, nem todos os cargos administrativos eram ocupados por profissionais, nem a competência técnica deslocou o peso das relações pessoais no momento do recrutamento para um cargo público (BRASIL, CEPÊDA; MEDEIROS, 2014, p.11).

³ Veja-se os trabalhos de Hélio Jaguaribe, Fernando Luiz Abrucio, Mário Wagner Vieira da Cunha, Nelson Mello e Souza, Raimundo Faoro e Wanderley Guilherme dos Santos.

⁴ Veja-se os trabalhos de Dominichi de Sá Miranda, José Murilo de Carvalho, Lília Moritz Schwarcz, Marcos Jungmann Bhering, Marcos Chor Maio, Maria Tereza Chaves de Mello, entre outros.

Nesse sentido, é consenso na historiografia nacional que foi a partir da Revolução de 1930 que houve um esforço organizado para a superação desses vícios com o estabelecimento de uma administração pública de perfil moderno, ou seja, que se baseava no modelo burocrático weberiano, em técnicas avançadas de gestão originárias de países industrializados e que se orientava para a formação de um serviço público dotado de quadros verdadeiramente técnicos, sujeitos a regulamentações legais, controle hierárquico e estratégias científicas de recrutamento e formação.⁵ Assim, a instauração do chamado Regime Vargas (1930-1945/1951-1954), em especial do Estado Novo em 1937, não representou uma ruptura com as práticas de reformas administrativas iniciadas na Primeira República, mas sim, o processo de centralização política foi realizado de forma mais completa. Para Wanderlei Guilherme dos Santos, a partir de então, o rompimento com a prática política oligárquica deu início a uma complexa trajetória modernizadora, dedicada a reordenar o Estado de cima para baixo, a inaugurar diversas pontes com a sociedade e a abandonar as velhas disputas políticas cujos vencedores eram previamente conhecidos (SANTOS, 2016, p.467).

Assim, após a ruptura com a velha ordem política, ampliou-se, ao menos teórica e discursivamente, a margem para a experimentação administrativa, tendo em vista, principalmente, o desejo de formar uma elite dirigente que lutasse pelos interesses nacionais, orientada para a gestão responsável da coisa pública, e mais afeta aos planos de desenvolvimento do país. No que se refere à formação dos quadros administrativos, segundo Maria Cecília Forjaz, burocratas, intelectuais, militares e representantes das classes médias, assumiram papel fundamental no processo de centralização do Estado e no seu desprendimento das classes dominantes, o que contribuiu para que essas categorias sociais alcançassem grande poder na formulação de políticas e nas decisões (1984, p.42). Como consequência, o debate e o conflito social em torno dos rumos que o Estado deveria tomar foi intenso nesse período, principalmente pela necessidade de mudança diante da crise. Entre as principais questões levantadas estavam: unidade nacional e integração do território; autonomia do Estado contra a centralização; incorporação de novos segmentos sociais ao sistema político; representação de classe; soberania nacional; racionalização da administração pública (tecnificação); construção de um

⁵ Veja-se os trabalhos de Aspásia Camargo, Ângela de Castro Gomes, Bóris Fausto, Maria do Carmo Campelo, Maria Cecília Forjaz, Maria Celina D'Araújo, Pedro César Dutra Fonseca, Sérgio Miceli, Sônia Draibe entre outros autores.

pensamento político brasileiro; e a necessidade de moldar a sociedade brasileira através do corporativismo (FORJAZ, 1984, p.44).

Algumas das mais importantes reformas administrativas foram iniciadas logo após a Revolução de outubro de 1930, a partir do estabelecimento de comissões permanentes para a padronização de procedimentos administrativos que levou à formação de uma comissão permanente de compras em 1930, e em 1936, com a Lei de Reajustamento de Quadros que estabeleceu uma nova classificação dos cargos públicos civis e instituiu normas básicas para a criação do CFSPC. Porém, foi a partir da instauração do Estado Novo, em 1937, que ocorreram as principais transformações no aparelho estatal, tanto em termos jurídicos quanto em sua dinâmica de funcionamento, especialmente no que concerne à máquina administrativa do Estado e à articulação do serviço público federal com os processos de capacitação técnica e formação científica. Surgem como símbolos do apogeu de uma nova era administrativa no país a publicação da primeira edição da *Revista do Serviço Público* (RSP) em novembro de 1937 pelo CFSPC. Em julho de 1938, criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em substituição àquele conselho, este passou a ser o responsável pela publicação do periódico até 1981.

Dessa forma, as ideias, os processos e as normas político-administrativas implantados a partir de então não seriam meros valores a serem revistos pelo DASP para todos os órgãos das demais esferas administrativas do governo no período, mas comporiam um sistema de pensamento que encontraria nas páginas da RSP sua forma mais genuína de expressão. Nesse sentido, é possível afirmar que, em seus anos iniciais, RSP e DASP se confundiam, comportando-se a revista como vitrine ideológica das novas metodologias, conceitos e práticas de reforma e melhoria do Estado. Contudo, como se verá a seguir, essa linha-mestra editorial, embora tenha sido objeto de profundas transformações ao longo do tempo, principalmente com a perda de força e a posterior extinção do DASP, permaneceu como guia de orientação e instrumento privilegiado para o entendimento das reformas administrativas posteriores, e, principalmente, para a compreensão dentro do campo das ciências administrativas, jurídicas, econômicas, políticas e sociais das transformações do Estado e de sua máquina de gestão.

2. ANÁLISE EDITORIAL DA RSP

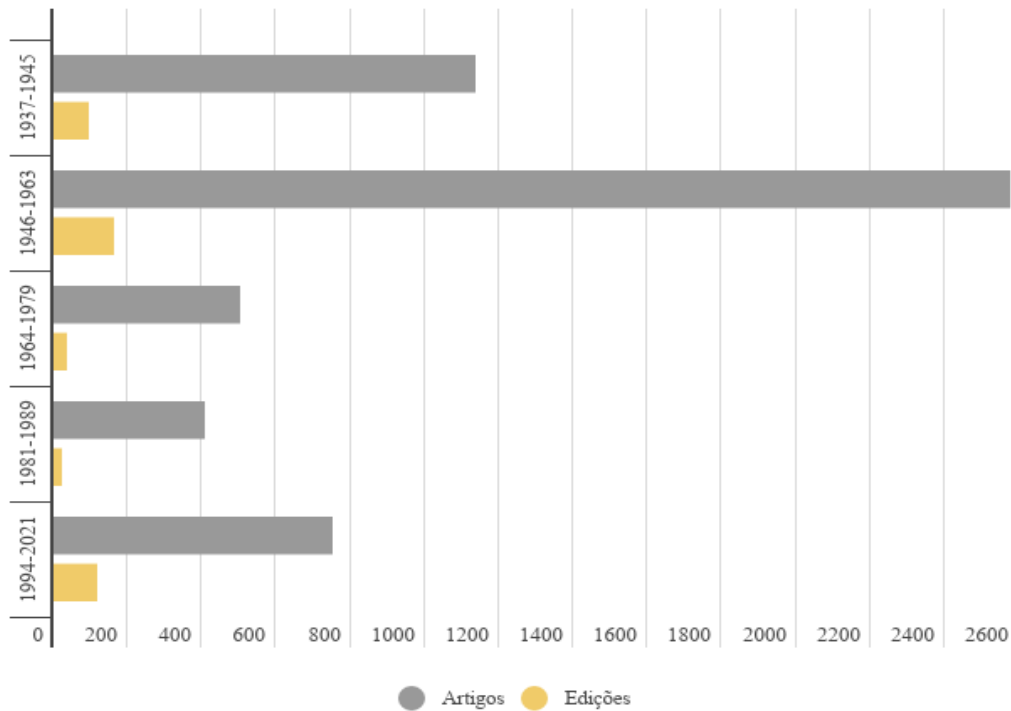
Visando dar início à análise editorial da revista ao longo de seus 85 anos, optou-se metodologicamente por estudar a RSP em cinco contextos históricos, que seriam: 1) Estado Novo (1937-1945); 2) Regresso Democrático (1946-1963); 3) Regime Militar (1964-1979); 4) Abertura Democrática e Nova República (1981-1989); e 5) República Contemporânea (1994-2021). Isso se dá porque a RSP não pode ser entendida como uma publicação de caráter homogêneo. Isto é, ao longo do tempo, a revista viveu distintas alterações editoriais, sofreu modificações em sua estrutura e na constituição interna das seções, deixou de ser uma publicação impressa e assumiu definitivamente a versão virtual, além de, dependendo do perfil do editor-chefe em exercício, houve aumento ou redução do número de artigos por edição. É importante mencionar ainda que a periodicidade de publicação da revista variou bastante (foi mensal, bimestral, trimestral e semestral), algumas publicações foram escritas totalmente em língua inglesa (diante do quadro de internacionalização da revista), assim como houve períodos de total interrupção dos seus trabalhos, muito em razão do contexto político e social do momento.

Cabe mencionar que a metodologia ora aplicada ao estudo das transformações editoriais da revista também se baseia nas alterações epistemológicas das quais foi objeto. Segundo Keinert e Vaz, ao longo de toda a trajetória da revista é possível observar duas tendências básicas que, apesar de conflitantes, complementavam-se: a de ser uma revista oficial, portanto incumbida de divulgar a filosofia do governo em exercício; e a de ser uma revista científica, responsável por publicar artigos de caráter acadêmico, plural e crítico (1994a, p.11). No entanto, por meio da análise das fontes primárias, é possível conjecturar que, em determinados períodos, ambos perfis ora se alternaram, ora coexistiram, até prevalecer o caráter científico a partir do ano de 1996. Ou seja, se durante o Estado Novo, a RSP atuou como verdadeiro porta-voz do Estado, servindo de instrumento de propaganda política para as ações do governo Vargas, no início do século 21 o caráter técnico e acadêmico prevaleceu, figurando hoje como um importante periódico científico em sua área de conhecimento.

Assim, dialogando com o trabalho de pesquisa realizado por Keinert e Vaz no início dos anos 1990 e integrando-se à análise da República Contemporânea (1994-2021), foi possível realizar um estudo integral das transformações editoriais da revista até os dias atuais. O Quadro n.1 apresenta um estudo comparativo entre

a quantidade de edições e de artigos em cada etapa histórica: de sua consolidação e expansão entre 1937 e 1963, ao seu arrefecimento e quase extinção entre 1964 e 1989, e, por fim, à retomada de rumos no século 21.

Gráfico 1 - Comparativo entre a publicação de número de artigos e edições entre 1937 e 2021



Fonte: elaborado pelas autoras.

• ESTADO NOVO (1937-1945): NASCIMENTO E ESTRUTURAÇÃO DA RSP

É inquestionável, portanto, que a trajetória da RSP se confunde com o próprio DASP, órgão político mais importante criado no Estado Novo, cuja principal função era racionalizar e reformar completamente o aparelho administrativo do Estado. O DASP, dotado de funções especiais como a de reorganizar ministérios e secretarias públicas em todos os níveis (federal, estadual e municipal), concentrou um extraordinário grau de poder dentro de um regime autoritário. Nas palavras de Luís Simões Lopes, organizador e primeiro presidente do DASP entre 1938 e 1945, o órgão representava o controle dos serviços públicos por uma entidade suprema e autônoma, tal como os Estados Unidos o possuíam desde 50 anos atrás (1939, p.101-103). Dessa forma, inspirado na *Civil Service Commission* dos Estados Unidos, o DASP teria duas atribuições principais: o aprimoramento dos padrões éticos no

recrutamento, seleção, classificação de cargos, criando um funcionalismo público profissional, inalcançável pelos políticos; e, a garantia do aprimoramento dos padrões de competência técnica (MELLO; SOUSA, p.57-58). Temas que encontrariam amplo espaço de discussão nas páginas da RSP. O DASP, identificado como catalisador de reformas burocráticas, buscou por meio dos artigos da revista justificar o uso de novas teorias científicas administrativas surgidas no início do século 20 nos Estados Unidos e no Reino Unido (como o *scientific management*, o *personnel management* e os princípios da administração pública de William Willoughby, Jules Henry Fayol e a administração científica de Frederick Taylor), transformando uma gestão com características oligárquicas em uma máquina de racionalidade e eficiência. Sendo assim, Estados Unidos e Reino Unido figuravam como as principais referências internacionais para a capacitação de sua burocracia, sendo bastante frequentes artigos sobre a administração pública desses países.

Segundo Keinert e Vaz, o Estado Novo utilizou-se da RSP e do DASP para operar não somente mudanças técnicas e de organização do Estado, mas também de mentalidade, ressaltando a poderosa influência psicológica exercida pelo departamento entre os servidores públicos, cuja neutralidade técnica poderia guiar os interesses da nação (1994b, p.16-19). A RSP, portanto, em seus anos iniciais promoveu a difusão de artigos cujo escopo era orientado à formação de uma elite burocrática, apoiada por uma cultura científica e por uma especialização técnica, projetando em suas páginas textos que versassem sobre a organização dos mais diferentes ministérios, suas divisões e seções, o papel dos cargos de chefia e da alta burocracia, temas referentes à organização de orçamentos, introdução de novos métodos e novas técnicas de serviços burocráticos (propagando a universalização de procedimentos, por exemplo), e organizando processos seletivos para ingresso em carreiras públicas, visando, especialmente, preservar o princípio do recrutamento por mérito, ou seja, a meritocracia.

À primeira vista, o público-alvo da revista eram os próprios agentes a serviço do Estado, ou seja, sua própria burocracia que estava em formação e precisava ser orientada desde suas ações mais básicas, relacionadas ao próprio cotidiano do trabalho (*Por que deve e como pode o servidor do Estado alimentar-se racionalmente?*; *Instalação das Repartições*; *Classificação dos materiais e suas relações com o orçamento*; *Esquema de organização da biblioteca do DASP* etc), às mais complexas (*Seleção e Aperfeiçoamento de Pessoal*; *Método de estimativas das rendas públicas ou da nulidade dos atos administrativos*; *Elaboração do orçamento no Estado Novo*; *Em busca do equilíbrio*

orçamentário, por exemplo). Isso se dá porque o objetivo maior da administração naquele momento era a profissionalização de sua burocracia. Portanto, o carácter prático, prescritivo, orientador, coercitivo e formativo desses anos de estruturação da revista é evidente. Além disso, era preciso que os artigos oferecessem subsídios técnicos, metodologias, dados e informações que pudessem guiar, padronizar e respaldar as ações de seus agentes nos seus mais diferentes níveis (federal, estadual e municipal), e dispersos nas mais diversas regiões do país.

No entanto, é fato que a RSP também era entendida como instrumento de propaganda política varguista e da própria figura de Getúlio Vargas, atuando como vitrine para expor a modernização do Estado, a racionalidade administrativa a ser implementada pela elite política atuante e, sobretudo, a moralização da máquina administrativa brasileira. Assim, os textos, que se traduzem em artigos, estudos, notas técnicas, entrevistas, entre outros formatos, também apresentam certo carácter laudatório das ações do Estado, trabalho que exortam as transformações operadas durante o Regime Vargas, assim como surgiam como norteadores das metas administrativas e estatais a se alcançar. Não são raros os artigos da época que versam sobre a construção de novos órgãos, institutos, reformas estruturais (inclusive obras físicas, havendo por certo tempo na revista debates para discussão de obras e construções) e serviços de perfil modernizante, como, por exemplo, artigos completos sobre criação do Centro Nacional de Pesquisas Agronômicas, o Instituto de Previdência e Assistência Social aos Servidores do Estado ou Laboratório Central de Enologia.⁶ Tais artigos confirmam que a ideia de reforma do Estado mais que discursiva, também se fazia materialmente.

No que se refere ao perfil dos articulistas, é importante mencionar que neste período os principais autores eram membros das elites intelectuais, políticas e diretivas do país, principalmente no caso do último grupo, dirigentes dos mais diversos órgãos de nível federal: ministros, diretores, chefes, superintendentes, entre outros. Isso se dá porque neste momento não é possível falar de uma burocracia consolidada, mas em formação, sendo assim orientada pelos agentes máximos do Estado.⁷ É o momento, também, de formação da ciência administrativa, sendo por

⁶ As reportagens sobre a construção de novos serviços e edifícios eram feitas em geral pelos jornalistas F. de A. Nogueira e Adalberto Mário Ribeiro.

⁷ Eram muito comuns neste período artigos que traziam questões de concurso público aplicadas nas mais diferentes carreiras, talvez como forma de apresentar à sociedade os mecanismos de transparência administrativa no recrutamento dos seus quadros, mas também a matéria a ser estudada para aqueles que se candidatassem futuramente a tais cargos.

isso ainda habitual no período que juristas fossem alguns dos mais importantes articulistas,⁸ uma vez que se entendia serem os temas administrativos parte do campo do Direito. Talvez por isso, os debates administrativos surjam como ciência própria, mais precisamente nas linhas dos articulistas internacionais, cujos trabalhos eram destinados a orientar métodos, a oferecer doutrinas e teorias de organização, a apresentar técnicas de recrutamento e formação dos servidores públicos, bem como a debater o próprio aparelhamento do Estado, significando que embora a administração como ciência ainda fosse matéria incipiente dentro do país, ela já era uma realidade no exterior.

Cabe observar também que são raras as mulheres articulistas neste momento, sendo identificadas apenas 11 num período de 08 anos da revista, algumas delas de origem estrangeira. É interessante notar que, à exceção dos artigos da prestigiada teórica da administração pública brasileira, Beatriz Marques de Souza Wahrlich,⁹ os artigos escritos por elas tratam de temas relacionados a profissões que eram identificadas com o gênero feminino no período: arquivologia, biblioteconomia e serviço social. O dado expressa a clara oposição entre o exercício profissional dentro da máquina administrativa e a mentalidade tradicional atribuída aos gêneros na época. Assim, é possível resumir no quadro abaixo as principais características editoriais da RSP durante o Estado Novo:

⁸ Por exemplo, o jurista Themístocles Brandão Cavalcanti foi um dos mais prolíficos articulistas da revista. Cavalcanti, que foi procurador-geral da República e ministro do Supremo Tribunal Federal, contribuiu com cerca de 38 artigos cujos temas versavam sobre direito e administração pública.

⁹ Wahrlich concluiu seu mestrado em administração pública pela New York University (1954). Foi professora da Fundação Getúlio Vargas (FGV), da Escola do Comando e Estado Maior do Exército, do Instituto de Administração e Gerência da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), entre outras instituições. Além disso, foi uma das poucas mulheres a ocupar posição de chefia na administração pública durante o regime Vargas, atuando como diretora no DASP e no Banco Nacional de Desenvolvimento Estatal (BNDE). Publicou dois livros sobre o tema administração pública pela FGV (*Uma análise das Teorias de Organização e Reforma administrativa na era de Vargas*), além de mais de 40 artigos e ensaios em revistas técnicas do Brasil e do exterior. MULHER 500. Entrada: Wahrlich, Beatriz. <http://www.mulher500.org.br/>.

Quadro 1 - Análise editorial da RSP durante o Estado Novo (1937-1945)

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articulistas	Público-Alvo
Fase de estruturação da RSP	<p>Caráter pragmático, voltada para a instalação de uma mentalidade científica e racional na máquina administrativa.</p> <p>Propaganda da modernidade e eficiência do Estado.</p> <p>Profissionalização da burocracia como objetivo maior.</p>	<p>Caráter prescritivo e coercitivo.</p> <p>Oferta de dados e subsídios para estruturação de setores específicos do Estado.</p> <p>Artigos como mecanismo de propaganda das ações do Estado.</p>	Alta burocracia pública, ministros, chefes de departamento, intelectuais, juristas e articulistas internacionais	A própria burocracia
Estado em busca de organização	RSP como guia de orientação, voltada para apoiar o Estado a estruturar-se de cima abaixo, e em todos os setores, mas principalmente nas áreas administrativa, jurídica e econômica.	<p>Principais <i>foci</i>:</p> <p>Ciência Administrativa (54,68%)</p> <p>Ciência Jurídica (17,90%)</p> <p>Outros (18,56%)</p>	<p>Homens como principais articulistas</p> <p>Poucas mulheres articulistas, com temas relacionados à arquivologia, biblioteconomia e serviço social.</p>	
	Ciência administrativa ainda dependente do campo do Direito	Principais <i>loci</i> : Estruturação do Estado (77%): organização administrativa, funcionalismo, orçamento e finanças e reforma administrativa.		
	Publicação mensal, impressa, em língua portuguesa e editada pelo DASP			

Fonte: elaborado pelas autoras.

Gráfico 2 - Análise percentual dos *foci* de estudo durante o Estado Novo (1937-1945)

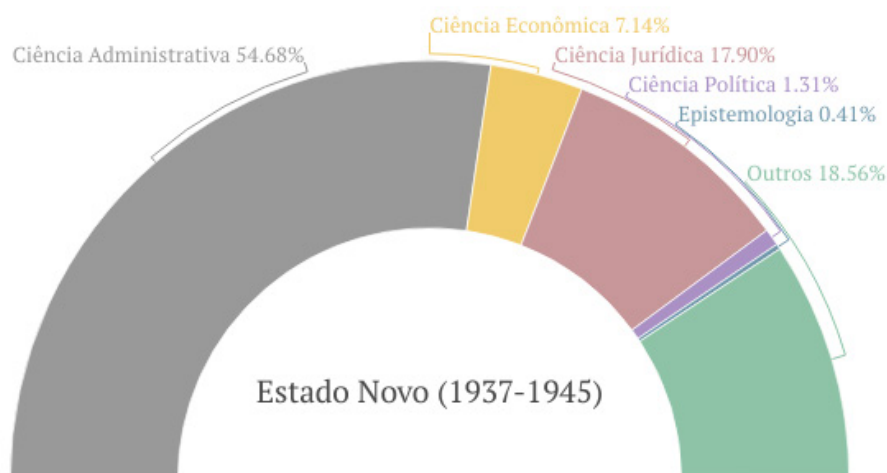
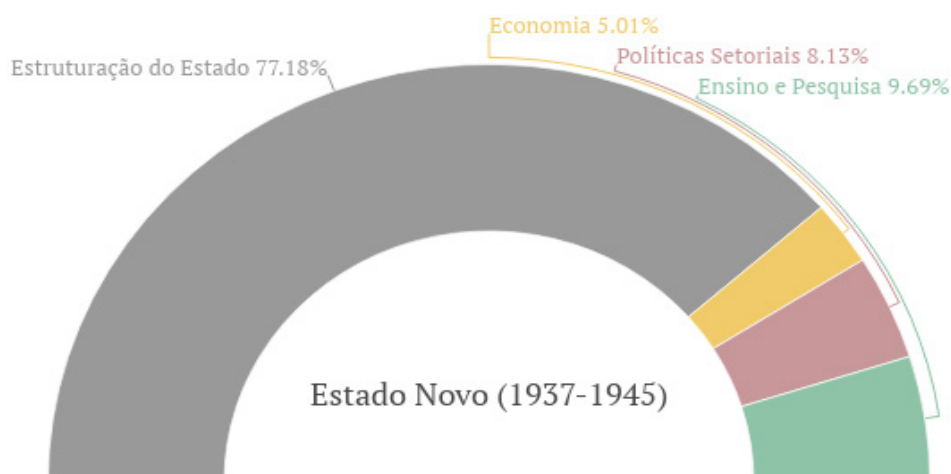


Gráfico 3 - Análise percentual dos *loci* de estudo durante o Estado Novo (1937-1945)



Fonte dos gráficos n.2 e n.3: Keinert e Vaz, 1994a.

• REGRESSO DEMOCRÁTICO (1946-1964): CONSOLIDAÇÃO E EXPANSÃO DA RSP

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e tendo o Brasil participado do conflito junto às forças aliadas, já não era mais possível defender internamente a continuidade do regime autoritário representado pelo Estado Novo. Em termos administrativos, o próprio sistema centralizador se descompunha a si mesmo, dando origem ao que Wahrlich chamou de “entropia administrativa”,

quando há uma tendência a que um sistema fechado entre em estado caótico devido à falta de potencial para a transformação de sua energia ou trabalho (1984, p.39). Ao mesmo tempo, os ventos reformistas se impunham na evidente busca de renovação sociocultural nas mais diferentes áreas do conhecimento, pela crescente politização da sociedade, pela expansão do processo de urbanização do país acompanhado do aumento do êxodo rural, pelo investimento expressivo na expansão da indústria nacional (fosse de base, energética, automobilística etc.), além do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa (rádio, cinema e televisão).

Internacionalmente, o hemisfério ocidental abriu espaço para o período áureo do planejamento de Estado, tendo sua máxima expressão nas políticas do tipo keynesiano e na ideologia desenvolvimentista. É importante mencionar também que neste período ganhou força conjunto de ideias que, segundo Michel Latham, deram forma à chamada Teoria da Modernização, que teve seu auge entre os anos de 1950 e 1960, cuja influência seria a de promover, com o apoio da ciência e da tecnologia, a implementação das mudanças sociais e do progresso, garantindo um tipo de ordem em que os Estados Unidos dariam aos países menos desenvolvidos um modelo que incluísse as concepções de capitalismo, liberalismo e democracia (Vf. LATHAM, 2000). A consequência mais direta disso foi o alto intercâmbio técnico entre Estados Unidos e países em desenvolvimento, iniciado ainda no período do entreguerras, mas expandido durante a Guerra Fria, feito tanto por indivíduos como por agências, os quais realizaram os mais diferentes projetos de modernização, levando a um fenômeno de politização do saber técnico (CHASTAIN; LORECK, 2020, p.3-6). No caso brasileiro, por exemplo, um dos acordos mais importantes assinados na área administrativa foi o Programa de Ensino em Administração Pública e de Empresas (PBA-1), firmado em 1959 e que se destinou a prover suficiente número de técnicos competentes às repartições públicas e privadas do país. No âmbito deste programa foram enviados professores e técnicos do DASP para a realização de cursos de mestrado e doutorado nos EUA, o que resultou na criação de cursos de administração na Universidade Federal do Rio Grande do Sul e na Universidade Federal da Bahia, assim como foram aperfeiçoados os cursos já existentes no país, em especial os da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (KEINERT; VAZ, 1994a, p.14).

Nesse sentido, a influência dos Estados Unidos tornou-se decisiva nas páginas da RSP, assim como abundaram a tradução de textos sobre as ciências administrativas oriundas daquele país. Além disso, os próprios técnicos, então altamente capacitados, passaram a produzir artigos para a revista, representando

um duplo fenômeno: tanto a descentralização administrativa nos mais diferentes níveis hierárquicos, como se confirma o processo de profissionalização da burocracia, fator que autoriza a ela própria a redigir textos técnicos e analíticos, aumentando-se assim o espaço de estudos e pesquisas sobre administração pública no Brasil. Em outras palavras, é possível identificar a transformação dos quadros do Estado ao analisar o perfil dos articulistas da RSP que não mais se reduz à alta burocracia, mas passa a incluir o quadro técnico dos mais diferentes escalões. É também patente o aumento da participação feminina (de 11 para 36 mulheres), seja na elaboração de textos e estudos técnicos na área da ciência administrativa, seja no papel de tradutoras. Algumas delas, como Maria de Lourdes Lima Modiano, Dulcy Melgaço Filgueiras e Ana Rímoli de Faria Dória, tanto escreveram como traduziram artigos de perfil científico. É possível entender esta etapa como aquela que ampliou os espaços profissionais para mulheres dentro da esfera do Estado, sendo um deles localizado dentro do próprio ambiente editorial da RSP.

Pelo exposto anteriormente, nota-se, portanto, que a revista passa a apresentar artigos de maior sofisticação intelectual, de maior robustez científica e aptos a servir de instrumento pedagógico para os recém-inaugurados cursos de administração pública no país. Dessa forma, a linha editorial se afasta dos artigos de carácter pragmático e coercitivo do período anterior, para apresentar trabalhos realizados por agentes burocráticos altamente qualificados e também pela elite intelectual das ciências administrativas do período, atuando a RSP como a versão brasileira das *Public Administration*, da Inglaterra, e da *Public Administration Review*, dos Estados Unidos, nas quais buscava inspiração. Nesse sentido, é possível afirmar que a RSP atuou diretamente tanto como produtora quanto como difusora no campo do conhecimento em administração pública no país. Talvez por isso, o nível de exigência para publicar um artigo na RSP aumente no período, deixando de ter uma circulação mensal para ser trimestral, algo que é sugestivamente apresentado no editorial da RSP, v.91, de abril de 1963: *Menos volume, mais qualidade*.

Cabe mencionar que se nota também o aumento de artigos voltado para o debate de políticas setoriais, muito em razão da realidade político, social e econômica do período, sendo mais frequentes artigos sobre: políticas sociais (*Dependerá a paz do poder aquisitivo do operário?*; *Vamos dar oportunidade ao trabalhador sexagenário?*; *A mulher e o regime de aposentadoria no serviço público*; *Aspectos sociológicos das migrações*; *As classes sociais e a saúde das massas*; *Bem estar rural perante os poderes públicos*; *O amparo à criança em face ao Estado*; *O Serviço Nacional de Doenças Mentais*, entre outros); os

primeiros debates sobre a região amazônica e as questões ambientais (*Valorização da Amazônia; A margem do planejamento econômico da Amazônia; Estudo panorâmico da fome na Hiléia; A floresta e as secas*, entre outros); a recuperação econômica do Nordeste (*Considerações sobre as secas do Nordeste; Estudos sobre a produção do Nordeste; Uma solução para o Nordeste brasileiro* etc.); temas educacionais (*Educar para a Democracia; Educação popular; Importância da biblioteca nos programas de alfabetização e educação de base; Escola pública, universal e gratuita*, etc.); transportes (*A Rodovia Brasília-Belem e o vale do Tocantins*, entre outros); habitação (*Habitação individual e coletiva; Política de Habitação Rural; O problema da favela* etc.) entre outros debates.

Tal fator representa também um indício de que a ciência da administração começava a delinear os espaços entre o seu ramo público e o privado, passando a integrar o tema da formulação de políticas públicas. Além disso, com a descentralização política e administrativa gerada pelo fim do Estado Novo, também ganhou espaço na revista o movimento municipalista, sendo um de seus defensores Rafael da Silva Xavier, idealizador e presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), personagem que encontrou amplo espaço na RSP para a defesa de maior autonomia para os governos municipais (são alguns de seus artigos *Municipalismo e administração, Municipalismo e Democracia* e *O governo federal e os problemas municipais*). Como consequência, o movimento ganhou até uma seção própria nas páginas da revista.

É importante mencionar que havia neste período um amplo espaço para a pesquisa da administração pública em outros países e não somente nos Estados Unidos, embora sua influência fosse inquestionavelmente preponderante. Iniciam-se os estudos sobre o funcionalismo e a máquina administrativa dos mais diversos países: Alemanha, Argentina, China, Colômbia, Espanha, França, Portugal, Suécia, Suíça, Venezuela e até referências menos usuais como Índia e Paquistão, surgem como novas geografias de pesquisa, diálogo e também de estudos comparados. Causa interesse notar que em termos regionais, o Brasil, assim como outros países latino-americanos, estava dando os primeiros passos em direção à criação de projetos de escolas de formação e treinamento para seu funcionalismo público, fomentando discussões na RSP sobre aquilo que viriam a ser as primeiras escolas de governo do país. Se por um lado sobressaem artigos cuja temática era direcionada a cursos e treinamentos dos quadros públicos (*A adaptação do novo empregado; Liderança Administrativa; Recrutamento e sua finalidade; O treinamento dos empregados; Chefia e Produção; Métodos de treinamento e sua utilização; Produtividade* etc.), por outro se

buscava diretamente a criação de espaços físicos para este tipo de formação (*A criação da Escola Latino-americana de Administração Pública; Projeto da Escola Interamericana de Administração* etc.).

Por fim, sendo este considerado o momento de reabertura do país, caracterizado pelo retorno democrático que permitia o debate público dos mais diversos temas de interesse no período, algo que impactaria diretamente a quantidade de edições e artigos, as páginas da revista viram circular por ela articulistas de renome, entre eles, o educador Anísio Teixeira, o economista Celso Furtado e o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos,¹⁰ cujos artigos mostravam comprometimento com projetos de modernização social, de renovação intelectual e dos processos econômicos, com vistas à proposição de soluções para as questões mais urgentes do país.

Quadro 2 - Análise editorial da RSP durante o Regresso Democrático (1946-1963)

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articulistas	Público-Alvo
Período de consolidação da RSP	Caráter democrático, profissional e internacional (estudos comparados e pesquisa no exterior)	Sofisticação intelectual dos debates e maior robustez científica	Burocracia técnica bastante profissionalizada, oriunda dos diferentes níveis hierárquicos, muitos deles com formação no exterior	A própria burocracia
Estado não só pensa a si mesmo, como gera e difunde seu próprio conhecimento	Burocracia já profissionalizada, perde o caráter de revista pragmática e assume uma linha editorial mais analítica com maior rigor na seleção dos artigos.	Textos com caráter analítico-científico	Intelectuais progressistas e expoentes da ciência administrativa nacional	Estudantes e professores dos recém criados cursos de Ciências Administrativas
	Consolidação da Ciência Administrativa como independente do campo do Direito. Separação do ramo da administração pública da privada.	Principais <i>foci</i> : Ciência Administrativa (56,77%) e Ciência Jurídica (17,81%)	Maior participação de mulheres como articulistas e como tradutoras	Gestores municipais

¹⁰ Alberto Guerreiro Ramos junto ao jurista e ex-diretor do DASP, Tomás Vilanova Monteiro Lopes, provavelmente foram alguns dos primeiros articulistas afrodescendentes e de grande expressão na revista. Foram identificados 31 artigos escritos por Monteiro Lopes entre os anos de 1941 e 1959, e, no caso de Guerreiro Ramos, foram identificados cerca de 17 artigos escritos por ele entre os anos de 1946 a 1949.

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articelistas	Público-Alvo
	Integração dos debates sobre políticas públicas no campo da administração pública.	Principais <i>loci</i> : Estruturação do Estado (63,75%): Funcionalismo, organização política e planejamento governamental. Políticas Setoriais (13,54%): saúde e previdência, educação, planejamento urbano e política social. Ensino e Pesquisa: 17%: análise teórico-conceitual e legislação.		
	Publicação oscilante: ora bimensal e ora trimestral.			
	Impressa, publicada em língua portuguesa e editada pelo DASP.			

Fonte: elaborado pelas autoras.

Gráfico 4 - Análise percentual dos *foci* de estudo durante o Regresso Democrático (1946-1963)

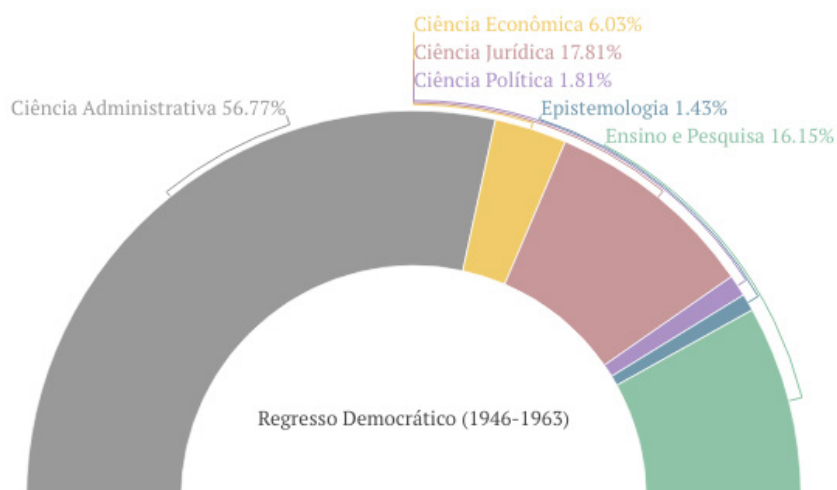
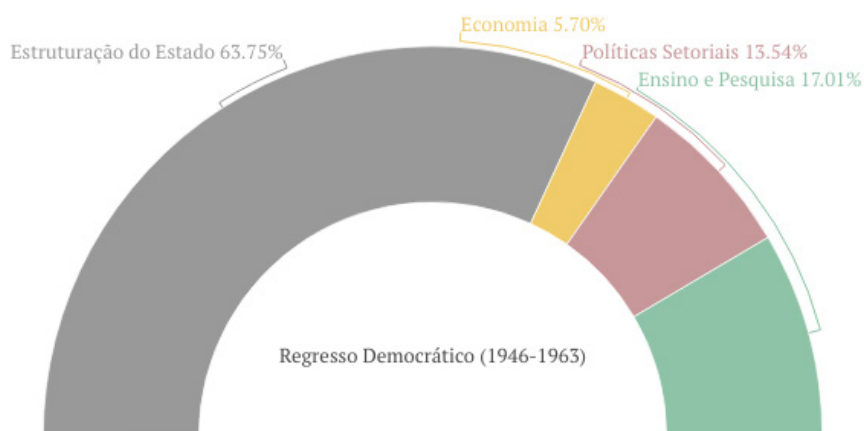


Gráfico 5 - Análise percentual dos *loci* de estudo durante o Regresso Democrático (1946-1963)



Fonte dos gráficos 4 e 5: Keinert e Vaz, 1994a.

• REGIME MILITAR (1964-1979): RETRAÇÃO E DEFINHAMENTO DA RSP

Em 31 de março de 1964, o Brasil despertou sob o comando das Forças Armadas, dando início a um regime militar que duraria por mais de duas décadas. Diversas seriam as motivações do golpe, desde o avanço das lutas operárias urbanas e rurais, a quebra da disciplina e da hierarquia militar nos quartéis (algo que aproximou hierarquias militares inferiores a trabalhadores organizados), uma grave situação financeira provocada por altos índices de inflação e, com isso, o aumento das demandas populares que se manifestava por meio de greves gerais. Em termos de administração pública, os militares que assumiram o poder detinham uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática e definiam o regime como um instrumento modernizador do país, fazendo com que os temas administrativos ganhassem especial destaque no período (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p.49).

É possível afirmar que foi durante o Regime Militar que houve a segunda tentativa de reforma da administração pública brasileira, baseada na necessidade de superação do rígido perfil burocrático de molde weberiano para a implantação de uma administração gerencial. O Decreto-Lei 200, de 1967, deu ênfase à descentralização por meio da autonomia da administração indireta, promovendo a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, instituindo-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento, o orçamento,

a descentralização e o controle de resultados (BRESSER, 1998, p.11). Dessa forma, o regime fortaleceu e criou algumas carreiras de Estado, principalmente na área econômica (ainda sob princípios meritocráticos daspianos), assim como reforçou os mecanismos de planejamento, com a criação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) e a Secretaria de Planejamento (Seplan), que atuava como agência central em relação ao sistema de planejamento, contabilidade e auditoria, além de exercer o controle sobre todas as empresas estatais, fundações públicas e autarquias.

Neste período ocorreu, portanto, um crescimento da máquina governamental com vistas a aumentar sua capacidade de intervenção, de centralização e controle no país, sendo a reforma administrativa impregnada da lógica militar (KEINERT; VAZ, 1994a, p.16). Por um lado, houve expansão das empresas estatais e das fundações, por meio da flexibilização de sua administração, cuja ideia era de obter maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado. Por outro, se fortaleceu a aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial (BRESSER, 1998, p.11). Cabe mencionar ainda a perda de força do DASP, que passou a dividir suas funções com a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa – Semor (parte integrante da Seplan), tendo sua atuação restringida à área de aperfeiçoamento dos agentes de Estado e à realização de concursos públicos, fator que atingiu diretamente a RSP.

A linha editorial da revista assumiu um perfil bastante distinto dos períodos anteriores, atuando como porta-voz de um Estado autoritário, cujo principal objetivo dentro da máquina administrativa era combater a política com a técnica. Talvez por isso fossem comuns no período artigos intitulados como *Menos política e mais técnica*, onde, em teoria, buscava-se fugir do terreno político-partidário na escolha dos componentes da alta cúpula burocrática do país com a intenção de eleger somente perfis técnicos para os cargos públicos. Com a perseguição interna a servidores com perfil contrário ao regime, especialmente visando o combate de ideologias nocivas ao país, como o comunismo e o socialismo, e sob a égide da política de Segurança Nacional, as páginas da RSP passam a refletir essas mudanças. Parte da elite intelectual e burocrática que contribuíra com artigos nos anos áureos da revista, já não encontra espaço de expressão na RSP, fazendo com que o periódico publique artigos mais heterogêneos, sem uma linha editorial e nem público-leitor definidos. Os principais articulistas do período são ministros, membros do Poder Executivo, juristas e intelectuais apoiadores do regime, assim

como membros do alto escalão do governo, entre eles militares de alta patente. Há um retrocesso nos debates sobre as ciências administrativas com a participação de poucos representantes das escolas de administração do país, assim como se reduz novamente a participação feminina, sendo identificadas apenas 12 articulistas.

É importante ressaltar que abundaram no período artigos voltados para a justificação do golpe militar cujos títulos variavam em *A Segurança Nacional e a Legislação Brasileira*, *Documentação e Segurança Nacional*, *Segurança Nacional e Segurança Pública*, entre outros – textos esses utilizados como instrumentos de legitimação ideológica do regime. Causa interesse notar também o desenvolvimento das ciências da informação, com grande número de artigos relacionados à gestão do conhecimento, com introdução do debate sobre sistemas tecnológicos de análise de dados, assim como aqueles que buscavam disseminar técnicas e metodologias de captação de informações do próprio país e de seus cidadãos (*O Banco de Dados e o Plano Nacional de Estatísticas Básicas*; *Teoria e Prática da Análise Documental*; *Origem, evolução e estado atual dos serviços de documentação no Brasil*; *Estudos brasileiros e sua inventariação bibliográfica*; *Processamento eletrônico de dados e outros auxílios tecnológicos*; *Análise de sistemas*; *Papel da documentação na implantação de uma nova política de pessoal*; *Arquivologia e Desenvolvimento*; *Cibernética e organizações*, entre outros títulos). Nesta etapa a influência administrativa dos Estados Unidos é preponderante, especialmente pelo total alinhamento do país à política internacional estadunidense do período. Tal fator impactou também a produção de artigos da RSP, que passou a apresentar menos pesquisas e estudos comparados com outros países, privilegiando as técnicas e metodologias de gestão norte-americanas.

Por fim, as páginas da RSP também expressaram o controle ideológico mais rígido sobre as publicações no período, algo que fica bastante claro com a edição 109, número 02, referente aos meses de abril e junho de 1974. Nessa edição, a página reservada ao editorial apresenta um selo com os seguintes dizeres: "o editorial foi retirado por não refletir a orientação da Direção-Geral do DASP". O editorial proibido, intitulado *Novas dimensões e perspectivas para a Revista do Serviço Público*, talvez nunca seja recuperado. No entanto, ele permite considerar um possível desejo de novos rumos editoriais para a revista no período, ideia que sofreu algum tipo de resistência por parte dos dirigentes do DASP à época. Em 1975, a publicação da revista seria suspensa.

Quadro 3 - Análise editorial da RSP durante o Regime Militar (1964-1979)

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articelistas	Público-alvo
Retração e definimento da RSP	Difuso e em desalinho Revista como porta-voz e legitimadora do regime autoritário	Sem orientação específica: nem rigor analítico-científico e nem caráter pragmático Artigos privilegiam a oferta de dados, informações e estatísticas sobre o país e seus cidadãos	Ministros de Estado, membros do Poder Executivo, juristas e intelectuais apoiadores do regime, membros do alto escalão do governo e militares de alta patente	Indefinido: sociedade e funcionariado público
Estado como formulador de dados e controlador das informações	Retorno ao perfil jurídico, com retração das ciências administrativas	Principais <i>foci</i> : Ciência Administrativa (54,77%) Ciência Jurídica (24,31%)	Redução da participação de mulheres articulistas	
Suspensão em 1975	Publicação trimestral, impressa, em língua portuguesa e editada pelo DASP	Principais <i>loci</i> : Estruturação do Estado (77,23%): Organização política, Reforma Administrativa e Planejamento Ensino e Pesquisa (14,15%): Análise teórico-conceitual e legislação		

Fonte: elaborado pelas autoras.

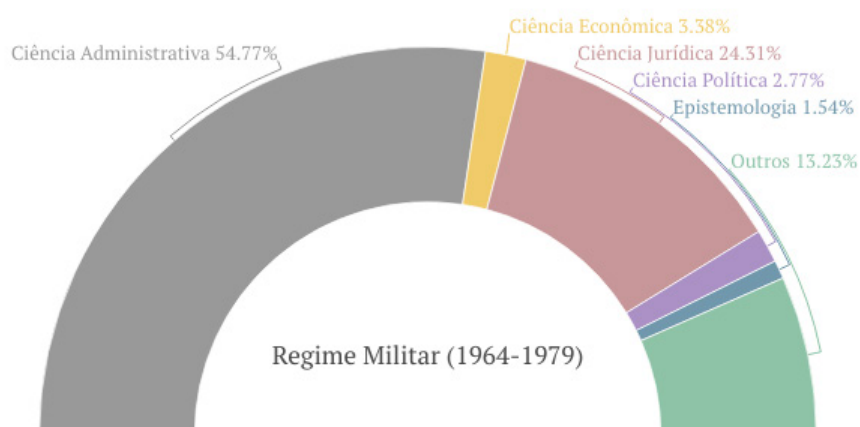
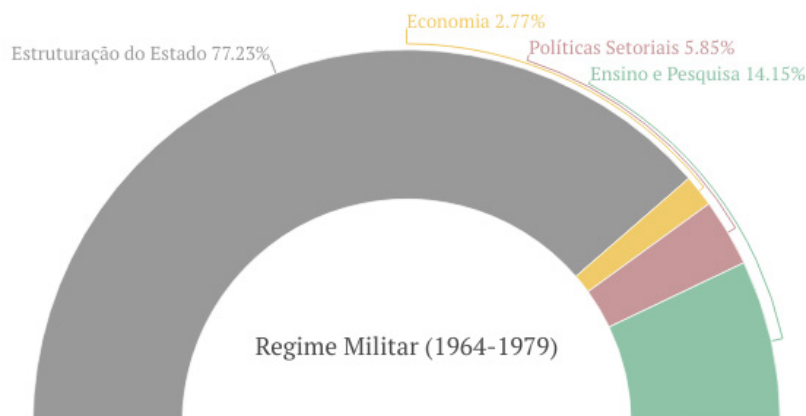
Gráfico 6 - Análise percentual dos *foci* de estudo durante o Regime Militar (1964-1979)

Gráfico 7 - Análise percentual dos *loci* de estudo durante o Regime Militar (1964-1979)



Fonte dos gráficos 6 e 7: Keinert e Vaz, 1994a.

• REABERTURA DEMOCRÁTICA E A NOVA REPÚBLICA (1981-1989): PÁLIDA TENTATIVA DE RETORNO DA RSP

Quando a RSP foi relançada em 1981, após seis anos de suspensão, o Brasil iniciava um lento caminho em direção à redemocratização, parte de um contexto mais amplo de abertura que englobava também outras ditaduras da América do Sul. A estratégia de transição “lenta, gradual e segura” foi originada no próprio governo, em um momento em que se combinavam a crise do regime autoritário, a crise fiscal e financeira (que contribuiu com a derrocada do modelo nacional-desenvolvimentista) e a crise social caracterizada pelo aumento da miséria e da marginalização (FAUSTO, 2001, p.218). Ao mesmo tempo, emergia no debate público nacional a demanda pelo retorno dos direitos políticos, fator que incentivou parte da sociedade brasileira a mobilizar-se de diferentes formas. Por um lado, houve o aumento da atuação dos sindicatos, como, por exemplo, com a organização da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Por outro, o movimento municipalista, representado pela Frente Municipalista Nacional, contou com a participação de mais de 3.000 prefeitos e vereadores que exigiam maiores recursos e obras para os governos locais. Além disso, ao quadro de efervescência política nacional somou-se o movimento de *Diretas Já!* em 1983, que mobilizou cerca de 6 milhões de pessoas nas ruas do país a pedir eleições diretas, contando com a participação de políticos, intelectuais e membros da classe artística (FAUSTO, 2001, p.222). Apesar da crescente pressão social, as eleições de 1984 permaneceram indiretas, porém os

candidatos civis da Aliança Democrática, Tancredo Neves, candidato à presidência, e José Sarney, como seu vice, contaram com amplo apoio popular. Em 15 de janeiro de 1985, a vitória de Tancredo e Sarney dava fim aos 21 anos de regime autoritário no país.

Renascida das cinzas, em 1981, o editorial da RSP expressava o desejo de renovação:

A Revista do Serviço Público ressurge inspirada pela consciência da crescente necessidade de manter a função pública em contato regular com análises objetivas, em linguagem acessível, dos grandes temas político-administrativos de nossa época. Trata-se, numa palavra, de contribuir para que o funcionalismo se beneficie dos melhores resultados de toda uma atividade intelectual, e notadamente universitária, voltada para a compreensão em profundidade da ação de governo e dos problemas por ela enfrentados. Com este propósito, procura-se reatar a tradição meritocrática que animou a fundação desta revista, ao ensejo da modernização do serviço público no Brasil consubstanciada, há quase meio século, no advento do DASP. Essa exigência meritocrática reclama, na atualidade, que o servidor público descortine horizontes científicos e humanísticos cada vez mais complexos e inter-relacionados, a fim de permanecer familiarizado com as principais inovações de nosso tempo (RSP, v.38, n.4, 1981)

Voltada diretamente para servir de veículo de informação para o servidor público, a revista tentou equilibrar a publicação de artigos acadêmicos e técnicos, com a divulgação interna dos atos do governo (KEINERT E VAZ, 1994a, p.20). No entanto, na análise do material produzido, nota-se claramente que prevaleceu o perfil de revista como magazine do Estado, sendo seu conteúdo mais folhetinesco que crítico ou científico, algo que se reflete inclusive em algumas das capas do período: fotos e imagens chamativas, excesso de manchetes e amplo espaço para divulgação das ações do governo. A falta de foco e a perda de uma linha editorial mais nítida seriam traços persistentes dos anos do período militar, o que tornava muito confuso o material publicado: ora artigos mais críticos, ora reportagens e entrevistas, e ora divulgação das ações cotidianas do Estado.

Ressurgida em um momento de debates democráticos, de definição de rumos e de reajustes políticos, a RSP também vivia momentos de reajustes e de experimentalismo, sendo mais frequentes a presença de artigos que se concentravam na proposição de novos instrumentos para a solução de problemas históricos na administração pública (como desestabilização financeira, insulamento burocrático, corrupção, centralização política etc). Algumas dessas propostas encontraram ressonância na própria Constituição Federal de 1988 (como transparência, descentralização e profissionalização meritocrática do serviço civil) (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010, p.57). *O Poder descentralizado - sugestão à constituinte; A garantia*

dos direitos sociais na Constituição; Informática – o computador torna a burocracia transparente; A cruzada da desburocratização no Brasil do cruzado; Estado não pode ser mero administrador de privilégios; Guerra aberta ao centralismo e ao dirigismo, os grandes vilões surgem como exemplos de títulos que sugeriam o processo de questionamento da ordem política e administrativa então presente e a busca irrefreada pela retomada de novos rumos, ao mesmo tempo em que revelavam a própria mutação que sofria a ciência da administração pública no Brasil.

Nesse sentido, é notória a expansão de temas relacionados à ciência política, os quais também se fundiam com os debates sobre administração pública. Para Keinert e Vaz, isso talvez possa ser explicado pelo crescente nível de contestação e organização social alcançado no período, onde as reivindicações eram exercidas de modo mais claro e aberto, algo que fazia com que se multiplicassem os canais de comunicação entre Estado e sociedade. Tais fatores enfraqueceram a ideia de Estado interventor, processo que foi plasmado nos programas do período, tais como o Programa de Desestatização e o Programa Nacional de Desburocratização, projetos que visavam à simplificação e à racionalização dos órgãos públicos, assim como fazia surgir a figura do cidadão-cliente (KEINERT; VAZ, 1994a, 19).

Dessa forma, não poderia ser diferente que os temas “reforma administrativa” e “organização política” representassem grande parte das preocupações presentes nos artigos, estando a palavra “Reforma” presente em pelo menos 11% dos títulos da produção do período. Ao mesmo tempo é possível identificar um aumento dos temas jurídicos, algo natural quando se vivia um período de amplo debate constitucional. A revista refletia, assim, as grandes preocupações sociais do momento, sendo nítida a ampliação de artigos sobre preservação ambiental e meio-ambiente (especialmente pela internacionalização da temática no momento e pela atuação de ambientalistas nacionais como Chico Mendes), o aumento de trabalhos sobre economia e comércio exterior (graças às crises econômicas e fiscais vividas à época), além disso retomou-se o estudo sobre experiências administrativas estrangeiras e expandiu-se o tema tecnologia. Apesar disso, a produção editorial ainda era insuficiente e confusa, sendo a menor de todos os períodos. Os articulistas restringiam-se a uma burocracia técnica vinculada ao governo federal (o famoso “executivo de Estado”), além de juristas, representantes da academia e indivíduos de qualificação intelectual reconhecida. Em relação ao total da produção, que foi o mais baixo entre todos os períodos, a presença de pelo menos 20 mulheres autoras de artigos confirma uma retomada da diversidade de gênero nos quadros públicos

nesta década.

Interessante notar que nesta etapa histórica a RSP via-se a si própria como instrumento de modernização e de apoio nas reformas, orientada a publicar e difundir as teorias administrativas mais recentes, entendendo-se a si mesma como parte integrante e partícipe destes tempos de reajustes democráticos e de rumo a uma nova proposta de futuro. A revista passou para a responsabilidade da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep), instituída em dezembro de 1980. A Funcep tinha por objetivo promover a valorização e a dignificação da função pública e do servidor público, fortalecer o instituto do mérito (tanto para ingresso como para acesso a funções superiores da administração pública), e realizar estudos e pesquisas de interesse para a formulação da política de pessoal civil. Editada pela Funcep desde 1981, a RSP passou a publicar artigos que propagavam o papel emblemático dessa fundação: *Funcep – um lema, um propósito: servidor bem formado, serviço bem executado; A Funcep e a Nova República; Funcep pronta para o desafio; Funcep – centro de difusão e reforma*, entre outros. Em meados da década de 1980, os artigos e as notícias publicadas na revista passaram a focar na apresentação daquela instituição que seria o braço de apoio da Funcep, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Desde 1982 se propunha a criação de uma escola de governo que promovesse a formação e a qualificação de quadros de nível superior, com a missão de modernizar e tornar eficiente a administração pública federal, tal como constava no relatório do embaixador Sérgio Paulo Rouanet. O relatório Rouanet ganhou grande projeção dentro das discussões sobre os novos rumos administrativos do período, uma vez que o embaixador concluía em seu diagnóstico a necessidade de interligar seleção, formação e progressão funcional, sugerindo a criação de uma carreira ou cargos de natureza especial para o exercício de atividades de direção, supervisão e assessoramento nos escalões superiores da burocracia como meio de solucionar a alocação dos “funcionários polivalentes” que a futura escola formaria (Vf. ROUANET, 2005).

Assim, instituída em 1986 e imbuída da mesma missão reformadora da Funcep, além de se apoiar no modelo da *École Nationale d'Administration (ENA)*, da França, a escola surgia sob égide de objetivos ambiciosos e de expectativas elevadas no que se refere à formação de administradores para a esfera pública federal, tal como sugerem os títulos dos artigos: *O concurso da Enap – o primeiro passo de uma revolução; Enap – resgate do modelo brasileiro de administração pública*; e talvez o título

mais sugestivo de todos, *Enap: aqui se constroem aprendizes de estadistas*. No mesmo ano em que o projeto Enap assumia contornos mais claros, o DASP, órgão que há muito perdera suas prerrogativas no que concerne à formação e capacitação dos quadros públicos, seria finalmente extinto. Posteriormente, em dezembro de 1990, a Lei n.8.140 extinguiu também a Funcep, fusionando suas ações às da Enap, ocorrendo em seguida a criação da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). No entanto, tal entusiasmo com as novas missões exigidas pelo Estado não foram suficientes para manter a RSP em circulação, sendo novamente suspensa em 1989 até o ano de 1994.

Quadro 4 - Análise editorial da RSP durante a abertura democrática (1981-1989)

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articelistas	Público-Alvo
Pálido ressurgimento da RSP	Difuso, diverso e controvertido Em teoria, propõe um perfil analítico-científico. De fato, atua como folheto de propaganda das ações cotidianas do Estado	Mescla de perfil científico com informativo	Burocracia técnica (Executivos de Estado), intelectuais e acadêmicos	Funcionalismo público
Estado em amplo processo de experimentação e em busca de orientação para resolver problemas urgentes com vistas à criação de novos rumos políticos	Publicação impressa, em língua portuguesa e periodicidade oscilante (ora semestral e ora trimestral)	Principais <i>foci</i> : Ciência Administrativa (37,2%) Ciência Jurídica (18%)	Retomada da participação feminina	
Suspensa em 1990	Passou a ser editada pela Funcep	Principais <i>loci</i> : Estruturação do Estado (42,8%): organização política, reforma administrativa Economia (19,6%): comércio exterior e tecnologia Políticas setoriais (12,8%): política ambiental		

Fonte: Elaborado pelas autoras

Gráfico 8 - Análise percentual dos *foci* de estudo durante a Nova República (1981-1989)

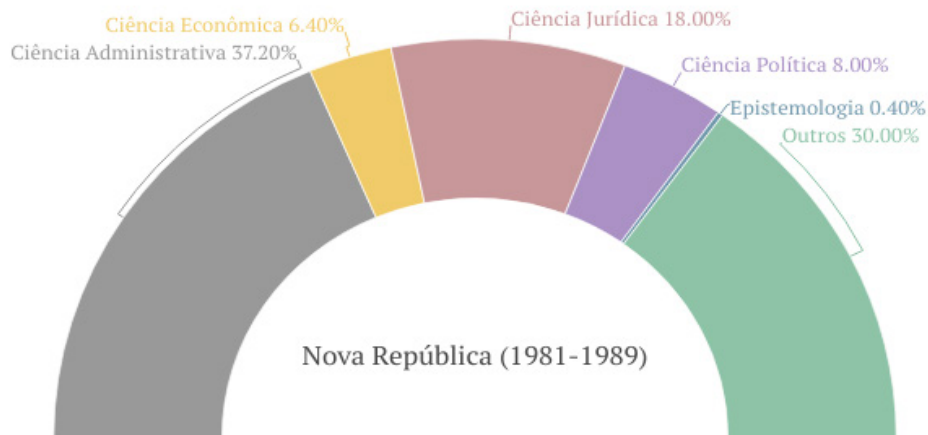
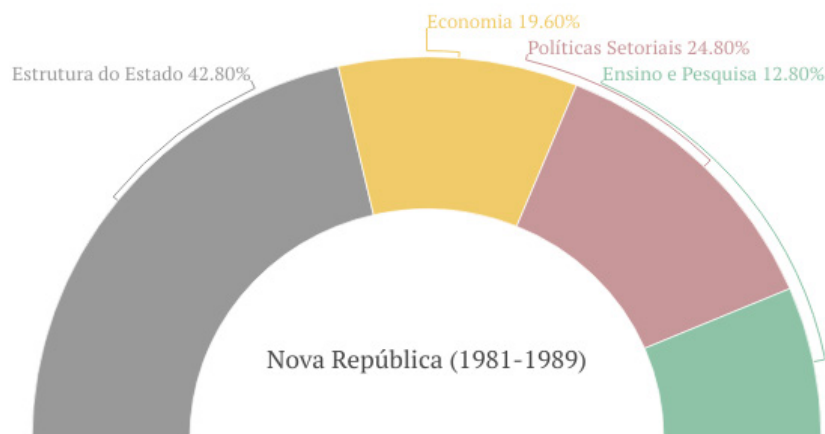


Gráfico 9 - Análise percentual dos *loci* de estudo durante a Nova República (1981-1989)



Fonte dos gráficos 8 e 9: Keinert e Vaz, 1994a.

• REPÚBLICA CONTEMPORÂNEA (1994 – 2021): RSP E A RETOMADA DE RUMOS

Torna-se um desafio sintetizar os últimos 27 anos da administração pública e seus reflexos nas edições da RSP, uma vez que, em termos governamentais, o Estado brasileiro viu a passagem de diferentes correntes políticas que se alternaram no poder, algo próprio da natureza democrática do seu regime. No entanto, em termos editoriais é possível afirmar que entre 1994 e 1995, momento em que a RSP voltou a ser publicada, a revista ainda estava impregnada do caráter informacional-difuso,

herança da etapa editorial anterior, algo que afetou até mesmo sua periodicidade (foi quadrimestral e semestral no período). A partir de 1996 a revista assumiu definitivamente um perfil editorial de tendência mais crítica, analítica e científica, a qual se preserva até os dias de hoje, e, desde 1998, passou a ser publicada a cada trimestre regularmente. Além disso, neste período, além das quatro edições regulares também se passou a publicar edições especiais, algo que não acontecia desde 1949 (ano em que se celebrou os 100 anos de Ruy Barbosa em uma edição comemorativa), bem como passou a publicar edições inteiras em língua inglesa, demonstrando tanto o alto grau de profissionalização de sua burocracia, como sua internacionalização e o maior alcance da revista. Muita desta regularidade na produção editorial deve-se à maior estabilidade da máquina administrativa e do próprio regime democrático, conquistas importantes diante de um mundo globalizado e em constante mutação. O início dos anos 1990 viu o aceleração das transformações tecnocientíficas, a integração mundial dos mercados e dos sistemas de produção (especialmente após o fim da União Soviética) e a consolidação da ideia de uma sociedade da informação, termo cunhado pelo sociólogo Daniel Bell, onde a expansão da comunicação por meios mais ágeis facilitou o intercâmbio de conhecimentos e a capacidade de re/produção dos mesmos (Vf. BELL, 1978). Obviamente, a reforma do Estado tornou-se objetivo central em boa parte do hemisfério Ocidental, e, como não poderia ser diferente, atingiu também o Brasil. No entanto, inicialmente, segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, a transição democrática significou, no plano administrativo, a retomada dos ideais burocráticos clássicos dos anos 1930, algo que foi sacramentado na Constituição de 1988, a qual assentou uma administração pública centralizada, hierárquica, rígida e sem dar prioridade à administração indireta. Em consequência, a crise administrativa somada às crises social, econômica, fiscal e política, legadas da década de 1980, surgiram com toda a força diante da incapacidade do Estado de extirpar as práticas patrimonialistas e clientelistas de sua administração (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 8-12).

É fato que o tema reforma administrativa ganhou força em países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, que ainda nos anos 1980 impulsionaram uma revolução em suas práticas de gestão rumo a uma administração pública gerencial, a qual era baseada na descentralização política e administrativa (administradores públicos como gerentes autônomos), no menor grau de hierarquias dentro organizações, no pressuposto da confiança limitada, no controle por resultados dos processos administrativos e na administração voltada para

o atendimento ao cidadão (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12). Entretanto, seria somente no governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que o tema se tornaria o centro das reflexões sobre os novos rumos do Estado. Desse modo, é interessante notar que debates sobre a implantação de tal reforma encontraram ampla ressonância nos artigos da RSP a partir de 1994, fazendo com que os *foci* ciência administrativa, ciência política e outros parecessem faces integrantes de um mesmo fenômeno, sendo simultaneamente discutidos, algo que se evidencia no equilíbrio percentual entre eles, respectivamente, 27,66%, 22,47% e 26,06%. Nota-se, assim, que em termos de perspectiva teórica, os temas das ciências administrativas imiscuíram-se com as ciências políticas, fazendo com que o tema administração pública fosse praticamente indissociável dos debates políticos e epistemológicos ao longo de todo período, caracterizando, portanto, a multidisciplinariedade como marca desta etapa histórica.

Tal equilíbrio também segue nos *loci* analisados. Por exemplo, no *locus* Estruturação do Estado, os temas organização administrativa, orçamento/finanças, reforma administrativa, organização política e gestão do conhecimento aparecem bastante balanceados, com média de 42,8 artigos produzidos sobre o tema. Por outro lado, os *loci* funcionalismo público, planejamento e experiências internacionais também surgem equilibrados, com média de 74,6 artigos produzidos sobre a temática no período total. Causa interesse notar que os termos “planejamento/gestão” e “reforma” aparecem, respectivamente, em 9,6% e 14,7% nos títulos da produção de todo o período (eram comuns títulos como: *O novo Estado – gestão e governabilidade*; *A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo*; *La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa*; *Uma nova gestão pública para a América Latina*; *A nova gerência pública*; *Burocracia e revolução gerencial*; *Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea*; *O que a nova governança vai significar para o governo federal?*; *Uma gerência pública para os novos tempos*, etc). Surge como um indicador relevante o fato de que estão entre os artigos mais citados e mais lidos de toda a história da RSP os textos de autoria de Bresser-Pereira, ex-ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (1995-1998). *Da administração pública burocrática à gerencial e Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*, respectivamente de 1996 e 1998, são artigos que se caracterizam por explicar o contexto de tensão do período, por analisar historicamente as reformas administrativas prévias pelas quais passou o país, assim como por esclarecer os horizontes futuros que seriam possíveis com a

implementação da reforma gerencial.

Consequentemente, a tônica analítico-crítica presente nos textos de Bresser-Pereira simboliza na história da RSP uma nova tomada de rumos na sua linha editorial, que assume definitivamente o perfil de periódico científico destinado a fomentar a reflexão e o debate sobre a administração pública no país. Ao estimular estudos, ensaios e pesquisas em torno do tema de políticas públicas e gestão governamental, em todas as fases (elaboração, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação, levando-se em conta o esquema definido por Michael Howlett e M. Ramesh)¹¹ e em todas as esferas (estadual, municipal e federal), a RSP manteve-se fiel à ideia projetada nos anos de 1930, que seria a de servir de mecanismo para a disseminação de conceitos, metodologias e boas práticas no âmbito da esfera pública. Ao mesmo tempo, a revista continua a atuar como instrumento de orientação aos servidores públicos, porém englobando na atualidade não só especialistas, acadêmicos, pesquisadores, professores e estudantes dos cursos de ciência política e administração, membros da comunidade de praticantes, mas também interessados no tema, ou seja, toda a sociedade, ampliando-se assim, definitivamente, o perfil de seu público-leitor. Soma-se a isso o fato de que a publicação, desde 2018, passou a ser somente virtual, não mais impressa, passando a oferecer acesso livre, imediato e gratuito a todo seu conteúdo (inclusive às edições históricas até 1937), sob o princípio da democratização do conhecimento. Ao manter um variado número de membros participando do Conselho Editorial e do Corpo Editorial Científico, formados tanto por acadêmicos brasileiros como estrangeiros, e por guiar-se pelo princípio da isonomia no processo editorial, por meio da avaliação pelos pares e seguindo as normas de revisão por sistema duplo cego (*blind review*), a revista moveu-se em direção definitiva ao perfil científico de revistas congêneres, fazendo parte de importantes indexadores e diretórios de pesquisa e obtendo boa pontuação no sistema Qualis/Capes.

Talvez isso explique o perfil diversificado de grande parte dos articulistas, tanto originado das próprias carreiras de Estado, principalmente de servidores com alta formação técnica como também das mais diversas carreiras em todas as esferas

¹¹ Há um longo debate na Ciência Política sobre o ciclo de criação de políticas públicas. Esta pesquisa optou por adotar o sistema elaborado por Michael Howlett e M. Ramesh que, em seu livro *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, conseguiram sintetizar o processo de elaboração de uma política pública em apenas cinco fases: a elaboração ou definição de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação. A objetividade desse esquema explicativo permite visualizar com mais clareza as diferentes fases do ciclo de criação de uma política pública. Ver HOWLETT e RAMESH, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems* (1995).

de governo, além de ser ampla a participação de acadêmicos e pesquisadores dispersos nos mais relevantes centros de investigação superior do país e do estrangeiro. Essa diversidade no perfil dos articulistas também é um indicador relevante do ressurgimento de artigos comparativos entre a realidade brasileira com a de países estrangeiros (algo que representa 9% de toda a produção do período). Como consequência, houve uma natural internacionalização da revista, que passou a integrar em suas edições a participação de articulistas internacionais ligados a universidades, agências públicas e privadas, organizações não-governamentais e também centros superiores de investigação em ciências políticas, sociológicas e de administração pública, fomentando uma relevante produção de artigos em língua estrangeira.

Cabe mencionar ainda, a retomada e expansão de articulistas mulheres, uma vez que o país não passaria imune às transformações sociais sobre a questão de gênero e sobre as tendências de emancipação feminina das últimas décadas. A partir de 1994, tornou-se bastante significativo o salto no número de mulheres articulistas (de 20 no período anterior para o total de 474 em 2021), ainda que a participação masculina continue sendo mais expressiva: 59,8%, em relação a 40,17% de mulheres sobre a produção total do período; e 80,83% a 19,17%, em relação à produção total da revista. No entanto, cabe destacar que, nas últimas décadas, a revista contou também com a presença feminina nos cargos de editor-chefe e editor-adjunto, dados que expressam a mutação da própria burocracia nacional e dos papéis sociais atribuídos aos gêneros na contemporaneidade. Esse dado talvez explique o aumento de pautas de políticas de gênero e maiores debates sobre a participação feminina nas políticas públicas nacionais, ainda que tais discussões careçam de maiores estudos (representam somente 1,06% do total dos artigos no período).

Tal fator surge como um reflexo próprio da administração pública gerencial, que está baseada na concepção de um Estado e de uma sociedade democrática e plural, algo que transparece sobretudo na ampliação do *locus* “política social”, fenômeno empírico que se viu bastante refletido nas páginas da RSP, sobretudo, no período de 2003 a 2015, anos dos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Nesta etapa, as reflexões sobre as políticas públicas ganharam maior destaque nas páginas da revista, especialmente no que se refere à análise do programa Bolsa Família, sendo frequentes títulos como: *A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do programa Bolsa Família*; *Avaliação da integração*

do programa de erradicação do trabalho infantil ao programa Bolsa Família; Programa Bolsa Família – descentralização, centralização ou gestão em redes?; Intersetorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família, entre outros.

Nesta etapa, retomam-se algumas das discussões do período de reabertura democrática, como as políticas educacionais (em todos os seus níveis: básico, médio e superior), assim como há um incremento de debates sobre questões culturais, saúde e previdência, e, pela primeira vez na história da revista, se discute a questão de raça (a qual representa, todavia, somente 0,30% da produção total do período, tema que exige maiores pesquisas e estudos). Por outro lado, a RSP também discutiu o papel do neoliberalismo e de suas propostas de redução do papel do Estado no controle da economia, a questão das privatizações e do Estado mínimo, além de outras formas de relações Estado-sociedade, como por exemplo, setores de serviços estatais não exclusivos, sendo possível o controle misto, tanto pelo mercado e pelo Estado, como também, pela sociedade. Debates que influenciaram diretamente a produção de artigos sobre organização econômica, comércio exterior, setor privado, política industrial, política energética, sistema financeiro e política tecnológica no período (representando 7,8%, do total da produção). A partir de 2019, destaca-se também o aumento de debates sobre reforma fiscal, gestão financeira, compras e contratações, desempenho orçamentário, entre outros, representando um aumento de 37,7% de trabalhos sobre o tema em todo o período.

Nesta etapa histórica, tanto a RSP firma-se como referência importante para o estudo da administração pública e do serviço público, como a própria Enap passa a ser reconhecida como modelo referencial de escola de governo, tanto no Brasil como no exterior, contribuindo ambas na formação e na consolidação dos quadros da burocracia nacional. Ou seja, assim como em 1930, quando a RSP se confundia com o DASP, atualmente a revista é indissociável da Enap e da sua missão de disseminadora de conhecimentos e reflexões sobre Estado, serviço e políticas públicas, além de técnicas inovadoras de gestão. Isso se torna claro na quantidade expressiva de artigos que discutem o papel das escolas de governo e da necessidade de capacitação dos servidores públicos, seja por meio de análises teórico-metodológicas, ou mesmo em artigos críticos, representando 16% do total das produções do período. A edição especial da revista intitulada *Três décadas de Enap e de Escolas de Governo*, publicada em 2019, representa um material relevante na história da administração pública uma vez que, por meio da RSP e de seus artigos,

foi possível refletir sobre o papel da Enap como escola de governo, suas funções e sua própria atuação na sociedade, assim como se identificaram possibilidades, desafios e caminhos de inovação.

Cabe ressaltar, ainda, que a tradição de publicar edições especiais se consolidou neste período, momento em que foram publicadas mais de onze edições especiais,¹² em que se analisaram temas mais relevantes para o Estado nos últimos anos. Nesse sentido, é importante por em relevo o papel da RSP como periódico de utilidade pública, servindo de mecanismo de informação rápida e efetiva, como por exemplo, com o lançamento da edição especial sobre a Covid-19, publicada ainda durante o calor das tensões, da falta de dados sobre a doença e da efervescência dos debates políticos, sanitários, econômicos e administrativos sobre a pandemia global no ano de 2020. Temas como teletrabalho, transformação administrativa, participação cidadã e governo digital ganharam cada vez mais espaço diante das mutações tecnológicas e sociais impulsadas pela crise sanitária.

Dessa forma, servindo não somente ao Estado, ao setor público e seus servidores, mas também à sociedade, a RSP circulou durante 85 anos adaptando-se e reajustando-se aos mais diferentes tempos e contextos do Estado, ora mais ativa e ora mais frágil, sem contudo perder de vista sua missão de ser um periódico voltado para a disseminação de conhecimentos em matéria técnica, relacionados à gestão governamental e políticas públicas, como também destinada a difundir artigos de caráter científico, ao privilegiar a publicação de textos de conteúdo acadêmico e crítico. Por fim, fica claro que, ao longo de sua trajetória, a RSP primou por estimular a reflexão sobre o papel do Estado, sua atuação social, assim como em fomentar desenvolvimento do serviço e dos servidores públicos, servindo como referencial teórico para o estudo da administração pública no Brasil.

¹² Além da edição especial sobre o centenário de Ruy Barbosa em 1949, a RSP já publicou edições específicas sobre os temas: o papel do Estado e gestão pública no século 21; capacidade política; governança; escolha pública; regulação; inovação e modernização administrativa, entre outros temas.

Quadro 5 - Análise editorial da RSP durante a República Contemporânea (1994-2021)

Cenário	Perfil editorial	Artigos	Articelistas	Público-Alvo
RSP em plena maturidade, expansão e internacionalização	Alinhado com as revistas científicas congêneres, de perfil internacional, assume definitivamente um caráter analítico-crítico Perfil multidisciplinar: Ciência administrativa, política e outros temas se imiscuem	Perfil definitivamente crítico-analítico, demonstrando alto grau de profissionalização e sofisticação da burocracia nacional	Perfil diverso e variado: alta burocracia, diversas carreiras técnicas, acadêmicos e pesquisadores, comunidade de praticantes dispersos nos mais relevantes centros de investigação superior do país e do estrangeiro, além de articulistas internacionais	Diverso: própria burocracia, academia, comunidade de praticantes e a sociedade como um todo
Estado pensa a si mesmo, promove e difunde conhecimento, e promove soluções	Publicação virtual, em língua portuguesa, com algumas edições em língua inglesa, e alguns artigos em espanhol Periodicidade passa a ser regular (trimestral), publicação de edições especiais sobre temas em voga na esfera federal	Principais <i>foci</i> : Equilíbrio entre: Ciência Administrativa (27,66%), Ciência Política (22,47%) e outros (26,06%)	Consolidação da participação feminina no papel de articulistas de perfil crítico-analítico, integrando, inclusive, o corpo editorial da revista (editoras-chefes e editoras-adjuntas)	
Publicação retomada em 1996	Passou a ser editada pela Enap	Principais <i>loci</i> : Estrutura do Estado (63,16%): funcionalismo público, planejamento e experiências internacionais Políticas Setoriais (20,61%): saúde e previdência, educação e políticas sociais Ensino e Pesquisa (8,38%): análise teórico-conceitual		

Fonte: elaborado pelas autoras.

Gráfico 10 - Análise percentual dos *foci* de estudo durante a República Contemporânea (1994-2021)

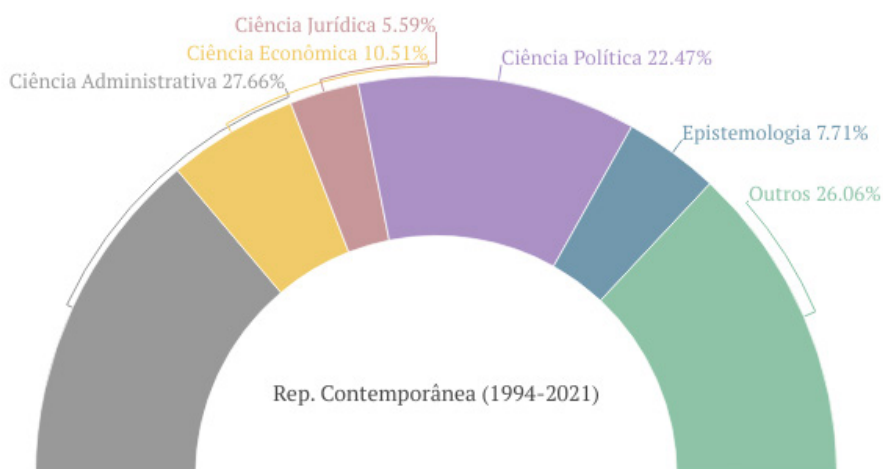
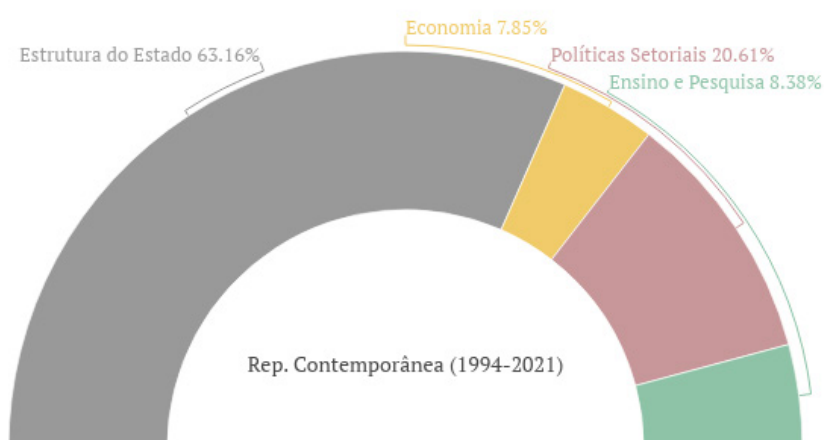


Gráfico 11 - Análise percentual dos *loci* de estudo durante a República Contemporânea (1994-2021)



Fonte dos gráficos 10 e 11: elaborados pelas autoras.

REFLEXÕES FINAIS

É possível entender a criação da RSP como um marco histórico na inovação e na disseminação de boas práticas administrativas no contexto das primeiras ondas reformistas do Estado brasileiro. Isso se dá porque foi uma das primeiras publicações federais direcionada à formação de servidores e à discussão sobre as melhores técnicas de gestão, tendo por objetivo a racionalização e a eficiência do serviço público nacional. Seus mais de 4.650 textos e suas mais de 434 edições refletem os momentos de câmbios, ajustes e reajustes do Estado, sua adaptação aos tempos de turbulência tanto no país como no mundo, bem como a busca de soluções e os processos de inovação político-administrativos pelos quais passou o país em mais de oito décadas. Passaram por suas páginas alguns dos mais ilustres pensadores nacionais como Antônio Houaiss, Alberto Guerreiro Ramos, Beatriz Wahrlich, Carlos Drummond de Andrade, Celso Furtado, Celso Antônio Bandeira de Mello, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Miguel Reale, Otto Maria Carpeaux, Roberto de Oliveira Campos entre outras grandes personalidades da administração pública nacional. Além disso, foram discutidos alguns dos mais importantes assuntos políticos e de gestão em voga em âmbito nacional, fazendo com que a RSP figurasse como periódico relevante para a consolidação da ciência administrativa e, principalmente, da administração pública no país.

Em pleno século 21, a RSP se modernizou e buscou se adaptar às novas demandas temáticas e tecnológicas surgidas no cenário nacional, sem, contudo, perder sua missão original: disseminar conhecimentos em matéria técnica, relacionados à gestão governamental e políticas públicas, assim como difundir artigos de caráter científico, ao publicar trabalhos acadêmicos e teórico-críticos. Ao longo de seus 85 anos, a RSP e seus artigos figuram como patrimônio público, memória coletiva das grandes transformações gerenciais e políticas no cenário da administração pública brasileira, sendo suas edições históricas material indispensável para a investigação acadêmica e para o conhecimento da trajetória da gestão pública nacional. Por outro lado, há muitos temas que carecem de maiores estudos (como pautas raciais, de gênero, meio-ambiente e sustentabilidade, por exemplo) e que podem encontrar nas páginas da RSP espaço para discussão sobre as oportunidades e desafios para a gestão pública do século 21.

Por fim, apoiada na ideia de documento-monumento, sintetizada pelo historiador Jacques Le Goff, é importante entender que as páginas da RSP não

são inócuas, resultam do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária e involuntariamente – determinada imagem de si próprias, sendo por isso o resultado consciente ou inconsciente das sociedades que as produziram (LE GOFF, 1996, p.538). Cabe, pois, aos analistas do presente, compreender as estruturas nas quais elas foram construídas, a fim de perscrutar as condições de sua produção, lugar em que encontrarão o sentido de si próprias.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTTI, Paula; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: Em ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; PACHECO, Regina Silva. *Burocracia e política no Brasil – desafios para a ordem democrática no século XXI*. São Paulo: Editora FGV, 2010.
- BELL, Daniel. *O advento da sociedade industrial: uma tentativa de previsão social*. São Paulo: Cultrix, 1978.
- BHERING, Marcos Jungmann. Positivismo e modernização: políticas e institutos científicos de agricultura no Brasil (1909-1935). Dissertação de mestrado em História das Ciências na Casa de Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro, 2008.
- BRASIL, Felipe Gonçalves; CEPÊDA, Vera Alves; MEDEIROS, Tiago Batista. O DASP e a formação de um pensamento político-administrativo na década de 1930 no Brasil. *Temas da Administração Pública*, v.9, n.1, 2014, p.1-21, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/125197>. Acesso: 10 de junho de 2022.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v.49, n.1, 1998.
- _____. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v.47, n.1, 1996.
- CHASTAIN, Andra B.; LOREK, Timothy w. *Itineraries of expertise – Science, technology and the environment in Latin America's long Cold War*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2020.
- FAUSTO, Bóris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2001.
- FORJAZ, Maria Cecília Spina. Industrialização, Estado e sociedade no Brasil (1930-1945). *Revista de Administração de Empresas*, v.24, n.3, p.35-46, 1984, Rio de Janeiro.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, R. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- KEINERT, Tânia Mezzomo e VAZ, José Carlos. Histórico da RSP: A Revista do Serviço Público no Pensamento Administrativo Brasileiro (1937-1989). *Revista do Serviço Público*, v.45, n.1, p.9-41, 1994.
- _____. A história da Revista do Serviço Público a partir da análise dos seus editoriais. *Revista do Serviço Público*, v.45, n.2, p.9-43, 1994.
- LATHAM, Michael. *Modernization as Ideology – American Social Science and “Nation Building” in the Kennedy Era*. University of North Carolina Press, 2000.


- LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Campinas: Editora Unicamp, 1996.
- LOPES, Luís Simões. A viagem do sr. Luís Simões Lopes aos Estados Unidos. *Revista do Serviço Público*, v.2, n.1-2, p.101-103, 1939.
- MELLO E SOUZA, Nelson. Reforma administrativa no Brasil – um debate interminável, *Revista de Administração Pública*, v.28, n.1, p.54-70, 1994.
- MULHER500. Disponível em: <http://www.mulher500.org.br/>. Acesso: 10 de junho de 2022.
- ROCHA, Carolina da Cunha. *Cultivando el Estado, sembrando el progreso: el Ministerio de Agricultura y la formación de la tecnocracia agraria de Brasil (1930-1955)*. 2021. Tese de Doutorado em História, El Colegio de México, 2021.
- ROUANET, Sérgio Paulo. *Criação de uma Escola Superior de Administração Pública*. Brasília: Enap, 2005.
- SANTOS, Wanderlei Guilherme. A elite invisível: explorações sobre a tecnocracia federal brasileira. *Revista do Serviço Público*, v.67, n.3, p.463-482, 2016.
- WAHRlich, Beatriz M. de Souza. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas – uma apreciação geral. *Revista de Administração Pública*, v.18, n.1, p.49-59, 1984.

Carolina da Cunha Rocha

 <https://orcid.org/0000-0002-4576-7008>

Doutora em História por El Colegio de México e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB). Editora-Adjunta da Revista do Serviço Público (RSP).
carolina.rocha@enap.gov.br

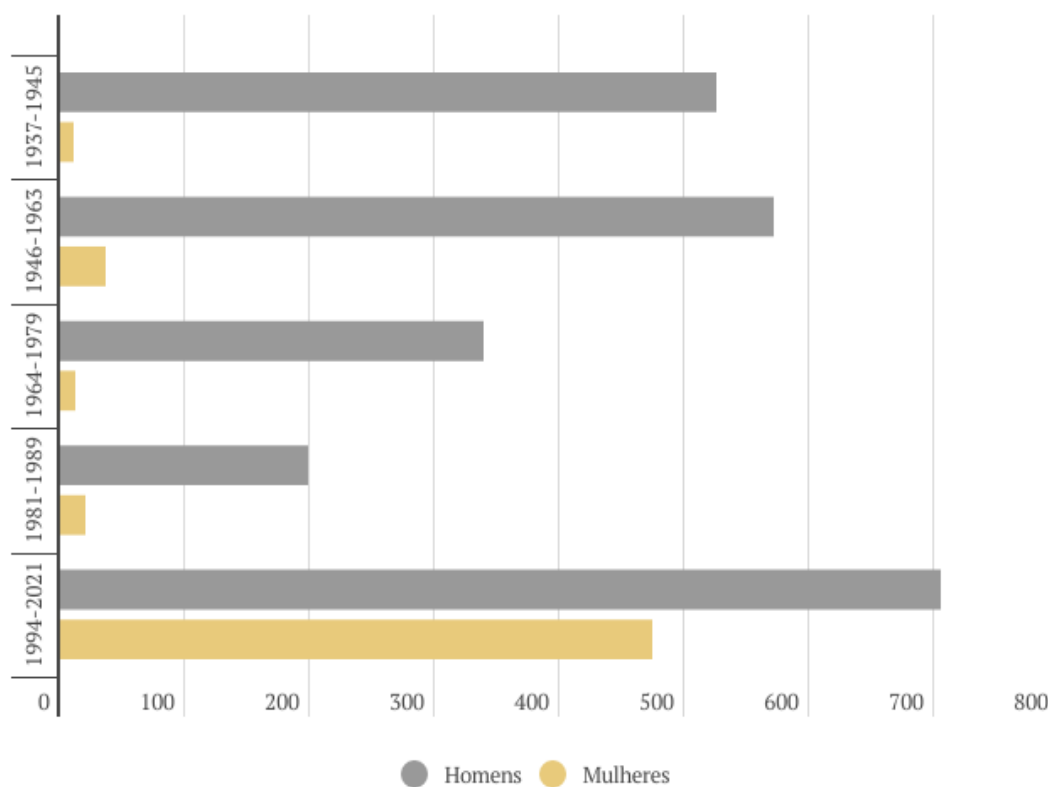
Mila Lopes Mesquita

 <http://orcid.org/0000-0001-6789-9389>

Bacharel em Administração pela UPIS - Faculdades Integradas. Pós-graduanda em Neurociência e Comportamento Humano pela Universidade La Salle (Unilasalle). Editora-Adjunta da Revista do Serviço Público (RSP).
mila.mesquita@enap.gov.br

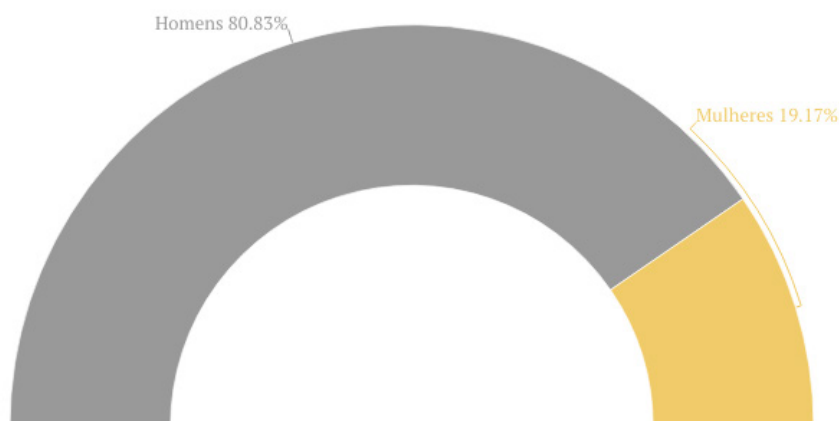
APÊNDICE

Gráfico 12 - Proporção de articulistas homens e mulheres entre 1937 e 2021



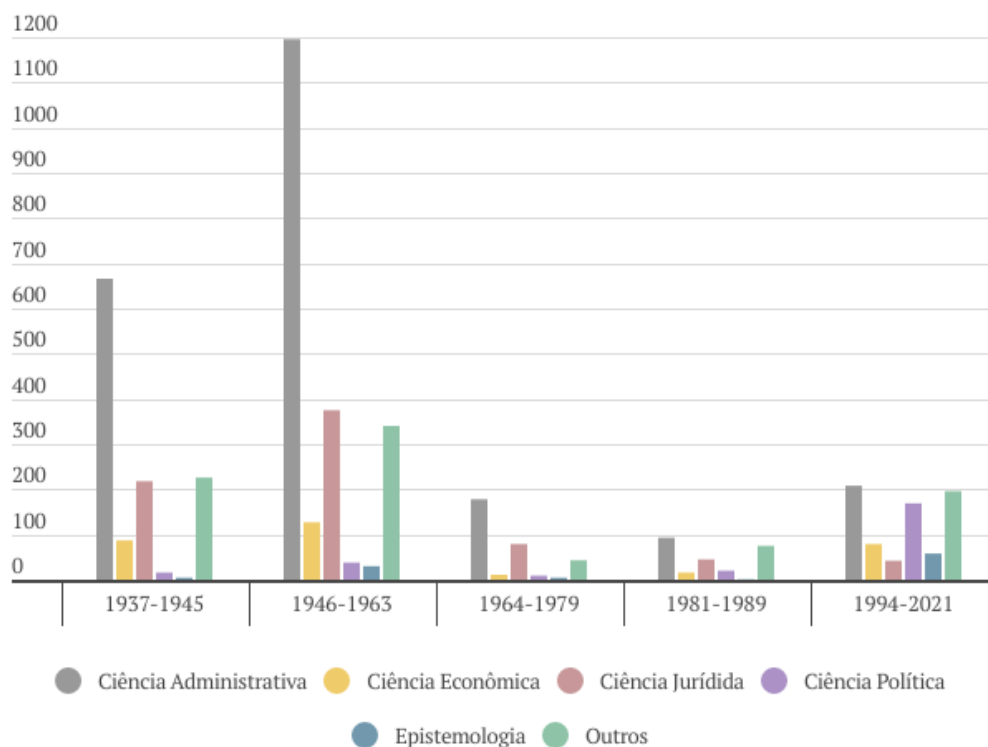
Fonte: elaborado pelas autoras

Gráfico 13 - Percentagem total de homens e mulheres articulistas (1937-2021)



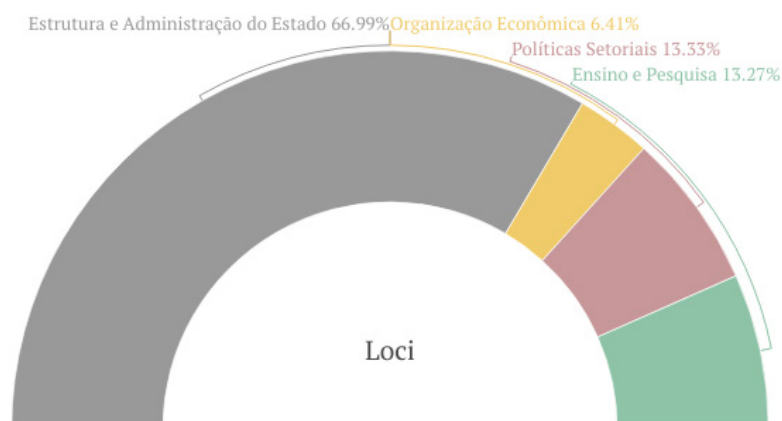
Fonte: elaborado pelas autoras.

Gráfico 14 - Distribuição total dos *foci* (1937-2021)



Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

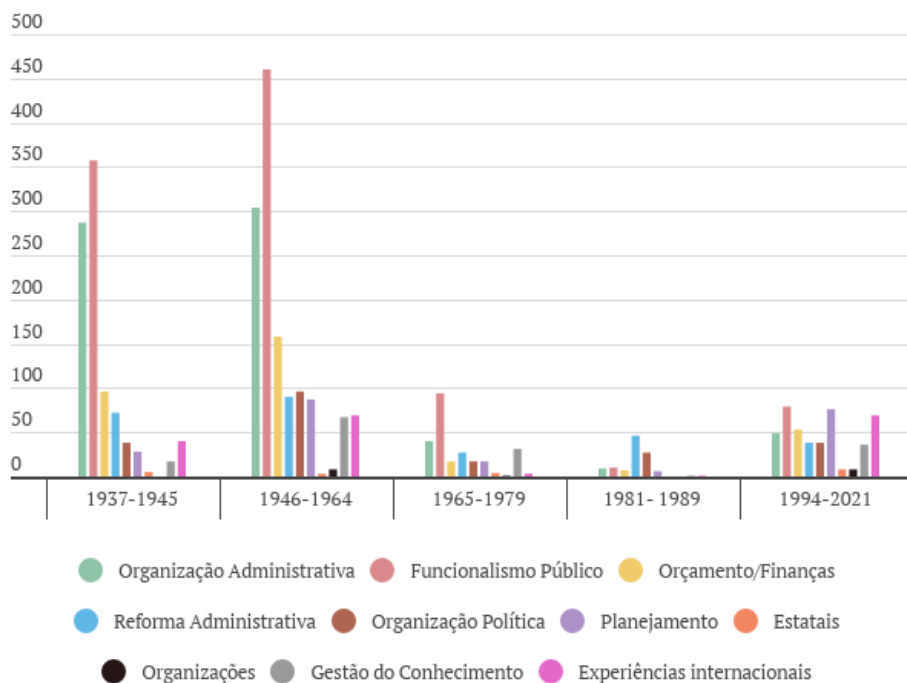
Gráfico 15 - Distribuição total dos *loci* (1937-2021)



Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

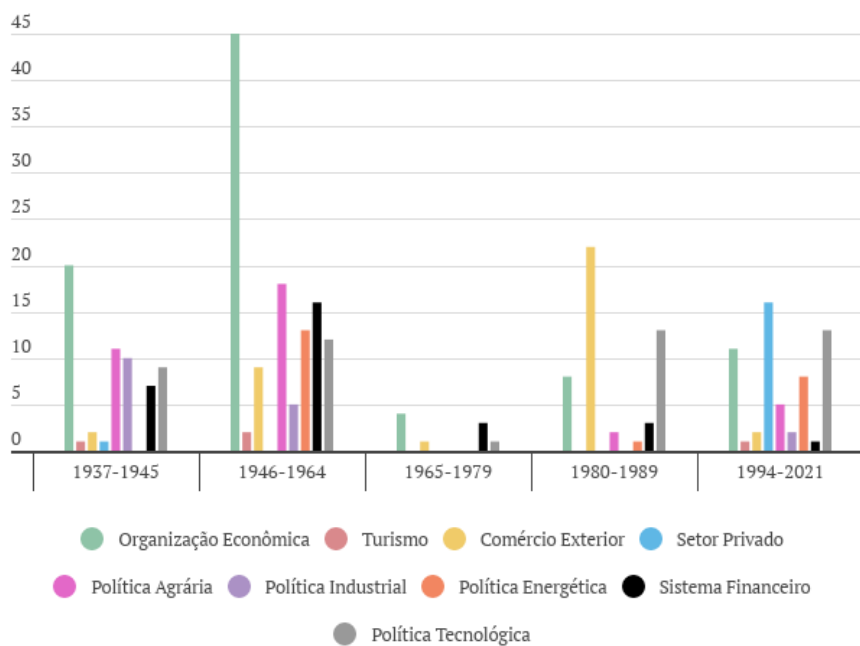
Gráfico 16 - Distribuição total dos *loci* por período e tema principal (1937-2021)

Estrutura e Administração do Estado



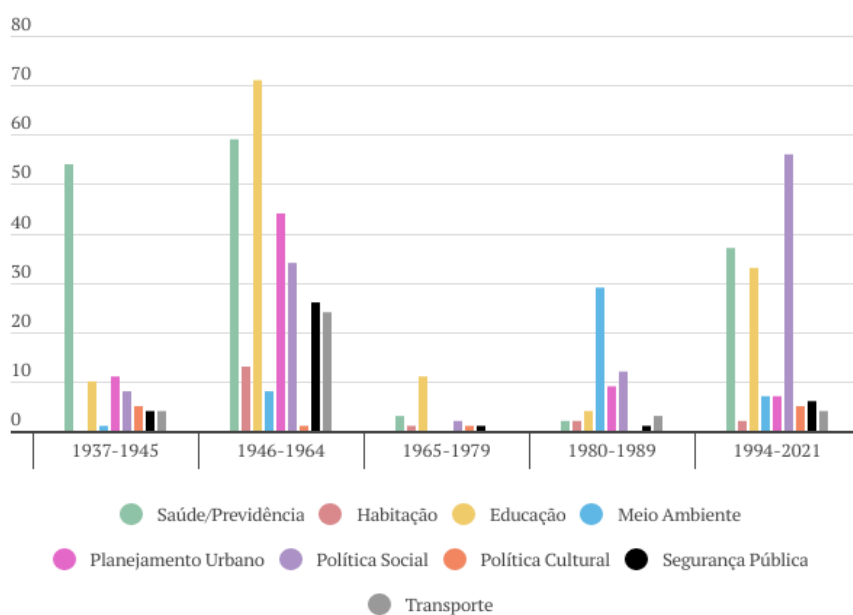
Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

Economia



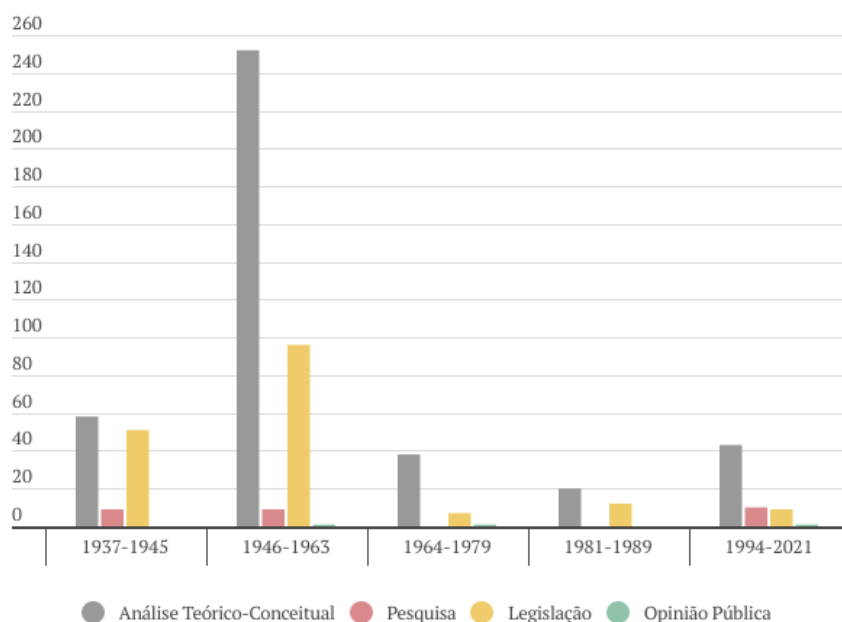
Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

Políticas setoriais



Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

Ensino e Pesquisa



Fonte: elaborado pelas autoras, com integração dos dados obtidos por Keinert e Vaz.

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA À GERENCIAL



Foto: Naiara Pontes

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Este artigo analisa os aspectos essenciais da reforma administrativa do Estado que está sendo proposta pelo Governo Fernando Henrique Cardoso. Como resposta à crise do Estado e ao processo de globalização da economia mundial, essa proposta visa fundamentalmente implantar uma administração do tipo gerencial no setor público brasileiro, em contraposição a uma administração do tipo burocrática, atualmente predominante. No texto, faz-se uma análise da crise da administração pública burocrática brasileira e são definidas as linhas mestras para a implantação da administração pública gerencial, fundamental para responder à redefinição das funções do Estado. Finalmente, relacionam-se as ações realizadas pelo Estado, que podem ser divididas em quatro tipos — núcleo estratégico, atividades exclusivas de Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção para o mercado — com três tipos de propriedade. Os primeiros dois tipos de ações estão relacionados à propriedade pública estatal; o terceiro tipo de ação, à propriedade pública não-estatal; e o quarto tipo de ação, à propriedade privada.

Palavras-chave: administração pública, reforma gerencial, administração burocrática

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BUROCRÁTICA A LA GERENCIAL

El artículo hace un estudio de los aspectos esenciales de la reforma administrativa que ha sido elegido por el Gobierno de Fernando Henrique Cardoso. En contestación a la crisis del Estado y al proceso de globalización de la economía mundial, el proyecto intenta, fundamentalmente, constituir una administración gerencial en el sector público brasileño, en contraposición a una administración burocrática, todavía prevaleciente. En el texto, se hace una investigación de la crisis de la administración pública brasileña y son definidas las líneas maestras a la implantación de la administración pública gerencial, fundamental a una nueva determinación de las funciones del Estado. Al final, se hace una relación entre las acciones del Estado, que pueden ser divididas en cuatro tipos — núcleo estratégico, actividades exclusivas del Estado, actividades sociales competitivas o no exclusivas, y producción hacia al mercado — y tres tipos de propiedades. Las dos primeras acciones están relacionadas a la propiedad pública estatal, la tercera a la propiedad pública no estatal, y la última a la propiedad privada.

Keywords: administración pública, reforma gerencial, administración burocrática

FROM BUREAUCRATIC TO MANAGERIAL PUBLIC ADMINISTRATION

This paper deals with essential issues of the State Reform Project proposed by the Government of Fernando Henrique Cardoso. This project is the response to the State crisis and also to the world globalization processes. It aims to transform the bureaucratic administration, current prevailing in the Brazilian Public Service, into a managerial administration. This paper also analysis the crisis of Brazilian bureaucratic administration and defines the framework of the implementation process of the managerial administration, which is essential for redefining State role. Finally, the State activities — strategic core, the State exclusive activities, competitive social activities, or non-state restricted activities, and market-oriented production — are related to three kinds of property. The first two activities are related to the state-public property; the third to the non-state public activity; and the fourth, to private property.

Palabras clave: public administration, managerial reform, bureaucratic administration

INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública que o Governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à

globalização da economia — dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia.

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial.¹ A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

Neste trabalho concentrar-me-ei no aspecto administrativo da reforma do Estado. Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto — como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político.² Nosso pressuposto é o de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994” possibilitado pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.³ Este pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Depois de uma breve seção em que analisarei a grande crise dos anos 80 como uma crise do Estado e as respostas da sociedade brasileira a essa crise, farei um breve diagnóstico da crise da administração pública burocrática brasileira e dos seus mitos. Em seguida definirei os princípios da reforma do aparelho do Estado em direção a uma administração pública gerencial, e delinearei as formas mais adequadas de propriedade para as diversas atividades que o Estado hoje realiza, em função da redefinição de suas funções. Para esta redefinição, de um lado, distinguirei três formas de propriedade — a pública estatal, a pública não-estatal e a privada, e, de outro, dividirei as ações hoje realizadas pelo Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas do Estado, serviços sociais competitivos ou não exclusivos, e produção de bens e serviços para o mercado.

CRISE E REFORMA

No Brasil a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e, finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa.⁴ A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover

a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de o ser a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes socialdemocratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país.

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar não apenas porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.⁵ Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.⁶

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção, e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no país em 1985 pouco ajudou.⁷ Pelo contrário, em um primeiro momento agravou os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30.

DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936, com a reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes. É a burocracia que Max Weber descreveu, baseada no princípio do mérito profissional.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX. É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surge assim a administração burocrática moderna, racional-legal.

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, auto-referida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios — o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o Exército e a Marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça,

que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais — a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica — e de papéis econômicos — regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura — o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.

Após a II Guerra Mundial há uma reafirmação dos valores burocráticos, mas, ao mesmo tempo, a influência da administração de empresas começa a se fazer sentir na Administração Pública. As ideias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Entretanto, a reforma da administração pública só ganhará força a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará à crise também a sua burocracia. Em consequência, nos anos 80, inicia-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália⁸. Nos Estados Unidos essa revolução irá ocorrer principalmente a nível dos municípios e condados — revolução que o livro de Osborne & Gaebler. Reinventando o Governo (1992) descreverá de forma tão expressiva. E a administração pública gerencial que está surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.⁹

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública: (1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; (2) descentralização administrativa,¹⁰ através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos; (3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal; (4) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total; (5) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e (6) administração

voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

AS DUAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

No Brasil a ideia de uma administração pública gerencial é antiga. Começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público.¹¹ A criação do DASP representou não apenas a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração pública burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.¹² Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia então a ideia de que os serviços públicos na “administração indireta” deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central. A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas ideias no Brasil. Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como Ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas ideias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (Beltrão, 1984: 11).

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.¹³ O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação que já se delineava na prática. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades

descentralizadas foram utilizados empregados “celetistas”, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração buscava-se uma maior eficiência nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre a alta tecno-burocracia estatal, civil e militar, e a classe empresarial.¹⁴

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas consequências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.¹⁵

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal é identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

A VOLTA AOS ANOS 50 E AOS ANOS 30

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista. Uma idéia de que seria possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro que foram os anos 50.

Nos dois primeiros anos do regime democrático — da Nova República — a crise fiscal e a necessidade de rever radicalmente a forma de intervir na economia foram ignoradas. Imaginou-se que seria possível promover a retomada do desenvolvimento e a distribuição da renda através do aumento do gasto público e da elevação forçada dos salários reais, ou seja, através de uma versão populista e, portanto, distorcida do pensamento keynesiano. O modelo de substituição de importações foi mantido. Os salários e o gasto público, aumentados. O resultado foi o desastre do Plano Cruzado. Um plano inicialmente bem concebido que foi transformado em mais um clássico caso de ciclo populista. Logo após o fracasso do Plano Cruzado, houve uma tentativa de ajuste fiscal, iniciada durante minha rápida passagem pelo Ministério da Fazenda (1987), a qual, entretanto, não contou com o apoio necessário da sociedade brasileira, que testemunhava, perplexa, a crise. Ao invés do ajuste e da reforma, o país, sob a égide de uma coalizão política conservadora no Congresso — o Centrão —, mergulhou em 1988 e 1989 em uma política populista e patrimonialista, que representava uma verdadeira “volta ao capital mercantil”.¹⁶

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado, ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesce com o advento da democracia.¹⁷ Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta.¹⁸ A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos Estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução

burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim, aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a idéia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica.

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um Regime Jurídico Único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de forma igual faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que este instituto fora criado para defender o Estado, não os seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas.

Por outro lado, e contraditoriamente a seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram, ao mesmo tempo, um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira e uma consequência do corporativismo que recrudescer com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defender seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade¹⁹. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários “celetistas” das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral.²⁰

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto

afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas desse retrocesso. Na verdade, ele foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. Na medida que, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar com o velho patrimonialismo, sempre pronto a se renovar para não mudar. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF, que se tornou o centro da reação burocrática no país não apenas contra uma administração pública moderna, mas também a favor dos interesses corporativistas do funcionalismo.²¹ Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática: este fato levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganho grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis não fossem a competência e o espírito público da burocracia brasileira.²²

EVOLUÇÃO RECENTE E PERPLEXIDADE

A crise fiscal e a crise do modo de intervenção do Estado na economia e na sociedade começaram a ser percebidas a partir de 1987. É nesse momento, depois do fracasso do Plano Cruzado, que a sociedade brasileira se dá conta, ainda que de forma imprecisa, de que estava vivendo fora do tempo, de que a volta ao nacionalismo e ao populismo dos anos 50 era algo espúrio além de inviável.²³ Os constituintes de 1988, entretanto, não perceberam a crise fiscal, muito menos a crise do aparelho do Estado. Não se deram conta, portanto, de que era necessário reconstruir o Estado. De que era preciso recuperar a poupança pública. De que era preciso dotar o Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante. De que era urgente montar uma administração não apenas profissional, mas também eficiente e orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Será só depois do episódio de hiperinflação, em 1990, no final do governo Sarney, que a sociedade abrirá os olhos para a crise. Em consequência as reformas econômicas e o ajuste fiscal ganham impulso no governo Collor. Será esse governo contraditório, senão esquizofrênico — já que se perdeu em meio à corrupção generalizada — que dará os passos decisivos no sentido de iniciar a reforma da economia e do Estado. É nesse governo que, afinal, ocorre a abertura comercial — a mais bem-sucedida e importante reforma que o país conheceu desde o início da crise. E nele que a privatização ganha novo impulso. É no governo Collor que o ajuste fiscal avançará de forma decisiva, não apenas através de medidas permanentes, mas também através de um substancial cancelamento da dívida pública interna.

Na área da administração pública, porém, as tentativas de reforma do governo Collor foram equivocadas. Nesta área, da mesma forma que no que diz respeito ao combate à inflação, o governo fracassará devido a um diagnóstico equivocado da situação e/ou porque não teve competência técnica para enfrentar os problemas. No caso da administração pública, o fracasso deveu-se, principalmente, à tentativa desastrosa de reduzir o aparelho do Estado, demitindo funcionários e eliminando órgãos, sem antes assegurar a legalidade das medidas através da reforma da Constituição. Afinal, além de uma redução drástica da remuneração dos servidores, sua intervenção na administração pública desorganizou ainda mais a já precária estrutura burocrática existente, desprestigiando os servidores públicos, de repente acusados de todos os males do país e identificados com o corporativismo.

Na verdade, o corporativismo — ou seja, a defesa de interesses de grupos como se fossem os interesses da nação — não é um fenômeno específico dos funcionários públicos, mas um mal que caracteriza todos os segmentos da sociedade brasileira²⁴.

No início do governo Itamar, a sociedade brasileira começa a se dar conta da crise da administração pública. Há, entretanto, ainda muita perplexidade e confusão. Um documento importante nessa fase é o estudo realizado pelo Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — CEDEC — para a Escola Nacional de Administração Pública — ENAP (Andrade & Jacoud, orgs., 1993). Na introdução de Régis de Castro Andrade (1993: 26), o resumo do diagnóstico:

A crise administrativa manifesta-se na baixa capacidade de formulação, informação, planejamento, implementação e controle das políticas públicas. O rol das insuficiências da administração pública do país é dramático. Os servidores estão desmotivados, sem perspectivas profissionais ou existenciais atraentes no serviço; a maior parte deles não se insere num plano de carreira. Os quadros superiores não têm estabilidade funcional. As instituições de formação e treinamento não cumprem seu papel. A remuneração é baixa.

Tal diagnóstico era em grande parte verdadeiro, mas pecava por uma falha fundamental. O mal maior a ser atacado segundo o documento era “o intenso e generalizado patrimonialismo no sistema político”; o objetivo fundamental a ser atingido, era estabelecer uma administração pública burocrática, ou seja, “um sistema de administração pública descontaminado de patrimonialismo, em que os servidores se conduzam segundo os critérios de ética pública, de profissionalismo e eficácia” (Andrade, 1993: 27). Ora, não há qualquer dúvida quanto à importância da profissionalização do serviço público e da obediência aos princípios da moralidade e do interesse público. É indiscutível o valor do planejamento e da racionalidade administrativa. Entretanto, ao reafirmar valores burocráticos clássicos, o documento não se dava conta de que assim inviabilizava os objetivos a que se propunha. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública — modernização que só uma perspectiva gerencial poderá proporcionar. Conforme observou Beltrão, Hélio (1984: 12), “existe entre nós urna curiosa inclinação para raciocinar, legislar e administrar tendo em vista um país imaginário, que não é o nosso; um país dominado pelo exercício fascinante do planejamento abstrato, pela ilusão ótica das decisões centralizadas...” Ora, quando começamos a trabalhar com mitos ou com um *país imaginário*, a nossa capacidade de agir sobre a realidade diminui radicalmente.

Na, verdade o documento da ENAP de 1993 expressava uma ideologia burocrática, que se tornou dominante em Brasília a partir da transição democrática (1985) até o final do governo Itamar. Essa perspectiva burocrática levou à transformação da FUNCEP na ENAP — Escola Nacional de Administração Pública — tendo como modelo a ENA — *École Nationale d'Administration*, da França. Levou em seguida à criação da carreira dos gestores públicos (Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental) — uma carreira de altos administradores públicos, que obviamente fazia falta no Brasil, mas que recebeu uma orientação rigorosamente burocrática, voltada para a crítica do passado patrimonialista, ao invés de voltar-se para o futuro e para a modernidade de um mundo em rápida mudança, que se globaliza e se torna mais competitivo a cada dia.²⁵

Sob essa ótica, o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 7-8), que reúne os gestores governamentais públicos, afirmava: “o verdadeiro problema a ser enfrentado é a pesada herança de um processo de recrutamento e alocação dos quadros marcado simultaneamente pela falta de critérios, clientelismo e heterogeneidade na sua constituição”. Ora, esse é sem dúvida um problema grave, que o documento aponta bem. Mas é um problema antigo e óbvio, que, embora devendo ser equacionado, dificilmente poderá se transformar no centro de uma proposta de reforma.

Mais adequada é a afirmação, nesse documento contraditório e abrangente, que a reforma do Estado no Brasil deverá refletir as novas circunstâncias emergentes, entre as quais:

Novos Paradigmas Gerenciais: a ruptura com estruturas centralizadas, hierárquicas formalizadas e piramidais e sistemas de controle ‘tayloristas’ são elementos de uma verdadeira revolução gerencial em curso, que impõe a incorporação de novos referenciais para as políticas relacionadas com a administração pública, virtualmente enterrando as burocracias tradicionais e abrindo caminho para uma nova e moderna burocracia de Estado. (1994: 3)

DOIS MITOS BUROCRÁTICOS: CARREIRAS E DASs

Na medida em que a Constituição de 1988 representou um retrocesso burocrático, revelou-se irrealista. Em um momento em que o país necessitava urgentemente reformar a sua administração pública, de forma a torná-la mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-a do mercado privado de trabalho, o inverso é que foi realizado. O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado

de trabalho privado. A separação foi proporcionada não apenas pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público, mas também pela exigência de um regime jurídico único, que levou à eliminação dos funcionários “celetistas”, e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores.

A estabilidade dos funcionários é uma característica das administrações burocráticas. Foi uma forma adequada de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas. No Brasil, por exemplo, havia, durante o Império, a prática da “derrubada”. Quando caía o governo, eram demitidos não apenas os portadores de cargos de direção, mas também muitos dos funcionários comuns.

A estabilidade, entretanto, implica em um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado em um sistema de incentivos e punições. Era justificável enquanto o patrimonialismo era dominante e os serviços do Estado liberal, limitados; deixa de o ser quando o Estado cresce em tamanho, passa a realizar um grande número de serviços, e a necessidade de eficiência para esses serviços torna-se fundamental, ao mesmo tempo que o patrimonialismo perde força, deixa de ser um valor para ser uma mera prática, de forma que a demissão por motivos políticos se torna algo socialmente inaceitável. Se, além de socialmente condenada, a demissão por motivos políticos for tornada inviável através de uma série de precauções como aquelas presentes na proposta de emenda constitucional do Governo Fernando Henrique, não haverá mais justificativa para se manter a estabilidade de forma absoluta, como ocorre na burocracia clássica.²⁶

No Brasil a extensão da estabilidade a todos os servidores públicos, ao invés de limitá-la apenas às carreiras onde se exerce o poder de Estado, e o entendimento dessa estabilidade de uma forma tal que a ineficiência, a desmotivação, e a falta de disposição para o trabalho não pudessem ser punidas com a demissão, implicaram em um forte aumento da ineficiência do serviço público. Conforme observa o documento da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994: 19):

Relativamente à questão da estabilidade, é essencial a revisão da sua sistemática de aquisição e manutenção. Mantida, como deve, a regra de que os servidores somente podem ser demitidos por processo judicial ou administrativo, onde lhes seja assegurada ampla defesa, impõe-se tornar o processo administrativo mais ágil e flexível e menos oneroso...

O grande mérito da Constituição de 1988 foi ter tornado obrigatório o concurso público para a admissão de todo e qualquer funcionário. Este foi sem dúvida um grande avanço, na medida em que dificultou o empreguismo público. Também aí, entretanto, verificaram-se exageros. Acabou-se com a prática condenável dos concursos internos, mas isto implicou na impossibilidade de se promoverem funcionários internamente. Enquanto no setor privado a promoção interna é uma prática consagrada, no serviço público brasileiro tornou-se inviável. Por outro lado, nos cargos para os quais seria mais apropriado um processo seletivo mais flexível, ainda que público e transparente, passou-se a exigir todas as formalidades do concurso. Autarquias, fundações e até empresas de economia mista foram constrangidas a realizar concursos, quando poderiam ter sido simplesmente obrigadas a selecionar seus funcionários de forma pública e transparente.

A promoção interna foi reservada exclusivamente para a ascensão dentro de uma carreira. Esta reserva partiu do pressuposto de que para a instauração de um regime burocrático clássico é essencial o estabelecimento de um sistema formal de ascensão burocrática, que começa por um concurso público, e depois passa por um longo processo de treinamentos sucessivos, avaliações de desempenho e exames formais. Ocorre, entretanto, que carreiras burocráticas dignas desse nome não foram instaladas no serviço público brasileiro. Apenas entre militares pode-se falar de carreira no Brasil.²⁷

Uma carreira burocrática propriamente dita dura em média 30 anos, no final da qual o servidor deverá estar ganhando cerca de três vezes mais do que ganhava no início da carreira. Para chegar ao topo da carreira ele demorará no mínimo 20 anos.²⁸ Esse tipo de carreira está obviamente superado em uma sociedade tecnologicamente dinâmica, em plena Terceira Revolução Industrial. Nem a Constituição de 1988, nem os servidores federais e políticos brasileiros, entretanto, foram capazes de reconhecer abertamente este fato. Continuaram a afirmar que o estabelecimento de carreiras, acompanhado de um correspondente sistema de treinamento e de avaliação, resolveria, senão todos, a maioria dos problemas da administração pública brasileira. A carreira tornou-se, na verdade, o grande mito de Brasília. Mito porque se prega a instauração das carreiras, ao mesmo tempo que, de fato, não se acredita nelas e se as destrói na prática.²⁹

A destruição das carreiras é realizada através da introdução de gratificações de desempenho que reduzem radicalmente a amplitude das carreiras — ou seja, a distância percentual entre a remuneração inicial e a final. Essa amplitude deveria

ser de 200 ou 300%, mas nos últimos anos passou a girar no Brasil em torno de 20%, exceto no caso das carreiras militares. A amplitude da carreira de Auditor do Tesouro Nacional, por exemplo, reduziu-se a 6%. A de uma carreira recém-criada, como a dos gestores, reduziu-se a 26%. Através desse processo de redução da amplitude das carreiras elas foram na prática reduzidas a simples cargos.

Por que ocorreu esse fato? Principalmente porque Brasília na verdade não acredita no seu próprio mito. Porque, em um mundo em transformação tecnológica acelerada, em que a competência técnica não tem qualquer relação com a idade dos profissionais, os servidores jovens não estão dispostos a esperar 20 anos para chegar ao topo da carreira. Como, por outro lado, não é possível eliminar as etapas e as correspondentes carências de tempo das carreiras, nem se pode aumentar facilmente o nível de remuneração de cada carreira, o mais prático foi reduzir sua amplitude, aumentando a remuneração dos níveis inferiores.

Isto não significa, entretanto, que não existam carreiras na administração pública brasileira. Sem dúvida elas existem, conforme muito bem as analisou Ben Ross Schneider (1994, 1995). São antes carreiras pessoais do que carreiras formais. São carreiras extremamente flexíveis, constituídas por funcionários que formam a elite do Estado. Estes funcionários circulam intensamente entre os diversos órgãos da administração, e, ao se aposentarem, tendem a ser absorvidos pelo setor privado. Se Schneider acrescentasse que a ocupação de DAS faz parte integrante desse processo instável e flexível, porém mais baseado no mérito do que ele supõe, teríamos um bom quadro do sistema de carreiras informais existentes na alta burocracia brasileira. Um quadro que poderá ser aperfeiçoado com a adoção de uma concepção moderna de carreira que compreenda: ampla mobilidade do servidor, possibilidade de ascensão rápida aos mais talentosos; estruturas em “Y” que valorizem tanto as funções de chefia quanto as de assessoramento; versatilidade de formação e no treinamento, permitindo perfis bem diferenciados entre os seus integrantes.

A relação entre os DASs e as carreiras nos leva a um outro mito burocrático de Brasília: o mito de que os DASs são um mal. Seriam a forma através da qual o sistema de carreiras seria minado, abrindo espaço para a contratação, sem concurso, de pessoal sem competência. Na verdade, os DASs, ao permitirem a remuneração adequada de servidores públicos — que constituem 75% do total de portadores de DAS, conforme podemos verificar pela Tabela 1 —, constituem-se em uma espécie de carreira muito mais flexível e orientada para o mérito. Existe

em Brasília um verdadeiro mercado de DASs, através do qual os ministros e altos administradores públicos, que dispõem dos DASs, disputam com essa moeda os melhores funcionários brasileiros. Se for concretizado o plano, ainda em elaboração, de reservar de forma crescente os DASs para servidores públicos, o sistema de DAS, que hoje já é um fator importante para o funcionamento da administração pública federal, transformar-se-á em um instrumento estratégico da administração pública gerencial.

A Tabela 1 nos oferece, aliás, um bom quadro da alta administração pública federal presente no Poder Executivo. A remuneração média dos administradores varia da média de 2.665 reais para os portadores de DAS-1 para 6.339 reais de média para os portadores de DAS-6. A porcentagem média de portadores de DAS que são servidores públicos baixa de 78,5% para o DAS-1 para 48,4% para os portadores de DAS-6. O nível de educação aumenta com o aumento do DAS, enquanto a porcentagem de mulheres diminui à medida que transitamos de DAS-1 para DAS-6. No total são 17.227 os portadores do DAS, correspondendo a cerca de 3% do total de servidores ativos.

Tabela 1 - Ocupantes de DAS

	Quant. de Servidores	Idade média	Sexo feminino	Nível superior	Servidores públicos	Remuneração média
DAS-1	7.206	41	45,2%	50,8%	78,5%	2.655
DAS-2	5.661	42	39,0%	61,8%	77,7%	3.124
DAS-3	2.265	44	36,0%	71,0%	71,4%	3.402
DAS-4	1.464	46	28,8%	81,3%	65,4%	4.710
DAS-5	503	48	17,3%	86,1%	60,6%	6.018
DAS-6	128	50	16,4%	85,9%	48,4%	6.339
Total	17.227	42	39,5%	61,0%	75,5%	3.112

Fonte: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (1995).

Observação: Inclui remuneração do cargo e da função; estão considerados no cálculo somente os servidores efetivos.

Através dos seus mitos, Brasília justifica a ineficiência e a baixa qualidade do serviço público federal. Ao mesmo tempo, revela a falta de uma política clara para o serviço público. Enquanto se repetem mitos burocráticos, como é o caso do mito positivo da carreira e do mito negativo de que os DASs constituem um mal, o serviço público brasileiro não logra se tornar um sistema plenamente burocrático, já que esse é um sistema superado, que está sendo hoje abandonado em todo o mundo, em favor de uma administração pública gerencial. E por esse mesmo motivo não consegue fazer a sua passagem para uma administração pública moderna, eficiente, controlada por resultados, voltada para o atendimento ao

cidadão-cliente. Ao invés disso, fica acariciando um ideal superado e irrealista de implantar no final do século XX um tipo de administração pública que se justificava na Europa, na época do Estado liberal, como um antídoto ao patrimonialismo, mas que hoje não mais se justifica.

OS DOIS OBJETIVOS E OS SETORES DO ESTADO

A partir de 1995, com o Governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através da exoneração de funcionários por excesso de quadros, da definição clara de teto remuneratório para os servidores, e através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. A primeira será aplicada nos Estados e municípios, não na União, já que nela não existe excesso de quadros. A segunda e a terceira, também na União. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração e desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.³⁰

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências autônomas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser

a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira (Pimenta, 1994), alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.³¹

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado: (1) o núcleo estratégico do Estado, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não exclusivos ou competitivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, a nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público. A nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.









As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar, é exercido. Inclui a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar (1) qual o tipo de propriedade e (2) qual o tipo de administração pública mais adequados. Examinemos o primeiro problema. A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

Figura 1 - Setores do Estado, formas de propriedade e de administração

	Forma de propriedade			Forma de administração	
	Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Núcleo Estratégico Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios					
Unidades Descentralizadas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento, Seguridade Social básica					
Serviços não-exclusivos Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização → 				
Produção para o mercado Empresas Estatais	Privatização → 				

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*.

PROPRIEDADE ESTATAL E PRIVATIZAÇÃO

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado, a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) —, um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. As entidades executoras serão, respectivamente, as “agências autônomas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” no setor dos serviços não exclusivos de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser em princípio organizadas através do sistema de “agências autônomas”. Uma agência autônoma deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo Ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho, não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito a admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe a capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, e não um Estado executor. As empresas podem, em princípio, ser controladas pelo mercado, onde prevalece o princípio da troca. O princípio da transferência, que rege o Estado, não se aplica a elas; por isso, e devido ao princípio da subsidiariedade, as empresas devem ser privadas.

Este princípio não é absolutamente claro no caso dos monopólios naturais, em que o mercado não tem condições de funcionar; nesse caso, a privatização deverá ser acompanhada de um processo criterioso de regulação de preços e qualidade dos serviços. Não é também totalmente claro no caso de setores monopolistas, onde se possam realizar grandes lucros — uma forma de poupança forçada — e em seguida reinvesti-los no próprio setor. Nessas circunstâncias poderá ser economicamente interessante manter a empresa propriedade do Estado. Os grandes investimentos em infra-estrutura no Brasil entre os anos 40 e 70 foram financiados principalmente dessa forma. Finalmente esse princípio pode ser discutido no caso de setores estratégicos, como é o caso do petróleo, em que pode haver interesse em uma regulação estatal mais cerrada, implicando em propriedade estatal. Essa é uma das razões da decisão do governo brasileiro de manter a Petrobrás sob controle estatal.

PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não exclusivas de Estado. Nossa proposta é de que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo, as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três: (1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias); (2) a propriedade pública estatal; e (3) a propriedade pública não-estatal. A confusão não deriva da divisão bipartite do Direito, mas do fato de que, em seguida, o Direito Público foi confundido ou identificado com o Direito Estatal, enquanto o Direito Privado foi entendido como englobando as instituições não estatais sem fins lucrativos, que, na verdade, são públicas.³²

Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever ser, o estatal é sempre público, mas na prática, não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, é uma instituição pública, na medida em que está voltada para o interesse geral. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.³³ Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais.³⁴

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa Cunill Grau (1995: 31-32):

A introdução do 'público' como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que opõe de maneira absoluta o 'estatal' com o 'privado', está indiscutivelmente vinculada à necessidade de redefinir as relações entre Estado e sociedade... O público, 'no Estado', não é um dado definitivo, mas um processo de construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais.

Finalmente, no setor dos serviços não exclusivos do Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União os serviços não exclusivos do Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em "organizações sociais", ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade

pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado. O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um Direito Público renovado e ampliado. Conforme observa Tarso Genro (1996):

A reação social causada pela exclusão, fragmentação e emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um novo Direito Público como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo co-gestionário, que combina democracia direta — de participação voluntária — com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal.

A transformação dos serviços não exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, na medida em que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado, da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal. As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

TIPOS DE ADMINISTRAÇÃO MAIS ADEQUADOS

O objetivo geral da reforma administrativa será transitar de uma administração pública burocrática para a gerencial. Esta mudança, entretanto, não poderá ser realizada de um dia para o outro. Nem deverá ocorrer com a mesma intensidade nos diversos setores. Na verdade, a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática. Não se trata de fazer tábula rasa desta, mas de aproveitar suas conquistas, os aspectos positivos que ela contém, ao mesmo tempo que se vai eliminando o que já não serve.

Instituições burocráticas como a exigência de concurso ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas, e de um sistema de treinamento devem ser conservadas e aperfeiçoadas, senão implantadas, visto que até hoje não o foram, apesar de toda a ideologia burocrática que tomou conta de Brasília entre 1985 e 1994. Nestes termos, é preciso e conveniente continuar os esforços no sentido da instalação de uma administração pública burocrática no país.

Estas instituições, entretanto, devem ser suficientemente flexíveis para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial. Devem, principalmente, não impedir a recompensa do mérito pessoal desvinculado do tempo de serviço e não aumentar as limitações à iniciativa e criatividade do administrador público em administrar seus recursos humanos e materiais. E o treinamento, conforme observa Oslak (1995), deve estar prioritariamente relacionado com as necessidades e programas de um novo Estado que se quer implantar, ao invés de subordinar-se às etapas de uma carreira, como quer a visão burocrática.

Por outro lado, a combinação de princípios gerenciais e burocráticos deverá variar de acordo com o setor. A grande qualidade da administração pública burocrática é a sua segurança e efetividade. Por isso, no núcleo estratégico, onde essas características são muito importantes, ela deverá estar ainda presente, em conjunto com a administração pública gerencial. Já nos demais setores, onde o requisito de eficiência é fundamental dado o grande número de servidores e de cidadãos-clientes ou usuários envolvidos, o peso da administração pública burocrática deverá ir diminuindo até praticamente desaparecer no setor das empresas estatais. Conforme observa Cavalcanti de Albuquerque, Roberto (1995: 36):

É duvidoso que esse novo paradigma (que Albuquerque chama de 'paradigma empresarial de governo', em oposição ao 'paradigma de gestão político-

administrativa')... deva substituir inteiramente, em especial nos órgãos que diretamente exercem os poderes conferidos ao Estado, o modelo de gestão político-administrativa.

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: (1) uma dimensão institucional-legal, através da qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) uma dimensão gestão.

Na dimensão institucional-legal, será preciso modificar a Constituição, as leis e regulamentos. Em um país cujo Direito tem origem romana e napoleônica, qualquer reforma do Estado implica em uma ampla modificação do sistema legal.

A dimensão cultural da reforma significa, de um lado, sepultar de vez o patrimonialismo, e, de outro, transitar da cultura burocrática para a gerencial. Tenho dito que a cultura patrimonialista já não existe no Brasil, porque só existe como prática, não como valor. Esta afirmação, entretanto, é imprecisa, já que as práticas fazem também parte da cultura. O patrimonialismo, presente hoje sob a forma de clientelismo ou de fisiologismo, continua a existir no país, embora sempre condenado. Para completar a erradicação desse tipo de cultura pré-capitalista não basta condená-la, será preciso também puni-la.

Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate que houve em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura.

Finalmente, a dimensão gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de colocar em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado, e com melhor qualidade. Para isto a criação das agências autônomas, ao nível das atividades exclusivas de Estado, e das organizações sociais no setor público não-estatal, serão as duas tarefas estratégicas. Inicialmente teremos alguns laboratórios, onde as novas práticas administrativas sejam testadas com o apoio do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, mas depois é de se esperar que as próprias unidades que devem ser transformadas e os respectivos núcleos estratégicos tomem a iniciativa da reforma.

PERSPECTIVAS DA REFORMA

Um ano depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o país. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do país.³⁵

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Martins, Luciano (1995 a: 35), “a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que *não há tributação sem representação* é completamente estranho à cultura política brasileira”. Não constitui surpresa, portanto, que a reação inicial às propostas, quando elas estavam ainda sendo formuladas, tenha sido tão negativa.

Entretanto, depois de alguns meses de insistência por parte do governo em discutir questões como a estabilidade dos servidores, seu regime de trabalho, seu sistema previdenciário, e os tetos de remuneração, começaram a surgir os apoios: dos governadores, dos prefeitos, da imprensa, da opinião pública, e da alta administração pública. No final de 1995 havia uma convicção não apenas de que a reforma constitucional tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos Estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento dos cidadãos. A resistência

à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes corporativos sindicais e partidários, que se julgavam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita.

Fundamental, no processo de reforma, é o apoio da alta burocracia — um apoio que está sendo obtido. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma só se tornou possível quando a alta administração pública britânica decidiu que estava na hora de reformar, e que para isto uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que assumira o governo em 1979, era conveniente. Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Conforme observa Piquet Carneiro (1993: 150):

Nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos — autoritários ou não — afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. Ele parte da convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de 33 instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar na direção da administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos.

NOTAS

¹ Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (1996: A 10), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.

² Para uma crítica do conceito de governabilidade relacionado com o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las, que tem origem em Huntington (1968), ver Diniz (1995).

³ Está claro para nós que, conforme observa Frischtak (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Não centraremos, entretanto, nossa atenção nessa articulação.

- ⁴ Não confundir crédito público com credibilidade do governo. Existe crédito público quando o Estado merece crédito por parte dos investidores. Um Estado pode ter crédito e seu governo não ter credibilidade; e o inverso também pode ocorrer: pode existir um governo com credibilidade em um Estado que, dada a crise fiscal, não tem crédito.
- ⁵ Esta foi uma forma equivocada de entender o que é a administração pública gerencial. A contração da burocracia através das empresas estatais impediu a criação de corpos burocráticos estáveis dotados de uma carreira flexível e mais rápida do que as carreiras tradicionais, mas sempre uma carreira. Conforme observa Santos (1995), “assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada ‘tecnocracia’ que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo — esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração”. Sobre essa tecnocracia estatal ver os trabalhos clássicos de Martins (1973, 1985) e Nunes (1984).
- ⁶ Nas palavras de Holanda, Nilson (1993: 165): “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca esteve tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”.
- ⁷ Constitui exceção a essa generalização a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1988, com o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro, a eliminação de orçamentos paralelos, especialmente do “orçamento monetário”, e a implantação de um excelente acompanhamento e controle computadorizado do sistema de despesas: o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). Estas reformas, realizadas por um notável grupo de burocratas liderados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi e Pedro Parente, estão descritas em Gouvêa (1994).
- ⁸ A melhor análise que conheço da experiência inglesa foi escrita por um professor universitário apedido dos sindicatos de servidores públicos britânicos Fairbrother (1994).
- ⁹ O livro de Osborne e Gaebler foi apenas um dos trabalhos realizados na linha da administração pública gerencial. Entre outros trabalhos lembramos Barzelay (1992), Fairbrother (1994), Ketl. (1994), Ketl & Dilulio (1994). No Brasil, além dos trabalhos de Hélio Beltrão, cabe citar um artigo pioneiro de Holanda, Nilson (1993).
- ¹⁰ Os franceses chamam a descentralização administrativa de “desconcentração” para distingui-la da política, que chamam de “descentralização”.
- ¹¹ Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo DASP.
- ¹² O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República —, que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do Governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- ¹³ Conforme Bertero (1985: 17), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.
- ¹⁴ Esta aliança recebeu diversas denominações e conceituações nos anos 70. Fernando Henrique Cardoso referiu-se a ela através do conceito de “anéis burocráticos”; Guillermo O'Donnell interpretou-a através do “regime burocrático autoritário”; eu me referi sempre ao “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagrou o conceito de “tríplice aliança”.
- ¹⁵ Não obstante o Decreto-Lei 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art.94,V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (art. 121).
- ¹⁶ Examinei esse fenômeno em um artigo em homenagem a Caio Prado Jr., Bresser Pereira (1988). O primeiro documento do governo brasileiro que definiu a crise fiscal foi o Plano de Controle Macroeconômico (Ministério da Fazenda, 1987).

- ¹⁷ O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Este quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia anteriormente a permanecer na mão dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes.
- ¹⁸ Segundo Marcelino (1987: 11), citado por Pimenta (1994: 155): “havia um claro objetivo de fortalecer e modernizar a administração direta, a partir do diagnóstico de que houve uma fuga ou escapismo para a chamada administração indireta, por motivos justificados ou não”.
- ¹⁹ Estes privilégios, entretanto, não surgiram por acaso: fazem parte da herança patrimonialista herdada pelo Brasil de Portugal. Conforme observa Nassif, Luiz (1996): “A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”.
- ²⁰ Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de regime jurídico único. A lei definiu que este regime único seria estatutário. Em alguns municípios, a lei definiu para regime único o regime “celetista”. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a “celetistas” com mais de cinco anos não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem os mesmos instalados em cargos públicos, que prestassem “concurso de efetivação”. Neste concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como “título”. O STF tem concedido liminares sustentando a eficácia a leis estaduais que repetiram o modelo da lei federal que transformou “celetistas” em estatutários “de chofre”. Até o momento, porém, ninguém se dispôs a argüir a inconstitucionalidade da lei 8.112, um monumento ao corporativismo.
- ²¹ Conforme observa Pimenta (1994: 161) “O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988”.
- ²² Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver Schneider (1994) e Gouvêa (1994). Escrevi os prefácios dos dois livros em 1994, antes de pensar em ser Ministro da Administração Federal.
- ²³ Foi nesse momento, entre abril e dezembro de 1987, que assumi o Ministério da Fazenda. Embora tenha estado sempre ligado ao pensamento nacional-desenvolvimentista, não tive dúvida em diagnosticar a crise fiscal do Estado e em propor o ajuste fiscal e a reforma tributária necessários ao enfrentamento do problema. O relato dessa experiência encontra-se em Bresser Pereira (1992).
- ²⁴ A incompetência técnica na área da estabilização econômica revelou-se na incapacidade do governo de diagnosticar a alta inflação então existente como uma inflação inercial, que exigia remédio específico, que combinasse heterodoxia e ortodoxia.
- ²⁵ Um exemplo competente dessa perspectiva ou ideologia burocrática encontra-se na análise abrangente realizada por um jovem gestor, Graef, Aldino (1994), envolvendo “uma proposta de reforma administrativa democrática”.
- ²⁶ Ou melhor, as justificativas só poderão ser dogmáticas como, por exemplo, a encontrada em Gurgel (1995: 85): “A idéia de flexibilizar a estabilidade no serviço público, mantendo-o apenas para algumas funções designadas como funções de Estado, confunde Estado com República. Não percebe que, além e acima do Estado, as funções que se destinam a atender a necessidades ou direitos públicos são funções separadas do privado e devem ser cumpridas com isenção e equidade. Devem ser conduzidas com impessoalidade — preservadas das pressões políticas e sociais” ... “A questão da impunidade dos servidores desidiosos ou o problema do excesso de contingente não podem ser argumentos para uma medida que põe ‘em xeque’ um princípio da moderna burocracia”.
- ²⁷ Era possível, também, falar-se em carreira entre os diplomatas. A introdução de uma gratificação de desempenho em 1995, porém, reduziu drasticamente a amplitude da carreira diplomática, que, assim, ficou equiparada às demais carreiras civis.

- ²⁸ Na França, por exemplo, a diferença entre o salário inicial de um egresso da ENA e o salário no final da carreira, descontados os adicionais por ocupação de cargo de direção, é de duas vezes e meia.
- ²⁹ Segundo Abrucio (1993: 74), por exemplo, “na administração pública federal brasileira a questão dos planos de carreira é fundamental na medida em que a maioria dos servidores públicos brasileiros carece de um horizonte profissional definido”. Nesse trabalho, o autor enumera de forma realista os obstáculos à existência de carreiras. Não percebe, porém, como, aliás, praticamente ninguém percebia no Brasil na época, que esses obstáculos derivavam menos do patrimonialismo ou da incompetência dos dirigentes políticos e mais das mudanças tecnológicas dramáticas ocorridas no mundo, com profundas implicações na reformulação da Administração Pública.
- ³⁰ A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juízes de primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária.
- ³¹ Segundo Pimenta (1994: 154): “A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários “celetistas”. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (Regime Jurídico Único — estatutário).”
- ³² Conforme observa Bandeira de Mello (1975: 14), para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um específico regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar qual o regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida.” Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo Direito Privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.
- ³³ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, sê-lo. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo.
- ³⁴ Essas instituições são impropriamente chamadas de “organizações não-governamentais” na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. E mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.
- ³⁵ Para ser mais preciso, itens como a revisão da estabilidade do servidor constavam das propostas de emenda constitucional do governo Collor; foram produto, em grande parte, do trabalho de setores esclarecidos da burocracia preocupados em dotar aquele governo de um programa melhor estruturado na sua segunda fase, após ampla reestruturação ministerial.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. (1993) “Profissionalização”. Andrade & Jacoud, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. & L. JACOUD, orgs. (1993) *Estrutura e Organização do Poder Executivo* — Volume 2. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública — ENAP.
- ANDRADE, Régis (1993) “Introdução”. Andrade & Jacoud, orgs. (1993).

- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (1994) "Reforma do Estado e Administração Pública: Diagnósticos e Propostas para o Novo Governo". Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (1975) Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta. *Revista dos Tribunais*, São Paulo.
- BARZELAY, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BELTRÃO, Hélio (1984) *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- BERTERO, Carlos Osmar (1985) *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1992) "Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1988) "De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República". *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), março 1989. Também em D'Incao, Maria Angela, *História e Ideal: Ensaio sobre Caio Prado Jr.* São Paulo: Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1996) "Globalização". Conferência pronunciada em Nova Délhi, Índia, janeiro 1996. Publicada em *O Estado de S. Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (1995) "Reconstrução e Reforma do Estado". Velloso & Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- CUNILL GRAU, Nuria (1995) "La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos". *Revista del Clad — Reforma y Democracia*, n. 4, julho 1995.
- DINIZ, Eli (1995) "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter (1994) *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell.
- FRISCHIAK, Leila L. (1994) "Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries". *Technical Paper n. 254*. Washington: World Bank.
- GENRO, Tarso (1996) "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal (1994) *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia.
- GRAEF, Aldino (1994) "Nova Fase do Capitalismo de Estado". *Cadernos ENAP* 2(4), dezembro 1994: *Reforma do Estado*.
- GURGEL, Cláudio (1995) "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archètipon*, 4 (10), Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes, 1995.
- HOLANDA, Nilson (1993) "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". Reis Velloso, João Paulo, org. (1993) *Brasil: a Superação da Crise*. São Paulo: Nobel.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- KETI, D. and J. Dilulio (1994) *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management.
- KETI, Donald F. (1994) *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*.

- Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes (1987) *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional.
- MARTINS, Luciano (1973). *Pouvoir et Développement Économique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- MARTINS, Luciano (1985) *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO (1995) *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (1987) *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho 1987.
- NASSIF, Luís (1996) "O Brasil e o Mito da Segurança". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira (1984) *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley.
- OSBORNE, D. & T. Gaebler (1992) *Reinventing Government*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- OSLAK, Oscar (1995) "As Demandas de Formação de Administradores Públicos Frente ao Novo Perfil do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. I, janeiro 1995.
- PIMENTA, Carlos César (1994) "Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal". Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), abril 1994.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo (1993) "Requisitos Políticos e Técnicos da Reforma do Estado". Reis Velloso, João Paulo org. (1993).
- SANTOS, Luiz Alberto (1995) "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2), maio 1995.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1994) *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross (1995) "A Conexão da Carreira: Uma Análise Comparativa de Preferências e Insulamento Burocrático". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol. 119, n. 1, janeiro 1995.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado

REVENDO DOIS ARTIGOS SOBRE A REFORMA GERENCIAL DE 1995

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

Para a *Revista do Serviço Público* que, neste ano, comemora 85 anos. Fiquei feliz ao saber que meus artigos “Da administração pública burocrática à gerencial” (1996) e “Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil” (1998) estão entre os mais lidos e citados da *Revista do Serviço Público* que está agora comemorando seus 85 de serviços ao Brasil. Esses artigos foram escritos entre 1995 e 1998, enquanto eu chefei o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. Esse foi um grande momento na minha vida política, porque nele eu iniciei a reforma gerencial da administração pública brasileira ao mesmo tempo que desenvolvia a *teoria da reforma*. E foi um triste momento na nossa história econômica porque nele o Brasil adotou um regime de política econômica neoliberal e se condenou à quase-estagnação.

Nós vivíamos então os anos dourados que se seguiram à transição democrática de 1985 e à Constituição de 1988. Anos de crescimento econômico modesto, mas de afirmação da democracia, dos direitos humanos, e de construção na periferia do capitalismo de um Estado do bem-estar social. De maneira contraditória, foram também anos neoliberais, porque o neoliberalismo, que, em torno de 1980, havia se tornado dominante no mundo rico, se estendeu para a América Latina nos anos 1990. Esta contradição refletiu-se no governo de então que foi neoliberal no plano econômico enquanto era progressista no plano social e dos direitos humanos. Esses anos contraditórios – dourados no plano social, mas neoliberais no plano da política econômica – começaram a terminar com a crise



financeira global de 2008, terminaram no plano político com as grandes manifestações populares de 2013, e terminaram no plano econômico com a recessão de 2014.

A Reforma Gerencial de 1995 fez parte do lado progressista do governo, ainda que muitos tenham acreditado que a reforma se situava no seu lado neoliberal – que visaria simplesmente reduzir as despesas do Estado com a administração pública brasileira. Meu objetivo ao lançar a reforma era tornar o gasto do Estado mais eficiente, assim contribuindo para o desenvolvimento do país e a legitimação política do Estado do bem-estar social. O Sistema Único de Saúde, o SUS, foi então a grande realização da nova democracia brasileira, enquanto o Estado afinal deu prioridade ao ensino fundamental e aumentou seus gastos nessa área. Antes disso, a sociedade e o Estado brasileiros haviam descurado do ensino fundamental – uma tarefa que é necessária para o desenvolvimento econômico e constitui obrigação básica de qualquer regime democrático. Enquanto os analfabetos não tinham o direito ao voto, as elites e o Estado brasileiros se sentiam confortáveis ao não definir a educação como um projeto nacional, mas em 1985, como primeiro resultado da transição democrática, quando o Estado brasileiro assegurou o sufrágio universal, esse Estado passou a envidar o melhor dos seus esforços para educar os jovens.

A Reforma Gerencial de 1995 não foi hostilizada pela área econômica do governo, que adotava uma política rigorosamente liberal, porque seus responsáveis entenderam que o objetivo da reforma era reduzir o tamanho do Estado. Assim, quando foi aprovada a transformação da Fundação Roquete Pinto em organização social, os Ministérios da Fazenda e o do Planejamento cortaram as dotações orçamentárias dessa rádio e TV educativa situada no Rio de Janeiro. A medida só foi parcialmente reconsiderada depois que lhes fiz ver que não era esse o objetivo da reforma e de uma de suas peças básicas – as organizações sociais.

O ARTIGO DE 1996

O artigo, “Da administração pública burocrática à gerencial”, de 1996, foi o trabalho que serviu de parâmetro para o Plano Diretor do Aparelho do Estado – um “livro branco” da reforma no estilo do sistema de governo britânico. Em primeiro lugar, o artigo situou a reforma na história. As sociedades capitalistas mais avançadas passaram por duas grandes reformas – a primeira foi a Reforma Burocrática ou a Reforma Weberiana – a transição de um Estado Patrimonialista, no qual o Estado e o patrimônio privado se confundiam. O objetivo da reforma era

antes tornar o Estado mais efetivo do que mais eficiente – era fazer com que a lei e as políticas públicas fossem observadas e implementadas. O aparelho do Estado era muito pequeno. Quando não havia guerra, as despesas do Estado representavam cerca de 7 por cento do PIB. O quadro mudou completamente na segunda metade do século 20, quando o Estado se transformou em um Estado do bem-estar social, surgiram grandes serviços públicos – principalmente os de educação e de saúde – e as despesas do Estado passaram a representar cerca de 40 por cento do PIB. As reformas gerenciais, que começaram nos anos 1980 no Reino Unido e na Nova Zelândia responderam a essa demanda de reduzir os custos desses grandes serviços públicos. E garantiram legitimidade política para elas – rejeitar a tese conservadora e neoliberal que o gasto público é caracterizado pela corrupção e pela ineficiência.

Considero a reforma brasileira bem-sucedida, porque ela se tornou conhecida em todo o mundo, e porque os próprios servidores públicos procuraram fazê-la avançar nos seus respectivos países. Mas no Brasil eu creio que faltou aos governos maior determinação para a levar adiante. No final dos primeiros quatro anos do governo Cardoso, eu entendi que as ideias básicas em torno da reforma, inclusive a reforma constitucional, já haviam se afirmado, mas faltava ao MARE – o nome pelo qual ficou conhecido o ministério – poder para executá-las. Assim, apoiando-me na experiência dos Estados Unidos, onde o escritório do secretário da Administração fica ao lado do escritório do secretário do Orçamento, eu propus que o MARE fosse extinto, voltando a ser uma secretaria do Ministério do Planejamento. Foi um erro, porque os ministros do planejamento continuaram exclusivamente voltados para o orçamento, e a reforma gerencial deixou de ter um ministro para impulsioná-la. Mesmo assim a reforma continuou a avançar, porque ela faz sentido – porque ela reflete uma necessidade do Estado brasileiro.

O ARTIGO DE 1998

O artigo de 1998 tem também como tema a Reforma Gerencial de 1995, mas desta vez não como projeto, mas como realidade que estava sendo implantada. Mas se distingue do trabalho anterior porque coloca a reforma brasileira no quadro das reformas gerenciais que estavam sendo realizadas no quadro do processo mundial de globalização. Em relação a esse ponto, eu defendi então ideias que hoje eu não defenderia. Eu via então a globalização como um fato histórico inevitável que envolvia a abertura de todos os mercados. Ora, isto só é verdade quando pensamos

a globalização como um processo de aproximação dos povos e das culturas que decorre da redução do custo e do aumento da velocidade dos transportes e das comunicações. Não estava então claro para mim que a globalização foi uma segunda coisa; foi um projeto geopolítico dos Estados Unidos – o projeto de abrir os mercados de todos os países, de convencê-los ou pressioná-los a realizarem a abertura comercial e a abertura financeira. Um projeto ao qual se somavam os demais países ricos. Um projeto que estava baseado no pressuposto que esses países seriam os mais beneficiados, embora, naturalmente, argumentassem que todos os países seriam beneficiados.

O projeto da globalização foi, assim, um projeto liberal – ou neoliberal no plano econômico – do qual os **vitoriosos** não foram os países mais avançados, muito menos os países em desenvolvimento. Saíram vitoriosos desse projeto os países do Leste da Ásia que, não sendo exportadores de commodities (não sendo, portanto, objeto da doença holandesa) não necessitavam de tarifas elevadas sobre a importação de bens manufaturados para neutralizar essa falha maior de mercado e se industrializar. Em 1997, quando escrevi o artigo, eu ainda não desenvolvera a Teoria Novo-desenvolvimentista; não sabia que muitos países, inclusive o Brasil, só haviam conseguido se industrializar porque, após a Segunda Guerra Mundial, intuitivamente, pragmaticamente, neutralizaram a doença holandesa em relação ao mercado interno, usando para isso tarifas aduaneiras elevadas. Eles não conheciam a doença holandesa, mas sabiam que desenvolvimento econômico era industrialização, era “mudança estrutural”. E sabiam também que as tarifas de importação eram necessárias para que o país continuasse a se industrializar e se desenvolver. Entre os economistas era então pacífico que tarifas de importação só eram legítimas enquanto o respectivo setor industrial era novo, “infante”. Mas o argumento da indústria infante era um argumento provisório – que perdia validade com o passar do tempo. Em 1990 a indústria brasileira já não era mais infante. Essa foi uma das razões por que as elites dependentes brasileiras se submeteram então à pressão externa e reduziram drasticamente suas tarifas. Essa foi a razão pela qual eu na época apoiei essa liberalização comercial.

Desde então a economia brasileira é uma economia quase-estagnada, crescendo muito menos dos que os países ricos. Quando escrevi este segundo artigo não estava ainda claro para mim que, enquanto projeto imperial, a globalização estava associada ao neoliberalismo. E, por isso, a autonomia do estado-nação só era “limitada” na medida que as elites nacionais fossem dependentes. Naquele

quadro, vários estados-nação continuaram a desenvolver suas próprias estratégias nacionais. Não me refiro apenas aos países do Leste da Ásia; refiro-me também à Índia, à Turquia, e à Líbia – esta última, no período anterior a 2011, quando esse país tinha um governo autoritário, mas nacionalista, que lograva manter a unidade do país e alcançar taxas satisfatórias de crescimento. Mas já estava clara para mim a diferença entre um Estado social-democrático (e desenvolvimentista) e um Estado liberal – entre um Estado desenvolvimentista que intervia moderadamente na economia e adotava o nacionalismo econômico e um Estado liberal que se limitava a garantir o funcionamento dos mercados e manter sua conta fiscal equilibrada.

Estava também claro para mim que o Estado reflete as relações de poder existentes na respectiva sociedade nacional, e, portanto, para que haja o desenvolvimento econômico e o *catching up* é necessário que se forme uma coalizão de classes desenvolvimentista que ocupe o centro político do país e formule uma estratégia nacional de desenvolvimento. Eu ainda não usava a expressão “desenvolvimentista” associada à social-democracia, mas eu sabia que a reforma que eu estava promovendo além de visar legitimar o Estado do bem-estar social, visava tornar o Estado mais capaz de intervir na economia. Uma intervenção que compense o desequilíbrio distributivo inerente ao capitalismo, adote políticas industriais, e invista na infraestrutura, garantindo assim as condições gerais da acumulação de capital e, portanto, do desenvolvimento econômico.

Eu já era então crítico do individualismo radical que está associado ao neoliberalismo. Rejeitava, portanto, a tese conservadora do “excesso de democracia” que fora proposta por Samuel Huntington em 1968 para legitimar os regimes autoritários que surgiram nessa década na América Latina (*Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press) com o apoio dos Estados Unidos. Uma crítica que se revelou correta na medida que o Brasil e outros países latino-americanos fizeram nos anos 1980 sua transição para a democracia. Eu não imaginava, porém, que depois da transição democrática de 1985 e do avanço ocorrido no plano social e político nas duas décadas seguintes, o Brasil entrasse em 2013 e em 2014 em uma profunda recessão que levou as elites locais a romper sua relativa aliança com o governo popular do Partido dos Trabalhadores, e, em 2016, patrocinar o impeachment da presidente reeleita, golpeando, assim, a democracia brasileira.

A CRISE DO ESTADO

Nesse trabalho eu já afirmava que o Brasil havia vivido um período de estagnação entre 1980 e 1994, mas agora, com a estabilização dos preços alcançada pelo Plano Real, eu esperava que a quase-estagnação estivesse superada. Não estava. Até hoje, 2022, a economia brasileira continua semiestagnada. Por que eu errei?

A Reforma Gerencial de 1995 teve como pressuposto a “crise do Estado”. Que crise era essa? No artigo de 1998 eu afirmo que “a crise se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado.” As duas instituições fundamentais que coordenam as sociedades capitalistas são o Estado e o mercado. Quando o Estado perde sua capacidade de coordenação, temos a queda do PIB, dos salários e dos lucros. E defino como seus elementos constitutivos dessa crise a crise fiscal, a crise do modo de intervenção do Estado, a crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e uma crise política, e a um quinto elemento (o caráter cíclico da intervenção do Estado na economia) que eu defini no trabalho “*Economic reforms and cycles of state intervention*” (*World Development*, 21(8) 1993: 1337-1353).

Examinando agora, brevemente, esses cinco fatores da crise do Estado. A tese que o Brasil enfrentava então uma “crise fiscal do Estado” foi central nos meus trabalhos daquela época. Resultou de minha experiência no Ministério da Fazenda, em 1987, e se expressou nos ensaios publicados no livro *A Crise do Estado* (São Paulo: Editora Nobel, 1992). Excluídos os anos 2000, quando a economia brasileira cresceu devido a um *boom* de commodities, os anos 1970 foram a última década na qual o Brasil se desenvolveu de maneira satisfatória. Nesses anos 1970, depois do primeiro choque do petróleo de 1973, o regime militar logrou manter taxas elevadas de crescimento econômico com estabilidade de preços através da repressão dos preços das empresas estatais. Em consequência, já nos anos 1980, a poupança pública se tornou negativa, em torno de 2 por cento do PIB, configurando-se a crise fiscal do Estado – uma crise que até hoje não foi resolvida porque a poupança pública continua negativa, girando em torno desses 2 por cento.

Atribuí, também, a crise do Estado e a decorrente quase-estagnação à forma burocrática pela qual o Estado é administrado. Eu assim justificava a reforma gerencial. Atribuí, igualmente, a uma crise política (a crise da transição para a democracia), e ao caráter cíclico da intervenção do Estado, sucedendo-se no tempo

fases desenvolvimentistas e fases liberais do desenvolvimento capitalista. Creio que estava correto nesses quatro pontos.

Eu me enganei, porém, quando defini a crise do Estado como uma crise da intervenção do Estado na economia. Naquele momento eu estava cometendo o erro de considerar o liberalismo econômico uma boa estratégia de desenvolvimento. Ao pensar assim, eu aceitava a “verdade” que vinha do Norte e se expressava no Consenso de Washington – a tese que o Brasil não crescia porque não havia ainda feito as reformas liberais, não havia aberto suficientemente sua economia. Eu creio que tenha sido o primeiro economista que fez a crítica desse consenso neoliberal – eu o fiz na minha aula magna na ANPEC de dezembro de 1990, quase três anos depois que escrevi o artigo que estou revendo (“A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?” *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1), abril 1991: 115-130). Mas, contraditoriamente, em 1997, quando escrevi o segundo artigo sobre a reforma, eu ainda acreditava que as políticas econômicas liberais que o governo Cardoso estava adotando seriam bem-sucedidas. Às vezes, nós não queremos ver algo que está em conflito com nossas crenças e nossos amigos, e não vemos. Embora fosse o ministro naquele governo, eu fora excluído da “equipe econômica”. Não tinha, portanto, responsabilidade pelas políticas equivocadas que estavam sendo tomadas. E desde o início do governo, todos os meses, eu dizia ao Presidente que a taxa de câmbio havia se apreciado brutalmente e estava levando o país para uma crise econômica. Entretanto, quando escrevi esse primeiro balanço da Reforma Gerencial de 1995 que foi o segundo artigo sobre a reforma, eu não levei em consideração a minha própria opinião crítica. Foi um erro que se explica também pelo fato de que, então, eu não havia ainda desenvolvido a teoria novo-desenvolvimentista que mostra a contradição entre o liberalismo econômico e o desenvolvimento econômico de países como o Brasil. Hoje, está claro para mim que seria impossível o Brasil retomar o desenvolvimento econômico adotando o liberalismo econômico, entre outras razões porque o liberalismo econômico desconsidera uma falha maior de mercado – a doença holandesa. Com a abertura comercial e a abertura financeira, ocorridas entre 1990 e 1992, a economia brasileira deixou de neutralizar a doença holandesa e caiu em uma armadilha macroeconômica – a armadilha da liberalização comercial e financeira. Em *paper* com Eliane Araújo e Samuel Costa Peres, “An alternative to the middle-income trap” (*Structural Change and Economic Dynamics*, 52(2020): 294-312), demonstramos esse fato de maneira definitiva.

Em síntese, o artigo de 1996 continua a ser o artigo fundador da Reforma Gerencial de 1995, enquanto o artigo de 1998 é uma primeira avaliação da reforma que estava então começando a ser implantada. Este segundo artigo procurou também situar a reforma no quadro do desenvolvimento capitalista e acertou ao afirmar que o Estado brasileiro enfrentava uma crise fiscal; falhou quando acreditou que o liberalismo econômico poderia ser um caminho para a retomada do desenvolvimento brasileiro – um desenvolvimento que, nos anos 1980, a crise da dívida externa e a alta inflação inercial interromperam, e a partir de 1990, a adoção de um regime de política econômica liberal voltou a interromper. O Brasil não voltará a crescer e a realizar o *catching up* enquanto não resolver esse problema e não passar a rejeitar a política de crescimento com endividamento externo, que é a segunda causa da sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio que torna a indústria localizada no país não competitiva mesmo quando as empresas adotam a melhor tecnologia disponível no mundo.



Luiz Carlos Bresser-Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

Professor emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e membro da Comissão Arns. Doutor Honoris Causa pela Universidade de Buenos Aires. Livre-docente em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Foi ministro da Fazenda (1987), Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998) e Ministro da Ciência e Tecnologia (1999). Nos últimos 20 anos desenvolve a Teoria Novo-Desenvolvimentista cuja economia política está voltada para o capitalismo e o Estado, e a macroeconomia, para o desenvolvimento e as contas externas.

luiz.bresser@fgv.br bresserpereira@gmail.com

ÍNDICADORES PARA DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL*



Foto: Luiz Barbosa

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

O objetivo do texto é discutir as potencialidades e limitações do uso das informações estatísticas produzidas pelo IBGE e os registros administrativos de órgãos públicos para a construção de indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Inicia-se com uma apresentação sobre os aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores sociais, suas propriedades e formas de classificação. Depois, discute-se uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no País. Conclui-se o texto advogando-se a necessidade de estruturar sistemas de indicadores que se apoiem na busca de informações já existentes em fontes secundárias e na produção de dados no âmbito dos próprios programas.

Palavras-chave: indicadores, monitoramento, políticas sociais

DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v73.ib.8724> | ISSN: 0034-9240 e-ISSN: 2357-8017
Originalmente publicado na Revista do Serviço Público volume 56 número 2 abr-jun 2005



LOS INDICADORES PARA FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN BRASIL

El artículo discute las potencialidades y las limitaciones del uso de la información estadística producida por el IBGE y los registros administrativos de las agencias públicas para la construcción de los indicadores para la diagnosis, seguimiento y evaluación de programas sociales en Brasil. Comienza presentando la base conceptual referente a los indicadores sociales, sus características y los sistemas de clasificación. Después, presenta un marco del sistema de indicadores para subsidiar el proceso de formulación y evaluación de programas públicos. El artículo concluye proponiendo la necesidad de construir sistemas de indicadores basados en fuentes secundarias de datos y también en los datos primarios recogidos en las etapas de los programas.

Palabras clave: indicadores, monitoreo, políticas sociales

INDICATORS FOR SOCIAL POLICY MAKING AND EVALUATION IN BRAZIL

The paper discusses the potentialities and limitations of the use of statistical information produced by the IBGE and the administrative registers of public agencies for the construction of indicators to be used in the diagnosis, monitoring and evaluation of social programs in Brazil. It begins by presenting the conceptual basis for understanding the social indicators, their properties and classification systems. It then outlines a framework of a system of indicators to support the process of formulation and evaluation of public programs. The paper concludes by advocating the need to structure systems of indicators based on secondary sources of data and also on primary data collected in the scope of the programs.

Keywords: indicators, monitoring, social policies

INTRODUÇÃO

O interesse pela temática dos indicadores sociais e sua aplicação nas atividades ligadas ao planejamento governamental e ao ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas vêm crescendo no País, nas diferentes esferas de governo e nos diversos fóruns de discussão dessas questões. Tal fato deve-se, em primeiro lugar, certamente, às mudanças institucionais por que a administração pública tem passado no país, em especial com a consolidação da sistemática do planejamento plurianual, com o aprimoramento dos controles administrativos dos ministérios, com a mudança da ênfase da auditoria dos Tribunais de Contas da avaliação da conformidade legal para a avaliação do desempenho dos programas,

com a reforma gerencial da gestão pública em meados dos anos 1990 (GARCIA, 2001. COSTA; CASTANHAR, 2003). Esse interesse crescente pelo uso de indicadores na administração pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro nos últimos 20 anos. A mídia, os sindicatos e a sociedade civil passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo dele, demandando a reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

Também tem contribuído para a disseminação do uso dos indicadores o acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas – de natureza administrativa e estatística – que as novas tecnologias de informação e comunicação viabilizam. Dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar pela Internet, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão. Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos digitais passam a ser “customizados” na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos construídos por usuários não especializados. Sem dúvida, a Internet, os CD-ROMs inteligentes, os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas.

É com o objetivo de apresentar como essas informações estruturadas podem ser empregadas nas diferentes etapas do ciclo de formulação e avaliação de programas públicos que se apresenta este texto. Para isso, inicialmente, apresentam-se, nas duas primeiras seções, os aspectos conceituais básicos acerca dos indicadores sociais, as suas propriedades e as formas de classificá-los. Depois, discute-se uma proposta de estruturação de um sistema de indicadores para subsidiar o processo de formulação e avaliação de políticas e programas públicos no país.

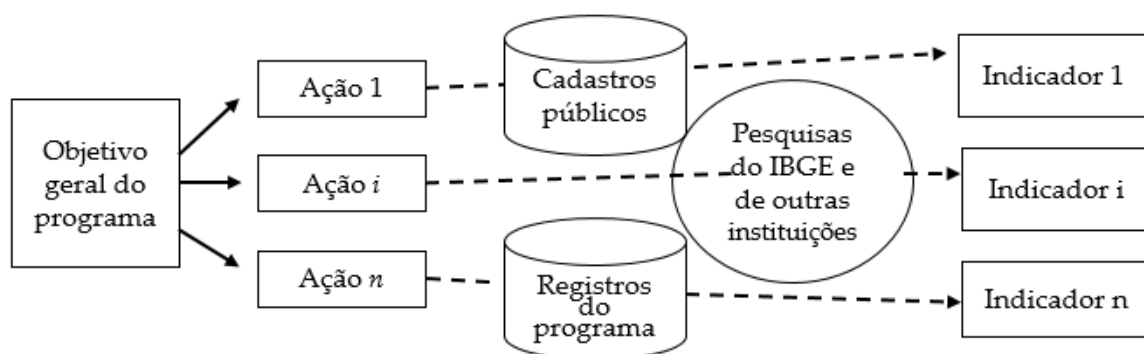
INDICADORES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E SUAS PROPRIEDADES

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores sociais são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou de uma demanda de interesse programático. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Prestam-se a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de

vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (MILES, 1985. Nações Unidas, 1988). Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini e proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social.

O processo de construção de um indicador social, ou melhor, de um sistema de indicadores sociais, para uso no ciclo de políticas públicas inicia-se a partir da explicitação da demanda de interesse programático, tais como a proposição de um programa para ampliação do atendimento à saúde, a redução do déficit habitacional, o aprimoramento do desempenho escolar e a melhoria das condições de vida de uma comunidade. A partir da definição desse objetivo programático, busca-se, então, delinear as dimensões, os componentes ou as ações operacionais vinculadas. Para o acompanhamento dessas ações em termos da eficiência no uso dos recursos, da eficácia no cumprimento de metas e da efetividade dos seus desdobramentos sociais mais abrangentes e perenes, buscam-se dados administrativos (gerados no âmbito dos programas ou em outros cadastros oficiais) e estatísticas públicas (produzidas pelo IBGE e outras instituições), que, reorganizados na forma de taxas, proporções, índices ou mesmo em valores absolutos, transformam-se em indicadores sociais (Figura 1). Os indicadores guardam, pois, relação direta com o objetivo programático original, na forma operacionalizada pelas ações e viabilizada pelos dados administrativos e pelas estatísticas públicas disponíveis.

Figura 1 - Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas



A escolha de indicadores sociais para uso no processo de formulação e avaliação de políticas públicas deve ser pautada pela aderência deles a um conjunto de propriedades desejáveis e pela lógica estruturante da aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada (JANNUZZI, 2001). No Quadro 1, estão relacionadas 12 propriedades cuja avaliação de aderência (+) e de não aderência ou indiferença deveria determinar o uso, ou não, do indicador para os propósitos almejados.

Quadro 1 - Avaliação da aderência dos indicadores às propriedades desejáveis

Propriedades	Indicador 1	Indicador i	Indicador n
Relevância para a agenda política			
Validade de representação do conceito			
Confiabilidade da medida			
Cobertura populacional			
Sensibilidade às ações previstas			
Especificidades do programa			
Transparência metodológica na sua construção			
Comunicabilidade ao público			
Factibilidade operacional para sua obtenção			
Periodicidade na sua atualização			
Desagregabilidade populacional e territorial			
Comparabilidade da série histórica			
Total de propriedades (+):			

OBS.: Atribuir + quando a propriedade for indicada para o indicador

A relevância para a agenda político-social é a primeira e uma das propriedades fundamentais de que devem gozar os indicadores escolhidos em um sistema de formulação e avaliação de programas sociais específicos. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil, a proporção de crianças com baixo peso ao nascer e a proporção de domicílios com saneamento adequado são, por exemplo, relevantes e pertinentes para acompanhamento de programas no campo da saúde pública no Brasil, na medida em que podem responder à demanda de monitoramento da agenda governamental das prioridades definidas na área nas últimas décadas. Indicadores de pobreza (no sentido de carência de rendimentos), por outro lado, só vieram a ser regularmente produzidos quando programas e ações focalizados em grupos mais vulneráveis entraram na agenda da política social, a partir dos anos 1980.

Validade é outro critério fundamental na escolha de indicadores, pois é desejável que se disponha de medidas tão “próximas” quanto possível do conceito abstrato ou da demanda política que lhes deram origem. Em um programa de combate à fome, por exemplo, indicadores antropométricos ou do padrão de consumo familiar de alimentos certamente gozam de maior validade que uma medida baseada na renda disponível, como a proporção de indigentes. Afinal, índice de massa corpórea, baixo peso ao nascer ou quantidade de alimentos efetivamente consumidos estão mais diretamente relacionados à nutrição adequada e à desnutrição que à disponibilidade de rendimentos. Por outro lado, é operacionalmente mais complexo e custoso levantar informações para o cálculo desses indicadores de maior validade, comprometendo o uso deles para fins de monitoramento periódico do grau de “fome” na comunidade (daí o uso de indicadores de rendimento como medidas de acompanhamento).

Confiabilidade da medida é outra propriedade importante para legitimar o uso do indicador. Na avaliação do nível de violência em uma comunidade, por exemplo, indicadores baseados nos registros de ocorrências policiais ou mesmo de mortalidade por causas violentas tendem a ser menos confiáveis – e menos válidos – que aqueles passíveis de serem obtidos a partir de pesquisas de vitimização, em que se questionam os indivíduos acerca de agravos sofridos em seu meio em determinado período. Naturalmente, mesmo nessas pesquisas, as pessoas podem-se sentir constrangidas a revelar situações de violência pessoal sofrida, por exemplo, no contexto doméstico, no assédio sexual ou na discriminação por raça e/ou cor.

Sempre que possível, deve-se procurar empregar indicadores de boa cobertura territorial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Essa é uma das características interessantes dos indicadores sociais produzidos a partir dos censos demográficos, o que os tornam tão importantes para o planejamento público no país. Mas mesmo indicadores de cobertura parcial podem ser úteis. Os indicadores de mercado de trabalho construídos a partir das bases de dados administrativos do Ministério do Trabalho, por exemplo, não retratam a dinâmica conjuntural do mercado de trabalho brasileiro, já que se referem apenas ao mercado de trabalho formal. Ainda assim, esses indicadores aportam conhecimento relevante acerca da dinâmica conjuntural da economia e do emprego, em especial em âmbito municipal.

Sensibilidade e especificidade são propriedades que também devem ser avaliadas quando da escolha de indicadores para a elaboração de um sistema de

monitoramento e avaliação de programas públicos. Afinal, é importante dispor de medidas sensíveis e específicas às ações previstas nos programas, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não-efeitos) de determinada intervenção. Taxa de evasão ou frequência escolar, por exemplo, são medidas sensíveis e com certa especificidade para monitoramento de programas de transferência de renda, na medida em que se espera verificar, em curto prazo, nas comunidades atendidas por tais programas, maior engajamento das crianças na escola, como resultado direto de controles compulsórios previstos ou mesmo como consequência indireta da mudança de comportamento ou da necessidade familiar.

A boa prática da pesquisa social recomenda que os procedimentos de construção dos indicadores sejam claros e transparentes, que as decisões metodológicas sejam justificadas, que as escolhas subjetivas – invariavelmente frequentes – sejam explicitadas de forma objetiva. Transparência metodológica é certamente um atributo fundamental para que o indicador goze de legitimidade nos meios técnicos e científicos, ingrediente indispensável para sua legitimidade política e social. Comunicabilidade é outra propriedade importante, com a finalidade de garantir a transparência das decisões técnicas tomadas pelos administradores públicos e a compreensão delas por parte da população, dos jornalistas, dos representantes comunitários e dos demais agentes públicos. Na discussão de planos de governo, orçamento participativo, projetos urbanos, os técnicos de planejamento deveriam valer-se, tanto quanto possível, de alguns indicadores sociais mais facilmente compreendidos, como a taxa de mortalidade infantil e a renda familiar, ou que o uso sistemático já os consolidou, como o índice de preços e a taxa de desemprego. Nessas situações, o emprego de indicadores muito complexos pode ser visto como abuso tecnocrático dos formuladores de programas, primeiro passo para o potencial fracasso na sua implementação.

A periodicidade com que o indicador pode ser atualizado e a factibilidade de sua obtenção a custos módicos são outros aspectos cruciais na construção e seleção de indicadores sociais para acompanhamento de qualquer programa público. Para que se possa acompanhar a mudança social, avaliar o efeito de programas sociais implementados, corrigir eventuais distorções de implementação, é necessário que se disponha de indicadores levantados com certa regularidade. Essa é uma das grandes limitações do sistema estatístico brasileiro e, a bem da verdade, de muitos países. Para algumas temáticas da política social – trabalho, por exemplo –, é possível dispor-se de boas estatísticas e indicadores de forma periódica (mensal),

para alguns domínios territoriais (principais regiões metropolitanas). Para outras temáticas, em escala estadual, é possível atualizar indicadores em bases anuais, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Nos municípios, em geral, pela falta de recursos, organização e compromisso com a manutenção periódica dos cadastros (de contribuintes, de imóveis, de favelas, etc.), só se dispõe de informações mais abrangentes a cada dez anos, por ocasião dos censos demográficos.¹

Também é preciso que os indicadores se refiram, tanto quanto possível, aos grupos sociais de interesse ou à população-alvo dos programas, isto é, deve ser possível construir indicadores sociais referentes a espaços geográficos reduzidos, grupos sociodemográficos (crianças, idosos, homens, mulheres, brancos, negros, etc.), ou grupos vulneráveis específicos (famílias pobres, desempregados, analfabetos, etc.). O Censo Demográfico 2000 reflete, nesse sentido, o esforço governamental em atender novas demandas informacionais para formulação e avaliação de políticas públicas, em especial as políticas compensatórias e as voltadas à discriminação positiva. Pela primeira vez, em censos brasileiros, investigou-se a frequência à creche, à educação infantil, questão fundamental na agenda de discussão da política educacional nos municípios brasileiros. A caracterização do tipo e grau de deficiência física é outro aspecto que mereceu especial atenção no levantamento, como resultado da pressão de grupos organizados interessados em implementar, de fato, os direitos assegurados na Constituição. Tentou-se, também, na fase de pré-teste do censo, aprimorar o levantamento da ascendência étnica da população, de forma a fornecer subsídios mais precisos a políticas de discriminação positiva, de acesso compensatório a bens e serviços públicos (educação superior, por exemplo) de grupos historicamente desprivilegiados (negros, por exemplo). O acesso a programas de renda mínima, como o Bolsa Escola, e outras transferências governamentais também foram objeto de maior detalhamento no censo.

A comparabilidade do indicador ao longo do tempo é uma característica desejável, de modo a permitir a inferência de tendências e a avaliar efeitos de eventuais programas sociais implementados. O ideal é que as cifras passadas sejam compatíveis do ponto de vista conceitual e com confiabilidade similar à das medidas mais recentes, o que nem sempre é possível. Afinal, também é desejável que a coleta dos dados melhore ao longo do tempo, seja pela resolução dos problemas de cobertura espacial e organização da logística de campo, como pelas mudanças conceituais que ajudem a precisar melhor o fenômeno social em questão.

Em uma perspectiva aplicada, dadas as características do sistema de produção de estatísticas públicas no Brasil, é muito raro dispor-se de indicadores sociais que gozem plenamente de todas essas propriedades. Na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida. O importante é que a escolha dos indicadores seja fundamentada na avaliação crítica das propriedades anteriormente discutidas e não simplesmente na tradição de uso deles. Há esforço significativo de diversas instituições de disponibilizar novos conteúdos e informações a partir de seus cadastros, as quais podem ser usadas para a construção de novos indicadores sociais.

TAXONOMIA DOS INDICADORES PARA FINS DE APLICAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Além da observância às propriedades, a escolha de indicadores para uso no ciclo de formulação e avaliação de programas também deveria pautar-se pela natureza ou pelo tipo dos indicadores requeridos.

Há vários sistemas classificatórios para os indicadores sociais (CARLEY, 1985). A classificação mais comum é a divisão dos indicadores segundo a área temática da realidade social a que se referem. Há, assim, os indicadores de saúde (leitos por mil habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso, por exemplo), os indicadores educacionais (taxa de analfabetismo, escolaridade média da população de 15 anos ou mais, etc.), os indicadores de mercado de trabalho (taxa de desemprego, rendimento médio real do trabalho, etc.), os indicadores demográficos (esperança de vida, etc.), os indicadores habitacionais (posse de bens duráveis, densidade de moradores por domicílio, etc.), os indicadores de segurança pública e justiça (mortes por homicídios, roubos à mão armada por cem mil habitantes, etc.), os indicadores de infraestrutura urbana (taxa de cobertura da rede de abastecimento de água, percentual de domicílios com esgotamento sanitário ligado à rede pública, etc.), os indicadores de renda e desigualdade (proporção de pobres, índice de Gini, etc.).

Outra classificação usual corresponde à divisão dos indicadores entre objetivos e subjetivos. Os indicadores objetivos referem-se a ocorrências concretas ou a entes empíricos da realidade social, construídos a partir das estatísticas

públicas disponíveis, como o percentual de domicílios com acesso à rede de água, a taxa de desemprego, a taxa de evasão escolar ou o risco de acidentes de trabalho. Os indicadores subjetivos, por outro lado, correspondem a medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantados em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão, como a avaliação da qualidade de vida, o nível de confiança nas instituições, a percepção da corrupção, a performance dos governantes. Ainda que se refiram a dimensões sociais semelhantes, indicadores objetivos e subjetivos podem apontar tendências diferentes. Famílias de baixa renda, quando instadas a avaliar suas condições de vida, podem emitir juízos paradoxalmente mais positivos que uma análise baseada em parâmetros normativos e com indicadores objetivos de rendimentos e de infraestrutura domiciliar. Assim, a opinião da população atendida por um programa é certamente importante, desejável e complementar em qualquer sistemática de monitoramento e avaliação, trazendo subsídios para a correção e melhoria do processo de implementação dos programas e também indícios da efetividade social desses programas, especialmente aqueles difíceis de serem mensurados em uma escala quantitativa.

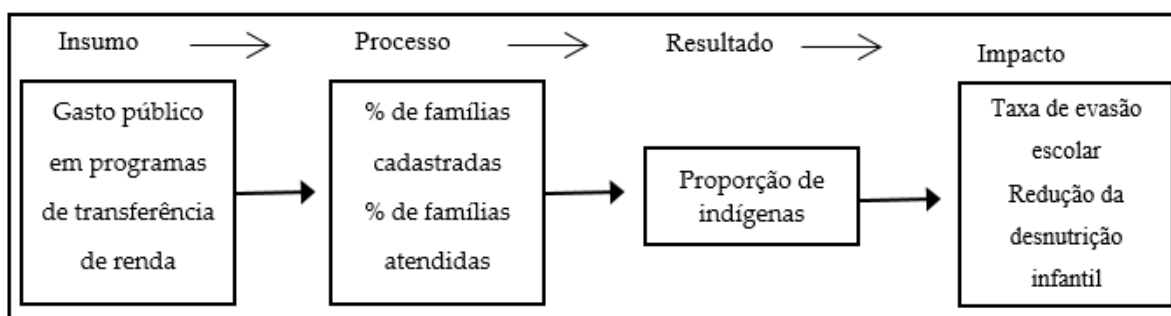
Uma outra lógica de classificação, interessante de se usar na análise de políticas públicas, é a diferenciação dos indicadores entre indicador-insumo, indicador-processo, indicador-resultado e indicador-impacto (OMS, 1996. COHEN; FRANCO, 2000). Os indicadores-insumo correspondem às medidas associadas à disponibilidade de recursos humanos, financeiros ou de equipamentos alocados para um processo ou programa que afeta uma das dimensões da realidade social. São tipicamente indicadores de alocação de recursos para políticas sociais o número de leitos hospitalares por mil habitantes, o número de professores por quantidade de estudantes ou ainda o gasto monetário per capita nas diversas áreas de política social. Os indicadores-resultado são aqueles mais propriamente vinculados aos objetivos finais dos programas públicos, que permitem avaliar a eficácia do cumprimento das metas especificadas, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil, cuja diminuição espera-se verificar com a implementação de um programa de saúde materno- infantil. Os indicadores-impacto referem-se aos efeitos e desdobramentos mais gerais, antecipados ou não, positivos ou não, que decorrem da implantação dos programas, como, no exemplo anterior, a redução da incidência de doenças na infância ou a melhoria do desempenho escolar futura, efeitos decorrentes de atendimento adequado da gestante e da criança recém-nascida em passado recente.

Os indicadores-processo ou fluxo são indicadores intermediários, que traduzem, em medidas quantitativas, o esforço operacional de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros (indicadores-insumo) para a obtenção de melhorias efetivas de bem-estar (indicado- resultado e indicadores-impacto), como número de consultas pediátricas por mês, merendas escolares distribuídas diariamente por aluno ou ainda homens-hora dedicados a um programa social.

A distinção entre essas dimensões operacionais – insumo, processo, resultado, impacto – pode não ser muito clara em algumas situações, especialmente quando os programas são muito específicos ou no caso contrário, quando os objetivos dos programas são muito gerais. Mas é sempre possível identificar indicadores mais vinculados aos esforços de políticas e programas e aqueles referentes aos efeitos (ou não-efeitos) desses programas.

Na Figura 2, são apresentados alguns indicadores de acompanhamento de um suposto programa de transferência de renda, cuja finalidade seja a de reduzir a parcela de famílias em condição de indigência, isto é, de famílias com recursos monetários insuficientes para a compra de uma cesta de produtos para a alimentação de seus membros: como indicador-insumo, o volume de recursos do programa, com percentual do orçamento ou em bases *per capita*; como indicadores-processo, os percentuais de famílias cadastradas pelas prefeituras e daquelas efetivamente atendidas, que podem fornecer elementos para a avaliação da eficiência do programa; como indicador-resultado, a proporção de famílias em situação de indigência, ou com rendimentos abaixo de determinado valor, medida que deveria refletir o grau de eficácia com que o programa atendeu ao objetivo esperado, como indicadores-impacto, a taxa de evasão escolar e a desnutrição infantil, efeitos potenciais do programa implementado que permitem dimensionar a sua efetividade social.

Figura 2 - Indicadores de acompanhamento de programas de transferência de renda



Os indicadores podem também ser classificados como simples ou complexos, ou, na terminologia que se tem empregado mais recentemente, como analíticos ou sintéticos. O que os diferencia é, como as denominações sugerem, o compromisso com a expressão mais analítica ou de síntese do indicador. Taxa de evasão escolar, taxa de mortalidade infantil, taxa de desemprego são medidas comumente empregadas para análise de questões sociais específicas no campo da educação, da saúde e do mercado de trabalho. Medidas como Índice de Preços ao Consumidor ou Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por outro lado, procuram sintetizar várias dimensões empíricas da realidade econômica e/ou social em uma única medida. No primeiro caso, o índice de preços corresponde a uma média ponderada de variações relativas de preços de diferentes tipos de produto (alimentação, educação, transporte, etc.). No segundo caso, o IDH corresponde a uma média de medidas derivadas originalmente de indicadores (simples ou analíticos) de escolarização, alfabetização, renda média e esperança de vida.

Há uma idéia subjacente a essa diferenciação entre indicadores analíticos e sintéticos, de que estes últimos, ao contemplarem no seu cômputo um conjunto mais amplo de medidas acerca da realidade social de uma localidade, tenderiam a refletir o comportamento “médio” ou situação “típica” dessa localidade em termos do desenvolvimento humano, qualidade de vida, vulnerabilidade social ou outro conceito operacional que lhes deu origem. Como mostrado no Quadro 2, tem havido muitas propostas de indicadores sintéticos no Brasil, com maior ou menor grau de sofisticação metodológica, elaborados por pesquisadores de universidades, órgãos públicos e centros de pesquisa, motivadas, por um lado, pela necessidade de atender às demandas de informação para formulação de políticas e tomada de decisões nas esferas públicas e, por outro, pelo sucesso do IDH e seu impacto, nestes últimos 15 anos, na disseminação da cultura de uso de indicadores nos círculos políticos.

Quadro 2 - Alguns dos indicadores sintéticos propostos no Brasil

Instituição promotora	Índice proposto
Fundação João Pinheiro/MG	IDH-M: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal ICV: Índice de Condições de Vida Municipal
Fundação CIDE/RJ	IQM: Índice de Qualidade Municipal - verde IQM: Índice de Qualidade Municipal - carências IQM: Índice de Qualidade Municipal - necessidades habitacionais IQM: Índice de Qualidade Municipal - sustentabilidade fiscal

Instituição promotora	Índice proposto
Fundação SEADE/SP	IPRS: Índice Paulista de Responsabilidade Social IVJ: Índice de Vulnerabilidade Juvenil IPVS: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
Fundação Economia e Estatística/RS	ISMA: Índice Social Municipal Ampliado
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI/BA)	IDS: Índice de Desenvolvimento Social IDE: Índice de Desenvolvimento Econômico
Prefeitura Municipal de Belo Horizonte/PUC Minas/MG	IQVU: Índice de Qualidade de Vida Urbana IVS: Índice de Vulnerabilidade Social
INEP/Cedeplar/NEPO	IMDE: Indicador Municipal de Desenvolvimento Educacional

Contudo, a aplicabilidade dos indicadores sintéticos como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social está sujeita a fortes questionamentos (RYTEN, 2000). Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” por meio da combinação de múltiplas medições dele, não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou o efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. Além disso, há questionamento acerca do grau de “proximidade” entre a medida e o conceito original e da usual subsunção do último pela primeira, em que o indicador adquire o status de conceito, como no caso da proporção de famílias com renda abaixo de determinado valor, que passou a designar a população indigente, que passa fome, etc. (ROCHA, 2002). Há questionamentos acerca do grau de arbitrariedade com que se definem os pesos com os quais os indicadores devem ser ponderados no cômputo da medida final. Há ainda críticas com relação às distorções na seleção de públicos-alvo a que o uso desses indicadores sintéticos pode levar, sobretudo em casos de programas setoriais (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004).

Por mais consistentes que sejam essas críticas, é preciso reconhecer que os indicadores sintéticos acabaram por se legitimar em diversos aspectos. A legitimidade social dessas propostas de indicadores tem-se demonstrado pela visibilidade e frequência que os indicadores sintéticos têm conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e das ONGs no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de gestores públicos e legisladores

certamente lhes confere legitimidade política. O fato de que os índices acabam aparentemente “funcionando” bem, apontando o que se espera que apontassem – as iniquidades, os bolsões de pobreza, etc. –, garante-lhes também legitimidade técnica. Também desfrutam de legitimidade científica, já que vários desses projetos têm obtido financiamento de agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas sustenta-se no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e de corte de verbas no setor público, nos últimos 15 anos. Além disso, como se discute mais à frente, indicadores sintéticos podem ser úteis como instrumentos de tomada de decisão no ciclo de programas sociais.

Assim, além de avaliar a aderência de cada indicador às propriedades relacionadas anteriormente, também pode ser útil fazer uma reflexão sobre a natureza de cada um (Quadro 3), a fim de entender o seu papel informativo em um sistema de indicadores para formulação e avaliação de programas sociais, como se dirá na seção seguinte.

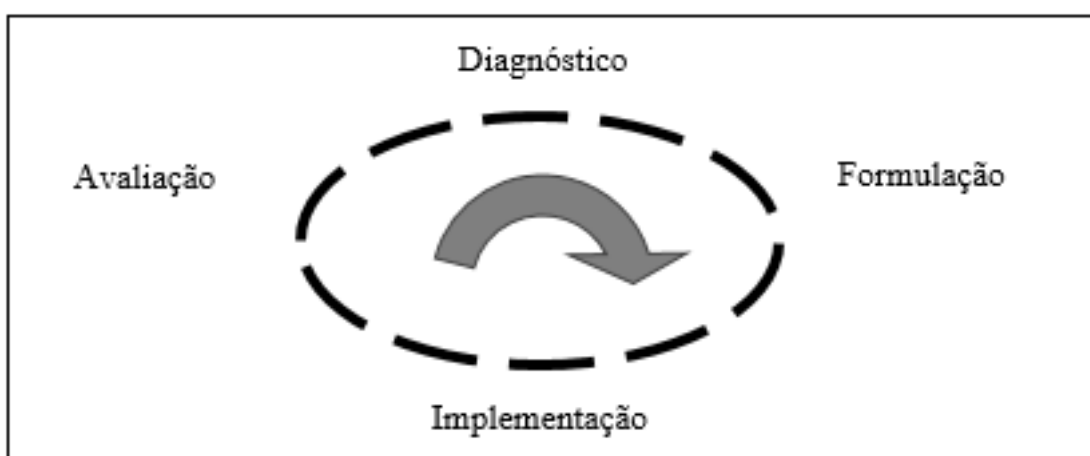
Quadro 3 - Identificação da natureza dos indicadores

Classificação	Indicador 1	Indicador i	Indicador n
Natureza profissional			
Insumo/Recurso			
Processo/Fluxo			
Resultado/produto			
Impacto/Efeito			
Natureza objetiva/subjetiva			
Objetivo/Quantitativo			
Subjetivo/Qualitativo			
Natureza analítica/sintética			
Analítico/Simples			
Sintético/Complexo			

INDICADORES NO CICLO DE FORMULAÇÃO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS

Apresentado o marco conceitual acerca dos indicadores sociais, passa-se agora à discussão a respeito do uso deles no ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas ou programas sociais (Figura 3). Cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades intrínsecas das atividades aí envolvidas (Quadro 4).

Figura 3 - Representação clássica do ciclo de formulação e avaliação de programas sociais



Quadro 4 - Indicadores requeridos em cada etapa do ciclo de programas sociais

Etapa	Tipos e propriedades	Fonte de dados predominante
Elaboração do diagnóstico Indicadores que permitam “retratar a realidade social”	Ampla escopo temático Ampla desagregabilidade geográfica e populacional Validade de <i>constructo</i> Boa confiabilidade	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Formulação de programas e seleção de alternativas Indicadores que orientem objetivamente a tomada de decisão	Indicadores sintéticos Indicadores multicriteriais Tipologias de situações sociais	Censos demográficos Pesquisas amostrais
Implementação/Execução Indicadores que permitem “filmar” o processo de implementação dos programas formulados e a eficiência	Esforço (insumos/processos) Atualidade/Regularidade Sensibilidade Especificidade	Registros administrativos Registros gerados nos procedimentos dos próprios programas

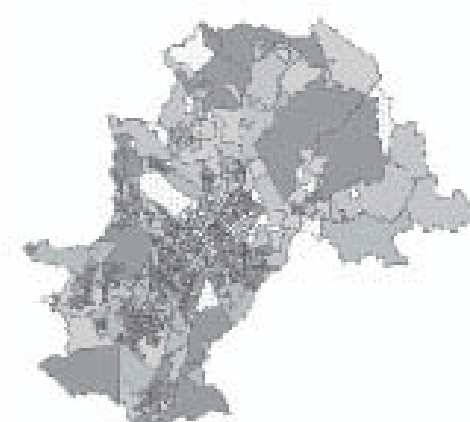
Etapa	Tipos e propriedades	Fonte de dados predominante
Avaliação Indicadores que permitam “revelar” a eficácia e efetividade social dos programas	Resultados e impactos Distância das metas (déficits sociais) Tipologias (boas práticas, etc.)	Pesquisas amostrais Registros administrativos Grupos focais Pesquisas de egressos e de participantes no programa

Assim, na etapa de elaboração do diagnóstico para a política ou programa social, são necessários indicadores de boa confiabilidade, validade e desagregabilidade, cobrindo as diversas temáticas da realidade social. Afinal, é preciso ter um retrato tão amplo e detalhado quanto possível acerca da situação social vivenciada pela população para orientar, posteriormente, as questões prioritárias a atender, os formatos dos programas a implementar, as estratégias e ações a desenvolver. Trata-se de caracterizar o marco zero, a partir do qual se poderá avaliar se o programa está provocando as mudanças sociais desejáveis. Os indicadores usados nessa etapa são construídos, em geral, a partir do censo demográfico ou de pesquisas amostrais multitemáticas (como as PNADs), quando os dados do censo já estiverem distantes do momento de elaboração do diagnóstico.

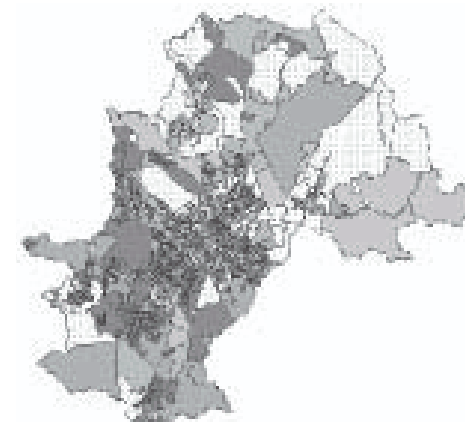
Como observado anteriormente, o Censo 2000 constitui-se em fonte muito rica de indicadores de diagnóstico pelo escopo temático, pela desagregabilidade territorial e populacional e pela comparabilidade inter-regional. Foram levantados, na amostra do censo, mais de 70 quesitos de informação, cobrindo características domiciliares, infraestrutura urbana, características demográficas e educacionais dos indivíduos, inserção da mão-de-obra, rendimentos, acesso a alguns programas públicos, etc. Os indicadores dessas dimensões analíticas podem ser computados para diversos grupos sociodemográficos (por sexo, raça/cor, estratos de renda, etc.) e escalas territoriais que chegam ao nível de agregações de bairros de municípios (áreas de ponderação, mais propriamente) e até mesmo ao nível de setor censitário (conjunto de cerca de 200 a 300 domicílios na zona urbana, para os quesitos levantados no questionário básico, aplicados em todos os domicílios do país). Por meio de um software de fácil manipulação – Estatcart – pode-se extrair estatísticas e cartogramas da quase totalidade dos municípios de médio porte no país, em nível de setor censitário ou áreas de ponderação, como ilustrado na Figura 4.

Figura 4 - Cartogramas com indicadores sociais referidos em nível de setor censitário - Campinas/SP – 2000

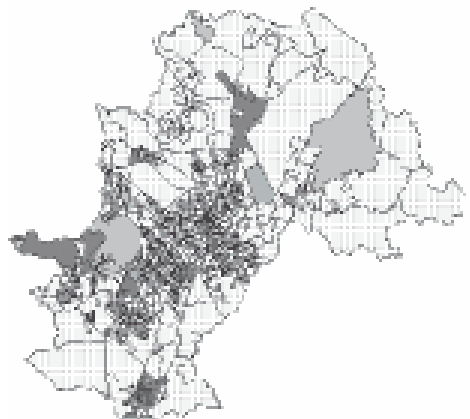
Chefes sem rendimento ou até 1 s.m.



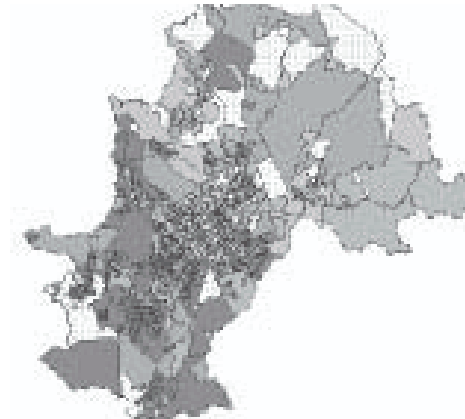
Chefes sem instrução ou até 1 ano de estudo



Pessoas de 7 a 14 anos analfabetas



Domicílios urbanos sem acesso à rede de água



Essa possibilidade de dispor de informação estatística por setor censitário (ou área de ponderação) não parece ter sido explorada em toda a sua potencialidade por parte de formuladores e gestores de programas sociais, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Quando se trata de fazer diagnósticos sociais mais detalhados territorialmente, empregam-se, em geral, indicadores médios computados para os municípios, “escondendo-se” os bolsões de iniquidades presentes dentro de cada um dos municípios brasileiros. Os indicadores médios de rendimentos ou de infraestrutura urbana do município de São Paulo são, por exemplo, bem melhores que a média geral dos municípios brasileiros. Contudo, se os indicadores forem computados em nível de setores censitários, poder-se-á constatar no território paulistano a diversidade de situações de condições de vida encontrada pelo território nacional, ou seja, é possível encontrar bolsões de pobreza na capital paulistana com características de alguns municípios do Nordeste.²

Um dos recursos que têm auxiliado na elaboração e apresentação de diagnósticos sociais é a proposição de tipologias, agrupamentos ou arquétipos sociais, usados para classificar unidades territoriais segundo um conjunto específico de indicadores sociais e, portanto, apontando os déficits de serviços públicos, de programas específicos, etc. O Índice Paulista de Responsabilidade Social é um exemplo nesse sentido, ao classificar os municípios paulistas em cinco grupos, de acordo com os níveis observados de indicadores de saúde, escolaridade e porte econômico municipal (SEADE, 2002).

Além dos indicadores multitemáticos para “retratar” as condições de vida, referentes à saúde, à habitação, ao mercado de trabalho, etc., também devem fazer parte do diagnóstico os indicadores demográficos, em especial, aqueles que permitem apresentar as tendências de crescimento populacional passado e as projeções demográficas futuras (que dimensionam os públicos-alvo dos diversos programas em termos de idade e sexo no futuro). As mudanças demográficas foram bastante intensas pelo país nos últimos 30 anos, com impacto significativo e regionalmente diferenciado sobre a demanda de vagas escolares, postos de trabalho, etc. (MARTINE; CARVALHO; Árias, 1994).

Na segunda etapa do ciclo de formulação e seleção de programas, requer-se um conjunto mais reduzido de indicadores, selecionados a partir dos objetivos norteadores os programas definidos como prioritários pela agenda político-social vigente. Já se conhecem, em tese, por meio do diagnóstico, os bolsões de pobreza, as áreas com maior déficit de serviços urbanos, com maior parcela de crianças fora da escola, com maior número de responsáveis sujeitos ao desemprego. Nessa etapa, requer-se definir, a partir da orientação político-governamental, a natureza dos programas, as questões sociais prioritárias a enfrentar, os públicos-alvo a atender.

É nessa fase que os indicadores sintéticos já mencionados podem ter maior aplicação, na medida em que oferecem ao gestor uma medida-síntese das condições de vida, da vulnerabilidade, do desenvolvimento social de municípios, estados ou de outra unidade territorial em que há implementação de programas. O IDH-municipal foi, por exemplo, o indicador empregado pelo Programa Comunidade Solidária para selecionar os municípios para suas ações, o que certamente representou um avanço em termos de critério técnico-político de priorização. Contudo, a escolha desse indicador acabou por excluir do programa todas as cidades médias e populosas do Sudeste, já que suas medidas sociais médias – calculadas para a totalidade do município – eram sempre mais altas que as dos municípios do Norte e Nordeste. Se

fosse usado um indicador calculado para domínios submunicipais (setor censitário, bairros, áreas de ponderação, etc.), os municípios do Sudeste certamente teriam bolsões que se enquadrariam entre os públicos-alvo prioritários do programa.

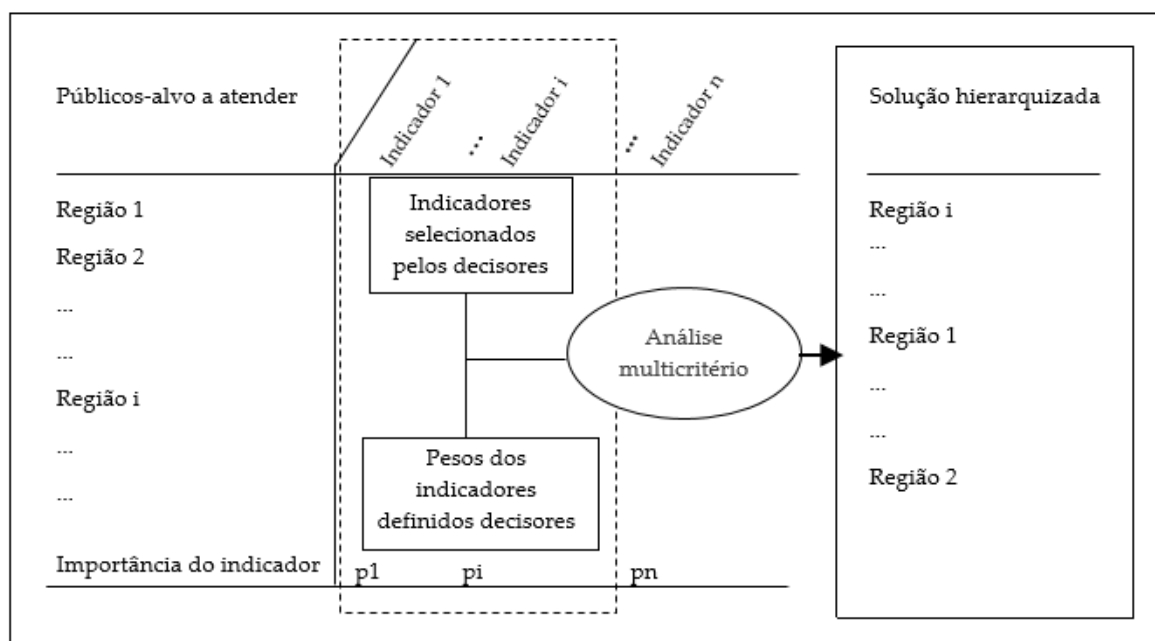
Esse exemplo deixa claro a importância do diagnóstico microespecializado comentado anteriormente, em especial o realizado em nível de setor censitário. É possível, dessa forma, não só garantir maior precisão e eficiência na alocação dos programas que devem ser focalizados, como também acompanhar, posteriormente, os seus efeitos. Além disso, o uso do setor censitário (ou área de ponderação) garante, em alguma medida, a compatibilização dos quantitativos populacionais de cada pequena área, amenizando os efeitos potencialmente destoantes da tomada de decisão baseada em indicadores expressos em termos relativos. Dois municípios podem ter, por exemplo, percentual similar de famílias indigentes, mas totais absolutos de indigentes muito distintos. Municípios populosos podem apresentar cifras relativamente mais baixas de indigentes, mas ainda assim podem reunir totais absolutos bastante significativos. Em qual município devem-se priorizar as ações de programas de transferência de renda: naquele em que a intensidade de indigência é elevada ou naquele em que o quantitativo de indigentes é maior? Quando se têm indicadores calculados para áreas com totais populacionais mais compatíveis, os rankings de priorização baseados em indicadores relativos ou absolutos diferem pouco.³

Idealmente, a tomada de decisão com relação aos públicos-alvo a serem priorizados deve-se pautar em um indicador mais específico e válido para o programa em questão, mais relacionado aos seus objetivos, como a taxa de mortalidade infantil em programas de saúde materno-infantil, o déficit de peso ou altura em programas de combate à fome ou a proporção de domicílios com baixa renda em programas de transferência de renda. Se vários indicadores devem ser usados e os critérios de elegibilidade referem-se a variáveis existentes no censo demográfico, é possível fazer processamentos específicos, de forma relativamente rápida, por meio de um pacote estatístico (com os microdados do censo em 16 CD-ROMs) ou mesmo por meio de uma ferramenta disponibilizada pela Internet (Banco Multidimensional de Estatísticas) no sítio do IBGE. Um desses indicadores construídos pelo cruzamento de variáveis do Censo 2000 é o trazido na última tabela da publicação Indicadores municipais do IBGE (2002). Trata-se de um indicador combinado – construído a partir do cruzamento simultâneo dos diversos critérios –, representando a proporção dos domicílios particulares permanentes que não têm

escoadouros ligados à rede geral ou fossa séptica, não são servidos de água por rede geral, não têm coleta regular de lixo, seus responsáveis (chefes) têm menos de quatro anos de estudo e rendimento médio mensal até dois salários mínimos. Esse indicador – batizado informalmente de Indicador de Déficit Social – pode ser calculado também por áreas de ponderação do censo e tem-se mostrado com grande poder de discriminação e validade em representar situações de carências de serviços públicos básicos pelo território nacional.

Em alguns casos de programas intersetoriais que envolvem esforços de equipes de diferentes áreas e o alcance de vários objetivos, pode ser interessante tomar a decisão acerca das áreas prioritárias de implantação dos programas a partir da combinação de vários critérios (indicadores). Nesse caso, pode-se empregar a análise multicritério, técnica estruturada para tomada de decisões em que interagem vários agentes, cada um com seus critérios e juízos de valor acerca do que é mais importante considerar na decisão final (Ensslin, 2001). A vantagem do uso dessa técnica em relação a outras, como o emprego de indicadores sintéticos, é que ela permite que a decisão seja pautada com base nos critérios (indicadores) considerados relevantes para o programa em questão pelos agentes decisores e que a importância dos critérios seja definida por eles, em um processo de interatividade com outros atores técnico-políticos. Alguns algoritmos que implementam a técnica produzem soluções hierarquizadas – como um indicador sintético – e robustas, não dependentes da escala de medida ou dispersão das variáveis (Figura 5).

Figura 5 - Análise multicritério para tomada de decisão com base em indicadores sociais.



Na etapa de implementação e execução dos programas, são necessários indicadores de monitoramento, que devem primar pela sensibilidade, especificidade e, sobretudo, pela periodicidade com que estão disponíveis. Esse é um grande problema, como já se observou anteriormente, em especial se se necessita de indicadores em escala municipal. As informações produzidas pelas agências estatísticas não são, em geral, específicas para os propósitos de monitoramento de programas, seja na escala territorial desejada, seja na regularidade necessária.

Contudo, procurando atender à demanda por informações municipais mais periódicas, o IBGE tem realizado, de forma mais regular, a Pesquisa Nacional de Assistência Médico-Sanitária (AMS), a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) e a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB). A AMS corresponde a um censo de estabelecimentos de saúde no país, identificando volume e qualificação de pessoal, equipamentos e outros recursos disponibilizados para atendimento médico-sanitário da população. Com isso, pode-se ter uma idéia mais clara e precisa do nível e da diversidade da oferta de serviços de saúde pelo país, por meio da construção de indicadores de esforços de políticas na área de saúde. A MUNIC contempla, anualmente, o levantamento de conjunto amplo de informações nas prefeituras dos mais de 5 mil municípios brasileiros. Nessa pesquisa, levantam-se dados sobre a estrutura administrativa, o nível de participação e formas de controle social (existência de conselhos municipais), a existência de legislação e instrumentos de planejamento municipal (como a institucionalização do plano de governo, do plano plurianual de investimentos, do plano diretor e da lei de parcelamento do solo), a disponibilidade de recursos para promoção da justiça e segurança (existência de delegacia da mulher, juizados de pequenas causas, etc.), além da existência de equipamentos específicos de comércio, serviços da indústria cultural e de lazer, como bibliotecas públicas, livrarias, jornais locais e ginásios de esporte. Essa pesquisa permite, pois, construir indicadores que permitem retratar o grau de participação e controle popular da ação pública e caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e gestão municipal pelo país. A PNSB veio complementar esse quadro informacional sobre os municípios brasileiros com a coleta de dados sobre abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e sistema de drenagem urbana. Pode-se, assim, dispor de outros indicadores mais informativos sobre a estrutura e qualidade dos serviços de infraestrutura urbana, que não se limitam a apontar o grau de cobertura populacional atendida. Com os dados levantados nessa pesquisa,

é possível construir indicadores do volume de água ofertada per capita, do tipo de tratamento e do volume da água distribuída à população, do volume e destino do esgoto e lixo coletado, entre outros aspectos.

Há também esforços louváveis de várias instituições públicas, além do IBGE, em disponibilizar informações de seus cadastros e registros de forma mais periódica, fato que se deve não só à necessidade de monitoramentos da ação governamental, mas também às facilidades que as novas tecnologias de informação e comunicação têm proporcionado. Os órgãos estaduais de estatística, os Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, da Previdência Social, das Cidades e a Secretaria do Tesouro Nacional disponibilizam pela internet informações bastante específicas – em escopo temático e escala territorial – a partir de seus registros e sistemas de controle internos, que podem ser úteis para a construção de indicadores de monitoramento de programas (Quadro 5).

Quadro 5 - Algumas das fontes oficiais para atualização periódica de indicadores

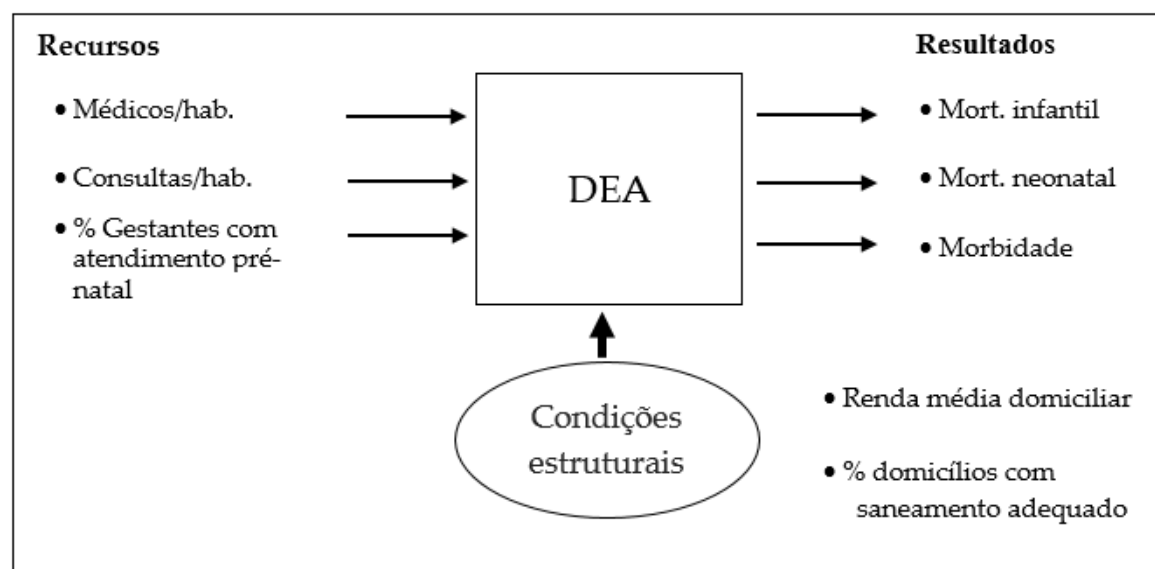
Fonte	Sítio	Conteúdo
IBGE	www.ibge.gov.br	Estatísticas socioeconômicas diversas, em diferente níveis de atualização e desagregação territorial, acessíveis nas publicações, no @Cidades, Sidra e BME
Órgãos estaduais de estatísticas	www.anipes.org.br	Pelo sítio da Associação Nacional da Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatísticas, pode-se acessar os órgãos estaduais e as suas informações
Ministério da Saúde	www.datasus.gov.br	Estatísticas de Mortalidade por causas Atendimentos no SUS Registro de vacinações
Ministério da Educação	www.inep.gov.br	Estatística educacionais Docentes e equipamentos Avaliação de desempenho educacional
Ministério do Trabalho	www.mte.gov.br	Estatísticas mensais do Cadastro Geral Empregados e Desempregados Relação Anual das Informações Sociais
Ministério do Desenvolvimento Social	www.mds.gov.br	Indicadores de pobreza e indigência Acesso aos programas de transferência de renda
Ministério da Previdência Social	www.mapas.gov.br	Benefícios e auxílios concedidos Contribuintes Acidentes de trabalho
Ministério das Cidades	www.cidades.gov.br	Indicadores urbanos e saneamento Déficit habitacional
Secretaria do Tesouro Nacional	www.stn.fazenda.gov.br	Transferências de recursos Execução orçamentária Receitas e despesas municipais

A lógica do acompanhamento de programas requer a estruturação de um sistema de indicadores que, além de específicos, sensíveis e periódicos, permitam monitorar a implementação processual do programa na lógica insumo-processo-resultado-impacto, isto é, são necessários indicadores que permitam monitorar o dispêndio realizado por algum tipo de unidade operacional prestadora de serviços ou subprojeto; o uso operacional dos recursos humanos, financeiros e físicos; a geração de produtos e a percepção dos efeitos sociais mais amplos dos programas. Assim, a distinção entre a terceira e a quarta etapas do ciclo de programas pode ser menos evidente que nas demais, sobretudo em programas de longa duração, isto é, monitoramento e avaliação de programas são termos cunhados para designar procedimentos de acompanhamento de programas, focados na análise da sua eficiência, eficácia e efetividade (COHEN; FRANCO, 2000). Monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, sucedendo-se no tempo, com o propósito de subsidiar o gestor público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação).

Como atividade de monitoramento ou de avaliação, é importante analisar os indicadores de resultados a partir dos indicadores de esforços e recursos alocados, o que permite o dimensionamento da eficiência dos programas. O emprego da Análise Envoltória de Dados (DEA) pode representar grande avanço metodológico nesse sentido (LINS; MEZA, 2000). A DEA é uma técnica derivada dos métodos de pesquisa operacional que visa à identificação das unidades de operação mais eficientes, tendo em vista como os recursos (retratados por vários indicadores de insumo) são utilizados para gerar os resultados finais (medidos por diversos indicadores-resultados), considerando as condições estruturais de operação dos programas. Determinados programas implementados em regiões mais pobres, poderão não ter resultados tão promissores como em outras mais desenvolvidas. Assim, é preciso avaliar a eficiência dos programas em função não apenas em relação ao resultado obtido e à quantidade de recursos alocados, mas considerando as dificuldades ou potencialidades existentes na região em que os programas estão funcionando. O que torna essa técnica particularmente interessante de ser aplicada é que se podem considerar os recursos e resultados como vetores de indicadores em suas escalas originais e não como variáveis representando valores monetários de custos e benefícios.

Como ilustra a Figura 6, um programa de saúde deve ser avaliado em relação aos diversos resultados que produz em termos de redução das taxas de mortalidade e morbidade, a partir dos recursos alocados (médicos por mil habitantes) e serviços de saúde prestados (consultas atendidas), considerando as condições estruturais de vida existentes em cada local de sua implementação (indicadores de renda e infraestrutura de saneamento). Pela técnica é possível identificar as “boas práticas” ou benchmarks reais, isto é, unidades de implementação do programa em que os resultados são, de fato, compatíveis com o nível de esforço empreendido e de recursos gastos.

Figura 6 - Aplicação da Análise Envoltória de Dados na avaliação de programas em saúde



Os indicadores de desembolso de recursos e produtos colocados à disposição da população – construídos a partir de registros próprios da sistemática de controle e gerenciamento dos programas – podem permitir uma avaliação indireta da eficácia dos programas no alcance das metas estabelecidas, quando as estatísticas públicas ou os dados administrativos de ministérios e secretarias estaduais não forem mais específicos e periódicos na escala territorial desejada. Na falta de pesquisas amostrais regulares que contemplem temáticas relativas, por exemplo, ao consumo de produtos culturais e aos hábitos de lazer – ainda não incorporadas na agenda político-social nacional de forma imperativa –, a eficácia de programas na área, como os de fomento à leitura, terá de ser inferida a partir dos produtos previstos nas ações desencadeadas, como o volume de livros distribuídos às escolas e bibliotecas. Nesse caso, indicadores de resultados mais válidos para avaliar a eficiência do

programa, como número médio de livros lidos no último ano, por exemplo, são apenas ocasionalmente levantados pelo IBGE ou pela Câmara Brasileira do Livro.

Outra demanda no ciclo de programas, em particular na etapa de avaliação, é a identificação dos seus impactos. Para tanto, devem-se empregar indicadores de diferentes naturezas e propriedades, de forma a conseguir garantir tanto quanto possível a vinculação das ações do programa com as mudanças percebidas, ou não, nas condições de vida da população, tarefa sempre difícil de ser realizada (Roche, 2002). Em primeiro lugar, a menos que a realidade social vivenciada antes do início do programa (marco zero) fosse muito trágica, ou que o programa tenha recebido recursos muito expressivos para serem gastos em curto espaço de tempo, não se pode esperar que os produtos e resultados gerados no âmbito dele possam ser imediatamente impactantes sobre a sociedade. Programas de transferência de renda ou de distribuição de leite ou cestas básicas em periferias de grandes cidades do Sudeste proporcionam impactos sociais comparativamente menos intensos e rápidos que programas de investimento em saneamento básico, por exemplo, no que diz respeito às condições de mortalidade infantil. Contudo, ao longo do tempo, a transferência de renda ou a distribuição de produtos estará contribuindo para a melhoria da nutrição de crianças, garantindo ganhos adicionais contra a mortalidade infantil, assim como, mais a médio prazo, para a melhoria do seu desempenho escolar. Esse exemplo revela, pois, a dificuldade de se atribuírem os efeitos de programas específicos sobre as mudanças estruturais das condições sociais, dificuldade que, paradoxalmente, cresce à medida que tais transformações – e os impactos – tendem a se tornar mais evidentes. A dificuldade é ainda maior quando se observam problemas de descontinuidades e de implementação nos programas públicos.

De modo a perceber mais claramente os impactos dos programas, deve-se buscar medidas e indicadores mais específicos e sensíveis aos efeitos por eles gerados. Uma das formas de se operacionalizar isso é avaliando efeitos sobre grupos específicos da população, seja em termos de renda, idade, raça, sexo ou localização espacial. Se os programas têm públicos-alvo preferenciais, localizados em determinadas regiões ou estratos de renda, deve-se não só buscar indicadores de impacto que privilegiem a sua avaliação do conjunto da população, que pode estar, inclusive, sob o risco de efeitos estruturais mais gerais (que podem não afetar o público-alvo na mesma intensidade), mas também desenvolver estratégias metodológicas avaliativas de natureza qualitativa, com pesquisas de opinião ou

grupos de discussão, incorporando indicadores subjetivos na avaliação. Nesse sentido, os impactos podem ser avaliados em uma perspectiva mais restrita ou mais ampla, considerando o tamanho da população afetada, o espaço de tempo considerado para a referência dos indicadores e a natureza mais objetiva ou subjetiva dos impactos percebidos pela população.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das grandes dificuldades atuais no acompanhamento de programas públicos é dispor de informações periódicas e específicas acerca do processo de sua implementação e do alcance dos resultados e do impacto social que tais programas estão tendo nos segmentos sociodemográficos ou nas comunidades focalizadas por eles. Seja da perspectiva da avaliação formativa, isto é, aquela com os propósitos de acompanhar e monitorar a implementação de programas, a fim de verificar se os rumos traçados estão sendo seguidos e permitir intervenções corretivas, seja da perspectiva da avaliação somativa, isto é, aquela mais ao final do processo de implementação, com propósitos mais amplos e meritórios (CANO, 2002), o gestor de programas sociais defronta-se com a dificuldade de obter dados válidos, específicos e regulares para seus propósitos.

Se é fato que as informações produzidas pelas agências estatísticas são, em boa medida, pouco específicas para os propósitos de monitoramento de programas, não provendo informação na escala territorial desejada ou na regularidade necessária, é também verdade que elas podem se prestar à elaboração de diagnósticos bastante detalhados em escopo e escala, como no caso das informações provenientes dos censos demográficos. As informações produzidas no âmbito dos processos administrativos dos ministérios e das secretarias estaduais e municipais podem também suprir boa parte da demanda de dados para a construção de indicadores periódicos de monitoramento, requerendo, contudo, algum “retrabalho” de “customização” em função das necessidades de delimitação territorial dos programas, desde que exista um código de localização da escola, do posto de saúde, da delegacia, etc. De qualquer forma, as estatísticas e os dados do IBGE e de outros órgãos públicos dificilmente atenderão todas as necessidades informacionais requeridas para o monitoramento e a avaliação de programas públicos mais específicos. Assim, é necessário, quando da formulação desses programas, prever a organização de procedimentos de coleta e tratamento

de informações específicas e confiáveis em todas as fases do ciclo de implementação, que possam permitir a construção dos indicadores de monitoramento desejados.

NOTAS


- * Texto submetido à editoria da Revista do Serviço Público em que se procura compilar e reorganizar ideias expostas em três oportunidades anteriores (JANNUZZI, 2001, 2002. GUIMARÃES; JANNUZZI, 2004), a partir das experiências de capacitação de técnicos de ONGs e gestores do setor público nos cursos de extensão de “Indicadores Sociais e Políticas Públicas”, desenvolvidos no âmbito do convênio ENCE/IBGE e Fundação FORD, e nos cursos de formação da Escola Nacional de Administração Pública ao longo de 2003 e 2004.
- ¹ Dada a inexistência e desorganização dos cadastros nos municípios brasileiros, os censos demográficos acabam levantando um conjunto muito amplo de informações, o que o torna ainda mais custoso e complexo.
- ² De fato, é o que o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – calculado por setor censitário – permite constatar (vide em: www.seade.gov.br).
- ³ Vale observar, contudo, que os setores censitários apresentam variabilidade significativa em termos de quantitativos populacionais pelos municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

- CANO, I. *Avaliação de programas sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.
- COSTA, F.L.; CASTANHAR, J.C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n.5, pp.969- 992, 2003.
- COHEN, E.; FRANCO, R. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ENSSLIN, Leonardo *et al.* *Apoio à decisão: metodologias para estruturação de problemas e avaliação multicritério de alternativas*. Florianópolis, SC: Insular, 2001, v. 1, p.296.
- GARCIA, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, v. 23, n. 7, p. 70, 2001.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14. *Anais...* Caxambu, 2004.
- IBGE. *Indicadores sociais municipais*. Rio de Janeiro: 2002.
- JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2001.
- _____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.

- LINS, M.E; MEZA, L. A. *Análise envoltória de dados e perspectivas de integração no ambiente de apoio à decisão*. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 2000.
- MARTINE, G.; CARVALHO, J. A. M.; ÁRIAS, A. R. *Mudanças recentes no padrão demográfico brasileiro e implicações para a agenda social*. Brasília, IPEA, 1994. (Texto para Discussão n. 345)
- MILES, I. *Social indicators for human development*. New York: St. Martin's Press, 1985. Nações Unidas. *Handbook of social indicators*. Nova York: 1988.
- OMS. *Catalogue of health indicators*. Genebra: 1996.
- ROCHA, S. *Pobreza: do que se trata afinal*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHE, C. *Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs*. São Paulo: Cortez, 2002.
- RYTEN, J. Should there be a human development index? *Statistique, Développement et Droits de l'Homme Seminar*, Montreaux, Setembro, 2000.
- SEADE. Monitoração de prioridades de desenvolvimento com equidade social. In: Keinert, Tânia; Karruz, Ana Paula (Orgs.). *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.

Paulo de Martino Jannuzzi

 <https://orcid.org/0000-0003-3528-7497>

Assessor da Diretoria Executiva do SEADE, professor da ENCE/IBGE, pesquisador CNPq no projeto de pesquisa “Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil”, com recursos do CNPq (Proc. 307101/2004-5).
pjannuzzi@ibge.gov.br

COMENTÁRIOS AO ARTIGO: INDICADORES PARA DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

PAULO DE MARTINO JANNUZZI

Fiquei muito lisonjeado em saber que o artigo “Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil” tenha sido acessado de modo frequente ao longo dos últimos vinte anos desde sua publicação nessa prestigiosa revista. Ainda mais honrado fiquei em saber que o texto acompanha outros artigos que foram e continuam sendo referência no campo da administração pública brasileira, escritos por colegas ou professores que conheci na minha formação e trajetória no serviço público.

Para a publicização do meu artigo contou certamente minha atuação, desde 2001, como professor em disciplinas relacionadas à gestão de políticas públicas nos programas de formação e de pós-graduação da Escola Nacional de Administração Pública, curadora da revista. À época fui estimulado a escrever e submeter um texto curto e didático para servir de referência de leitura aos alunos da escola, que crescentemente procuravam se aprofundar nos instrumentos e

técnicas de diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos.¹

Vivenciava-se, então, dez anos depois da Constituição Federal de 1988, um momento de intenso debate público sobre a necessidade e urgência de ações governamentais que pudessem atender de modo mais efetivo as diversas demandas da sociedade brasileira. A ampliação do escopo e cobertura dos programas públicos ao longo dos anos 2000 e a retomada dos concursos para técnicos de planejamento e gestão governamental nos vários ministérios havia criado a necessidade de uma formação mais instrumental no campo das políticas públicas. De um lado, novos programas sociais demandavam a elaboração de diagnósticos mais aprofundados acerca dos seus públicos-alvo, das suas condições de vida e da capacidade de gestão dos agentes envolvidos. De outro, os programas existentes demandavam a estruturação de sistema de indicadores de monitoramento para gestão no complexo contexto de operação interfederativa dos mesmos. Por fim, era cada vez mais necessária a realização de estudos para identificar os nós críticos de implementação dos programas e para avaliar os resultados e impactos alcançados. Com esses instrumentos esperava-se dispor de subsídios para redesenhar processos, ampliar a cobertura dos serviços e aprimorar a efetividade das ações das três esferas de governo. O artigo prestava-se, assim, a uma introdução à então emergente cultura de uso de evidências no processo de políticas públicas.

Esse “espírito da época” ensejou também, no âmbito do governo, a proposição de novos levantamentos estatísticos, esforços na qualificação dos cadastros públicos e empenho na organização e publicização de indicadores produzidos a partir dos registros administrativos de programas governamentais. O IBGE ampliou significativamente sua produção de estatísticas sociais, estruturando novas pesquisas, estudos e publicações. INEP, Datasus e departamentos específicos nos ministérios também se engajaram nesse processo de produção, disseminação e uso de informação para gestão de políticas públicas (JANNUZZI, 2017).

Essas iniciativas de produção e disseminação de indicadores responderam, para além das necessidades das políticas públicas, à demanda por informação por

¹ Agradeço ao José Luiz Pagnussat por me sugerir a produção desse texto e pelo convite a vários programas de formação na escola, no que também não poderia deixar de agradecer à Sandra Hollanda, Elizabeth Ferrarezi, Stella Reis, Paula Costa, Claudia Antico, Ligia Camargo, Klédina Silva, Adélia Zimbrão, Marizaura Camões, Márcia Rocha, Bruna Tenório, Paulo Carvalho, Paulo Marques, e tantos outros colegas da Enap. Parte significativa de minha reflexão e produção acadêmica se deve às interações com eles, alunos e outros professores na escola.

maior transparência da ação governamental, para *advocacy* de organizações da sociedade civil e para aprofundamento analítico da pesquisa em Ciências Sociais no país. Nesse sentido, desde sua publicação em 2004, o texto tem contribuído para introduzir a temática junto a diferentes públicos leitores nas universidades, nos movimentos sociais, organismos multilaterais e escolas de governo.


Enquanto as políticas públicas gozaram de prestígio governamental, os indicadores fizeram diferença no país. Sem estatísticas e indicadores, as políticas e programas sociais não teriam melhorado seu desenho e garantido a efetividade que muitas delas alcançaram, como nos casos das políticas de segurança alimentar e assistência social (JANNUZZI, 2022). Assim, espero que o texto – em boa medida ainda atual- possa continuar contribuindo para a construção de um país mais justo, coeso e desenvolvido.

REFERÊNCIAS

JANNUZZI, P.M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Alínea, 2017.

JANNUZZI, P.M. *Estatísticas públicas e o combate à fome e à pobreza: afinidades eletivas que fizeram diferença nos resultados da ação governamental*. In: MELLO, J. *et al.* Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas. 1 ed., Brasília: Ipea, v.1, p. 495-520, 2022.

Paulo de Martino Jannuzzi

 <https://orcid.org/0000-0003-3528-7497>

Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Professor colaborador da Escola Nacional de Administração Pública e da Universidade Federal de Goiás. Foi Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério de Desenvolvimento Social e Membro do Painel de Especialistas em Avaliação do International Evaluation Office do PNUD em Nova York.

paulo.jannuzzi@ibge.gov.br



Foto: Luiz Barbosa

MARCOS ALONSO

A melhoria do desempenho da administração pública é uma necessidade que vem sendo evidenciada nesta década. Primeiro, porque o padrão da inserção do Brasil na economia mundial requer melhor desempenho do setor público, dado o caráter sistêmico da competitividade. Segundo, porque a crise fiscal do Estado exige que o governo faça mais com menos recursos. Daí a prioridade para a qualidade do gasto público. A proposta apresentada é que o governo desenvolva e implante sistemas de custos baseados em atividade (ABC), pois estes apresentam a flexibilidade necessária para o setor de serviços e são ferramentas úteis nos processos de reestruturação e de melhoria da gestão. Os sistemas ABC são superiores aos métodos de custeio tradicionais, pois: 1) reduzem as distorções do rateio dos custos indiretos e fixos; 2) não apenas apuram custos, mas também mostram como e onde se formam os custos, favorecendo uma mudança efetiva de atitude dos gestores.

Palavras-chave: custos, serviço público, sistema ABC

COSTOS EN EL SERVICIO PÚBLICO

La mejoría del desempeño de la Administración Pública es una necesidad que viene evidenciándose en esta década. En primer lugar, porque el patrón de la inserción de Brasil en la economía mundial requiere un buen desempeño del sector público, debido al carácter sistémico de la competitividad. En segundo lugar, porque la crisis fiscal del Estado exige que el gobierno haga más con menos recursos. Por ese motivo se hace prioritario calificar los gastos públicos. Esta propuesta advierte que el gobierno desarrolle e implante sistemas de costos basados en actividades (ABC), pues estos presentan la flexibilidad necesaria para el sector de servicios y son herramientas útiles para los procesos de reestructuración y para la mejoría de la gestión. Los sistemas ABC son superiores a los métodos de costeo tradicionales, pues: 1) reducen las distorsiones en la distribución de los costos indirectos y fijos; 2) no solamente descubren los costos, sino que también muestran cómo y dónde ellos se forman, incentivando un cambio de actitud efectivo de los gestores.

Palabras clave: costos, servicio público, sistema ABC

COSTS IN PUBLIC SERVICE

The need to improve the performance of Public Administration has become increasingly evident in this decade. Firstly, because the pattern of Brazil's inclusion in world economy requires better performance of the public sector, given the systemic character of competitiveness. Secondly, because the fiscal State crisis requires the government to do more with less resources. Thus, priority should be given to the quality of public expenditure. The proposal presented is for the government to develop and implement activity based on cost systems (ABC), as these possess the necessary flexibility for the service sector and are useful tools in restructuring and management improvement processes. The ABC systems are superior to the traditional costing methods since: 1) they reduce distortions of indirect and fixed cost allocation; 2) they not only find costs, but also show how and where costs are formed, which encourages effective change in the attitude of managers.

Keywords: costs, public service, ABC system

1. CUSTOS E QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Imagine que o cenário econômico do Brasil atual fosse o do início dos anos 70, quando a economia nacional apresentava altas taxas de crescimento econômico, pleno emprego, inflação tolerável, contas públicas saudáveis (superavit fiscal estrutural e baixo nível de dívida pública) e equilíbrio nas contas externas. Nesse período, conhecido como milagre econômico, não havia crise do Estado nem crise da economia. Era compreensível, naquele contexto, que não houvesse grande incentivo para discutir o tema custos no serviço público. A partir dos anos 80, com

a intensificação da crise fiscal do Estado e a maior exposição da economia nacional à competição internacional, o Estado foi forçado a reorientar a política econômica e, em particular, conter suas despesas. Dada a dificuldade política de aumentar a carga tributária, especialmente a tributação direta, a palavra de ordem passou a ser cortar gastos. A política de corte de gastos atravessou a década de 80 e entrou na década atual alcançando o limite de suas possibilidades. Esta percepção não se restringiu aos economistas acadêmicos, mas passou a integrar o discurso do Banco Mundial e do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI).¹ Estes organismos internacionais vêm enfatizando a qualidade do gasto público, e não simplesmente o corte do gasto público. Ambos têm se empenhado em introduzir o tema “qualidade do gasto público” na agenda de reforma do Estado de diversos países, entre eles o Brasil.

Como as informações sobre os gastos do governo em geral são organizadas com vistas às necessidades da administração financeira (fluxo de caixa do Tesouro Nacional), o governo sempre teve noção de quanto precisaria cortar em decorrência do equilíbrio macroeconômico, mas nunca soube ao certo como e onde deveria cortar. Ou seja, o governo nunca teve condições de promover cortes seletivos de gastos, de modo a não comprometer ainda mais o desempenho da administração pública. Assim, a redução de gastos com melhoria de desempenho tornou-se uma alternativa impraticável, ainda que necessária. Ao comprometer a qualidade dos serviços públicos, os cortes de despesa comprometem, por extensão, a competitividade da economia nacional, dado o caráter sistêmico da competitividade.

A importância do tema “custos no serviço público” pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais em vários países na última década e pelo espaço que vem ganhando na literatura especializada. Sem dúvida, a iniciativa mais abrangente e avançada é a da administração pública federal americana (Governo Clinton).²

No Brasil, o controle dos gastos públicos experimentou um formidável avanço a partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) significaram uma verdadeira revolução na

¹ Tanzi, Vito in “Qualidade do gasto público”, palestra proferida no Seminário Internacional de Finanças Públicas. Setembro de 1996. Brasília: ESAF/MF.

² Ver as publicações dos autores Kaplan & Cooper, Kehoe, Littman & Carr, Kaplan & Norton, citadas nas referências bibliográficas, e as seguintes páginas da Internet: “Performance Economic Review e ABC Technologies”.

gestão das finanças públicas no Brasil. O avanço foi tão significativo que, já no início desta década, o Brasil passou a ser referência internacional no controle informatizado de gastos governamentais. Não obstante os avanços, o Siafi, como se sabe, tinha por objetivo controlar a execução da despesa. Este sistema não foi concebido para apurar custos dos serviços públicos, motivo pelo qual sua estrutura de dados não informa os produtos e processos de trabalho dos órgãos do governo. Daí a oportunidade de se propor sistemas de custos na presente reforma.

A diferença conceitual entre despesa e custo tem particular interesse no contexto atual. Enquanto a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto). O custo também mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). Como ilustração da distinção entre despesa e custo, basta observarmos que, quando a administração pública compra material de consumo (recurso), são feitos dois lançamentos contábeis de mesmo valor nas contas: 1) despesa com material de consumo (despesa) e 2) estoque de material de consumo (ativo). A despesa só é contabilizada como custo no momento em que alguma unidade faz a requisição do material de consumo junto ao almoxarifado. A contabilização da despesa como custo requer a apropriação desta a algum produto (no custeio tradicional) ou a alguma atividade (no custeio baseado em atividade). Detalhes sobre as definições conceituais e a classificação dos custos podem ser obtidos no Anexo I deste texto. Por ora, basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar — despesa com pessoal, com material de consumo, com equipamento e material permanente, com serviços de terceiros, despesas financeiras etc. — enquanto os custos nos mostram como o governo financia seus resultados — custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc. Na contabilidade pública, as despesas se confundem com gastos do governo. Na contabilidade privada (lei das S.A.), o gênero gastos contempla as espécies despesa e custos (maiores detalhes no Anexo I).

Com os sistemas de informação existentes, incluído o Siafi, o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Mais ainda, ele não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo. Também ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O

governo desconhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência.

O conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos.

Um exemplo clássico de atividade que consome volumes substanciais de recursos e que não agrega valor aos usuários de serviços públicos é a atividade de controle (administrativo, interno ou externo). Tecnicamente tais atividades não agregam valor, pois, caso fossem suspensas, não impediriam a prestação de serviços ou alterariam a satisfação do cliente ou usuário do serviço. Assim, ainda que tais atividades devam ser executadas por imposição legal, elas podem e devem ser racionalizadas, até porque não agregam valor ao usuário dos serviços públicos.

Pelo exposto acima, não há dúvidas de que o tema “custos no serviço público” é extremamente oportuno e terá importância crescente para a administração pública.

2. CUSTOS E GOVERNO DE RESULTADOS

O esgotamento do modelo de gestão (tradicional ou burocrático) da administração pública, no Brasil e no exterior, é um diagnóstico bem estabelecido na literatura especializada e na experiência internacional de reforma do Estado. Enquanto o modelo tradicional enfatiza os controles formais e o estrito cumprimento da lei, os modelos de gestão que vêm sendo propostos e desenvolvidos em programas de reforma da administração pública enfatizam a melhoria no desempenho ou simplesmente resultados. É o que Osborne denominou governo de resultados.

Para que os recursos e as energias da administração pública estejam orientados para resultados, é necessário que o perfil dos gerentes e os sistemas de informações estejam totalmente alinhados com essa orientação. Se os modelos de gestão não dispuserem de sistemas de informação que avaliem o desempenho presente e apontem as tendências do desempenho futuro, então dificilmente a reforma será bem-sucedida. Para avaliar adequadamente o desempenho do serviço público, é crucial que os sistemas de informação do governo disponham de uma informação gerencial mais refinada que a despesa: os custos.

2.1 CUSTOS E COMPETIÇÃO ADMINISTRADA

Ao longo dos últimos anos, vem sendo muito destacada a perspectiva de se introduzirem mecanismos competitivos na administração pública, de modo a melhorar seu desempenho. Trata-se do conceito de competição administrada ou do que Osborne chamou de governo competitivo.³ Entretanto, a introdução de mecanismos competitivos não significa que a estratégia competitiva irá impregnar todas as atividades governamentais. Sem dúvida, uma estratégia cooperativa poderá ser bem mais eficaz em muitas ações de governo. O sucesso de novos modelos de gestão da administração pública será determinado exatamente pela integração adequada das estratégias competitiva e cooperativa.

Como se sabe, para a maioria das atividades do serviço público não prevalece a lógica de mercado. Por essa lógica, o mecanismo de preços orienta os agentes econômicos nas suas decisões de comprar ou vender bens privados. Quando o preço sobe, é porque há excesso de demanda do produto. Em caso de excesso de oferta, o preço cai. No caso dos bens públicos, não há como regular “via preços” a produção e o consumo. É possível conceituar a oferta, mas não a demanda. De fato, os usuários atribuem importância (utilidade) aos serviços públicos, mas, na acepção de Samuelson,⁴ “não revelam sua preferência”. Esse é o caso dos programas governamentais que promovem melhoria da qualidade ambiental. Claramente os cidadãos de uma cidade poluída estarão dispostos a pagar pela melhoria da qualidade do ar. Entretanto, os que não pagarem não terão como ser excluídos do consumo do ar mais limpo. Ou seja, o consumo de bens públicos é não-excludente. Além disso, o consumo de mais ar limpo por um cidadão não reduz o consumo de ar limpo dos demais. Sendo assim, o consumo de bens públicos é não-rival.

³ Ver Osborne & Gaebler, citado na bibliografia, especialmente o capítulo “Governo Competitivo”.

⁴ A teoria dos bens públicos, devida principalmente a P. A. Samuelson, classifica os bens econômicos em: a) bens públicos (ou bens públicos puros); b) bens semi-públicos; c) bens privados. O bem privado tem as características de consumo rival e excludente. Ou seja, o consumo de maior quantidade de um bem privado por um consumidor, dada a oferta, implica menor consumo para os demais consumidores (consumo rival). Por outro lado, só tem acesso ao consumo do bem privado os consumidores que pagarem por ele. Os demais consumidores são excluídos do consumo (Princípio da Exclusão). O bem público (puro), ao contrário, não apresenta rivalidade no consumo e nem exclusão para quem não paga (espontaneamente) por ele. É o caso da defesa nacional, da segurança pública, do corpo de bombeiros, da saúde pública, da justiça pública, da qualidade ambiental etc. Para esses bens o usuário atribui utilidade, mas “não revela sua preferência”, pois, decidindo não pagar, o usuário não pode ser excluído do consumo do serviço. Não é possível, portanto, a estimativa da curva de demanda. O financiamento do custo de produção não pode ser feito pelo mercado. Será feito, então, via tributos. Os bens semipúblicos, como os serviços de educação e saúde, apresentam consumo rival e excludente, mas apresentam também externalidades. Ou seja, o benefício social é maior que o benefício privado (internalizado pelo consumidor), o que também justifica a intervenção governamental. Ver Mussgrave ou Pindyck & Rubinfeld, citados nas referências bibliográficas.

Em resumo, os bens ou serviços públicos apresentam consumo não-excludente e não-rival, razão pela qual fica difícil estimar o preço que o usuário estaria disposto a pagar pelo serviço público. Em outras palavras, não é possível determinar a curva de demanda desses bens.⁵ São exemplos de bens públicos: os serviços de segurança nacional prestados pelas Forças Armadas, os serviços de segurança pública, serviços judiciários, entre outros.

A oferta dos bens públicos, por outro lado, é bem definida, pois, em princípio, é possível estimar o custo dos serviços públicos. Trata-se, portanto, de um mercado sem o lado da demanda. Consequentemente, não há sinalização de preços ao mercado. Isso não significa, entretanto, que não seja possível instituir mecanismos competitivos no provimento dos serviços públicos. A competição “via preços” poderia ser substituída pela comparação de desempenho “via indicadores de desempenho”. A comparação de desempenho poderia envolver unidades prestadoras de serviços similares, equipes de trabalho que desempenham funções semelhantes, processos de trabalho similares etc. A competição administrada alcança também os programas de terceirização e de concessão/permissão de serviços de utilidade pública. Assim, ainda que não se possa aplicar a regra de mercado, é possível maximizar resultados no setor público. Nesse caso, os indicadores de desempenho, entre eles os indicadores de custos, fariam o papel de “variável *proxy*” dos preços de mercado.

Os indicadores de custos também são cruciais na implementação de estratégias cooperativas. O sucesso de parcerias da administração pública com instituições comunitárias, privadas ou com outras esferas de governo depende, e muito, de medidas de desempenho. Não faz sentido estabelecer parcerias em que o custo das atividades é maior que o custo praticado pela administração pública ou por instituições não-governamentais, até porque as parcerias quase sempre utilizam recursos públicos, e estes estão sujeitos ao (novo) princípio (constitucional) da eficiência. Ou seja, a concepção moderna de parceria pressupõe uma adequada gestão de custos.

⁵ Neste caso, a teoria econômica fala em curva de “pseudo-demanda”, indicando que os consumidores atribuem algum nível de utilidade ao consumo do bem público, mas “não revelam sua preferência”.

3. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS SISTEMAS DE CUSTOS

Ao contrário do setor privado, as experiências com sistemas de custos no serviço público são bem recentes. Salvo algumas experiências isoladas,⁶ pode-se dizer que não há cultura de custos no serviço público no Brasil. Isso também vale para a maioria das economias desenvolvidas, especialmente no tradicional setor público. Já nas empresas estatais, pela sua relação direta com o mercado, ainda que em regime monopolista, sempre houve a necessidade de se produzir alguma informação sobre custos, pois o mercado requeria uma regra de formação de preços (dos produtos produzidos pelas estatais). A legislação⁷ impunha a obrigatoriedade de avaliar estoques e de apurar lucros, donde foi reforçada a necessidade de sistema de custos. Porém, pelo seu caráter monopolista, as empresas estatais nunca tiveram, regra geral, incentivo para apurar custos com maior acurácia.⁸

No setor privado, os sistemas de custos tomaram impulso no início do século, no bojo do movimento de administração científica. Naquela época, os custos eram apurados basicamente nas indústrias, e os custos de produção compunham grande parte do custo total das empresas. O custo da mão-de-obra, em particular, tinha grande importância na composição dos custos diretos, sendo um referencial para o rateio dos indiretos. O método de custeio por absorção⁹ tornou-se generalizado nas empresas industriais ao longo deste século. A própria legislação das sociedades anônimas, no exterior e no Brasil, estabeleceu a obrigatoriedade da adoção de sistemas de custos para empresas de médio e grande porte. As empresas também demandavam sistemas de custos para a precificação de produtos. Não havia, ou não era prioritária na fase de consolidação desses sistemas, a preocupação de se

⁶ Se é verdade que não há cultura de custos no setor público, também devem ser registradas algumas iniciativas importantes nesta área no âmbito federal. O ministério da Aeronáutica dispõe de um sistema de custos desde os anos 70. Porém, tal sistema apresenta-se defasado e já vem sendo objeto de reformulação pelo próprio ministério. O Ministério da Marinha também dispõe de um sistema de custo-padrão para as atividades de manutenção e reparo de embarcações. O Hospital Marcílio Dias, vinculado ao mesmo ministério, também dispõe de um sistema de custos (custo-padrão). Entretanto, as experiências mais interessantes que tivemos oportunidade de conhecer no setor público federal foram as da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a da Telemig. Essas duas empresas estatais já possuíam sistemas tradicionais de custeio, considerados insatisfatórios. Essas empresas empreenderam esforços no sentido de desenvolver sistemas de custo na metodologia ABC, a partir do segundo semestre de 1997. Pelas informações a que tivemos acesso, a implantação do ABC vem sendo muito bem-sucedida. Ambas as empresas desenvolveram seus sistemas com suporte do *software* Oros ABC, da ABC Technologies. A Embrapa, empresa federal de pesquisa agropecuária, vem desenvolvendo nos últimos tempos um sofisticado sistema de avaliação institucional, na metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC da Embrapa está sendo complementado este ano por um sistema de custos ABC.

⁷ Referimo-nos, no caso brasileiro, à lei das Sociedades por Ações, lei nº 6.404/76, que, entre outras disposições, estabeleceu a obrigação legal de determinadas demonstrações contábeis.

⁸ Ver conceito de acurácia no Anexo I.

⁹ Ver "Contabilidade de Custos", de Eliseu Martins, citado nas referências bibliográficas.

utilizarem medidas de desempenho dos processos de trabalho ou da organização como um todo. A preocupação das empresas ao apurá-los foi, via de regra, a geração de relatórios financeiros.

A partir dos anos 70, o progresso tecnológico e a integração da economia mundial produziram importantes mudanças nas estruturas produtivas, nas técnicas de administração de empresas e na contabilidade de custos. Ressaltamos as seguintes mudanças:

- aumento da mobilidade de fatores de produção em decorrência da redução dos custos de transportes e de comunicações, promovendo novas reduções de custos e aumento da competição;
- aumento relativo da importância do setor de serviços em relação à indústria (em termos de proporção do Produto Interno Bruto);
- prevalência dos custos indiretos em relação aos diretos, na maioria dos processos produtivos (na indústria e nos serviços);
- prevalência dos custos fixos em relação aos variáveis, na maioria dos processos produtivos (na indústria e nos serviços);
- introdução da competição internacional em mercados anteriormente não-concorrenciais ou protegidos pela economia fechada, aumentando o papel estratégico dos custos;
- maior instabilidade nos padrões de mercado (efeitos da propaganda sobre as preferências dos consumidores, surgimento de novos produtos, redução no ciclo de vida dos produtos, incertezas quanto a custos financeiros, de *commodities* e de matérias-primas), produzindo alterações profundas e recorrentes nas estruturas de custos das empresas.

Nas três últimas décadas, os custos passaram a ser fator ainda mais decisivo na competitividade internacional. Nesse período, a metodologia de custeio tradicional mostrou suas limitações, produzindo profundas distorções na apuração do custo dos produtos e dos processos de trabalho. A busca de novas metodologias de custeio passou a ser crucial para empresas inseridas em mercados competitivos, especialmente onde os processos produtivos eram complexos e mutantes. Foi aí que surgiu, na segunda metade dos anos 80, o Custeio Baseado em Atividade (ABC). O ABC surgiu originalmente na indústria, mas mostrou-se igualmente bem-sucedido no setor de serviços (privados). Recentemente, a partir do governo Clinton, o ABC teve

seu uso generalizado pela administração pública, dentro e fora dos EUA.¹⁰

Foge ao escopo do presente texto uma análise comparativa da evolução dos métodos de custeio. Basta para o objetivo deste trabalho registrar que, ao longo do século, os sistemas de custeio evoluíram muito, que o ABC é uma metodologia reconhecidamente mais eficaz que suas antecessoras e que veio para ficar, não se tratando de um “modismo”. De fato, o ABC superou parte substancial das limitações das metodologias tradicionais, ainda que com implementação mais elaborada e onerosa.¹¹

3.1. POR QUE APURAR O CUSTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS?

Como já foi observado acima, a crise fiscal do Estado e a exposição dos mercados domésticos à competição internacional impuseram a necessidade de que a reforma do Estado privilegiasse a qualidade do gasto público. Diferentemente do setor privado, no setor público as preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com o desempenho dos serviços públicos. A melhoria substancial no desempenho de uma organização governamental, por sua vez, requer sistemas de informações gerenciais que dêem sustentação aos seus processos decisórios. Em particular, tais sistemas devem contemplar medidas de resultados e o custo para obtê-los.

A medição de resultados ainda é feita de forma não sistemática e/ou inadequada na administração pública federal. Porém, com relação à medição de custos, a situação é ainda mais precária, pois não há tradição em se medir custos no serviço público. Perguntas básicas ainda ficam sem resposta:

- Quanto custa uma aula?
- Quanto custa um determinado serviço de saúde?
- Quanto custa a gestão de pessoal?
- Quanto custa a gestão de compras?
- Quanto custam as auditorias governamentais?
- Quanto custam os serviços jurídicos?
- Quanto custa a gestão de políticas públicas?
- Quanto custam os processos de trabalho no governo?

¹⁰ Entre as instituições governamentais nos EUA e Canadá que implantaram sistemas de custos ABC, podemos citar a Receita Federal, a Força Aérea, a Marinha, o Exército, o Ministério da Agricultura, a Agência de Serviços Gerais (GSA), entre outros.

¹¹ Para uma análise das diferenças entre o ABC e os métodos de custeio tradicionais, ver nas referências bibliográficas Kaplan & Cooper, citado.

- Quanto custa atender cada cliente de uma organização governamental?
- Quais atividades agregam valor aos processos de trabalho governamentais?
- Qual é o impacto em termos de custos nas mudanças organizacionais propostas ou implementadas?
- Qual é a eficiência de cada organização do governo?

O governo e a sociedade não sabem, regra geral, quanto custam os serviços públicos. Como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na administração pública, dado que a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência. Como já foi ressaltado, a inexistência de medidas de desempenho é, por si só, uma forte indicação de ineficiência nas organizações do governo. Sem dúvida é possível promover ações que melhorem o desempenho das organizações do governo sem indicadores de custos, valendo-se, para tanto, do *feeling* dos gerentes e das equipes. Entretanto, a utilização sistemática de indicadores tem a vantagem de propiciar uma avaliação mais criteriosa e consistente, além de institucionalizar nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro.

A experiência nacional e internacional tem demonstrado que a apuração e a divulgação de medidas de desempenho constituem um poderoso instrumento nos processos de mudança organizacional, até porque a intensidade da mudança depende da sua percepção. Assim, a apuração e a divulgação dos indicadores de resultado e de custos servem de guia para a mudança organizacional e, ao mesmo tempo, de poderoso incentivo para os agentes de mudança, pois materializam a percepção da mudança. As medidas de desempenho prestam-se, entre outros, para os seguintes objetivos:

- promover a redução de custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- instrumentalizar o combate ao desperdício e identificar atividades que não agregam valor ao usuário dos serviços públicos;
- servir de guia para avaliar o impacto efetivo das decisões tomadas;
- tornar clara para toda a organização (e seus clientes) a percepção de melhoria no desempenho, que é um importante fator de motivação;
- promover a mudança da cultura organizacional, introduzindo a dimensão de *accountability* e de *value of money*;
- subsidiar o processo orçamentário (no conceito original de orçamento-programa);

- subsidiar a avaliação de planos de reestruturação e melhoria de gestão;
- servir de parâmetro para a competição administrada entre unidades prestadoras de serviços similares.

A experiência internacional e a literatura especializada¹² são claras: não é possível se falar seriamente em qualidade sem se falar em custos. A adoção de sistemas de custos é, portanto, condição necessária para a implantação de programas de qualidade. Há melhoria na qualidade dos serviços prestados quando a administração pública consegue prover os mesmos serviços, em quantidade e qualidade,¹³ a custos menores.

Os custos estão entre os principais indicadores de desempenho das organizações. Assim, os sistemas de custos desempenham um papel-chave nos processos decisórios e na avaliação do desempenho institucional. No setor privado, os sistemas de custos orientam as empresas sobre a quantidade ideal a ser produzida e sobre o corte dos produtos não-rentáveis. No setor público, o critério relevante não é o da rentabilidade. Mas a identificação de custos elevados em relação a padrões de análise (custo histórico, custo de organizações ou serviços congêneres etc.) poderá orientar a administração pública sobre a necessidade de ações de melhoria de processos ou mesmo a sua reestruturação, terceirização, outorga de concessão, adoção de parcerias, ações de descentralização, adoção de contratos de gestão etc.

A correta apuração dos custos dos serviços públicos e sua publicidade são poderosos instrumentos de controle social, permitindo aos usuários, aos auditores (internos e externos) a avaliação da eficiência dos serviços prestados. De fato, um dos fatores impeditivos para que os sistemas de controle interno e externo possam avaliar a eficiência dos serviços públicos é justamente a inexistência de sistemas de custos. Dessa forma, o controle acaba ficando circunscrito aos aspectos formais e legais dos atos de gestão.

3.2. É POSSÍVEL APURAR CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO?

Sim, é perfeitamente possível apurar custos no serviço público, ainda que muitos dos produtos da administração pública sejam ofertados em regime de monopólio, que não sejam bens tangíveis, homogêneos, com preços de mercado não definidos e processos de produção estáveis. Além da histórica falta de motivação

¹² Vide Deming, W.E. (1982). *Qualidade: a revolução da administração*, cap.1.

¹³ Mantidos o nível de satisfação dos usuários e a qualidade intrínseca do serviço.

para a apuração de custos no serviço público, há também a inadequação dos métodos de custeio tradicionais às características do serviço público. Tal inadequação é um problema tão sério que uma estratégia de modernização do serviço público, com base no custeio tradicional, certamente traria benefícios de alcance limitado e novos problemas para o mesmo. Como no custeio tradicional o custo é determinado pelos centros de custos e critérios de rateio, a administração pública poderia ter problemas com a escolha inadequada desses dois elementos, comprometendo os esforços de avaliação institucional que venham a ser empreendidos. De fato, as freqüentes mudanças de estrutura dos órgãos e entidades governamentais determinam uma redefinição dos centros de custos, instabilizando a apuração dos mesmos pelo método do custeio por absorção. Por outro lado, o peso dos custos fixos e indiretos é elevado no setor público, tornando ainda mais problemática a escolha dos critérios de rateio. Daí sustentarmos a tese de que a administração pública deve ser dotada de sistemas de custos ABC, e não de sistemas de custos tradicionais.

Se são necessários e tecnicamente viáveis, então por que os custos nunca foram apurados no serviço público?

As razões são em parte culturais e em parte econômicas. Realmente, à primeira vista, parece desnecessário apurá-los quando o fundamental, no serviço público, é o cumprimento da lei. Cumprindo a lei, o serviço público é eficaz, e ponto final. “Eficiência é um conceito privado”, portanto, estranho ao setor público. Esse vem sendo o paradigma do setor público. Não faz parte de sua cultura a consciência de que não basta cumprir a lei, mas que é necessário cumpri-la com bom desempenho, com economia de recursos e com a satisfação dos usuários desses serviços. A eficiência só adquiriu *status* de princípio constitucional recentemente.¹⁴

Como as atividades estatais sempre foram executadas em regime de monopólio, consolidou-se, historicamente, a percepção de que o financiamento indireto por meio de impostos cobriria qualquer custo dos serviços públicos, daí a desnecessidade de apurá-los. E, como o nome já sugere, os impostos financiam atividades (monopolistas) do Estado, sem que este precise fazer um esforço especial para justificar seus custos.

Por último, e não menos importante, os agentes políticos do Estado e parte da própria tecnocracia da administração pública resistem à apuração de custos, pois, a partir deles, terão de justificar seu (baixo) desempenho. Valem as máximas:

¹⁴ Com a promulgação da emenda constitucional nº 19, em junho de 1998.

“Todos são logicamente a favor da avaliação, mas, em sã consciência, ninguém gosta de ser avaliado.”

“Avaliação é uma coisa muito boa ... para os outros!!”

3.3 A APURAÇÃO DE CUSTOS TERÁ CORTES ORÇAMENTÁRIOS?

A apuração de custos contribuirá, sem dúvida, para a identificação das atividades que adicionam ou não valor ao usuário do serviço e para combater eficazmente desperdícios. Entretanto, a redução de custos unitários não implica necessariamente redução global de despesas. Quem determina o montante da despesa são os condicionantes macroeconômicos e políticos, tais como evolução das receitas tributárias e do estoque da dívida pública, situação do balanço de pagamentos, padrão de resposta às demandas sociais, legislação em vigor etc. A adoção dos sistemas de custos deverá alterar não propriamente o montante da despesa, mas sua composição, assim como a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, em decorrência da melhoria de desempenho. Ou seja, a gestão de custos produzirá efeitos alocativos na despesa governamental.

4. COMO APURAR CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO?

As medidas de desempenho, entre elas os custos, só fazem sentido se vinculadas a sistemas de avaliação de desempenho institucional. As concepções modernas de avaliação institucional pressupõem um mínimo de planejamento estratégico e de gestão de processos de trabalho nas organizações. Não se trata, portanto, de medir por medir, mas sim de medir o que é relevante para a avaliação do desempenho corrente e para a identificação de tendências (ou descontinuidades), com relação ao desempenho futuro.

O bom desempenho das organizações governamentais depende da utilização racional dos recursos disponíveis na busca das metas prioritizadas no planejamento estratégico. Também depende de ações que realinhem as tendências da organização com seus objetivos estratégicos. Nesse contexto é que se devem buscar medidas de desempenho. Se a ênfase da avaliação recai meramente na medição (ou nos métodos de custeio), corre-se o risco da organização atingir padrões eficientes na prestação de serviços que têm pouca importância para os usuários ou cidadãos, comprometendo-se a eficácia e a efetividade das atividades que deveriam ser prioritárias para a administração pública.

O planejamento estratégico define os objetivos que a organização quer atingir no futuro (horizonte de planejamento), assim como os macroprocessos (as grandes funções da organização). Tais definições devem ser consistentes com a missão e a visão de futuro da organização. O detalhamento operacional dos objetivos estratégicos produz a definição das metas para um determinado período, ao passo que o desdobramento dos macroprocessos resulta na definição/redesenho dos processos de trabalho. Na definição dos novos processos de trabalho, ou no mapeamento dos já existentes, procede-se a uma descrição razoavelmente detalhada das atividades que os compõem. Esse mapa de processos e a lista de atividades são a matéria-prima para os modernos sistemas de custos. Como será visto mais adiante, o método ABC parte da hipótese fundamental segundo a qual são as atividades, e não os produtos, que consomem recursos na organização. São as atividades que geram custos. Assim, um sistema de custo ABC essencialmente mostra quais são as atividades e como elas geram os custos.

A potencialidade do uso da metodologia ABC nos processos de mudança organizacional e nos programas de qualidade tem sido destacada na literatura especializada: “o melhor local para controlar custos é no nível dos processos. Quando se depende de um sistema de contabilidade orçamentária e de verbas, muitas decisões financeiras são tomadas arbitrariamente. Ao invés de reduções de custos seletivas e focalizadas, é-se forçado a adotar reduções (lineares horizontais) e outras abordagens radicais. Na maioria dos casos, isso acontece simplesmente porque os gerentes de nível superior não têm idéia de quais partes do processo agregam mais valor aos produtos e serviços e quais as que agregam menos. Os funcionários no nível dos processos são capazes de determinar esse valor, mas precisam ter um indicador do custo real. O custo baseado em atividade fornece esse tipo de informação”.¹⁵

5. FUNDAMENTOS DO ABC

A hipótese fundamental (e revolucionária) do ABC é de que os custos são gerados pelas atividades. Como consequência, pelo mapeamento das atividades, pode-se fazer uma descrição mais acurada da forma pela qual os

¹⁵ Citação do livro *Excelência nos Serviços Públicos*, de David Carr e Ian Littman, Ed. Qualitymark, 1991, p.74; ver também: *A Estratégia em Ação* de Robert Kaplan e David Norton, Harvard Business School Press, 1.997; *ABC - Custo baseado em atividade* de Massayuki Nakagawa, ed. Atlas, 1993.

recursos são consumidos dentro de uma organização. O mapeamento identificará quais atividades agregam valor ao produto e quais não agregam. Para cada atividade é avaliada a taxa de consumo de recursos. Pode-se, inclusive, comparar o custo da atividade com o valor que ela adiciona ao produto (análise custo-valor de Yoshikawa).¹⁶ Enfim, o ABC mostra como se formam os custos nas organizações, enquanto que o custeio tradicional se limita a apurar quais são os custos. Este método também serve para simular o impacto sobre a estrutura e da organização decorrente da eliminação, modificação ou criação de uma atividade.

5.1. ABC: ESQUEMA CONCEITUAL

O processo de trabalho é conceituado como uma cadeia de atividades que transformam insumos em produtos, de modo a adicionar valor ao cliente. Ou seja, as atividades são o *link* entre os insumos e os produtos. Para quantificar a relação entre uma atividade e um insumo, usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de recursos. As taxas de consumo de recursos, associadas a cada *cost driver*, podem ser tecnicamente determinadas (medições) ou estimadas com base em padrões referenciais (de *benchmarking*) ou em hipóteses. Para quantificar a relação entre uma atividade e um produto, ou outro objeto de custeio (cliente, unidade, projeto, canal de distribuição etc.), usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de atividade.¹⁷

As atividades não relacionadas diretamente com produtivos poderão compor processos de suporte a clientes, processos de desenvolvimento de projetos etc. Quase todas as despesas são apropriadas como custos a alguma atividade definida na lista de atividades da organização. Assim, o *quantum* de despesas (indiretas ou fixas) não identificadas com alguma atividade fica reduzido a um mínimo, quando comparado aos métodos de custeio tradicionais. Tais resíduos serão objeto de rateio pelos critérios tradicionais ou contabilizados como despesas (que não são custos).

Como exemplo, podemos idealizar um processo de trabalho típico da área meio de qualquer organização governamental. Vamos denominá-lo gestão da despesa com pessoal. Algumas das principais atividades desse processo são:

- cadastramento de novos servidores (A1);
- atualização do cadastro (A2);
- manutenção do cadastro de pessoal (A3);
- análise de petições (de diárias, de férias, benefícios etc.) dos servidores (A4);

¹⁶ Ver Nakagawa, citado nas referências bibliográficas.

¹⁷ Ver Kaplan & Cooper ou Nakagawa, citados nas referências bibliográficas.

- atendimento no balcão, telefone, intranet (A5);
- preparação da folha de pagamento (A6);
- preparação de relatórios sobre a despesa com pessoal (A7).

Alguns dos insumos utilizados nesse processo são: pessoal, material de consumo e serviços de informática, todos rubricas de despesa do Siafi.

Assim, um *cost driver* de recurso que vincula o recurso despesa com pessoal à atividade cadastramento de novos servidores poderia ser o número de servidores novos cadastrados. Um *cost driver* que vincula o recurso despesa com serviços de informática à atividade processamento da folha de pagamento poderia ser o número de servidores.

Já o produto folha de pagamento terá custos gerados a partir de várias das atividades acima (A1, A2, A3, A6 e A7), apropriados por *cost drivers* de atividade como tempo de processamento, número de atualizações do cadastro etc.

Com a finalidade de gerar relatórios sobre custos, podem ser associados atributos às atividades. Os atributos são esquemas de codificação associados a cada atividade, que facilitam a geração de relatórios de custos para análises específicas. Exemplos de atributos: nível hierárquico da atividade, natureza da atividade, volatilidade do custo da atividade etc.

5.2 POR QUE ADOTAR UMA METODOLOGIA DE CUSTOS TÃO SOFISTICADA QUANTO O ABC SE O SETOR PÚBLICO NÃO TEM SEQUER UMA CULTURA DE CUSTOS?

Além das vantagens já destacadas em relação aos sistemas tradicionais, o ABC é particularmente adequado ao setor público porque:

1) foi concebido para apurar custos não somente de produtos (bens ou serviços), como também de outros objetos de custeio: processos, clientes, projetos, metas, programas de governo, unidades governamentais, entre outros. Esse ponto é mais relevante do que pode parecer à primeira vista. O custeio tradicional restringe os objetos de custeio aos produtos. Porém, em muitas áreas do serviço público, fica até um pouco difícil identificar, de forma precisa, qual é o produto. Essa dificuldade vem sendo constatada nos levantamentos de processos feitos nos últimos anos em órgãos do governo federal. Os produtos do setor público típico são, regra geral, serviços não-homogêneos, de natureza complexa e sem similar no mercado;

2) o custo total de um produto é obtido pela agregação do custo indireto ao direto. E o custo indireto depende de critérios de rateio um tanto arbitrários. Além

do mais, devido ao progresso tecnológico, os custos fixos e indiretos vêm tendo um peso crescente na composição do custo total de muitos produtos, tornando ainda mais problemática a definição arbitrária de critérios de rateio;

3) os sistemas ABC têm uma arquitetura flexível, particularmente adequada a organizações complexas, com processos em constante mutação, compatíveis com altos padrões tecnológicos;

4) o ABC é uma ferramenta poderosa em programas de reestruturação e de melhoria de gestão, pois não apenas apura os custos já incorridos, como também é particularmente útil para simular os impactos sobre custos decorrentes de ações de melhoria de processos ou de reengenharia dos mesmos. Em particular, o ABC instrumentaliza cortes seletivos de despesa em programas de ajuste fiscal, minimizando o impacto negativo desses programas.

5.3 A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE CUSTOS DEPENDE DA CONVERGÊNCIA DOS SISTEMAS DE INFORMAÇÕES JÁ EXISTENTES NO GOVERNO?

Categoricamente, não! O ABC vai se alimentar das informações sobre a despesa (informada pelo Siafi), das listas de atividades das organizações com os respectivos *cost drivers* e objetos de custeio, sendo seu processamento totalmente paralelo (roda em rede local) ao do Siafi e Siape, não interferindo de forma alguma na execução orçamentária e financeira.

De fato, a convergência de sistemas é crucial para o funcionamento de sistemas corporativos como o SIPE (Sistema Integrado de Pessoal) e o SIADS (Sistema Integrado de Administração de Serviços), ou mesmo o Siape e o Siafi. Outros sistemas de informações do governo também dependerão da referida convergência. Também foi importante para o PAGG (Programa de Acompanhamento dos Gastos do Governo),¹⁸ pois somente após a unificação da tabela de órgãos dos dois sistemas (Siafi e Siape), é que foi possível gerar os relatórios de gastos por Unidade de Controle de Gasto (UCG). Tal não é o caso dos sistemas de custos ABC.

¹⁸ Sobre o PAGG, ver anexo II.

5.4. POR QUE IMPLANTAR SISTEMAS DE CUSTEIO ABC, SE O GOVERNO JÁ DISPÕE DO PAGG?

Porque os sistemas de custos ABC informam custos, enquanto que o Siafi e o PAGG informam despesa. Assim, os sistemas de custos ABC irão complementar as informações já disponibilizadas pelo Siafi, inclusive os relatórios de gasto por UCG, gerados pelo PAGG.

A novidade, no PAGG, é a geração de relatórios que informam a execução da despesa com base nos níveis hierárquicos mais elevados da estrutura de cada órgão. É certo que o PAGG acrescenta informações úteis em relação às informações anteriormente disponibilizadas pelo Siafi, pois associa a despesa executada com os gestores de nível hierárquico mais elevado (DAS-6), avançando na direção da *accountability*. Porém, o PAGG sofre da mesma limitação do Siafi: ele desconhece os produtos e os processos de trabalho das organizações governamentais. Assim como os demais relatórios do SIAFI, o PAGG informa despesa (por UCG), mas não informa custos. Daí por que a proposição de um sistema de custos na metodologia ABC não é contraditória ou se superpõe ao PAGG. Ao contrário, as informações sobre custos complementam as informações já disponíveis sobre as despesas do governo e dão maior consistência a essas. É o que já se mostrou possível (e necessário) no setor privado, não havendo por que não ocorrer no setor público.

5.5. OUTRAS CARACTERÍSTICAS DO ABC

5.5.1. PADRONIZAÇÃO DOS SISTEMAS ABC

Ao contrário dos sistemas de informação sobre a despesa do governo, os sistemas de custos não apresentam uma estrutura de dados padronizada (como o plano de contas da União), pois os custos de cada organização governamental dependem da natureza dos serviços prestados e da forma pela qual são executados (conforme o mapa dos processos de trabalho). Ou seja, os sistemas de custos devem ser desenhados sob medida para as necessidades de cada organização governamental. Com o passar do tempo, a expansão de sistemas ABC pela administração pública tornará possível (e desejável) o aproveitamento das listas de atividades de algumas organizações governamentais por outras (*benchmarking*). Até porque muitas atividades são executadas de forma similar em diversas organizações. Esse é o caso, por exemplo, de atividades e processos de trabalho da área meio. Nesses casos, as organizações que estiverem implantando ou aprimorando sistemas ABC poderão

se beneficiar dos dicionários de atividades, *cost drivers* e atributos já definidos no serviço público, copiando-os ou adaptando-os.

5.5.2. PRAZOS E CUSTOS

Um projeto de implantação de um sistema de custos ABC pode apresentar resultados apreciáveis em curto prazo (seis meses), uma vez iniciado o desenvolvimento do mesmo. O custo de desenvolvimento e de implantação de tal sistema não deverá ser elevado se comparado a outros projetos de modernização ou reestruturação governamental.

5.5.3. CONDICIONALIDADES

É importante ressaltar que a implantação de sistemas de custos não depende da ação conjunta de órgãos de governo, nem de alteração na legislação em vigor. Depende apenas de determinações internas da organização governamental que se propuser a empreender tal projeto.

5.5.4 IMPACTO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Outra característica importante dos sistemas de custos ABC é a seguinte: a apuração dos custos não irá interferir na execução orçamentária e financeira. De fato, os custos poderão ser apurados periodicamente (mensalmente, por exemplo), sem ser necessário condicionar a execução orçamentária ou financeira. Nesse sentido, a apuração dos custos será paralela à execução orçamentária/financeira, não necessitando ser *on line*. Também não haverá necessidade de se alterar a estrutura de dados do Siafi e do Siape. O sistema de custos vai processar informações geradas pelo Siafi/Siape, com base no mapa de processos de trabalho da organização governamental.

5.5.5. GRAU DE DETALHAMENTO DO ABC

O desenvolvimento de sistemas de custos deverá passar pelo crivo da análise de custo-benefício, pois o gasto implantação/manutenção de sistemas de custos depende diretamente do grau de complexidade desses sistemas. Assim, o grau de complexidade dos sistemas de custos deve ser confrontado com o benefício das informações gerenciais por eles geradas. Como bem observaram Kaplan & Cooper: “o número de atividades é função do propósito do modelo e da dimensão e complexidade organizacional que está sendo estudada”.

5.5.6. CUSTOS E CAPACITAÇÃO GERENCIAL

Ao longo deste trabalho procuramos mostrar que o custo é uma ferramenta poderosa para melhorar o desempenho das organizações governamentais. Se é assim, então devem ser desenvolvidas as competências para implantar sistemas de custos e gerenciar corretamente as informações por eles geradas. Há de se fazer um grande esforço de capacitação da administração pública para a gestão (estratégica) de custos, pois a revolução dos custos só será vitoriosa se os gestores abraçarem a causa. Nesta direção, não poderíamos deixar de registrar a iniciativa pioneira da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que a partir de meados de 1998 passou a ministrar o curso “Gerenciamento de custos no serviço público”.

Gestão de custos ABC/ABM	Controle de despesas e custeio tradicional
Os custos são determinados pelas atividades e pelos cost drivers	Os custos são determinados pelos centros de custos e pelos critérios de rateio
Poderá ser uma inovação introduzida pela reforma administrativa	Típico do modelo tradicional de administração pública
Finalidade principal: Melhorar o desempenho das organizações governamentais	Finalidade principal: Controle da despesa, assegurando a legalidade dos atos de gestão
Mostra as causas do mau desempenho e como melhorá-lo	Mostra que há mau desempenho, mas não identifica as causas
Parametriza a função alocativa do governo, gerando indicadores de eficiência e eficácia Ênfase nos resultados e nos custos unitários	Parabeniza a política fiscal Ênfase nos insumos (pessoal, compras, contratos etc) e nos agregados fiscais.
Influencia o comportamento dos gestores das organizações governamentais	Influencia basicamente os sistemas administrativos (financeiro, orçamentário e de controle interno)
<i>Accountability</i>	Impessoalidade
Responsabiliza pessoalmente os gestores/dirigentes	Responsabiliza os sistemas (financeiro, orçamentário e de controle interno).
Não-obrigatoriedade legal: Não tem obrigatoriedade legal, mas é de alto interesse para a administração	Obrigatoriedade legal: É de uso obrigatório, conforme o disposto na Constituição Federal, na lei federal nº 4.320/64 e demais disposições legais.

6. CONCLUSÃO

Já está bem amadurecida a necessidade de o setor público no Brasil implantar sistemas de custos. Tais sistemas não precisarão reproduzir toda a evolução dos sistemas de custos do setor privado. É possível e é desejável que os sistemas de custos governamentais sejam desenhados na metodologia ABC, queimando etapas que o setor privado já trilhou e maximizando os benefícios que as informações geradas por tais sistemas propiciarão. A experiência americana recente não deixa

dúvidas sobre a viabilidade dessa tese.

REFERÊNCIAS

- ABC TECHNOLOGIES. *Homepage na Internet*.
- ALONSO, Marcos. (1997), "Agências Executivas: estratégias de reforma para a administração indireta". *Série Texto para Discussão* n. 18. Brasília: ENAP.
- ALONSO, Marcos. (1996), *Contabilidade Pública Gerencial* (mimeo.).
- ALONSO, Marcos. (1996), "Por um sistema de custos para o Serviço Público". *Nota Técnica* n.05. Documento interno do Ministério da Administração (MARE).
- CARR, D. & I. LITTMAN. (1992), *Excelência nos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE — CFC. *Custo como ferramenta gerencial*. São Paulo: Atlas.
- KAPLAN, R. & D. NORTON. (1997). *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.
- KAPLAN, R. & R. COOPER. (1998). *Custo e Desempenho*, São Paulo: Futura.
- KEHOE, J. et alii. (1995). *Activity-based management*, Arlington, EUA: Coopers & Librand.
- MARE. *Homepage na Internet*.
- MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. São Paulo: Atlas.
- MUSGRAVE, R. & P. MUSGRAVE. (1980). *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro: Campus.
- NAKAGAWA, M. (1994). *ABC: custeio baseado em atividade*. São Paulo: Atlas.
- NAKAGAWA, M. (1993). *Gestão Estratégica de Custos*. São Paulo: Atlas.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. *Homepage na Internet*.
- OSBORNE, D. & T. GAEBLER. (1994). *Reinventando o governo*. Brasília: comunicação.
- PINDYCK, R. & RUBINFELD. (1994). *Microeconomia*. São Paulo: Makron books.
- PISCITELLI, R. et al. *Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro Atlas.
- PLAYER, S. & D. KEYS. *ABM: activity-based management*. Rio de Janeiro: Arthur Andersen.
- TEIXEIRA MACHADO. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM.

Marcos Alonso

 <https://orcid.org/0000-0003-2582-1799>

Mestre em Economia pela USP. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente na Assessoria da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio/ SEAP/ MOG.

marcos.alonso@mare.gov.br

ANEXO I

ALGUNS CONCEITOS UTILIZADOS NESTE TRABALHO

Accountability

“Sob a óptica da Teoria dos Contratos, sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente), este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escorreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escorreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de *accountability*.” (Nakagawa, 1994, p.19).

Acurácia

É uma qualidade da informação quantitativa, no caso custos, que dá maior eficácia ao processo decisório. Distingue-se, portanto, da exatidão, que é uma qualidade que propicia maior eficiência no processo decisório.

Gastos do governo

São sacrifícios financeiros que o governo faz com vistas ao financiamento de suas atividades ou de suas decisões. Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais: “Gasto é o sacrifício financeiro com que a entidade arca, para a obtenção de um produto ou serviço qualquer, sacrifício esse representado por entrega ou promessa de entrega de ativos (normalmente dinheiro)”.

Despesa do governo

É o gasto do governo, que tem como contrapartida redução no saldo da conta caixa. Pela lei nº 4.320/64, as despesas são contabilizadas pelo regime de competência do exercício, ou seja, pela data do fato gerador e não pelo seu efetivo desembolso financeiro. A despesa é, portanto, contabilizada quando incorrida (autorizada) e não quando é paga. No setor público, todos os gastos são contabilizados como despesas (orçamentárias ou extra-orçamentárias). O mesmo não ocorre no setor privado, daí termos feito a distinção entre gastos e despesas do governo. Na contabilidade de custos tradicional, só são contabilizados como custos os gastos direta ou indiretamente relacionados com a produção. Os demais gastos são contabilizados como despesas. Exemplo: despesas financeiras, despesas com vendas, despesas administrativas etc. Assim, o esquema contábil tradicional começa pela separação entre despesas e custos, depois separa os custos diretos dos indiretos e finalmente procede-se ao rateio dos custos indiretos. Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais (privados): “Despesa é o gasto com bem ou serviço consumido direta ou indiretamente na obtenção de receitas.”

Custo de produto

São gastos incorridos na elaboração de um bem ou na prestação de um serviço. O gasto só é contabilizado como custo quando é consumido no processo de produção do bem ou serviço. Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais: “Custo é

o gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços.”

Processo de trabalho

É uma cadeia de atividades que transforma recursos (ou insumos) em produtos. Tais atividades devem ser aquelas que agreguem valor ao cliente ao qual é destinado o produto. Considera-se bem caracterizado um processo de trabalho numa organização quando estão identificados os fornecedores dos insumos, os insumos, a cadeia de atividades (com o respectivo padrão tecnológico), os produtos e os respectivos clientes. Adicionalmente, na análise de processos, normalmente: a) atribui-se um nome ao processo; b) identifica-se o responsável pela gestão do processo e c) identificam-se os indicadores de desempenho.

Custo de processo de trabalho

São gastos incorridos na execução das atividades que compõem o processo de trabalho. Este é um conceito relevante na metodologia ABC: quem consome os recursos das organizações são as atividades.

Custo direto

É a parcela do custo total que é univocamente identificada com o produto (ou com o processo de trabalho).

Custo indireto

É a parcela do custo total que não pode ser identificada diretamente com um produto (ou processo) específico, ainda que seja essencial para a produção do mesmo. Depende, portanto, de critérios de rateio (entre os produtos, processos ou outros objetos de custeio).

Departamentos

São as unidades mínimas na estrutura organizacional que serão objeto de controle para a contabilidade de custos. Cada departamento terá um responsável pelos seus custos (centro de responsabilidade). Assim, nem toda unidade da estrutura é um departamento sob a óptica do controle de custos.

Centro de custos

É o *locus* onde são acumulados os custos indiretos para posterior alocação (rateio) aos produtos ou a outros departamentos. Normalmente, a cada departamento corresponde um centro de custos. Pode haver casos, entretanto, de mais de um centro de custos num departamento.

Custo fixo

É a parcela do custo total que não varia com o nível de produção.

Custo variável

É a parcela do custo total que varia com o nível de produção. Quanto maior o volume de serviço prestado, maior o custo variável.

Custo médio

É obtido pela divisão do custo total pelo volume de produção realizado (ou de serviço prestado). A unidade de medida do custo médio depende da unidade de medida do produto (ou serviço).

Custo marginal

É a variação no custo total decorrente de um aumento no nível de produção. Só não há distinção entre o custo médio e o custo marginal quando o custo total é proporcional ao nível de produção. Nos demais casos, mesmo quando a função custo total é linear (com custo fixo diferente de zero), há distinção entre o custo médio e o marginal.

ANEXO II

PROGRAMA DE ACOMPANHAMENTO DOS GASTOS DO GOVERNO – PAGG

O PAGG, instituído por decreto em junho de 1997, compreende um conjunto de ações que visam gerar relatórios de controle da despesa executada pelas principais unidades administrativas dos órgãos da Administração Direta, denominadas Unidades de Controle de Gasto (UCGs). O decreto formalizou uma demanda do ministro Bresser Pereira, feita no 2 semestre de 1996, que queria saber o valor das despesas executadas pelas principais unidades administrativas de cada ministério.

Inicialmente, são identificadas para o Siafi as unidades escolhidas pelo ministério para serem objeto de controle de gasto pelo PAGG, ou seja, são definidas as UCGs. Para cada UCG é criada uma Unidade Gestora Responsável (UGR), que é o endereço no SIAFI onde são totalizadas as despesas associadas diretamente à Unidade de Controle de Gasto, que estamos denominando de despesas diretas. Além das despesas diretas, o PAGG prevê, na sua concepção original, a apropriação das despesas indiretas, ou seja, despesas gerais do ministério que não podem ser diretamente identificadas em cada UCG. Despesas como: serviço de energia elétrica, água, vigilância, limpeza, suporte da rede de informática etc., seriam rateadas entre as UCGs a partir de critérios de rateio padronizados, tais como número de servidores de cada UCG, área ocupada pela UCG etc. Tais critérios estão contidos no algoritmo de rateio que será executado pelo módulo gerencial do Siafi. Assim, a despesa total da unidade seria apurada de acordo com o esquema a seguir:

Despesa total da unidade	=	Despesa direta (UCG)	+	Despesa indireta (Rateio no módulo Siafi)
-----------------------------	---	-------------------------	---	--

As despesas diretas são lançadas nas respectivas UGRs (Unidades Gestoras Responsáveis) do Siafi. Para tanto, foi necessário refazer a tabela de UGR's do Siafi, de modo que a cada UCG correspondesse uma UGR. Esta forma de apurar a despesa direta das UCGs por meio das UGRs do Siafi é bastante conveniente, pois aproveita a estrutura de dados do Siafi e não interfere na execução orçamentária e financeira, dado que as notas de empenho e as ordens bancárias são geradas pelas UGEs (Unidades Gestoras Executoras). As despesas diretas referentes à força de trabalho¹⁹ vêm sendo obtidas, de forma análoga, a partir do Siape.²⁰ Para tanto, foi necessário refazer a tabela das UORGs²¹ e atualizar a força de trabalho lotada em cada unidade administrativa. Em suma, as UGRs e as UORGs fazem o papel de centros de custos, e as UCGs, o papel dos departamentos, na linguagem da contabilidade de custos. As despesas indiretas da UCG deverão ser apuradas a partir do rateio das despesas gerais centralizadas nas UGEs. Os relatórios do PAGG conterão ainda agregações ou detalhamentos das despesas por UCG que forem consideradas relevantes pelos dirigentes de cada ministério. O mais importante no relatório é a responsabilização do dirigente da unidade administrativa com a despesa da mesma.

¹⁹ A força de trabalho é o conjunto de pessoas que efetivamente participam dos processos de trabalho da organização, independente de seu vínculo. Esse conjunto pode ser apurado a partir dos servidores do quadro de pessoal da organização governamental, mais os servidores requisitados e ocupantes de cargos DAS sem vínculo, menos os servidores cedidos ou licenciados, mais o pessoal contratado (terceirizados ou estagiários). O relevante, em termos gerenciais, é o custo da força de trabalho, e não o valor da folha de pagamento, de acordo com a fonte pagadora. Ministérios como o da Administração (MARE) cedem muitos servidores a outros ministérios; porém, a despesa do pessoal cedido é incluída na folha de pagamento do MARE. Numa análise de desempenho, a despesa com o pessoal cedido deve ser descontada do custo da força de trabalho, pois o pessoal cedido efetivamente não presta serviços para a organização. Por outro lado, em muitos órgãos, a força de trabalho é substancialmente composta por servidores requisitados (é o caso da Presidência da República). O custo dos requisitados deve, nesses casos, compor a força de trabalho da unidade. Por conta desse conceito, o PAGG passou a denominar de gastos as despesas apropriadas pelas Unidades de Controle de Gastos, independentemente da Unidade Pagadora (UPAG).

²⁰ O Siape é o Sistema Integrado de Administração de Pessoal. Trata-se de um banco de dados informatizado que tem como principal finalidade gerar a folha de pagamentos do pessoal civil do Poder Executivo Federal.

²¹ UORG, unidade organizacional, e UPAG, unidade pagadora, são conceitos que definem a forma pela qual a estrutura do Siape processa a despesa com pessoal. Tais conceitos são similares aos conceitos de UG, Unidade Gestora, do Siafi.

CUSTOS NO SERVIÇO PÚBLICO: GÊNESE E REPERCUSSÃO¹

MARCOS ALONSO

GÊNESE

O artigo Alonso (1999) surgiu no contexto de um intenso debate de ideias sobre reforma da administração pública – **Reforma Gerencial** - que ocupou lugar de destaque na agenda do governo federal entre os anos de 1995 a 1998. O debate recebeu ao menos três fontes de influência:

- a agenda do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional sobre o tema “qualidade do gasto público”;
- o debate sobre crise fiscal do Estado no Brasil, que já vinha dos anos oitenta;
- as experiências inovadoras de reforma do Estado em alguns países da OCDE².

A **Reforma Gerencial** foi liderada pelo ministro Bresser Pereira. O prestígio do ministro e o sucesso do governo no Plano Real explicam, em boa medida, a dimensão alcançada pelo debate. As diretrizes de governo sobre a reforma foram consolidadas no **Plano Diretor** (1995). O plano diagnosticava que o baixo desempenho da administração pública era condicionado pelo *modelo burocrático de gestão*³. A superação do problema diagnosticado seria alcançada pela construção de um *modelo de gestão voltada para resultados*⁴, de modo a obter mais resultados com menos recursos. A mensuração de resultados das ações governamentais e o custo de obtê-las era parte essencial do novo modelo. Os *indicadores de resultados* e os *indicadores de custos* ocupariam lugar de destaque na agenda da reforma. Não obstante o amplo debate, poucas eram as

organizações federais que dispunham de sistemas de custos abrangentes ou ao menos um conjunto consistente de indicadores de custos. A legislação anterior ao ano 2000 já deixava clara a obrigatoriedade de apurar e gerenciar custos, mas acabou não tendo efetividade.⁵ Tal obrigatoriedade só se tornou realidade com a vigência da Lei Complementar nº 101/2000 – a chamada **Lei de Responsabilidade Fiscal** - LRF⁶.

Além do aspecto legal, a crise fiscal do Estado e as experiências internacionais já destacavam a relevância da mensuração e da gestão de custos no serviço público. Neste sentido, o autor deste artigo foi demandado pelo ministro Bresser-Pereira em 1996 para implementar uma rotina de geração de relatórios de despesa por unidade administrativa. O ministro considerava importante que os gestores públicos soubessem qual era, em detalhe, a despesa orçamentária sob responsabilidade de sua unidade organizacional. A resposta à demanda do ministro foi dada no texto *Contabilidade Pública Gerencial*, escrito em novembro de 1996⁷. O autor formulou um esquema conceitual para a geração de relatórios de despesa (liquidada) por unidade organizacional a partir de dados do SIAFI e do SIORG⁸. Defendeu também a necessidade de apurar indicadores de custos propriamente ditos. Em sua compreensão, indicadores de custos (associados a resultados de governo) seriam mais relevantes para elevar o desempenho da administração pública que indicadores de despesa por unidade organizacional.

A insatisfação do autor com a oferta reduzida e deficiente de sistemas de informação de custo no serviço público o levou a buscar, em 1998, formulações mais sofisticadas de mensuração de custos. Foi nesse período que *passou a propor: (1) a massificação de sistemas de custos na administração pública federal – APF - e (2) a modelagem de sistemas de custos com base na metodologia de custo baseado em atividades (método ABC)*. Inspirado na experiência do *National Performance Review – NPR*⁹, denominação da reforma administrativa federal dos Estados Unidos (governo Clinton, 1993-2000), e na formulação teórica do Prof. R. Kaplan, da Universidade de Harvard, conhecida como *Custo Baseado em Atividades*¹⁰, o autor desenvolveu um protótipo de sistema de custos ABC para o próprio ministério¹¹ e, a seguir, sistematizou suas ideias sobre a viabilidade do método ABC no serviço público, no artigo *Custos no Serviço Público*. A versão inicial do artigo foi inicialmente publicada nos Textos para Discussão da Enap (TD-31), em 1998 e, a seguir, na Revista do Serviço Público (Alonso, 1999).

REPERCUSSÃO

O artigo teve boa acolhida em vários congressos da Associação Brasileira de Custos.¹² O congresso de 2006 adotou o título “Custos no setor público” como tema principal. O autor proferiu a conferência de abertura do congresso, quando retomou as ideias de Alonso (1999) e defendeu **uma política de custos para a administração pública federal** (CIC 2006).

No âmbito da administração federal, o artigo foi referência nas duas administrações seguintes¹³. A Escola Nacional de Administração Pública reconheceu que o debate deveria ter maior abrangência e apostou na ampliação do mesmo com a oferta de três cursos sobre custos¹⁴, ministrados entre os anos 1999 e 2004. Em 2001, o Banco Central implantou um sistema de custos com metodologia ABC, sendo a primeira instituição da APF que materializou as ideias do artigo.

A boa acolhida de Alonso (1999) se explica, em parte, pelo fato do artigo não reiterar as ideias desgastadas do ajuste fiscal ortodoxo. Uma ideia-chave do artigo era que a finalidade da gestão de custos não deveria ser a de linha auxiliar do ajuste fiscal. Ou seja, a gestão de custos não deveria ter por finalidade a redução de custos a qualquer custo, como foram os cortes lineares de despesa ou contingenciamentos generalizados nas décadas de oitenta e noventa – concepção que se mostrou deletéria. Ao contrário, **a gestão de custos deveria promover a melhora do desempenho no serviço público**, que deveria ser buscada, na visão do autor, a partir da otimização da relação entre indicadores de resultados e de indicadores de custo. Tal otimização também deveria levar em conta aspectos globais (ou sistêmicos) da organização (ou programa de governo) – *otimização global* - e não processos de trabalho singulares ou unidades isoladas – *otimização local* (ou parcial).

Não obstante o amplo debate, a implementação de (novos) sistemas de custos na APF foi muito lenta, suscitando fortes cobranças por parte dos órgãos de controle¹⁵ após a vigência da LRF. Em resposta, o governo instituiu, em 2005, a **Comissão Interministerial de Custos**¹⁶. Em seu relatório final, de junho de 2006, a Comissão propôs uma *política de custos para a administração pública federal* (CIC, 2006).

Em contraste com a boa acolhida do artigo nos congressos acadêmicos e nos cursos da Enap, as ideias nele contidas receberam firme contraposição do Dr. Nelson Machado em sua tese de 2003¹⁷. Crítico do método ABC e defensor de uma abordagem de mensuração simples (custo “direto”) e totalmente padronizada

para o conjunto da APF, a ênfase de Machado era para o cumprimento formal da obrigatoriedade de apurar custos e para a contenção de despesas, e não para a promoção do desempenho organizacional (e da eficiência). O Sistema de Informação de Custo – SIC, por ele concebido, seria uma extensão do SIAFI, sistema contábil padrão para toda a APF, e não um sistema de informações gerenciais customizado para as necessidades de cada organização federal. Ele viria a ser Secretário Executivo do Ministério do Planejamento entre 2003 e 2005, e Secretário Executivo do Ministério da Fazenda entre 2007 e 2010. Sob a influência de suas ideias, os anos que vão de 2007 a 2019 observaram uma gradual evolução institucional da temática de custos na APF. Em 2011, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN - passa a ser o órgão central do Sistema de Custos do Governo Federal (sistema estruturante). No mesmo ano tem início o desenvolvimento do Sistema de Informação de Custo – SIC (sistema informacional)¹⁸. Sob a liderança da STN, são aprovadas, em 2011 e em 2021, normas do Conselho Federal de Contabilidade sobre custos no setor público.

Passadas duas décadas, a atualidade das ideias contidas em Alonso (1999). foram evidenciadas no contexto da pandemia. Em 2020 foi institucionalizado o **Programa de Gestão voltada para Resultados – PGR**.¹⁹ O PGR consistia na implementação de um novo modelo de gestão que, entre outros objetivos, viabilizava o teletrabalho em caráter permanente. O PGR requeria a mensuração, para cada atividade, das entregas e da alocação de horas de cada servidor. Ao mensurar as atividades, o PGR abriu, de forma natural, a oportunidade de mensurar o custo de atividades para as organizações que adotaram o PGR. Ou seja, **a alocação de horas por atividade**, informação não disponível antes da adoção do PGR, **poderia ser utilizada como direcionador (*cost driver*) para a mensuração de custos por atividade**. Na visão do autor, a agenda de projetos mais promissora na temática de custos consiste em modelar sistemas de custo ABC para as organizações que aderiram ao PGR. Esse é o mundo que o artigo escrito em 1998 vislumbrava.

NOTAS

¹ O autor cursou a graduação e o mestrado em Matemática e em Economia pela Universidade de São Paulo. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, vinculada ao Ministério da Economia. Quando escreveu o artigo atuava na equipe da Secretaria da Reforma do Estado, do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, em interação frequente com o ministro Bresser Pereira.

² Cabe destaque a reforma do Civil Service no Reino Unido (governos de M. Thatcher e J. Major), que propiciou a cooperação técnica internacional mais relevante no período 1995-1998. Destaque-se

ainda o *National Performance Review* (governo Clinton) nos Estados Unidos, a reforma do Estado na Nova Zelândia, entre outras experiências. V. *Bresser*[1998] e *Osborne*[1994].

³ V. *Plano Diretor* [1995] e *Bresser*[1998].

⁴ Idem.

⁵ Há referência à apuração de “custos industriais” no art. 99 da Lei 4.320/1964 e uma redação mais evidente sobre a obrigatoriedade de apurar custos no art. 79 do Decreto-Lei no 200/1967. V. *MIC*[2018], seção sobre evolução da legislação.

⁶ LRF, art. 50, § 3o.

⁷ O texto **Contabilidade Pública Gerencial** não chegou a ser publicado e teve circulação restrita às equipes técnicas da Secretaria da Reforma do Estado - SRE/MARE, Secretaria de Orçamento Federal-SOF/MP, Secretaria do Tesouro Nacional-STN/MF e Controladoria Geral da União – CGU/MF.

⁸ **SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira**. Sistema informatizado que contém informações (entre outras) sobre a despesa orçamentária/financeira das organizações da APF. **SIORG – Sistema de Informações Organizacionais**. Sistema informatizado que contém informações (entre outras) sobre estruturas organizacionais (caixas do organograma) da APF.

⁹ O *National Performance Review (NPR)* foi a denominação para a reforma administrativa do governo Clinton-Gore. Seu objetivo era criar uma administração pública que “funcionasse melhor e custasse menos”. Iniciada nos primórdios do governo, e com o vice-presidente Al Gore no comando, a reforma atuou durante todo o período de governo (1993-2000), por meio de várias fases/iniciativas. V. *NPR*[1993].

¹⁰ *ABC – Activity based-costing* é a metodologia formulada pelo Prof. Robert Kaplan, da Universidade de Harvard. A abordagem ABC foi pioneiramente disseminada no Brasil pelo Prof. M. Nakagawa, da Universidade de São Paulo. V. *Kaplan*[1992], *Kaplan*[1998] e *Nakagawa*[1994].

¹¹ Entre 1995 e 1998 o autor era membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG - e trabalhava no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE, cujo titular era o ministro Bresser Pereira.

¹² <https://abcustos.org.br>

¹³ Segundo mandato do governo FHC e primeiro mandato do governo Lula.

¹⁴ A pedido da Escola Nacional de Administração Pública - Enap, o autor concebeu e ministrou, com a participação de colaboradores da “Comunidade de Custos” (destaco os profs. Leice e Laércio, do TCU, o prof. Henrique, do Bacen e o Coronel Ian, da Aeronáutica), os cursos “Gerenciamento de custos no setor público”, “Indicadores de custos em projetos e programas de governo” e “Método ABC de custeio”, este último com uso de software especializado para a modelagem de sistemas ABC.

¹⁵ O Tribunal de Contas da União fez acórdãos e diligências cobrando providências para o Ministério do Planejamento e para o Ministério da Fazenda, especialmente após a vigência da LRF.

¹⁶ A **Comissão Interministerial de Custos** teve a participação da Secretaria de Orçamento e da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, e da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, além da Controladoria Geral da União. A Comissão atuou entre agosto de 2005 e junho de 2006. Foi presidida pelo Secretário de Orçamento Federal, Ariosto Culau, e teve o autor como relator. O governo, em ano eleitoral, não levou adiante as recomendações da Comissão.

¹⁷ Tese de doutorado de Nelson Machado, defendida na Universidade de São Paulo, in *Machado*[2002].

¹⁸ O **Sistema de Informação de Custo (SIC)** não se propunha a ser um sistema de custos abrangente e formatado para as necessidades de informação gerencial de cada organização da APF, mas tão

somente uma infraestrutura informacional a partir da qual os sistemas de custos (propriamente ditos) de cada organização federal seriam acoplados. O SIC essencialmente fazia ajustes contábeis a partir das informações sobre despesa liquidada com serviços de terceiros, pessoal e material de consumo. Com tais ajustes apurava a “**massa de custos**” que posteriormente seria apropriada a objetos de custo (serviços, produtos, atividades, unidades organizacionais, programas de governo etc). Os custos de depreciação do equipamento e material permanente, por outro lado, seriam apurados a partir de sistemas de controle patrimonial (ex.: SIADS). O autor conceitua “**massa de custos**” como o valor de recursos consumidos que ainda não foram associados/apropriados a serviços específicos prestados por uma dada organização.

¹⁹ Em setembro de 2020 entrou em vigor a Instrução Normativa no 65, editada pela Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP, em parceria com a Secretaria de Gestão – Seges, ambas do Ministério da Economia. A IN nº 65/2020 normatizou os **Programas de Gestão por Resultados (PGR’s)**. Os servidores que aderissem ao PGR ficariam dispensados dos controles de assiduidade e frequência (folhas de ponto), que seriam substituídos por **planos de trabalho individual (PTI’s)**, que descreveriam o conjunto de atividades que cada servidor iria executar num dado período. As atividades, por sua vez, estariam previamente definidas em uma tabela própria para cada organização. Nos PTI’s cada servidor essencialmente descreveria como iria trabalhar, ou seja, indicaria as entregas esperadas para cada atividade, assim como o número de horas alocadas para cada atividade.

REFERÊNCIAS

- ALONSO, Marcos. – Custos no Serviço Público – *Revista do Serviço Público* – Enap – jan.1999.
- ALONSO, Marcos. – Custos no Serviço Público – *Texto para Discussão no 31 Enap* – 1998.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. – *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial* – FGV – 1998.
- KAPLAN, R. S. - *Implementação do gerenciamento de custos baseado em atividades: passando da análise à ação* (com Robin Cooper, Larry Maisel, Eileen Morrissey e Ronald M. Oehm, Institute of Management Accountants, 1992).
- KAPLAN, R.; COOPER, R. – *Custo e desempenho* – Ed. Futura – 1998.
- Machado, Néelson. *Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental*. São Paulo: 2002: http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fNelson_Machado_Tese_Doutorado.pdf
- NAKAGAWA, M. – *ABC: custeio baseado em atividades* – Ed. Atlas – 1994.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. – *Reinventando o governo* – 1992.
- National Performance Review* – 1993 - <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/bkgrd/brief.html>
- PREIDÊNCIA DA REPÚBLICA – *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* –1995.
- Manual de Informação de Custos do Governo Federal*, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério da Fazenda, aprovado pela Portaria STN nº 518, de 17 de julho de 2018.- <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-informacoes-de-custos-mic/2018/26>
- Relatório final da Comissão Interministerial de Custos* – junho/2006. Disponível no anexo do MIC, 2018.
- Lei Complementar no 101/2000* – LRF, de 04 de maio de 2000.

Portaria STN no 157, 09.mar.2011 – Institui o Sistema de Custos do governo federal, sistema estruturante do governo federal, composto pela Secretaria do Tesouro Nacional como órgão central e demais órgãos setoriais e seccionais.

Portaria STN no 716, 24.out.2011 – Detalha as atribuições do órgão central e dos órgãos setoriais e institui o Sistema de Informação de Custo – SIC.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. *Normas Brasileiras de Contabilidade* – <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/>

Normas NBC T 16.11 – Subsistema de Informação de Custos do Setor Público, de 02.dez.2011 e NBC TSP 34 – Custos no Setor Público, de 18.nov.2021.

Marcos Alonso

 <https://orcid.org/0000-0003-2582-1799>

Mestre e Bacharel em Matemática e em Economia na Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, vinculada ao Ministério da Economia. Atuou em diversos projetos sobre “Gestão voltada para Resultados” e “Gestão de Custos”, tendo sido relator da Comissão Interministerial de Custos, em 2006. Foi professor de Economia em universidades privadas e instrutor da Enap nos cursos pioneiros sobre Gestão de Custos no serviço público.

prof_marcos_alonso@yahoo.com.br

GESTÃO POR COMPETÊNCIAS: MÉTODOS E TÉCNICAS PARA MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS



Foto: Luiz Barbosa

HUGO PENA BRANDÃO
CARLA PATRICIA BAHRY

A gestão por competências tem sido apontada como alternativa aos modelos gerenciais tradicionalmente utilizados pelas organizações. Propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização, as competências necessárias à consecução de seus objetivos. Uma das principais etapas desse processo constitui o denominado mapeamento de competências. Este artigo objetiva apresentar métodos, técnicas e instrumentos utilizados para mapeamento de competências em organizações públicas e privadas. Para isso, fazem-se uma revisão da literatura sobre o conceito de competência, o mapeamento de competências e a gestão por competências, discutindo-se seus pressupostos e suas aplicações. Ao final, são levantadas as implicações desse modelo de gestão para o setor público e são apresentadas recomendações práticas.


Palavras-chave: gestão de pessoas, gestão por competências, mapeamento de competências.

GESTIÓN POR COMPETENCIAS: MÉTODOS Y TÉCNICAS PARA EL INVENTARIO DE COMPETENCIAS

La gestión por competencias es apuntada como alternativa a los modelos gerenciales tradicionalmente utilizados por las organizaciones. Se propone a orientar esfuerzos para planear, captar, desarrollar y evaluar, en los distintos niveles de la organización, las competencias necesarias para la consecución de sus metas. Una de las principales etapas de ese proceso constituye lo denominado inventario de competencias. El objetivo de este artículo es presentar métodos, técnicas y herramientas utilizados para el inventario de competencias en organizaciones públicas y privadas. Por lo tanto, se realiza una revisión de la literatura sobre el concepto de competencia, el inventario de competencia y la gestión por competencias, discutiendo sus postulados y aplicaciones. Al final, destaca las implicaciones de ese modelo de gestión para el sector público y ofrece algunas recomendaciones prácticas.

Palabras clave: gestión de recursos humanos, gestión por competencias, inventario de competencias

COMPETENCE-BASED MANAGEMENT: METHODS AND TECHNIQUES OF COMPETENCE MAPPING



The competence-based management approach has been pointed as an alternative to traditional managerial models used by organizations. It aims to direct efforts towards planning, selecting, developing and assessing, on all organizational levels, the required competencies to achieve the organizational goals. One of the main stages of this process is namely competence mapping. This paper aims to present methods and techniques used to competence mapping in public and private organizations. For this reason, it is presented a review of the literature about competence-based management, concept and mapping of competences, discussing their postulates and applications. In addition, implications to the public sector and practical advices are presented.

Keywords: human resource management, competence-based management, competence mapping.

INTRODUÇÃO

A gestão por competências tem sido apontada como modelo gerencial alternativo aos instrumentos tradicionalmente utilizados pelas organizações. Baseando-se no pressuposto de que o domínio de certos recursos é determinante do desempenho superior de pessoas e organizações, esse modelo propõe-se fundamentalmente a gerenciar o *gap* ou lacuna de competências, ou seja, a reduzir ao máximo a discrepância entre as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais e aquelas já disponíveis na organização.

A redução ou eliminação de eventuais lacunas de competências está condicionada ao mapeamento das competências necessárias à consecução da estratégia organizacional. Para realizar esse mapeamento, a organização pode fazer uso de diversos métodos e técnicas de pesquisa social, que auxiliam na realização de um diagnóstico, permitindo não apenas a identificação da lacuna de competências, mas também o planejamento de ações de recrutamento, seleção e desenvolvimento profissional, por exemplo.

Este artigo tem como objetivo apresentar métodos, técnicas e instrumentos que podem ser utilizados para mapeamento de competências em organizações públicas e privadas. Para isso, apresentam-se, a seguir, uma revisão da literatura sobre o conceito de competência, o mapeamento de competências e a gestão por competências e discutem-se seus pressupostos e suas aplicações. Ao final, são levantadas implicações da gestão por competências para o setor público e são apresentadas recomendações práticas.

A NOÇÃO DE COMPETÊNCIA

O surgimento de modelos de gestão baseados na noção de competência e, por conseguinte, sua incorporação ao ambiente organizacional fizeram com que o termo *competência* adquirisse diferentes conotações, conforme relata McLagan (1997). Não se pretende aqui discutir as diversas correntes teóricas e as abordagens conceituais existentes, pois o assunto já foi suficientemente tratado por muitos autores, tais como Brandão e Guimarães (2001); Dutra (2004); Fleury e Fleury (2001).

Assim, para efeito deste artigo, as competências humanas ou profissionais são entendidas como combinações sinérgicas de conhecimentos, habilidades e atitudes, expressas pelo desempenho profissional em determinado contexto ou em determinada estratégia organizacional (CARBONE *et al.*, 2005; FREITAS; BRANDÃO, 2005). Essas competências são reveladas quando as pessoas agem diante das situações profissionais com as quais se deparam (ZARIFIAN, 1999) e servem como ligação entre as condutas individuais e a estratégia da organização (PRAHALAD; HAMEL, 1990).

Sob essa perspectiva, a aplicação de conhecimentos, habilidades e atitudes no trabalho gera um desempenho profissional. Esse desempenho, por sua vez, é expresso pelos comportamentos que a pessoa manifesta no trabalho e pelas consequências desses comportamentos, em termos de realizações e resultados

(GILBERT, 1978). O desempenho da pessoa, então, representa uma expressão de suas competências (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). Por essa razão, alguns autores, como Santos (2001) e Whiddett e Hollyforde (1999), descrevem as competências humanas sob a forma de comportamentos observáveis no trabalho.

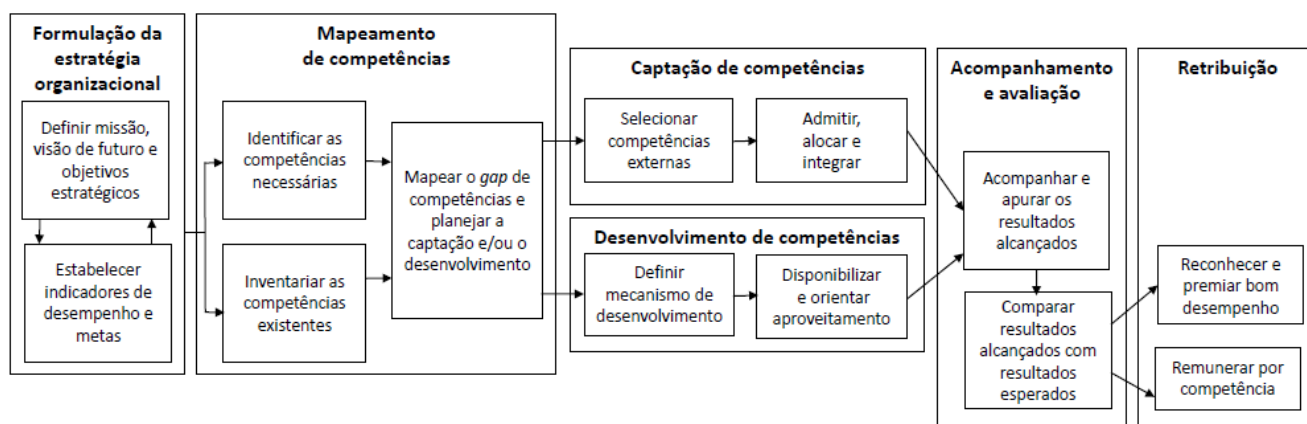
É importante ressaltar, ainda, que alguns autores associam o conceito de competência não apenas a pessoas, mas também a equipes de trabalho ou mesmo a organizações. É o caso de Le Boterf (1999), para quem em cada equipe de trabalho manifesta-se uma competência coletiva, que emerge das relações sociais que se estabelecem no grupo e da sinergia entre as competências individuais de seus membros. Prahalad e Hamel (1990), por sua vez, elevam o conceito ao nível organizacional, referindo-se à competência como um atributo da organização. É possível, então, classificar as competências como humanas ou profissionais (aquelas relacionadas a indivíduos ou a pequenas equipes de trabalho) e organizacionais (aquelas inerentes a toda a organização ou a uma de suas unidades produtivas).

A GESTÃO POR COMPETÊNCIAS

A gestão por competências propõe-se a orientar esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização – individual, grupal e organizacional –, as competências necessárias à consecução de seus objetivos, conforme explicam Brandão e Guimarães (2001).

O diagrama disposto na Figura 1 apresenta as principais etapas ou fases desse processo.

Figura 1 - Construção de sistema de indicadores para ciclo de políticas públicas



Trata-se de um processo contínuo, que tem como etapa inicial a formulação da estratégia da organização, oportunidade em que são definidos sua missão, sua visão de futuro e seus objetivos estratégicos. Em seguida, são definidos os indicadores de desempenho e as metas, com base nos objetivos estratégicos estabelecidos.

Segundo Carbone e outros (2005), uma vez formulada a estratégia organizacional, torna-se possível realizar o mapeamento de competências, o que constitui a segunda etapa do processo. O mapeamento objetiva identificar o *gap* ou lacuna de competências, isto é, a diferença entre as competências necessárias para concretizar a estratégia formulada e as competências internas já disponíveis na organização, conforme será discutido no próximo tópico.

É importante ressaltar que, na ausência de ações de captação ou desenvolvimento de competências, por parte da organização, essa lacuna tende a crescer. Isso porque a complexidade do ambiente no qual as organizações estão inseridas faz com que sejam exigidas cada vez mais novas competências. As próprias competências internas, já disponíveis na organização, podem tornar-se obsoletas com o passar do tempo. Por isso, é fundamental realizar periodicamente o mapeamento e planejar a captação e o desenvolvimento de competências.

Segundo Brandão e Guimarães (2001), a captação diz respeito à seleção de competências externas e à sua integração ao ambiente organizacional, que pode dar-se, no nível individual, por intermédio de ações de recrutamento e seleção de pessoas e, no nível organizacional, por meio de parcerias ou alianças estratégicas.

O desenvolvimento, por sua vez, refere-se ao aprimoramento das competências internas disponíveis na organização, que ocorre, no nível individual, por meio da aprendizagem e, no nível organizacional, por intermédio de investimentos em pesquisa (BRANDÃO; GUIMARÃES, 2001). A aprendizagem, portanto, é o meio pelo qual são desenvolvidas as competências profissionais, enquanto o desempenho da pessoa no trabalho representa uma manifestação da sua competência, ou seja, uma expressão daquilo que a pessoa aprendeu (FREITAS; BRANDÃO, 2005).

Na etapa de acompanhamento e avaliação, monitoram-se a execução de planos operacionais e de gestão e os respectivos indicadores de desempenho, visando identificar e corrigir eventuais desvios. Ao final do ciclo, são apurados os resultados alcançados e comparados com os que eram esperados.

Finalmente, na etapa de retribuição, a organização poderia reconhecer, premiar e remunerar, de forma diferenciada, as pessoas, equipes de trabalho e unidades produtivas que mais contribuíram para a consecução dos resultados

planejados, o que serviria de estímulo à manutenção de comportamentos desejados e à correção de eventuais desvios.

No processo de gestão por competências, conforme ilustra a Figura 1, a etapa de mapeamento de competências é de fundamental importância, pois dela decorrem as ações de captação e desenvolvimento de competências, avaliação e retribuição. Considerando a relevância dessa etapa e a carência de literatura que explore o tema em detalhes, o mapeamento de competências será mais bem discutido no próximo tópico.

MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS

Conforme descrito, o mapeamento de competências tem como propósito identificar o *gap* ou lacuna de competências, ou seja, a discrepância entre as competências necessárias para concretizar a estratégia corporativa e as competências internas existentes na organização (IENAGA, 1998). O passo inicial desse processo consiste em identificar as competências (organizacionais e profissionais) necessárias à consecução dos objetivos da organização. Para essa identificação, geralmente é realizada, primeiro, uma pesquisa documental, que inclui a análise do conteúdo da missão, da visão de futuro, dos objetivos e de outros documentos relativos à estratégia organizacional (CARBONE *et al.*, 2005). Depois, realiza-se a coleta de dados com pessoas-chave da organização, para que tais dados sejam cotejados com a análise documental, conforme proposto por Bruno-Faria e Brandão (2003). Podem ser utilizados, ainda, outros métodos e outras técnicas de pesquisa, como, por exemplo, a observação, os grupos focais e os questionários estruturados com escalas de avaliação, como sugerem Guimarães e outros (2001) e Santos (2001).

Antes de discutir cada um dos métodos e técnicas aplicados ao mapeamento de competências, é importante observar alguns cuidados metodológicos que devem ser considerados para a descrição de competências. O mais indicado, segundo Carbone e outros (2005), é descrever as competências profissionais sob a forma de referenciais de desempenho, ou seja, de comportamentos objetivos e passíveis de observação no ambiente de trabalho. Quando a descrição não é clara, as pessoas tendem a dar a cada competência a interpretação que melhor lhes convém (CARBONE *et al.*, 2005).

A descrição de uma competência, portanto, deve representar um *desempenho* ou *comportamento* esperado, indicando o que o profissional deve ser capaz de fazer.

Esse comportamento deve ser descrito utilizando-se um verbo e um objetivo de ação¹. A ele pode ser acrescido, sempre que possível e conveniente, uma *condição* na qual se espera que o desempenho ocorra. Pode incluir, ainda, um *critério* que indique um padrão de qualidade considerado satisfatório, conforme os exemplos dispostos no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Exemplos de condições e critérios associados a competências.

Comportamento (Verbo + Objeto da ação)	Critério	Condição
Realiza análises financeiras	Com acurácia	Utilizando diferentes modelos para estimar o retorno de investimentos
Atende aos cidadãos (usuários do serviço público)	Com presteza e cordialidade	Levando em consideração as suas expectativas e necessidades

Na descrição de competências, deve-se evitar:

a) a construção de descrições muito longas e a utilização de termos técnicos que dificultem a compreensão das pessoas;

b) ambigüidades, como, por exemplo, “implementa modelos de gestão bem-sucedidos em outras organizações”. Não se sabe, nesse caso, se a pessoa deve ser capaz de “implementar, na organização em que trabalha, modelos de gestão que foram bem-sucedidos em outras organizações”, ou, então, “implementar, em outras organizações, modelos de gestão bem-sucedidos”. Essa redação é ambígua, dando margem a dupla interpretação;

c) irrelevâncias e obviedades, como, por exemplo, “coordena reuniões que são marcadas”. Nesse caso, bastaria dizer: “coordena reuniões”;

d) duplicidades, como em “soluciona problemas de forma *criativa e original*”;

e) abstrações, como, por exemplo, “*pensa o inédito*, sugerindo idéias que resolvam divergências”. Nesse exemplo, seria melhor dizer simplesmente: “sugere idéias para solucionar problemas”; e

f) a utilização de verbos que não expressem uma ação concreta, ou seja, que não representem comportamentos passíveis de observação no trabalho, como, por exemplo, saber, apreciar, acreditar e pensar, entre outros.

Para obter boas descrições de competências, Bruno-Faria e Brandão (2003) sugerem:

a) utilizar verbos que expressem uma ação concreta, ou seja, que representem

¹ Estes procedimentos e exemplos foram sugeridos por Mager (1990), para a formulação de objetivos instrucionais, mas, segundo Carbone e outros (2005), aplicam-se à descrição de competências.

comportamentos observáveis no trabalho, como, por exemplo, analisar, organizar, selecionar, comunicar, avaliar e formular;

b) submeter as descrições à crítica de pessoas-chave da organização, visando identificar possíveis inconsistências e inadequações; e

c) realizar a validação semântica² das competências descritas, visando garantir que todos os funcionários compreendam o comportamento descrito.

Com base nessas considerações sobre a descrição de competências, pode-se, então, discutir as principais técnicas de pesquisa e procedimentos utilizados para identificar competências relevantes à consecução dos objetivos organizacionais. Conforme descrito, geralmente primeiro é realizada uma análise dos documentos que compõem o planejamento estratégico da organização. Essa análise de conteúdo da estratégia organizacional objetiva identificar categorias, descrever objetivamente o conteúdo de mensagens e identificar indicadores que permitam fazer inferências a respeito de competências relevantes para a concretização dos objetivos da organização, conforme sugerem Guimarães e outros (2001).

Ao assessorar o mapeamento de competências em um órgão público, Bruno-Faria e Brandão (2003) fizeram uma análise detalhada do conteúdo de documentos que compunham sua estratégia, publicados em portarias e decretos governamentais. O órgão era responsável pela gestão de funções administrativas em uma unidade da Federação, tendo *status* de secretaria de Estado. Entre suas atribuições, figuravam o planejamento, a capacitação e a gestão de servidores públicos para diversos órgãos do governo. Na visão de futuro dessa secretaria, que expressava a situação futura desejada por ela para um período aproximado de três anos (amplitude temporal da visão), havia, entre outras, as seguintes menções (GDF, 2001, p. 14):

Recursos físicos, materiais, tecnológicos e financeiros adequados para o desempenho das atividades da secretaria;

Agentes públicos capacitados, motivados e comprometidos com a excelência dos serviços prestados à sociedade.

Ou seja, ao final desse período, a secretaria esperava possuir todos os recursos necessários ao desempenho de suas funções, assim como prover o Estado de servidores públicos qualificados e comprometidos com a qualidade dos serviços

² Esse procedimento consiste em entrevistar servidores com diferentes características (gênero, idade, nível de escolaridade, cargo exercido, etc.), objetivando identificar e corrigir eventuais incorreções, falhas, itens sugestivos e ambigüidades, para garantir que as descrições dos comportamentos sejam bem compreendidas pelas pessoas a que se destinam. Ver Pasquali (1997).

prestados à população. Foram realizadas, então, uma análise e uma interpretação dessa visão de futuro e de outros documentos disponíveis na secretaria. Verificou-se que, se o processo de desenvolvimento dos servidores ficasse limitado a ações for mais de capacitação, as quais estavam sujeitas a limitações orçamentárias, dificilmente a secretaria conseguiria concretizar a sua visão de futuro. Para conseguir os recursos de que necessitava e promover a capacitação dos servidores, seria preciso não só estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada e o segmento empresarial, mas também estimular o autodesenvolvimento e a profissionalização dos servidores. Pode-se inferir, então, que, para concretizar a visão de futuro, alguns servidores dessa secretaria deveriam possuir, entre outras, as seguintes competências profissionais:

- realiza parcerias com a sociedade civil e o segmento empresarial, visando obter recursos necessários à consecução dos objetivos da secretaria; e
- planeja e implementa ações de comunicação interna (*endomarketing*) para estimular o autodesenvolvimento e a profissionalização dos servidores públicos.

A entrevista constitui outra técnica de pesquisa bastante aplicada ao mapeamento de competências. Geralmente é utilizada para cotejar a percepção dos entrevistados com os dados apurados na análise documental, visando identificar as competências relevantes à organização, a exemplo do mapeamento realizado por Brandão e outros (2002) em um banco público.

Nesse caso, o entrevistador seleciona as pessoas a serem entrevistadas entre aquelas que possuem maior conhecimento da organização. Depois, formula um roteiro de perguntas e agenda as entrevistas. Ao iniciar a coleta de dados, o entrevistador deve expor ao respondente os objetivos do trabalho e a importância de sua colaboração, bem como garantir o anonimato para quaisquer declarações. Deve-se, ainda, valorizar a participação do respondente, buscando uma relação de empatia, conforme descrito por Lodi (1991).

Para compor o roteiro da entrevista, Carbone e outros (2005) sugerem a utilização de questões, como, por exemplo: Que competências profissionais você julga relevantes para a consecução dos objetivos organizacionais? Para que a organização consiga concretizar sua estratégia, os funcionários devem ser capazes de quê? Como você reconhece um desempenho competente?

É recomendável gravar os depoimentos e registrar notas que facilitem a compreensão das respostas. Findas as entrevistas, as respostas devem ser transcritas

e analisadas, conforme sugerem Richardson e outros (1999), visando identificar e descrever, de forma objetiva, as competências mencionadas pelos entrevistados como relevantes à organização. Na análise do conteúdo das entrevistas, deve-se interpretar o discurso do entrevistado, procurando identificar aspectos subjacentes às respostas (CARBONE *et al.*, 2005).

No mapeamento de competências relevantes a atendentes de um grande banco público, por exemplo, Brandão e outros (2001) formularam a seguinte pergunta: “Que competências você julga importantes para que atendentes e caixas possam prestar um atendimento de excelência ao cliente?”. O respondente, um executivo do banco, deu o depoimento a seguir:

Acho muito importante o atendente interpretar o comportamento do consumidor. Você sabia que lá em Belo Horizonte um funcionário percebeu que homens recentemente divorciados são mais predispostos a adquirir planos de previdência privada para seus filhos? Isto porque se sentem ‘culpados’ por estarem pouco presentes na educação das crianças. Dessa forma, buscam alguma compensação para os filhos, algo que possa contribuir para o seu bem-estar futuro.

Realizada a análise do conteúdo dessa e de outras respostas, os autores chegaram à descrição das competências profissionais consideradas relevantes para os atendentes e caixas do banco estudado, sendo uma delas assim descrita:

Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.

É importante, ainda, verificar a frequência com que cada competência é mencionada nas entrevistas, visto que o número de menções realizadas a respeito de determinado item é um indicativo da sua relevância, conforme sugerem Brandão e outros (2002).

Muitas vezes, nem o pesquisador nem os profissionais objeto do estudo dispõem de tempo para entrevistas individuais. Nesse caso, uma alternativa é realizar uma entrevista coletiva, também denominada grupo focal ou *focus group*. Em um grupo focal, o entrevistador atua como moderador, estimulando e coordenando a discussão dos participantes a respeito de determinado tema, a fim de obter os dados desejados (MATTAR, 1996).

Os grupos geralmente possuem entre 6 e 12 participantes, pois um número superior a esse pode dificultar a expressão de todos os componentes, enquanto um número inferior pode não gerar idéias ou manifestações suficientes. É recomendável, ainda, que os participantes tenham características demográficas e

socioeconômicas semelhantes, para que haja identificação e integração entre eles, facilitando a discussão, conforme recomendado por Mattar (1996).

Segundo Carbone e outros (2005), a exemplo do que ocorre na entrevista individual, o entrevistador necessita elaborar um roteiro de questões e estabelecer os procedimentos para registro dos dados, o tamanho e a composição do grupo. A discussão realizada pelo grupo focal deve ser transcrita e analisada, visando identificar quais competências os entrevistados mencionaram como relevantes à organização. Para identificar o comportamento competente, o pesquisador pode optar, ainda, pela observação. Esta constitui-se em uma análise detalhada do objeto estudado, ou seja, das competências relevantes ao trabalho das pessoas.

Segundo Viegas (1999) e Mattar (1996), a observação pode ser do tipo “participante”, quando o investigador atua como se fosse um integrante da equipe de trabalho. Pode, ainda, ser do tipo “não participante”, quando o observador não compõe a equipe, atuando apenas como espectador.

Independentemente do tipo de observação realizada, é fundamental, para o bom desenvolvimento do processo de coleta de dados, que seja mantido um relacionamento amistoso e um clima de confiança entre o investigador e os componentes da equipe de trabalho. Por meio da observação, torna-se possível identificar as competências que indivíduos e grupos expressam no trabalho e o grau de importância delas para o exercício de uma atividade.

Carbone e outros (2005) ressaltam que uma das vantagens da observação, no mapeamento de competências, refere-se à possibilidade de verificar detalhes do desempenho de pessoas e grupos, identificando dados que poderiam ser omitidos pelos pesquisados, caso a coleta fosse realizada por meio de entrevistas ou questionários.

O questionário, por sua vez, é talvez a técnica mais utilizada para mapear competências relevantes para um contexto organizacional. A formatação desse instrumento de pesquisa geralmente requer a aplicação prévia de uma ou mais das técnicas já relatadas (análise documental, observação e entrevista), com o objetivo de identificar elementos para compor os itens do questionário, a exemplo dos trabalhos realizados no banco público e na secretaria de Estado, mencionados anteriormente.

Nesse caso, o pesquisador identifica, por meio de análise documental e/ou entrevistas, competências consideradas relevantes para a organização. Depois, ordena e descreve essas competências – que deverão compor os itens do

questionário –, eliminando ambigüidades, duplicidades e irrelevâncias, conforme mencionado por Brandão e outros (2001). Para a elaboração dos enunciados e itens do instrumento, deve-se evitar frases longas e expressões técnicas, extremadas ou negativas, conforme sugerem Rocha e Christensen (1997), Viegas (1999) e Richardson e outros (1999).

A próxima etapa consiste em definir a escala mais adequada para os respondentes do questionário avaliarem o grau de importância das competências. Segundo Brandão e outros (2001), pode-se utilizar, por exemplo, uma escala do tipo “diferencial semântico”, também conhecida como escala de Osgood, que utiliza adjetivos de significados opostos em seus extremos. Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ter o formato do Modelo 1.

Modelo 1: Por favor, considerando os atuais objetivos da organização em que você trabalha, assinale um número de UM a SEIS, na escala à direita de cada item, a fim de indicar o quão importante você considera cada uma das competências relacionadas a seguir. Lembre-se: quanto mais próximo do número 1 você se posicionar, **menor** o grau de importância da competência, e quanto mais próximo do número 6 você se posicionar, **maior** o grau de importância.

Competências	Escala – Graus de Importância		
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	Nem um pouco importante	① ② ③ ④ ⑤ ⑥	Extremamente importante
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	Nem um pouco importante	① ② ③ ④ ⑤ ⑥	Extremamente importante

Fonte: Brandão (1999), com adaptações.

Outra alternativa é utilizar uma escala tipo Likert para avaliar o grau de importância das competências, conforme sugerido por Carbone e outros (2005). Enquanto na escala de Osgood apenas os pontos extremos da escala recebem rótulos, na escala tipo Likert todos os pontos recebem rótulos específicos, como, por exemplo: 1 – Nada importante; 2 – Pouco importante; 3 – Medianamente importante; 4 – Muito importante; 5 – Totalmente importante. Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ser o do Modelo 2.

Modelo 2: Por favor, considerando os atuais objetivos da organização em que você trabalha, assinale um número de UM a CINCO, nos parênteses à direita dos itens, utilizando a escala abaixo para indicar o quão importante você considera as competências a seguir relacionadas. Escala: 1 – Nada importante; 2 – Pouco importante; 3 – Medianamente importante; 4 – Muito importante; 5 – Totalmente importante.

Competências	Graus de importância
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	()
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	()

Definida a escala a ser utilizada (Osgood ou Likert), é importante, então, estabelecer o número de pontos. Alguns pesquisadores, como Rocha e Christensen (1997), sugerem a utilização de escalas com, no mínimo, 4 e, no máximo, 10 intervalos. Alegam que, utilizando-se escalas com menos de 4 pontos, pode não haver diferenciação satisfatória e, com mais de 10 pontos, as pessoas podem ter dificuldade para responder. Se o número de intervalos for ímpar, por sua vez, torna-se possível atribuir uma resposta neutra; se for par, não se admite a neutralidade.

É possível também utilizar uma escala comparativa, em que se compara a importância de uma competência em relação a outra, ou, ainda, uma escala de ordenação, solicitando ao respondente que ordene as competências de acordo com a importância de cada uma, colocando, em primeiro lugar, a competência considerada mais importante e, em último, a menos importante, a exemplo do trabalho realizado por Santos (2001). Nesse caso, o enunciado do questionário poderia ser, por exemplo, o do Modelo 3.

Modelo 3: Por favor, ordene as competências relacionadas a seguir, de 1 a 4, colocando, em primeiro lugar, a competência mais importante e, em último, a menos importante para a consecução dos objetivos organizacionais.

Competências	Ordem de importância
Identifica oportunidades negociais a partir do conhecimento do comportamento do consumidor.	()
Implementa ações de comunicação interna para estimular o desenvolvimento profissional	()
Comunica-se, na forma oral e escrita, com clareza e objetividade.	()
Colabora com os colegas de trabalho, visando atingir os objetivos da equipe em clima de harmonia.	()

É importante também incluir, ao final do questionário, uma seção destinada aos dados pessoais e profissionais do respondente, como, por exemplo: idade, gênero, grau de escolaridade, formação, cargo exercido, tempo de trabalho na organização e outros elementos relevantes, conforme o caso. Tais dados permitem ao pesquisador identificar, por meio de análises estatísticas, por exemplo, se o padrão das respostas dos respondentes do sexo masculino difere do das respostas atribuídas por respondentes do sexo feminino, ou, ainda, se pessoas com formação superior atribuem respostas diferentes das dos respondentes sem formação superior, conforme exemplos disponíveis em Brandão e outros (2001) e Bruno-Faria e Brandão (2003).

Independente da escala de avaliação utilizada, é importante realizar uma validação semântica do questionário antes de sua aplicação, conforme sugerido por Pasquali (1997), visando verificar se o enunciado, a escala e os itens do instrumento são compreendidos pelos respondentes. Para realizar essa análise, o pesquisador deve aplicar o questionário em uma pequena amostra e depois entrevistar os respondentes, procurando identificar eventuais dificuldades de resposta, falhas ou incorreções no questionário, eliminar ambigüidades e itens sugestivos, a exemplo do que foi feito por Brandão e outros (2001) e por Bruno-Faria e Brandão (2003). Realizados os eventuais ajustes ou as eventuais correções no instrumento de pesquisa, o pesquisador pode finalmente aplicá-lo.

Além da identificação das competências necessárias à estratégia organizacional, o mapeamento de competências pressupõe também inventariar as competências internas já disponíveis na organização, com o propósito de identificar a lacuna entre as competências necessárias e as já existentes na organização (CARBONE *et al.*, 2005).

A identificação das competências disponíveis na organização geralmente é realizada por meio de instrumentos de avaliação de desempenho, uma vez que a competência humana é expressa em função do desempenho da pessoa no trabalho, conforme apontado por Brandão e Guimarães (2001).

Uma vez realizado o mapeamento da lacuna de competências, pode-se então planejar e realizar a captação e/ou o desenvolvimento de competências profissionais, visando minimizar essa lacuna, bem como retribuir os profissionais que manifestam, de forma exemplar, as competências necessárias à consecução dos objetivos organizacionais, conforme ilustra a Figura 1, situada anteriormente.

A seguir, são levantadas as implicações da gestão por competências para o setor público e são apresentadas recomendações de ordem prática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto atual, a eficiência e a eficácia das organizações parecem derivar, cada vez mais, de sua capacidade de desenvolver competências e de integrá-las em torno dos objetivos organizacionais. No setor privado, esse e outros pressupostos afetos à gestão por competências parecem já ter sido incorporados ao ambiente organizacional, fundamentando a prática gerencial.

Isso tem ocorrido sobretudo pelo interesse por modelos de gestão que estimulem a aprendizagem, a adaptação e a inovação, capacidades consideradas essenciais numa conjuntura de aceleração do desenvolvimento tecnológico e de crescente exigência por maiores níveis de produtividade.

O setor público também tem procurado acompanhar esse movimento, buscando adotar a gestão por competências como alternativa de gestão flexível e empreendedora que possibilite melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços públicos (GUIMARÃES, 2000).

Sob essa perspectiva, os métodos e as técnicas de mapeamento de competências descritos neste artigo constituem elemento central na gestão por competências, sendo úteis para nortear a orientação profissional, a avaliação de desempenho, o planejamento de carreira e o desenvolvimento de competências dos servidores públicos, entre outros processos, de forma a proporcionar melhorias na qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Cabe ressaltar, no entanto, que a eficácia e a aplicabilidade, em organizações públicas, de alguns processos afetos à gestão por competências ainda carecem de discussões mais aprofundadas e investigações empíricas a respeito. Embora diversas empresas públicas e agências reguladoras já adotem pressupostos da gestão por competências, como é o caso do Banco do Brasil (BRANDÃO, 2001), da Caixa Econômica Federal (RIBEIRO, 1999), da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (GUIMARÃES *et al.*, 2001) e da Agência Nacional de Energia Elétrica (ÁVILA, 2005), algumas questões parecem permanecer sem respostas: Poderia o setor público instituir formas de remuneração variável baseadas na expressão de competências profissionais? Como realizar concursos públicos com base nas competências mapeadas? Quais as implicações da gestão por competências no provimento de

cargos de confiança? Em que medida a expressão de competências profissionais, por parte dos servidores públicos, explicam o desempenho organizacional? Esses e outros aspectos ainda precisam ser mais bem estudados e discutidos.

Constitui também um desafio para as organizações públicas assumir um papel “qualificante”, como sugere Zarifian (1999), no sentido de apoiar as iniciativas de desenvolvimento profissional, criar um ambiente que seja propício à aprendizagem e oferecer aos servidores reais oportunidades de crescimento na carreira.

É importante lembrar ainda que, por possuir caráter eminentemente dinâmico, uma competência pode ganhar ou perder relevância ao longo do tempo. É recomendável, então, que a organização defina não apenas o grau de importância atual de suas competências, mas também estime a sua relevância futura. Isso permitiria agir proativamente, desenvolvendo, no presente, competências que serão importantes no futuro.

Finalmente, recomenda-se evitar a adoção de listas genéricas de competências, desprovidas de contexto ou desalinhadas da estratégia organizacional. Cada organização tem suas particularidades, sua cultura, estrutura e estratégia, entre outros elementos, que a distinguem das demais, o que exige a definição de rol de competências contextualizado e adequado às suas necessidades específicas.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Melissa. *Gestão de pessoas por competências: uma experiência inovadora no setor público*. 2005. Monografia (Especialização em Gestão de Pessoas) – Fundação Getúlio Vargas.
- BRANDÃO, Hugo Pena. *Gestão baseada em competências: um estudo sobre competências profissionais na indústria bancária*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Gestão de competências e gestão de desempenho: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 41, n.1, p. 8-15, jan./mar. 2001.
- BRANDÃO, Hugo Pena; GUIMARÃES, Tomás de Aquino; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Competências profissionais relevantes à qualidade no atendimento bancário. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 6, p. 61-81, nov./dez. 2001.
- _____. Competências emergentes na indústria bancária: um estudo de caso. *Revista Comportamento Organizacional e Gestão*, Lisboa, v. 8, n. 2, p.173-190, out. 2002.

- BRUNO-FARIA, Maria de Fátima; BRANDÃO, Hugo Pena. Gestão de competências: identificação de competências relevantes a profissionais da área de T&D de uma organização pública do Distrito Federal. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2003.
- CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz. *Gestão por competências e gestão do conhecimento*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- DUTRA, Joel Souza. *Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna*. São Paulo: Atlas, 2004.
- FLEURY, Afonso; FLEURY, Maria Tereza. *Estratégias empresariais e formação de competências: um quebra-cabeça caleidoscópico da indústria brasileira*. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Isa A.; BRANDÃO, Hugo Pena. Trilhas de aprendizagem como estratégia para o desenvolvimento de competências. In: BORGES-ANDRADE; ABBAD; MOURÃO (Orgs.). *Treinamento, desenvolvimento e educação no trabalho*. Brasília: UnB, 2005 (no prelo).
- GILBERT, Thomas F. *Human competence: engineering worthy performance*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1978.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 3, maio/jun. 2000.
- GUIMARÃES, Tomás de Aquino *et al.* Forecasting core competencies in an R&D environment. *R&D Management Review*, Manchester, UK, v.31, n.3, p.249-255, 2001.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Gestão Administrativa. *Plano Estratégico*. Brasília, mar. 2001.
- IENAGA, Celso H. *Competence Based Management: Seminário Executivo*. São Paulo: Dextron Consultoria Empresarial, 1998.
- LE BOTERF, Guy. *Compétence et navigation professionnelle*. Paris: Éditions d'Organisation, 1999. LODI, João Bosco. *A entrevista: teoria e prática*. São Paulo: Pioneira, 1991.
- MATTAR, Fauze Najib. *Pesquisa de Marketing*. São Paulo: Atlas, 1996. v 1, Metodologia e planejamento.
- MAGER, Robert F. *Preparing instructional objectives: a critical tool in the development of effective instruction*. Belmont (EUA): Fearon-Pitman Publishers, 1990.
- MCLAGAN, Patrícia A. Competencies: the next generation. *Training & Development*, p. 40-47, May, 1997.
- PASQUALI, Luiz. *Psicometria: teoria e aplicações*. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1997.
- PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. *Harvard Business Review*, Boston, v. 68, n. 3, p. 79-91, May/June, 1990.
- RIBEIRO, Lore Mânica. Competências organizacionais e humanas de uma organização financeira estatal: o ponto de vista de seus gerentes. In: ENANPAD, 23o, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

- RICHARDSON, Rober to Jarry et al. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROCHA, Angela da; CHRISTENSEN, Carl. *Notas sobre a construção de questionários*. Rio de Janeiro: Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração-COPPEAD/UFRJ, 1997. Mimeografado.
- SANTOS, Armando Cuesta. O uso do método Delphi na criação de um modelo de competências. *Revista de Administração*, São Paulo, v.36, n. 2, p. 25-32, abr./jun. 2001.
- VIEGAS, Waldyr. *Fundamentos de metodologia científica*. Brasília: Paralelo 15; Ed. Universidade de Brasília, 1999.
- WHIDDETT, Steve; HOLLYFORDE, Sarah. *The competencies handbook*. London: Institute of Personnel and Development, 1999.
- ZARIFIAN, Philippe. *Objectif compétence: pour une nouvelle logique*. Paris: Editions Liaisons, 1999.

Hugo Pena Brandão

 <https://orcid.org/0000-0002-8893-0549>

Mestre em Administração e Doutorando em Psicologia Social e do Trabalho pela Universidade de Brasília (UnB), Pesquisador Master da Universidade Corporativa Banco do Brasil e Professor-colaborador da Fundação Getúlio Vargas (FGV/Brasília) e do Centro Universitário do Distrito Federal (UnIDF).

hugopb@brturbo.com.br.

Carla Patricia Bahry

 <https://orcid.org/0000-0002-9009-2281>

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Analista da Universidade Corporativa Banco do Brasil.

carlabahry@yahoo.com.br.

COMENTÁRIOS AO ARTIGO GESTÃO POR COMPETÊNCIA: MÉTODOS E TÉCNICAS PARA MAPEAMENTO DE COMPETÊNCIAS

HUGO PENA BRANDÃO
CARLA PATRÍCIA BAHRY

Este artigo teve como objetivo apresentar métodos, técnicas e instrumentos utilizados para mapeamento de competências. Foi elaborado em 2005, em um contexto de emergência dos modelos de gestão baseados em competências. No exterior, as publicações sobre o tema se alastraram ao longo da década de 1990, mas no Brasil a gestão por competências tornou-se objeto de maior interesse só nos anos 2000, quando foram produzidos diversos estudos.

No meio empresarial, tornou-se frequente a adoção da gestão por competências por empresas de diversos segmentos. O setor público também acompanhou essa tendência, sobretudo após a edição do Decreto nº 5.707/2006, que instituiu diretrizes para desenvolvimento de pessoal da administração pública federal, exigindo das entidades dessa esfera a formulação de planos de capacitação com base nas competências requeridas de seus servidores. Algumas organizações públicas adotaram, em diferentes graus de abrangência e sistematização, iniciativas para implantação da gestão por competências. Para dar suporte a tais iniciativas, a Escola Nacional de Administração Pública – Enap passou a oferecer o curso Gestão por Competências e a oficina de Mapeamento de Competências, dos quais tivemos a oportunidade de participar do planejamento instrucional e da formação de instrutores.

Naquela ocasião, havia relativa escassez de publicações de caráter instrumental, dedicadas especificamente a aspectos metodológicos do mapeamento de competências, visto que a literatura nacional, em grande parte, privilegiou a realização de discussões conceituais sobre a noção de competência, proposições teóricas e estudos empíricos.

Foi essa carência na literatura sobre o tema que nos motivou a escrever o artigo, na expectativa de que ele pudesse trazer contribuições práticas e metodológicas àqueles que necessitavam mapear competências em suas organizações. Isso provavelmente induziu a leitura de texto e sua citação por tantos outros autores.


Passados 17 anos, esse trabalho, dado seu caráter mais instrumental, ainda permanece relevante àqueles que desejam adotar a gestão por competências em suas organizações. As técnicas dispostas no artigo, além de consolidadas, são atemporais e podem ser adaptadas e utilizadas inclusive para outros processos de gestão de pessoas. Para se aprofundar no tema, recomendamos livro do primeiro autor deste artigo (BRANDÃO, Hugo Pena. *Mapeamento de competências*. São Paulo: Ed. Atlas: 2012), vencedor do prêmio Cultura Econômica (melhor livro de 2012 na área de gestão), que já conta com edição mais recente, revisada e ampliada.

Hugo Pena Brandão

 <https://orcid.org/0000-0002-8893-0549>

Doutor em Psicologia Organizacional e Mestre em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). MBA Marketing pela UFRJ/Coppead e MBA Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Formação executiva em *Banking* (University of Chicago), *Digital Business* (MIT - Massachusetts Institute of Technology) e *Organizational Leadership* (Columbia Business School). Foi professor do MBA Gestão de Pessoas da FGV e do Ibmecc. Autor de livros, capítulos de livros e diversos artigos. Atualmente, é Diretor-Executivo da CASSI. hugopb@tba.com.br

Carla Patrícia Bahry

 <https://orcid.org/0000-0002-9009-2281>

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Especialista em Educação Corporativa, e Graduada em Administração pela Unijuí. Foi professora-tutora do Curso de Gestão por Competências da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Possui diversos artigos publicados sobre gestão por competências e educação corporativa. Atualmente, é Assessora Sênior do Banco do Brasil, na Diretoria de Estratégia e Organização. carlabahry@yahoo.com.br

UMA REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

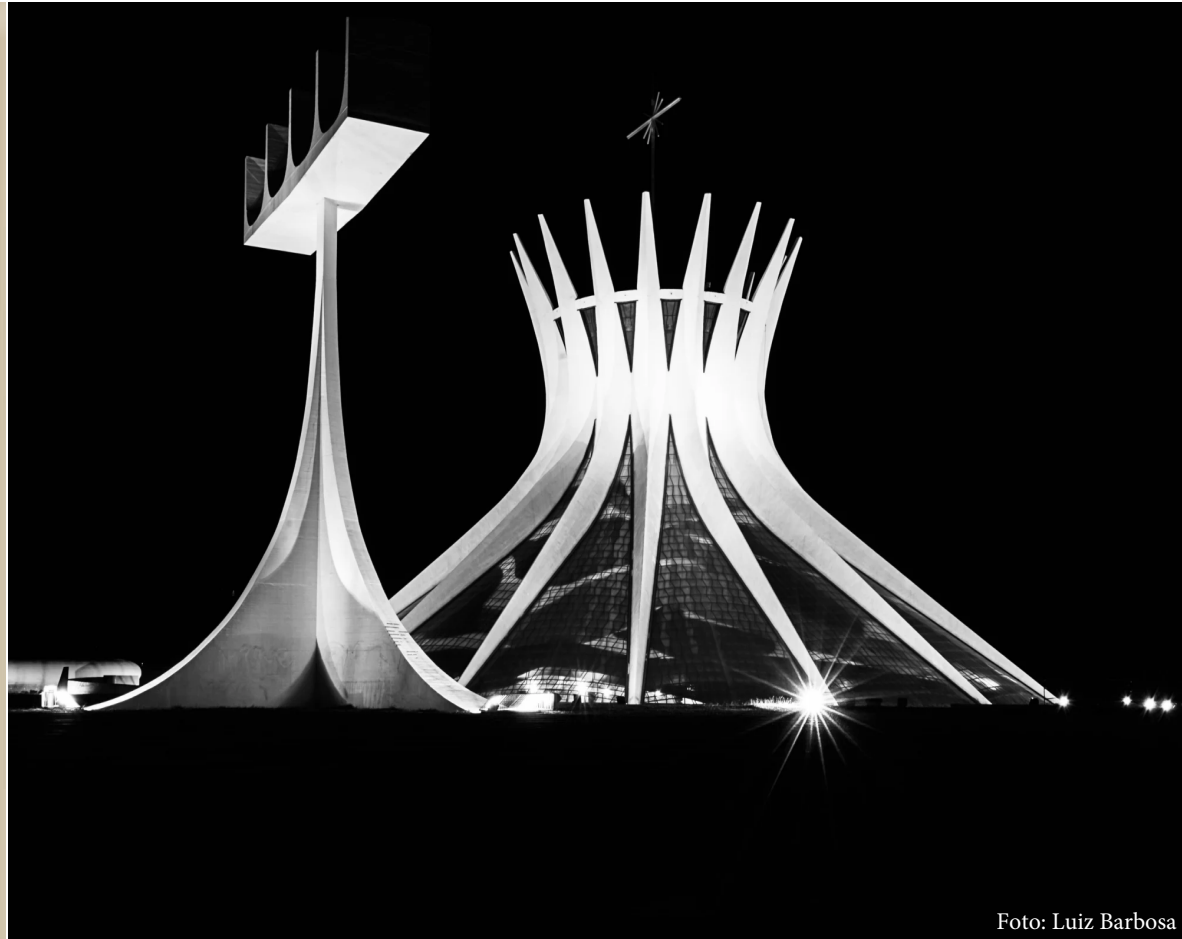


Foto: Luiz Barbosa

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA

O texto aborda as principais características da reforma administrativa em andamento no Brasil. A proposta é de mudança da administração pública burocrática e clientelista para uma administração pública gerencial, baseada no enfoque da “nova administração pública”. A reforma brasileira distingue as atividades exclusivas do Estado, detentoras do poder de Estado, dos serviços sociais e científicos e das empresas estatais. O primeiro setor permanecerá dentro do aparato estatal e as empresas estatais estão sendo privatizadas. Com relação aos serviços sociais e científicos, que recebem um suporte substancial do Estado, a proposta é de transformá-los em organizações sociais não lucrativas, seguindo as linhas dos “quangos” (*quasi non governmental organizations*) ingleses.

Palavras-chave: administração pública, reforma gerencial, nova administração pública

UNA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN BRASIL

El texto trata de las principales características de la reforma administrativa en curso en Brasil. Se propone un cambio de la administración pública burocrática y clientelista para una administración pública gerencial, basada en el enfoque de la “nueva administración pública”. La reforma brasileña distingue las actividades exclusivas del Estado, detenedoras del poder de Estado, de los servicios sociales y científicos y de las empresas estatales. El primer sector permanecerá dentro del aparato estatal; las empresas estatales siguen siendo privatizadas. Con respecto los servicios sociales y científicos, que reciben un sustancial soporte del Estado, se propone transformarlos en organizaciones sociales no lucrativas, siguiendo las mismas líneas de los “quangos” (*quasi non governmental organizations*) ingleses.

Palabras clave: administración pública, reforma gerencial, nueva administración pública

MANAGERIAL REFORM IN BRAZIL’S PUBLIC ADMINISTRATION

This paper points out the main features of the current administrative reform in Brazil. The proposal is to change from a bureaucratic and clientelistic to a managerial public administration, that follows the “new public administration” approach. The Brazilian reform distinguishes the exclusive activities of the state, where state power is involved, from the social and scientific services, and the state-owned enterprises. The first sector will remain within the state apparatus and the state-owned enterprises are being privatized. As to the social and scientific services, that are supposed to receive a substantial support of the state, the proposal is to transform them into non-profit organizations, following the lines of the British quangos (*quasi non-governmental organizations*).

Keywords: public administration, managerial reform, new public administration

1. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma do Estado, que se tornou tema central nos anos 90 em todo o mundo, é uma resposta ao processo de globalização em curso, que reduziu a autonomia dos estados de formular e implementar políticas, e principalmente à crise do Estado, que começa a se delinear em quase todo o mundo nos anos 70, mas que só assume plena definição nos anos 80. No Brasil, a reforma do Estado começou nesse momento, em meio a uma grande crise econômica, que chega ao auge em 1990 com um episódio hiperinflacionário. A partir de então a reforma do Estado se torna imperiosa. Problemas considerados cruciais como o ajuste fiscal, a privatização e a abertura comercial, cujo ataque vinha sendo ensaiado nos anos anteriores, são, então, atacados de frente. A reforma administrativa, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma tornara-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro, e, de

outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

A crise do Estado impôs a necessidade de reconstruí-lo; a globalização tornou imperativo redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar, para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infra-estrutura — uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competirem em nível mundial.² No plano econômico a diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social-democrática ou social-liberal está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado, é dar ao Estado meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de estimular a capacidade competitiva das empresas nacionais e de coordenar adequadamente a economia.

Embora o Estado seja, antes de mais nada, o reflexo da sociedade, vamos aqui pensá-lo como sujeito, não como objeto — como organismo cuja governança precisa ser ampliada para que possa agir mais efetiva e eficientemente em benefício da sociedade. Os problemas de governabilidade não decorrem de “excesso de democracia”, do peso excessivo das demandas sociais, mas da falta de um pacto político ou de uma coalizão de classes que ocupe o centro do espectro político.³ Nosso pressuposto é de que o problema político da governabilidade foi provisoriamente equacionado com o retorno da democracia e a formação do “pacto democrático-reformista de 1994” possibilitada pelo êxito do Plano Real e pela eleição de Fernando Henrique Cardoso.⁴ Este pacto não resolveu definitivamente os problemas de governabilidade existentes no país, já que estes são por definição crônicos, mas deu ao governo condições políticas para ocupar o centro político e ideológico e, a partir de um amplo apoio popular, propor e implementar a reforma do Estado.

Por outro lado, no plano social, a diferença entre a proposta neo-liberal e o novo Estado social-liberal que está surgindo está no fato de que os verdadeiros

neoliberais querem a retirada do Estado também da área social. Criticam fortemente a intervenção do Estado social, que no Primeiro Mundo se manifestou como *welfare state*, porque esta intervenção mesmo na educação e na saúde acabaria sendo objeto de *rent-seeking* por parte de grupos especiais de interesses, formados por empresários, por grupos de classe média, por funcionários, que assim privatizam a coisa pública. Adotando um individualismo radical e carente de realismo político, pretendem que a educação e a saúde, por mais importantes que possam ser, sejam problemas que as famílias e os indivíduos devam resolver e financiar. Entretanto, o resultado de tal crítica e da resposta social-democrática não é o Estado liberal (pregado pelo neo-conservadorismo), nem o Estado social-democrata (outro nome para o *Welfare State*), mas o Estado social-liberal, que continua responsável pela proteção dos direitos sociais, mas que garante essa proteção deixando gradualmente de exercer de forma direta as funções de educação, saúde e assistência social para contratar organizações públicas não-estatais para realizá-las.⁵

2. CRISE E REFORMA

No Brasil, a percepção da natureza da crise e, em seguida, da necessidade imperiosa de reformar o Estado ocorreu de forma acidentada e contraditória, em meio ao desenrolar da própria crise. Entre 1979 e 1994 o Brasil viveu um período de estagnação da renda *per capita* e de alta inflação sem precedentes. Em 1994, finalmente, estabilizaram-se os preços através do Plano Real, criando-se as condições para a retomada do crescimento. A causa fundamental dessa crise econômica foi a crise do Estado — uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as reformas já realizadas. Crise que se caracteriza pela perda de capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Coordenação econômica que envolve alocação de recursos, acumulação de capital e distribuição de renda. Em economias capitalistas esse papel é desempenhado pelo mercado e pelo Estado. Quando o Estado (ou o mercado) entra em crise, essa função fica seriamente prejudicada.

A crise do Estado, que se manifestou claramente nos anos 80, também pode ser definida: como uma crise fiscal, como uma crise do modo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e como uma crise política.

A crise política teve três momentos: primeiro, a crise do regime militar, entre

1977 e 1985 — uma crise de legitimidade; segundo, a tentativa populista (1985-1986) de voltar aos anos 50 — uma crise de adaptação ao regime democrático; e finalmente, a crise que levou ao *impeachment* de Fernando Collor de Mello — uma crise moral. A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e por poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem-sucedido em promover a industrialização nos anos de 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso de se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por fim, a crise da forma burocrática de administrar um Estado emergiu com toda a força depois da Constituição de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no País.

A crise do modelo burocrático de administração pública, que foi introduzido no País nos anos 30, no governo Vargas, começou ainda no regime militar, devido a sua incapacidade de extirpar as práticas patrimonialistas ou clientelistas da administração. O regime militar foi capaz de criar agências burocráticas insuladas, mas elas co-existiram com o clientelismo e o corporativismo (NUNES, 1984). Ao invés de consolidar uma burocracia profissional no País, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, o regime militar preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através das empresas estatais.⁶ Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar a saída mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no País de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.⁷

A resposta da sociedade brasileira aos quatro aspectos da crise do Estado foi desequilibrada e ocorreu em momentos diferentes. A resposta à crise política foi a primeira: em 1985 o país completou sua transição democrática; em 1988, consolidou-a com a aprovação da nova Constituição. Já em relação aos outros três

aspectos — a crise fiscal, o esgotamento do modo de intervenção e a crescente ineficiência do aparelho estatal — o novo regime instalado no País em 1985 pouco ajudou.⁸ Pelo contrário, em um primeiro momento agravaram-se os problemas, constituindo-se em um caso clássico de resposta voltada para trás. Em relação à crise fiscal e ao modo de intervenção do Estado, as forças políticas vitoriosas tinham como parâmetro o desenvolvimentismo populista dos anos 50; em relação à administração pública, a visão burocrática dos anos 30.

3. DA ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICA À GERENCIAL

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus no final do século passado; nos Estados Unidos, no começo deste século; no Brasil, em 1936. Este modelo tem como fundamentos um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los. No Brasil, embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento sistemático, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. Ainda que em processo de transformação, o patrimonialismo (contra o qual a administração pública burocrática se instalara) mantinha sua própria força no quadro político brasileiro. A expressão local do patrimonialismo — o coronelismo — dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo, e continuava a permear a administração do Estado brasileiro.

A administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma. Com a emergência do capitalismo e da democracia, tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não apenas da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Começa a tomar forma assim a administração burocrática moderna, racional-legal (nos termos de Weber); surge a organização burocrática, baseada na centralização das decisões, na hierarquia traduzida no princípio da unidade de comando, na estrutura piramidal do poder, nas rotinas rígidas, no controle passo a passo dos processos administrativos, em

uma burocracia estatal formada por administradores profissionais especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma neutra aos políticos. Max Weber (1922) definiu e descreveu de forma genial esse tipo de administração no início deste século.

Como a administração pública burocrática vinha combater o patrimonialismo e foi implantada no século XIX, no momento em que a democracia dava seus primeiros passos, era natural que desconfiasse de tudo e de todos — dos políticos, dos funcionários, dos cidadãos. Deveriam existir controles rigorosos e procedimentais. Eram preferíveis leis, regulações e rotinas severas em lugar de tomadas de decisão sempre que possível. Já a administração pública gerencial, sem ser ingênua, parte do pressuposto de que já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

Aos poucos foram-se delineando os contornos da nova administração pública ou administração pública gerencial em vários países, principalmente na Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7) controle por resultados, *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

Mais amplamente, a administração pública gerencial está baseada em uma concepção de Estado e de sociedade democrática e plural, enquanto que a

administração pública burocrática tem um vezo centralizador e autoritário. Afinal o liberalismo do século XIX, no qual se moldou a forma burocrática de administração pública, era um regime político de transição do autoritarismo para a democracia. Enquanto a administração pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir, a administração pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo na produção de bens públicos ou “*quasi-publicos*” pelo Estado seja razoavelmente atendido.

4. AS DUAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

No Brasil, a idéia de uma administração pública gerencial é antiga. Os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país através da criação, em 1936, do DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público.⁹ A criação do DASP representou a primeira reforma administrativa do país.¹⁰ Entretanto, já em 1938, temos um primeiro sinal de administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia. Surgia, então, a idéia de que os serviços públicos que tinham funções executivas e não formuladoras de políticas — “administração indireta” — deveriam ser descentralizados e não obedecer a todos os requisitos burocráticos da “administração direta” ou central.

A primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira, entretanto, irá acontecer no final dos anos 60, através do Decreto-Lei 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão, que iria ser o pioneiro das novas idéias no Brasil.¹¹ A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Toda a ênfase foi dada à descentralização mediante a autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada.¹² O decreto-lei promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, consagrando e racionalizando uma situação

que já se delineava na prática. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. O momento era de grande expansão das empresas estatais e das fundações. Através da flexibilização de sua administração, buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado, e se fortalecia a aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial.¹³

O Decreto-Lei 200 teve, entretanto, duas conseqüências inesperadas e indesejáveis. De um lado, ao permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitou a sobrevivência de práticas patrimonialistas e fisiológicas. De outro lado, ao não se preocupar com mudanças no âmbito da administração direta ou central, que foi vista pejorativamente como “burocrática” ou rígida, deixou de realizar concursos e de desenvolver carreiras de altos administradores. O núcleo estratégico do Estado foi, assim, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que, ao invés de se preocupar com a formação de administradores públicos de alto nível, selecionados através de concursos públicos, preferiu contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.¹⁴

Desta maneira, a reforma administrativa embutida no Decreto-Lei 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se inicia já em meados dos anos 70, agrava ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração.

5. A VOLTA AOS ANOS 50 E AOS ANOS 30

A transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, em março de 1985, não irá, entretanto, apresentar boas perspectivas de reforma do aparelho do Estado. Pelo contrário, significará no plano administrativo uma volta aos ideais burocráticos dos anos 30, e no plano político, uma tentativa de volta ao populismo dos anos 50. Os dois partidos que comandam a transição eram partidos democráticos, mas populistas. Não tinham, como a sociedade brasileira também não tinha, a noção da gravidade da crise que o país estava atravessando. Havia, ainda, uma espécie de euforia democrático-populista, uma idéia de que seria

possível voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que foram os anos 50.

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudesceram com o advento da democracia.¹⁵ Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras — as autarquias e as fundações públicas — que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto um certo espaço para o clientelismo, principalmente no nível dos estados e municípios — clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram, primeiro, completar a revolução burocrática, para depois pensar nos princípios da moderna administração pública.

A partir dessa perspectiva, decidiram:

- 1) através da instauração de um “regime jurídico único” para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações tratar de forma igual faxineiros e juízes, professores e delegados de polícia, agentes de portaria e altos administradores públicos que exercem o poder de Estado;
- 2) através de uma estabilidade rígida, inviabilizar a cobrança de trabalho dos funcionários relapsos ou excedentes, ignorando que este instituto foi criado para defender o Estado, não os seus funcionários;
- 3) através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar para que uma parte das novas vagas fossem abertas para funcionários já existentes;
- 4) através da extensão a toda a administração pública das novas regras, eliminar toda a autonomia das autarquias e fundações públicas;

5) através de uma série de dispositivos, criar um sistema de rigoroso privilégio para a aposentadoria dos servidores públicos e para seus pensionistas.

Desta forma, e contraditoriamente com seu espírito burocrático racional-legal, a Constituição de 1988 permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira, e uma consequência do corporativismo que recrudescu com a abertura democrática, levando todos os atores sociais a defenderem seus interesses particulares como se fossem interesses gerais. O mais grave dos privilégios foi o estabelecimento de um sistema de aposentadoria com remuneração integral, sem nenhuma relação com o tempo de serviço prestado diretamente ao Estado. Este fato, mais a instituição de aposentadorias especiais, que permitiram aos servidores aposentarem-se muito cedo, em torno dos 50 anos, e, no caso dos professores universitários, de acumular aposentadorias, elevou violentamente o custo do sistema previdenciário estatal, representando um pesado ônus fiscal para a sociedade¹⁶. Um segundo privilégio foi ter permitido que, de um golpe, mais de 400 mil funcionários celetistas das fundações e autarquias se transformassem em funcionários estatutários, detentores de estabilidade e aposentadoria integral¹⁷.

O retrocesso burocrático ocorrido em 1988 não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas do fenômeno. Na verdade, o retrocesso foi o resultado, em primeiro lugar, de uma visão equivocada das forças democráticas que derrubaram o regime militar sobre a natureza da administração pública então vigente. À medida que, no Brasil, a transição democrática ocorreu em meio à crise do Estado, esta última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar. Em segundo lugar, foi a consequência da aliança política que essas forças foram levadas a celebrar no processo de transição democrática com grupos corporativos e clientelistas, enquanto o populismo econômico se tornava dominante. Em terceiro lugar, resultou do ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração

central fora tratada no regime militar: estava na hora de restabelecer a força do centro e a pureza do sistema burocrático. Essa visão burocrática concentrou-se na antiga SAF, que se tornou o centro da reação burocrática no País, não apenas contra uma administração pública moderna, mas a favor dos interesses corporativistas do funcionalismo.¹⁸ Finalmente, um quarto fator relaciona-se com a campanha pela desestatização que acompanhou toda a transição democrática. As estatais foram vistas como demasiadamente poderosas, o que levaram os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais, que haviam ganhado grande autonomia graças ao Decreto-Lei 200.

Em síntese, o retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático. Foi, além disso, uma consequência de uma atitude defensiva da alta burocracia, que, sentindo-se acuada, injustamente acusada, defendeu-se de forma irracional.

Estas circunstâncias contribuíram para o desprestígio da administração pública brasileira, não obstante o fato de que os administradores públicos brasileiros são majoritariamente competentes, honestos e dotados de espírito público. Estas qualidades, que eles demonstraram desde os anos 30, quando a administração pública profissional foi implantada no Brasil, foram um fator decisivo para o papel estratégico que o Estado jogou no desenvolvimento econômico brasileiro. A implantação da indústria de base nos anos 40 e 50, o ajuste nos anos 60, o desenvolvimento da infra-estrutura e a instalação da indústria de bens de capital, nos anos 70, de novo o ajuste e a reforma financeira nos anos 80, e a liberalização comercial nos anos 90, não teriam sido possíveis se não fosse a competência e o espírito público da burocracia brasileira.¹⁹

6. OS SALÁRIOS E A FOLHA

A inexistência de uma política remuneratória para os servidores públicos federais durante o período autoritário não foi corrigida no retorno à democracia. As distorções salariais, que já eram grandes, apenas se aprofundaram, enquanto o total de gastos, que aumentou durante o governo Sarney, foi violentamente reduzido pelo governo Collor, através de uma grande redução dos salários médios reais. No governo Itamar o nível de salários foi recuperado, ao mesmo tempo que

o total de gastos com pessoal cresceu de forma explosiva. Conforme demonstra a Tabela 1, os salários, que haviam sido reduzidos para a metade entre 1989 e 1992, em 1995 voltaram para um nível superior ao pico anterior (1990). A partir do final de 1992 o governo procurou, através de um programa de “isonomia salarial”, corrigir as profundas distorções na remuneração dos servidores que se acumularam a partir da segunda metade dos anos 80. Algumas correções foram realizadas, mas o principal resultado, entretanto, foi um forte aumento nos gastos com pessoal, que alcançaram um pico histórico em 1995, sem que as distorções fossem eliminadas.

Tabela 1 - Remuneração média real dos servidores do Executivo (1989 =100)

	Índice PCC - nível superior	Índice ponderado*
1989	100	100.0
1990	106	110
1991	70	73
1992	62	65
1993	82	82
1994	99	100
1995	117	128
1996	101	111
1997**	99	109

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

* Observação: O Índice Ponderado foi construído a partir do índice das principais carreiras ponderado pelo número de ocupantes de cada carreira. Foi destacado o índice do Nível Superior do PCC (Plano de Classificação de Cargos), porque essa é a carreira mais representativa do serviço público brasileiro. ** Estimativa baseada nos dados até mar/1997.

O aumento das remunerações ocorrido no governo Itamar, somado a alguns aumentos adicionais realizados nos três primeiros meses do governo Fernando Henrique, provocou um violento aumento dos salários médios reais e uma explosão correspondente dos gastos totais com pessoal no governo federal. A Tabela 2 apresenta os principais dados a respeito da despesa global. Em 1995 o gasto com pessoal alcançou, em reais deflacionados, um pico absoluto: 44,7 bilhões de reais, importando em aumento de 30% real de 1994 para 1995. Essa porcentagem foi semelhante ao aumento do salário médio real ocorrido nas remunerações médias que aumentaram 28% no mesmo período. Em termos de participação da folha no PIB, porém, o pico continuou a ser em 1990, em consequência do aumento dos salários que o governo, que então se encerrava, concedeu aos servidores federais. Só em 1996 os salários e a folha de pagamento do governo ficaram sob controle, como pode ser observado nas tabelas 1 e 2.

Tabela 2 - Gastos com pessoal federal (civil e militar)*

	em R\$ bilhões	Índice (1987=100)	% do PIB**
1987	18,9	100,0	3,18
1988	23,2	122,7	3,91
1989	28,7	151,6	4,68
1990	33,1	115,3	5,63
1991	27,1	143,3	4,6
1992	22,1	116,7	3,78
1993	29,8	157,7	4,9
1994	34,4	181,9	5,35
1995	44,7	236,3	6,68
1996	43,0	227,0	6,22
1997***	42,5	224,4	

* Índice deflacionado pelo IGP-DI/FGV. Valores apurados pelo critério de competência. ** Sobre o valor estimado para 1997. *** Valor acumulado entre março e fevereiro de 1997.

Os aumentos salariais realizados no governo Itamar não lograram reduzir as distorções salariais existentes no serviço público federal. Estas distorções podem ser avaliadas sob dois ângulos. De um lado temos os desequilíbrios em relação ao mercado de trabalho privado; de outro, os desequilíbrios internos, com alguns setores ganhando muito bem e outros muito mal.

Existe no país uma crença generalizada de que a remuneração dos servidores públicos é baixa. A verdade não é essa. Elas são baixas para alguns setores, altas para outros. A Tabela 3 baseia-se em uma comparação entre os salários do setor público e do setor privado, na qual foram confrontadas as remunerações de cargos com atribuições semelhantes nos dois mercados. Os resultados mostram que, enquanto os executivos e profissionais de nível superior recebem salários mais elevados no setor privado, os funcionários menos qualificados do setor público (como os que trabalham em atividades auxiliares da administração, digitação, estoques, manutenção, instalação, vigilância, portaria, limpeza e copa, entre outros) têm remuneração substancialmente maior do que no setor privado. Dessa forma o setor público corrige o forte desnivelamento existente entre os altos ordenados e os baixos salários do setor privado, um desnivelamento que explica boa parte da alta concentração de renda existente no país, mas, em contrapartida, o faz criando uma outra distorção: a incomunicabilidade entre os mercados público e privado de trabalho.

Tabela 3 - Salários médios: setor público e privado (reais de maio de 1995)

	Salário médio: setor privado	Salário médio: setor público	Diferença público/privado
Cargos executivos	7.080	5.736	-19%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	-5%
Cargos de nível técnico/médio	926	899	-3%
Cargos operacionais	437	635	45%

Fonte: MARE (1995); SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Pessoal).

Por outro lado, internamente ao serviço público federal, encontramos também enormes disparidades entre as remunerações dentro do Estado: funcionários com qualificações muito semelhantes, que realizam tarefas parecidas, não obstante recebem remunerações muito diferentes. Estas distorções internas tiveram origem no regime militar, quando o serviço público foi relegado a segundo plano e a burocracia do Estado passou a ser recrutada através das empresas estatais. A consequência foi uma forte redução dos salários dos servidores estatutários, que até hoje se reflete na baixa remuneração dos participantes no Plano de Classificação de Cargos, que então pretendia ser o sistema universal de carreira e remuneração dos servidores federais.

Para fugir dessa situação (ou o PCC), dois tipos de estratégias foram adotados: o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Poder Legislativo, tornados fortemente autônomos do ponto de vista administrativo a partir de 1988, trataram de aumentar por conta própria, independentemente do Poder Executivo, sua remuneração. Por outro lado, no Poder Executivo, as categorias tradicionalmente mais poderosas — os procuradores, os delegados de polícia, os diplomatas, os auditores fiscais — e as novas carreiras de administradores/economistas, criadas depois da abertura democrática — os analistas do Tesouro e do orçamento e os gestores governamentais — passaram a receber “gratificações de produtividade”, que, na verdade, não era outra coisa senão uma estratégia de aumento de salário. Dado seu caráter *ad hoc*, estas duas estratégias, perfeitamente compreensíveis e até certo ponto necessárias, tiveram como resultado o aprofundamento das distorções no sistema remuneratório dos servidores.

Finalmente, temos uma terceira origem das distorções do sistema remuneratório federal: as falhas da lei. Estas falhas expressam-se principalmente através de dois mecanismos: a possibilidade de “incorporações de vantagens temporárias”, como “quintos”, e a possibilidade de acumulação de cargos e seus respectivos proventos por servidores ativos e inativos. Estas incorporações de vantagens temporárias e

as acumulações de cargos, habilmente manipuladas, permitiram que um número crescente de servidores passasse a ganhar altos salários, surgindo então a expressão “marajás” para identificar esses funcionários. A Constituição de 1988 procurou enfrentar o problema através de um “teto de salários”, correspondente à maior remuneração em cada um dos poderes (ministros de Estado, deputados federais e senadores, e ministros do Supremo Tribunal Federal), mas a interpretação do Supremo Tribunal Federal, excluindo as vantagens pessoais do teto, tornou esse teto inefetivo. Em 1996, a expectativa dos governadores era a de que a emenda da administração pública lograsse definir com clareza o teto, terminando de vez com os “marajás”.

Como já vimos na Tabela 2, os aumentos de salários concedidos durante o governo Itamar provocaram um enorme aumento na folha de pagamento do governo federal. A folha quase dobrou o seu valor em termos reais: de 22,1 bilhões de reais em 1992, subiu para 44,7 bilhões em 1995. Somente a partir de 1996, a folha de pagamento passou a estar sob controle, sendo reduzida para 43 bilhões de reais.

Esse crescimento da folha não se deveu ao aumento do número de funcionários. Dada a necessidade de ajuste fiscal, que ficou patente a partir de 1987, e dado o custo elevado que passou a representar a contratação de novos servidores públicos, os concursos públicos foram quase totalmente suspensos a partir de 1988, de forma que o número total de funcionários diminuiu. Na verdade, conforme pode ser observado pela Tabela 4, o número de funcionários ativos, que chegou a alcançar 713 mil em 1989, baixou para 567 mil em 1995, e 535 mil em 1997. Se considerados também os funcionários das empresas estatais, a queda foi ainda maior, dado o fato adicional das privatizações.

Tabela 4 - Evolução do número de servidores da União

	Civis Estatutários*	União**
1988	705.548	1.442.657
1989	712.740	1.488.608
1990	628.305	1.338.155
1991	598.375	1.266.495
1992	620.870	1.284.474
1993	592.898	1.258.181
1994	583.020	1.197.460
1995	567.689	1.222.236
1996	563.708	1.098.727
1997***	535.431	

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). * Civis da adm. direta (Poder Executivo), autarquias e fundações. ** Inclui, além dos civis estatutários, os funcionários das empresas estatais. *** Posição de março.

A explicação para o aumento da folha tem de ser encontrada no aumento dos salários a partir de 1993, e no custo crescente dos servidores inativos. O elevado valor das aposentadorias, mais altas do que o último salário da atividade em quase 20%, quando em outros países os proventos da aposentadoria variam em torno de 70% do último salário, e o fato de os servidores poderem se aposentar muito cedo, levou a uma explosão do custo dos inativos. Os inativos e pensionistas, que já representavam 30% do custo da folha de pessoal em 1991/1993, passaram a representar 40% em 1995.

Por outro lado, é preciso considerar que o Brasil conta com provavelmente o mais generoso sistema previdenciário do mundo. Enquanto nos demais países a aposentadoria ocorre aos 60 ou, mais freqüentemente aos 65 anos, aqui ela ocorre, em média, aos 53, subindo para 56 anos quando não se consideram as aposentadorias proporcionais. Nos demais países, a porcentagem com que o funcionário se aposenta em relação a seu último salário varia de 50 a 75%, ao passo que no Brasil era até recentemente de 120%. Os trabalhadores rurais, que são os mais pobres, aposentam-se em média aos 63 anos com um salário mínimo. Os trabalhadores urbanos aposentam-se um pouco mais cedo, e com uma aposentadoria maior, mas muito distante das aposentadorias do setor público.

A Tabela 5 dá uma idéia do privilégio representado pelo atual sistema de aposentadorias do setor público, quando comparado com o do setor privado. O valor das aposentadorias dos funcionários do Legislativo é 21,7 vezes maior do que a aposentadoria dos beneficiários do INSS. No caso do Judiciário, 20,4 vezes, e do Executivo, 8,25 vezes. Como o número de funcionários dos dois primeiros poderes é pequeno, a média geral deve estar ainda na casa das 8 vezes. É certo que desde 1993 os servidores vêm contribuindo para seu sistema de previdência. Em média, contribuem com 11% do seu salário, sem limite de remuneração, enquanto que no caso do INSS a contribuição e o benefício estão limitados a 10 salários mínimos. Por isso, os servidores contribuem, em média, com mais do que os trabalhadores do setor privado. Os cálculos realizados, entretanto, mostram que sua contribuição média é apenas 3,4 vezes maior do que a contribuição média para o INSS, enquanto que o benefício é 8 vezes maior.

Tabela 5 - Aposentadorias médias da União/INSS

	Em salários mínimos	Vezes
INSS	1,7	1,0
Executivo	14,0	8,25
Legislativo	36,8	21,7
Judiciário	34,7	20,4

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e Ministério da Previdência Social.

7. OBJETIVOS

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique, surge uma nova oportunidade para a reforma do Estado em geral, e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Esta reforma terá como objetivos: a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde existe um claro problema de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento aos cidadãos.

O ajuste fiscal será realizado principalmente através de: a) exoneração de funcionários por excesso de quadros; b) definição clara de teto remuneratório para os servidores; e c) através da modificação do sistema de aposentadorias, aumentando-se o tempo de serviço exigido, a idade mínima para aposentadoria, exigindo-se tempo mínimo de exercício no serviço público e tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição. As três medidas exigirão mudança constitucional. Uma alternativa às dispensas por excesso de quadros, que provavelmente será muito usada, será o desenvolvimento de sistemas de exoneração ou desligamento voluntário. Nestes sistemas os administradores escolhem a população de funcionários passíveis de exoneração e propõem que uma parte deles se exonere voluntariamente em troca de indenização e treinamento para a vida privada. Diante da possibilidade iminente de dispensa e das vantagens oferecidas para o desligamento voluntário, um número substancial de servidores se apresentará.²⁰

Já a modernização ou o aumento da eficiência da administração pública será o resultado a médio prazo de um complexo projeto de reforma, através do qual se buscará a um só tempo fortalecer a administração pública direta ou o “núcleo estratégico do Estado”, e descentralizar a administração pública através da implantação de “agências executivas” e de “organizações sociais” controladas por contratos de gestão. Nestes termos, a reforma proposta não pode ser classificada como centralizadora, como foi a de 1936, ou descentralizadora, como pretendeu ser

a de 1967. Nem, novamente, centralizadora, como foi a contra-reforma embutida na Constituição de 1988. Em outras palavras, a proposta não é a de continuar no processo cíclico que caracterizou a administração pública brasileira, alternando períodos de centralização e de descentralização, mas a de, ao mesmo tempo, fortalecer a competência administrativa do centro e a autonomia das agências executivas e das organizações sociais. O elo de ligação entre os dois sistemas será o contrato de gestão, que o núcleo estratégico deverá aprender a definir e controlar, e as agências e organizações sociais, a executar.²¹

8. SETORES DO ESTADO

A proposta de reforma do aparelho do Estado parte da existência de quatro setores dentro do Estado:

- 1) o núcleo estratégico do Estado;
- 2) as atividades exclusivas de Estado;
- 3) os serviços não-exclusivos ou competitivos; e
- 4) a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico são definidas as leis e políticas públicas. É um setor relativamente pequeno, formado no Brasil, em nível federal, pelo Presidente da República, pelos ministros de Estado e a cúpula dos ministérios, responsáveis pela definição das políticas públicas, pelos tribunais federais encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público e pelos congressistas. Em nível estadual e municipal existem correspondentes núcleos estratégicos.

As atividades exclusivas de Estado são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, o poder de legislar e tributar é exercido. Inclui a polícia, as Forças Armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos para as áreas sociais e científicas, como o Sistema Unificado de Saúde, o sistema de auxílio-desemprego, etc.

Os serviços não-exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo poder de Estado, o Estado realiza e/ou subsidia porque os considera de alta relevância para os direitos humanos, ou porque envolvem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços. Os serviços sociais e científicos, como escolas, universidades, hospitais, museus, centros de pesquisa, instituições de assistência social, etc, fariam parte desse setor.

Finalmente, a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos.

Em cada um desses setores será necessário considerar:

- 1) qual o tipo de propriedade;
- 2) qual o tipo de administração pública mais adequada; e
- 3) qual o tipo de instituição seria mais apropriada.

A Figura 1 resume as relações entre essas variáveis.

Figura 1 - Setores do Estado, forma de propriedade e administração e instituições

		Forma de propriedade			Forma de administração	
		Estatal	Pública não-estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
Atividades exclusivas do Estado	Núcleo Estratégico Congresso, Tribunais Superiores, Presidência, Cúpula dos Ministérios	●				●
	Unidades Descentralizadas Polícia, Regulamentação, Fiscalização, Fomento da área social e científica, Seguridade social básica	●				●
	Serviços não-exclusivos Escolas hospitalares, centros de pesquisa, Museus	Publicização →	●			●
	Produção para o mercado Empresas Estatais	→	Privatização →	●		●

Fonte: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (1995). Plano Diretor da Reforma do Estado.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas de Estado a propriedade deverá ser, por definição, estatal. O núcleo estratégico usará, além dos instrumentos tradicionais — aprovação de leis (Congresso), definição de políticas públicas (Presidência e cúpula dos ministérios) e emissão de sentenças e acórdãos (Poder Judiciário) — de um novo instrumento, que só recentemente vem sendo utilizado pela administração pública: o contrato de gestão. Através do contrato de gestão,

o núcleo estratégico definirá os objetivos das entidades executoras do Estado e os respectivos indicadores de desempenho, e garantirá a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução.

Esta reforma é mais institucional do que organizacional e de gestão. Não se limita a propor reestruturação e introdução de modernas técnicas de gestão. Novas instituições são fundamentais para a reforma do Estado. As instituições descentralizadas serão, respectivamente, as “agências executivas”, no setor das atividades exclusivas de Estado, e as “organizações sociais” nas atividades sociais e científicas, que são não-exclusivas de Estado.

As atividades exclusivas de Estado deverão ser, em princípio, organizadas através do sistema de “agências executivas”, que poderíamos também chamar de “agências autônomas”.²² Uma agência executiva deverá ter um dirigente nomeado pelo respectivo ministro, com o qual será negociado o contrato de gestão. Uma vez estabelecidos os objetivos e os indicadores de desempenho não apenas qualitativos, mas também quantitativos, o dirigente terá ampla liberdade para gerir o orçamento global recebido; poderá administrar seus funcionários com autonomia no que diz respeito à admissão, demissão e pagamento; e poderá realizar compras apenas obedecendo aos princípios gerais de licitação.

No outro extremo, no setor de bens e serviços para o mercado, a produção deverá ser em princípio realizada pelo setor privado. Daí o programa de privatização em curso. Pressupõe-se que as empresas serão mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente. Daí deriva o princípio da subsidiariedade: só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Além disso, a crise fiscal do Estado retirou-lhe capacidade de realizar poupança forçada e investir nas empresas estatais, tornando-se aconselhável privatizá-las. Esta política está de acordo com a concepção de que o Estado moderno, que prevalecerá no século XXI, não será nem o Estado liberal, que se aproxima do mínimo, do século XIX, nem o Estado executor do século XX: deverá ser um Estado regulador e transferidor de recursos, que garante o financiamento a fundo perdido das atividades que o mercado não tem condições de realizar.

9. PROPRIEDADE PÚBLICA NÃO-ESTATAL

Finalmente devemos analisar o caso das atividades não-exclusivas de Estado nos setores sociais e científicos. Nossa proposta é que a forma de propriedade dominante deverá ser a pública não-estatal.

No capitalismo contemporâneo as formas de propriedade relevantes não são apenas duas, como geralmente se pensa, e como a divisão clássica do Direito entre Direito Público e Privado sugere — a propriedade privada e a pública —, mas são três:

1) a propriedade privada, voltada para a realização de lucro (empresas) ou de consumo privado (famílias);

2) a propriedade pública estatal; e

3) a propriedade pública não-estatal, que também pode ser chamada de não-governamental, não voltada para o lucro, ou propriedade do terceiro setor. A confusão deriva da divisão bipartite do Direito. Os tipos de propriedade e as suas correspondentes organizações são geralmente definidos de acordo com a lei que os regulam (Direito Público ou Privado), e não pelos seus objetivos. Conforme os objetivos, uma organização é privada quando orientada para o lucro, é pública quando orientada para o interesse público. Em termos legais uma organização é privada quando é propriedade privada de indivíduos, tais como são empresas e mesmo cooperativas; e é pública quando pertence à comunidade, à população.²³

Com isto estou afirmando que o público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo do que o estatal, já que pode ser estatal ou não-estatal. No plano do dever-ser o estatal é sempre público, mas na prática não é: o Estado pré-capitalista era, em última análise, privado, já que existia para atender às necessidades do príncipe; no mundo contemporâneo o público foi conceitualmente separado do privado, mas vemos todos os dias as tentativas de apropriação privada do Estado.

É pública a propriedade que é de todos e para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado, sendo regida pelo Direito Administrativo.²⁴ É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. De acordo com essa concepção, uma fundação “de Direito Privado”, embora regida pelo Direito Civil, como são, por exemplo, as universidades americanas, é uma instituição pública, à medida que está voltada para o interesse

geral.²⁵ Em princípio todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não-estatais.²⁶ Sem dúvida poderíamos dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não-estatal ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de Direito Privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não-estatais. O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que a crise do Estado aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. Conforme observa Cunil Grau (1995: 31-32):

A introdução do 'público' como uma terceira dimensão, que supera a visão dicotômica que enfrenta de maneira absoluta o 'estatal' com o 'privado', está indiscutivelmente vinculada à necessidade de redefinir as relações entre Estado e sociedade... O público, 'no Estado' não é um dado definitivo, mas um processo de construção, que por sua vez supõe a ativação da esfera pública social em sua tarefa de influir sobre as decisões estatais.

No setor dos serviços não-exclusivos de Estado, a propriedade deverá ser em princípio pública não-estatal. Não deve ser estatal porque não envolve o uso do poder-de-Estado. E não deve ser privada porque pressupõe transferências do Estado. Deve ser pública para justificar os subsídios recebidos do Estado. O fato de ser pública não-estatal, por sua vez, implicará na necessidade da atividade ser controlada de forma mista pelo mercado, pelo Estado, e principalmente pela sociedade. O controle do Estado, entretanto, será necessariamente antecedido e complementado pelo controle social direto, derivado do poder dos conselhos de administração constituídos pela sociedade. E o controle do mercado se materializará na cobrança dos serviços. Desta forma a sociedade estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá

um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.

Na União, os serviços não-exclusivos de Estado mais relevantes são as universidades, as escolas técnicas, os centros de pesquisa, os hospitais e os museus. A reforma proposta é a de transformá-los em um tipo especial de entidade não-estatal, as organizações sociais. A idéia é transformá-los, voluntariamente, em “organizações sociais”, ou seja, em entidades que celebrem um contrato de gestão com o Poder Executivo e contem com autorização do parlamento para participar do orçamento público. Organização social não é, na verdade, um tipo de entidade pública não-estatal, mas uma qualidade dessas entidades, declarada pelo Estado.

O aumento da esfera pública não-estatal aqui proposto não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado. Ao contrário, trata-se de ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública, subordinada a um direito público renovado e ampliado. Conforme observa Tarso Genro (1996):

A reação social causada pela exclusão, pela fragmentação, a emergência de novos modos de vida comunitária (que buscam na influência sobre o Estado o resgate da cidadania e da dignidade social do grupo) fazem surgir uma nova esfera pública não-estatal... Surge, então, um novo Direito Público como resposta à impotência do Estado e dos seus mecanismos de representação política. Um Direito Público cujas regras são às vezes formalizadas, outras não, mas que ensejam um processo cogestionário, que combina democracia direta — de participação voluntária — com a representação política prevista pelas normas escritas oriundas da vontade estatal.

A transformação dos serviços não-exclusivos de Estado em propriedade pública não-estatal e sua declaração como organização social se fará através de um “programa de publicização”, que não deve ser confundido com o programa de privatização, à medida que as novas entidades conservarão seu caráter público e seu financiamento pelo Estado. O processo de publicização deverá assegurar o caráter público mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. Para isto será necessário extinguir as atuais entidades e substituí-las por fundações públicas de direito privado, criadas por pessoas físicas. Desta forma se evitará que as organizações sociais sejam consideradas entidades estatais, como aconteceu com as fundações de direito privado instituídas pelo Estado, e assim submetidas a todas as restrições da administração estatal.²⁷ As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da

organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas.

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo, com aprovação do Poder Legislativo, e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal, estadual ou municipal. A autonomia da organização social corresponderá a uma maior responsabilidade de seus gestores. Por outro lado, a idéia implica em um maior controle social e em uma maior parceria com a sociedade, já que o Estado deixa de diretamente dirigir a instituição.

No processo de “publicização” — transformação de entidades estatais de serviço em entidades públicas não-estatais — o importante é evitar a privatização e a feudalização das organizações sociais, ou seja, a apropriação destas por grupos de indivíduos que as usam como se fossem privadas. Feudalização ocorre quando esse grupo, embora orientado para o interesse público, perpetua-se no controle da organização, independentemente da sua capacidade gerencial.

10. A REFORMA CONSTITUCIONAL

A reforma mais importante, porque dela depende a maioria das outras, é naturalmente a constitucional. Além de seu significado administrativo, ela tem um conteúdo político evidente. À medida que suas principais propostas — a flexibilização da estabilidade, o fim do Regime Jurídico Único, o fim da isonomia como preceito constitucional, o reforço dos tetos salariais, a definição de um sistema de remuneração mais claro, a exigência de projeto de lei para aumentos de remuneração nos três poderes — são aprovadas, não apenas abre-se espaço para a administração pública gerencial, mas também a sociedade e seus representantes políticos sinalizam seu compromisso com uma administração pública renovada, com um novo Estado moderno e eficiente.

O sistema atual é rígido, todos os funcionários têm estabilidade, a qual só pode ser rompida através de um processo administrativo em que se prove falta

grave. A enumeração das faltas que podem ser consideradas é ampla, incluindo a desídia. Na verdade, entretanto, alguém só é demitido se furtou, se ofendeu grave e publicamente, ou se abandonou o emprego. Se isto aconteceu e puder ser provado, o funcionário poderá ser demitido sem nenhum direito. Nos demais casos, seja porque é difícil de provar, seja porque há uma cumplicidade generalizada que inviabiliza a demissão, ninguém é demitido. Na proposta de reforma o governo abandonou esse “tudo ou nada”, segundo o qual ou o servidor conserva o emprego ou perde todos os seus direitos, e partiu para um sistema gradualista, semelhante ao já adotado pelo setor privado. São criadas duas novas causas para demissão, além da falta grave: a demissão por insuficiência de desempenho e a exoneração por excesso de quadros. Para ficar claro que a demissão por insuficiência de desempenho não é a mesma coisa que falta grave, o funcionário terá direito a uma pequena indenização. Esta indenização será maior se o desligamento tiver como causa o excesso de quadros, já que nesse caso não há responsabilidade pessoal do funcionário pelo fato de ter sido exonerado.

A demissão por insuficiência de desempenho se dará caso a caso. Seu objetivo será permitir que o administrador público possa cobrar trabalho do funcionário e assim viabilizar a administração pública gerencial. Já o desligamento por excesso de quadros será impessoal e voltado para a demissão de grupos de funcionários. O objetivo é reduzir custos, é garantir que os contribuintes não sejam obrigados a pagar por funcionários para os quais o Estado não tenha necessidade. No segundo caso a indenização corresponderá, em princípio, a um salário por ano trabalhado, no primeiro, à metade desse valor.

O servidor só poderá ser demitido por insuficiência de desempenho se for submetido a processo de avaliação formal, e terá sempre direito a processo administrativo com ampla defesa. Este dispositivo visa permitir a cobrança de trabalho pelos administradores públicos. A motivação dos servidores deve ser principalmente positiva — baseada no sentido de missão, nas oportunidades de promoção e no reconhecimento salarial —, mas é essencial que haja também a possibilidade de punição. Já a exoneração por excesso de quadros permitirá a redução do déficit público, através da adequação do número de funcionários às reais necessidades da administração. A decisão deverá ser rigorosamente impessoal, obedecendo a critérios gerais (p.ex., os mais jovens, ou os mais recentemente admitidos sem dependentes), de forma a evitar a perseguição política. Os critérios impessoais evitarão longas contestações na Justiça, porque tornarão impossível a

demissão de funcionários escolhidos pelos chefes de acordo com critérios em que sempre haveria um certo grau de subjetividade.

Uma alternativa seria combinar os critérios impessoais com avaliação de desempenho. Embora essa alternativa seja atrativa, ela é, na verdade, incompatível com o desligamento por excesso de quadros, que acabaria reduzido à demissão por insuficiência de desempenho. Todos os funcionários atingidos imediatamente argüiriam que estavam sendo vítimas de perseguição política, iniciar-se-ia uma longa ação judicial, e os objetivos da exoneração — reduzir quadros e despesa — seriam frustrados. De acordo com a proposta do governo, uma vez decidida a exoneração de um determinado número de servidores, os respectivos cargos serão automaticamente extintos, não podendo ser recriados dentro de quatro anos. Dessa forma evita-se a exoneração por motivos políticos.

Estas mudanças não se fazem apenas para atender o interesse público e o da cidadania, mas também em benefício do funcionário. Todo servidor competente e trabalhador, que valoriza seu próprio trabalho, será beneficiado. Saberá que está realizando uma tarefa necessária. E, ao mesmo tempo, readquirirá o respeito da sociedade — um respeito que foi perdido quando uma minoria de funcionários desinteressados, cujo trabalho não pode ser cobrado, estabeleceu padrões de ineficiência e mau atendimento para todo o funcionalismo.

É importante, entretanto, observar que a estabilidade do servidor, embora flexibilizada, é mantida, na medida em que este só poderá ser demitido nos termos da lei. Caso haja algum abuso, poderá sempre ser reintegrado pela Justiça, ao contrário do que acontece no setor privado, onde não existe estabilidade, e o empregado demitido tem apenas direito à indenização. A manutenção da estabilidade do servidor não apenas reconhece o caráter diferenciado da administração pública em relação à administração privada, mas também a maior necessidade de segurança que caracteriza em todo o mundo os trabalhos dos servidores públicos. Estes tendem a ter uma vocação para o serviço público, estão dispostos a ter uma vida modesta, mas em compensação esperam maior segurança. Uma segurança maior, por exemplo, do que a dos políticos ou dos empresários. Esta segurança, entretanto, não pode ser absoluta. O Estado garante estabilidade aos servidores porque assim assegura maior autonomia ou independência à sua atividade pública, ao exercício do poder-de-Estado de que estão investidos; não a garante para atender a uma necessidade extremada de segurança pessoal, muito menos para inviabilizar a cobrança de trabalho, ou para justificar a perpetuação de excesso de quadros.

11. PREVIDÊNCIA PÚBLICA

A reforma do sistema de previdência do servidor público, por sua vez, é fundamental, na medida em que é a condição para a definitiva superação da crise fiscal do Estado. A crise do sistema previdenciário brasileiro deriva, em última análise, de uma concepção equivocada do que seja aposentadoria. Um sistema de pensões existe para garantir uma aposentadoria digna a quem chegou à velhice e não pode mais trabalhar; não existe para garantir um segundo salário a indivíduos ainda com grande capacidade de trabalho, não existe para aposentar pessoas, particularmente funcionários públicos, aos 50 anos de idade.

Os sistemas de aposentadoria garantidos pelo Estado, em todo mundo, não são sistemas de capitalização, mas, em princípio, sistemas de repartição, em que os funcionários ativos pagam a aposentadoria dos inativos. Esta preferência pelo sistema de repartição ocorre porque o Estado, que geralmente tem condições de garantir o sistema, é mau gestor de fundos de capitalização. Um sistema de capitalização, por outro lado, só é legítimo quando o participante do fundo depender efetivamente da rentabilidade do mesmo. Ora, é difícil senão impossível dizer aos funcionários que sua aposentadoria dependerá de quão bem o Estado administrará o possível fundo de capitalização. De acordo com o sistema de repartição, entretanto, é preciso que haja um equilíbrio entre o número de jovens, que pagam o sistema em termos correntes, e o número de velhos beneficiados pela aposentadoria.

No Brasil estabeleceu-se um sistema de privilégios no que diz respeito ao sistema de aposentadorias dos servidores públicos, que se expressa na existência de aposentadoria integral independentemente da contribuição, e na possibilidade de se aposentar muito cedo. Enquanto os trabalhadores mais pobres do setor privado rural aposentam-se em média aos 62 anos, os funcionários públicos podem aposentar-se com proventos integrais em uma idade pouco superior aos 50 anos, e os altos funcionários, antes dos 50 anos! Por outro lado, o benefício médio do aposentado pela União é 8,1 vezes maior do que o benefício do aposentado do INSS, enquanto que a contribuição média do servidor público federal é 3,4 vezes maior do que a dos segurados no INSS.

O sistema previdenciário privado vem mantendo através dos anos um relativo equilíbrio financeiro devido à estrutura etária em forma de pirâmide achatada que ainda prevalece no País. Com a redução da taxa de natalidade, porém, essa estrutura etária está se modificando aceleradamente. Por isso a crise financeira

da previdência já está aí. Uma crise que tenderá a agravar-se à medida que a relação entre os jovens, que têm de pagar os custos da previdência, e os aposentados for diminuindo. Nos anos 50 essa relação era de 8 para 1; hoje é de 2 para 1; em breve será de 1 para 1 e o sistema estará inviabilizado.

No caso da previdência pública, o desequilíbrio já é total: as contribuições dos funcionários somadas a uma virtual contribuição em dobro do Estado financiam cerca de um quinto do custo anual da folha de inativos e pensionistas. No entanto, o sistema sobrevive porque o Tesouro paga a diferença. Esta, entretanto, é uma situação iníqua — afinal os contribuintes estão pagando para que os funcionários se aposentem de forma privilegiada — que se tornou insustentável do ponto de vista fiscal: o sistema de aposentadorias do funcionalismo público provoca um rombo anual nas finanças públicas correspondente a quase 2% do PIB.

Para se sanar a médio prazo (a curto é impossível) esse desequilíbrio originado em um sistema de privilégios, as duas regras gerais que estão sendo previstas para a previdência privada deverão também ser rigorosamente aplicadas à previdência pública:

1) a aposentadoria deverá ser por idade, ligeiramente corrigida por tempo de serviço, de forma que os funcionários se aposentem em torno dos 60 anos, dez anos mais tarde do que hoje acontece; e

2) o valor da aposentadoria, baseado nas últimas remunerações recebidas, deverá ser proporcional à contribuição e não integral, como prevê a Constituição de 1988.

Só assim será possível garantir um custo razoável para o sistema previdenciário público. Este, entretanto, deverá permanecer garantido pelo Estado. Não faz sentido exigir de funcionários do Estado — uma instituição que, ao contrário das empresas privadas, tem condições de garantir um sistema previdenciário —, que recorram obrigatoriamente aos fundos privados de previdência complementar. O Estado garantirá a aposentadoria de seus servidores, independentemente do regime jurídico em que estiverem enquadrados. Para calcular quanto o funcionário deverá receber ao aposentar-se, deverá ser feito um cálculo atuarial. Dada a contribuição dos funcionários (em torno de 11% dos salários) e do Estado para a aposentadoria, dadas as idades médias em que o funcionário começa a contribuir, aposenta-se e falece, e dado um retorno razoável do fundo virtual (já que o sistema deverá ser de repartição), será possível calcular e estabelecer em lei a proporção da média dos últimos salários do funcionário que constituirá sua aposentadoria. Cálculos iniciais

sugerem que essa porcentagem deverá girar em torno de 80%.

Os direitos adquiridos e as expectativas de direitos serão plenamente respeitadas. Os funcionários que, antes da mudança da Constituição, já têm o direito de aposentar-se, aposentar-se-ão segundo as normas atuais, mesmo que decidam fazê-lo daqui a muitos anos, quando chegarem na idade compulsória. Este é um direito adquirido. Por outro lado, as expectativas de direito serão garantidas de forma proporcional. Um funcionário, por exemplo, que começou a trabalhar com 17 anos, tem hoje o direito de aposentar-se pelo atual sistema aos 52 anos. Pelo novo sistema, terá direito à aposentadoria aproximadamente aos 58 anos (60 anos corrigido pelo tempo de serviço, que foi longo). Com quanto tempo aposentaria o funcionário, também admitido aos 17 anos, que no momento da emenda constitucional tivesse completado 17 anos e meio de serviço público? Como se garantirão que as expectativas de direito, sua aposentadoria, calculada através de uma simples regra de 3, ocorrerá em torno dos 55 anos? O mesmo tipo de cálculo deverá ser realizado para se determinar o valor da aposentadoria: deverá ser um valor intermediário entre a aposentadoria integral mais 20% que hoje prevalece e a aposentadoria em torno de 80% que caracterizará o novo sistema.

12. TRÊS PROJETOS FUNDAMENTAIS

Três outros projetos, além da reforma constitucional que acabei de delinear, são ainda essenciais para a reforma do aparelho do Estado brasileiro: descentralização dos serviços sociais através das “organizações sociais”, implementação das atividades exclusivas de Estado através das “agências executivas”, e fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, através de recrutamento, treinamento e boa remuneração, visando à profissionalização cada vez maior do servidor.

O primeiro projeto é o da descentralização dos serviços sociais do Estado, de um lado para os estados e municípios, de outro, do aparelho do Estado propriamente dito para o setor público não-estatal. Esta última reforma se dará através da dramática concessão de autonomia financeira e administrativa às entidades de serviço do Estado, particularmente de serviço social, como as universidades, as escolas técnicas, os hospitais, os museus, os centros de pesquisa, e o próprio sistema da previdência. Para isto, a idéia é criar a possibilidade dessas entidades serem transformadas em “organizações sociais”.

O segundo projeto é o das “agências executivas”. A necessidade de aumentar

o grau de autonomia e a conseqüente responsabilização por resultados inspiraram a formulação deste projeto, que tem como objetivo a transformação de autarquias e de fundações que exercem atividades exclusivas do Estado, em agências com ampla liberdade de gerenciar seus recursos humanos e financeiros, a partir de um orçamento global. O Projeto das Agências Executivas está se desenvolvendo em duas dimensões. Em primeiro lugar, estão sendo elaborados os instrumentos legais necessários à viabilização das transformações pretendidas e um levantamento visando superar os obstáculos na legislação, normas e regulações existentes, concedendo-se gradualmente dispensas de controles burocráticos para elas, e lhes assegurando autonomia administrativa e responsabilidade. Em paralelo, começam a ser aplicadas as novas abordagens em algumas autarquias selecionadas, que se transformarão em laboratórios de experimentação.

Finalmente, o terceiro projeto prioritário é o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, que buscará completar o processo de profissionalização do administrador público. Já existem carreiras relativamente bem estruturadas de militares, policiais, juízes, promotores, procuradores, fiscais e diplomatas. Não está clara a existência de uma carreira de altos administradores públicos. A idéia é desenvolver essa carreira a partir das carreiras já existentes, criadas no final dos anos 80, de gestores governamentais, de analistas de finanças e controle, e de analistas do Orçamento. Já foram dados os primeiros passos nessa direção através da previsão de concursos públicos anuais para essas carreiras, com datas de inscrição e número de vagas definidos até 1999. Os concursos exigirão nível de conhecimento de pós-graduação em administração pública ou em economia. Os altos administradores destinar-se-ão a ocupar os cargos superiores de todos os setores da administração pública, onde necessitam-se de administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e de administradores do orçamento e programação econômica. Seu recrutamento se dará principalmente nos cursos de mestrado profissional em administração pública, economia e ciência política.

13. CONCLUSÃO: PERSPECTIVAS DA REFORMA

Esta proposta de reforma do aparelho do Estado consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Estado, preparado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, aprovado em setembro de 1995 pela Câmara da

Reforma do Estado²⁸ (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995). Enquanto isto, em julho de 1995 o governo enviou sua proposta de emenda constitucional, que em outubro desse mesmo ano foi aprovada na Comissão de Justiça com pequenas modificações. No final do ano foi nomeado o relator da emenda, que terminou três meses depois seu relatório, mantendo a maioria das propostas do governo, aperfeiçoando alguns aspectos, e deixando em suspenso o tema mais difícil: a mudança na estabilidade dos servidores. Até abril de 1997, entretanto, a reforma administrativa não pôde ser votada, dadas as dificuldades que enfrentou o governo na aprovação da reforma da previdência social e a inviabilidade prática de votar duas emendas dessa dimensão ao mesmo tempo. Os revezes sofridos pelo governo na emenda da previdência o enfraqueceram politicamente e faziam prever dificuldades grandes para a emenda administrativa no momento de sua votação, apesar do forte apoio que essa emenda recebia da opinião pública e dos governadores dos estados.

Por outro lado, naquilo que não se chocava diretamente com a Constituição, as idéias relativas à redução dos custos da administração federal, ao fortalecimento do núcleo estratégico, à implantação de agências executivas e das organizações sociais, caminhava, tanto em nível federal quanto em nível dos estados e municípios, onde a explosão dos custos com pessoal pressionava por reforma. Os estados, especialmente, passaram a tomar diversas medidas para coibir a existência de “marajás”, principalmente entre os aposentados da Polícia Militar e do Poder Judiciário. E iniciaram programas de demissão voluntária, enquanto esperavam a reforma constitucional.

Em nível federal, em relação às organizações sociais, tornou-se claro, desde meados de 1995, que não seria possível implantá-las nas universidades federais, dada a resistência dos professores e funcionários, que identificaram a publicização proposta com um processo de privatização. Na verdade, a resistência à mudança nessa área está ligada à concepção burocrática do Estado brasileiro ainda prevalecente em nossas elites segundo a qual certas instituições que prestam serviços fundamentais ao Estado e por ele são pagas, como é o caso das universidades federais, devem ter o monopólio das receitas do Estado naquele setor — no caso, o monopólio dos recursos destinados ao ensino e à pesquisa. Enquanto esse tipo de cultura burocrática não for mudada, enquanto não houver o amplo entendimento de que quem presta serviço ao Estado deve fazê-lo de forma eficiente e competitiva, será difícil transformar o Estado brasileiro em uma instituição realmente democrática

a serviço dos cidadãos, e não em uma organização a serviço dos funcionários e capitalistas que têm poder suficiente para privatizá-lo.

Quase dois anos depois de iniciada, posso afirmar hoje que as perspectivas em relação à reforma da administração pública são muito favoráveis. Quando o problema foi colocado pelo novo governo, no início de 1995, a reação inicial da sociedade foi de descrença, senão de irritação. Na verdade, caiu uma tempestade sobre mim. A imprensa adotou uma atitude cética, senão abertamente agressiva. Várias pessoas sugeriram-me que “deveria falar menos e fazer mais”, como se fosse possível mudar a Constituição sem antes realizar um amplo debate. Atribuí essa reação à natural resistência ao novo. Estava propondo um tema novo para o País. Um tema que jamais havia sido discutido amplamente. Que não fora objeto de discussão pública na Constituinte. Que não se definira como problema nacional na campanha presidencial de 1994. Que só constava marginalmente dos programas de governo. Em síntese, que não estava na agenda do País.²⁹

À resistência ao novo, entretanto, deve ter-se somado um segundo fator. Segundo Przeworski (1995), o êxito da reforma do Estado depende da capacidade de cobrança dos cidadãos. Ora, a cultura política no Brasil sempre foi antes autoritária do que democrática. Historicamente o Estado não era visto como um órgão ao lado da sociedade, oriundo de um contrato social, mas como uma entidade acima da sociedade. Desta forma, conforme observa Luciano Martins (1995a: 35), “a responsabilidade política pela administração dos recursos públicos foi raramente exigida como um direito de cidadania. Na verdade, o princípio de que não há tributação sem representação é completamente estranho à cultura política brasileira”. Não constitui surpresa, portanto, que a reação inicial às propostas, quando elas estavam ainda sendo formuladas, foi tão negativa.

Entretanto, depois de alguns meses de insistência por parte do governo, começaram a surgir os apoios: dos governadores, dos prefeitos, da imprensa, da opinião pública e da alta administração pública. No final de 1996 havia uma convicção não apenas de que a reforma constitucional tinha ampla condição de ser aprovada pelo Congresso, como também que era fundamental para o ajuste fiscal dos estados e municípios, além de essencial para se promover a transição de uma administração pública burocrática, lenta e ineficiente, para uma administração pública gerencial, descentralizada, eficiente, voltada para o atendimento aos cidadãos. A resistência à reforma localizava-se agora apenas em dois extremos: de um lado, nos setores médios e baixos do funcionalismo, nos seus representantes

corporativos sindicais e partidários, que se julgam de esquerda; de outro lado, no clientelismo patrimonialista ainda vivo, que temia pela sorte dos seus beneficiários, muitos dos quais são cabos eleitorais ou familiares dos políticos de direita.

Fundamental, no processo de reforma, é o apoio da alta burocracia um apoio que está sendo obtido. Na Inglaterra, por exemplo, a reforma só se tornou possível quando a alta administração pública britânica decidiu que estava na hora de reformar, e que para isto uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que assumira o governo em 1979, era conveniente. Mais amplamente, é fundamental o apoio das elites modernizantes do país, que necessariamente inclui a alta administração pública. Conforme observa Piquet Carneiro (1993: 150): nas duas reformas administrativas federais (1936 e 1967), “esteve presente a ação decisiva de uma elite de administradores, economistas e políticos — autoritários ou não afinados com o tema da modernização do Estado, e entre eles prevaleceu o diagnóstico comum de que as estruturas existentes eram insuficientes para institucionalizar o processo de reforma”.

Depois de um período natural de desconfiança para as novas idéias, este apoio vem ocorrendo sob as mais diversas formas. Ele parte da convicção generalizada de que o modelo implantado em 1988 foi irrealista, tendo agravado ao invés de resolver o problema. O grande inimigo não é apenas o patrimonialismo, mas também o burocratismo. O objetivo de instalar uma administração pública burocrática no país continua vivo, já que jamais se logrou completar essa tarefa; mas tornou-se claro em 1995 que, para isto, é necessário dar um passo além e caminhar em direção à administração pública gerencial, que engloba e flexibiliza os princípios burocráticos clássicos. Uma enquête feita recentemente entre as elites brasileiras apontou um forte apoio à reforma, particularmente entre os empresários e os altos administradores públicos (IBEP, 1997). Assim, apesar das dificuldades que a reforma vêm enfrentando, seja no Congresso, seja na sua efetiva implementação na administração, existem boas razões para pensarmos em perspectivas otimistas. Na verdade, uma reforma gerencial é um processo em andamento atualmente no Brasil.

NOTAS

- ¹ Texto apresentado no Congresso da Associação Internacional de Ciência Política — IPSA, Seul, agosto, 1997. Publicado in Revista da ANPEC.
- ² Conforme observou Fernando Henrique Cardoso (1996: A10), “a globalização modificou o papel do Estado... a ênfase da intervenção governamental agora dirigida quase exclusivamente para tornar possível às economias nacionais desenvolverem e sustentarem condições estruturais de competitividade em escala global”.
- ³ Para uma crítica do conceito de governabilidade relacionado com o equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de atendê-las, que tem origem em Huntington (1968), ver Diniz (1995).
- ⁴ Está claro para nós que, conforme observa Frischtak (1994: 163), “o desafio crucial reside na obtenção daquela forma específica de articulação da máquina do Estado com a sociedade na qual se reconheça que o problema da administração eficiente não pode ser dissociado do problema político”. Não centraremos, entretanto, nossa atenção nessa articulação.
- ⁵ A expressão organização não-governamental (ONG) poderia ser considerada sinônimo de organização pública não-estatal (OPNE). OPNE seria apenas uma forma mais precisa de referir-se às entidades do terceiro setor sem fins lucrativos, na qual (1) não se confunde Estado com governo, e (2) se enfatiza o caráter público, voltado para o interesse de todos, desse tipo de organização voluntária. Na prática, as ONGs pretendem ser e são uma forma “mais moderna” de ação principalmente nas áreas da educação, da saúde, do meio ambiente e da assistência social, não incluindo nem pequenas instituições assistenciais, nem grandes fundações, as quais, todavia, são também OPNEs.
- ⁶ Esta foi uma forma equivocada de entender o que é a administração pública gerencial. A contração da burocracia através das empresas estatais impediu a criação de corpos burocráticos estáveis dotados de uma carreira flexível e mais rápida do que as carreiras tradicionais, mas sempre uma carreira. Conforme observa Santos (1995), “assumiu o papel de agente da burocracia estatal um grupo de técnicos, de origens e formações heterogêneas, mais comumente identificados com a chamada tecnocracia que vicejou, em especial, na década de 70. Oriundos do meio acadêmico, do setor privado, das (próprias) empresas estatais, e de órgãos do governo — esta tecnocracia... supriu a administração federal de quadros para a alta administração”. Sobre essa tecnocracia estatal ver os trabalhos clássicos de Martins (1973, 1985) e Nunes (1984).
- ⁷ Nas palavras de Nilson Holanda (1993: 165): “A capacidade gerencial do Estado brasileiro nunca está tão fragilizada; a evolução nos últimos anos, e especialmente a partir da chamada Nova República, tem sido no sentido de uma progressiva piora da situação; e não existe, dentro ou fora do governo, nenhuma proposta condizente com o objetivo de reverter, a curto ou médio prazo, essa tendência de involução”.
- ⁸ Constitui exceção a essa generalização a reforma do sistema financeiro nacional realizada entre 1983 e 1988, com o fim da “conta-movimento” do Banco do Brasil, a criação da Secretaria do Tesouro, a eliminação de orçamentos paralelos, especialmente do “orçamento monetário” e a implantação de um excelente acompanhamento e controle computadorizado do sistema de despesas: o SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira). Estas reformas, realizadas por um notável grupo de burocratas liderados por Mailson da Nóbrega, João Batista Abreu, Andréa Calabi e Pedro Parente, estão descritas em Gouvêa (1994).
- ⁹ Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, que, em 1938, foi substituído pelo DASP. Esta reforma foi promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes no primeiro governo Vargas.

- ¹⁰ O DASP foi extinto em 1986, dando lugar à SEDAP — Secretaria de Administração Pública da Presidência da República — que, em janeiro de 1989, é extinta, sendo incorporada na Secretaria do Planejamento da Presidência da República. Em março de 1990 é criada a SAF — Secretaria da Administração Federal da Presidência da República, que, entre abril e dezembro de 1992, foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transforma-se em MARE — Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.
- ¹¹ Beltrão participou da reforma administrativa de 1967 e depois, como ministro da Desburocratização, entre 1979 e 1983, transformou-se em um arauto das novas idéias. Definiu seu Programa Nacional de Desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política visando, através da administração pública, “retirar o usuário da condição colonial de súdito para investi-lo na de cidadão, destinatário de toda a atividade do Estado” (Beltrão, 1984: 11).
- ¹² Conforme Bertero (1985: 17), “subjacente à decisão de expandir a administração pública através da administração indireta, está o reconhecimento de que a administração direta não havia sido capaz de responder com agilidade, flexibilidade, presteza e criatividade às demandas e pressões de um Estado que se decidira desenvolvimentista”.
- ¹³ Esta aliança recebeu diversas denominações e conceituações nos anos 70. ‘Fernando Henrique Cardoso referiu-se a ela através do conceito de “anéis burocráticos”; Guillermo O’Donnell interpretou-a através do “regime burocrático autoritário”; eu me referi sempre ao “modelo tecnoburocrático-capitalista”; Peter Evans consagrou o conceito de “tríplice aliança”.
- ¹⁴ Não obstante o Decreto-Lei 200 contivesse referências à formação de altos administradores (art. 94, V) e à criação de um Centro de Aperfeiçoamento do DASP (art. 121).
- ¹⁵ O regime militar sempre procurou evitar esses dois males. De um modo geral, logrou seu intento. O fisiologismo ou clientelismo, através do qual se expressa modernamente o patrimonialismo, existia na administração central no período militar, mas era antes a exceção do que a regra. Este quadro muda com a transição democrática. Os dois partidos vitoriosos — o PMDB e o PFL — fazem um verdadeiro loteamento dos cargos públicos. A direção das empresas estatais, que tendia antes a permanecer nas mãos dos técnicos, é também submetida aos interesses políticos dominantes.
- ¹⁶ Estes privilégios, entretanto, não surgiram por acaso: fazem parte da herança patrimonialista herdada pelo Brasil de Portugal. Conforme observa Luiz Nassif (1996): “A análise da formação econômica brasileira mostra que uma das piores pragas da herança colonial portuguesa foi o sonho da segurança absoluta, que se entranhou profundamente na cultura social brasileira. No plano das pessoas físicas, a manifestação máxima dessa síndrome foi o sonho da aposentadoria precoce e do emprego público”.
- ¹⁷ Na verdade, a Constituição exigiu apenas a instituição de Regime Jurídico Único. A lei definiu que este regime único seria estatutário. Em alguns municípios a lei definiu para regime único o regime celetista. A Constituição, além disso, no art. 19 do ADCT, quando conferiu estabilidade a celetistas com mais de cinco anos, não os transformou em ocupantes de cargos públicos. Bem ao contrário, exigiu, para que fossem os mesmos instalados em cargos públicos, que prestassem “concurso de efetivação”. Neste concurso de efetivação, o tempo de serviço seria contado como “título”. O STF tem concedido liminares sustando a eficácia a leis estaduais que repetiram o modelo da lei federal que transformou celetistas em estatutários “de chofre”. Até o momento ninguém, porém se dispôs a argüir a inconstitucionalidade da lei 8.112, um monumento ao corporativismo.
- ¹⁸ Conforme observa Pimenta (1994: 161): “O papel principal da SAF no período estudado foi o de garantir o processo de fortalecimento e expansão da administração direta e defender os interesses corporativistas do funcionalismo, seja influenciando a elaboração da nova Constituição, seja garantindo a implantação do que foi determinado em 1988”.

- ¹⁹ Sobre a competência e o espírito público da alta burocracia brasileira ver Schneider (1994) e Gouvêa (1994).
- ²⁰ A primeira experiência importante e bem-sucedida de demissão voluntária no serviço público brasileiro ocorreu no Banco do Brasil em 1995. O banco possuía 130 mil funcionários. Apontou 50 mil como passíveis de demissão e ofereceu indenização para que cerca de 15 mil funcionários se demitissem voluntariamente. Depois de uma agitada intervenção dos sindicatos, obtendo liminares em juízes de primeira instância imbuídos de espírito burocrático, a política foi declarada legal. Apresentaram-se 16 mil para a demissão voluntária. Em alguns estados, particularmente no Rio Grande do Sul, programas similares obtiveram sucesso reduzindo entre 2 e 4% o número de funcionários públicos estaduais. O programa federal promoveu redução de 3%.
- ²¹ Segundo Pimenta (1994: 154): “A institucionalização da função-administração no governo federal ocorre durante todo o período republicano brasileiro de forma cíclica... O Brasil viveu um processo de centralização organizacional no setor público nas décadas de 30 a 50, com o predomínio da administração direta e de funcionários estatutários. Já nas décadas de 60 a 80 ocorreu um processo de descentralização, através da expansão da administração indireta e da contratação de funcionários celetistas. O momento iniciado com a Constituição de 1988 indica a intenção de se centralizar novamente (Regime Jurídico Único — estatutário).”
- ²² A expressão “agência autônoma” talvez seja mais adequada para um órgão intermediário entre as agências executivas e as organizações sociais: as agências reguladoras, que exercem atividade exclusiva de Estado, mas devem ter conselhos de direção com mandato, dotados de uma autonomia maior do que o das agências executivas. Enquanto estas devem seguir a política definida pelo governo, as agências reguladoras, quando definem preço, não devem seguir uma política governamental que varia com o tempo e as circunstâncias: seu papel permanente é de estabelecer o preço que seria o do mercado, se mercado competitivo houvesse.
- ²³ Conforme observa Bandeira de Mello, (1975: 14) para o jurista ser propriedade privada ou pública não é apenas um título, é a submissão a um específico regime jurídico: um regime de equilíbrio comutativo entre iguais (regime privado) ou a um regime de supremacia unilateral, caracterizado pelo exercício de prerrogativas especiais de autoridade e contenções especiais ao exercício das ditas prerrogativas (regime público). “Saber se uma atividade é pública ou privada é mera questão de indagar do regime jurídico a que se submete. Se o regime que a lei lhe atribui é público, a atividade é pública; se o regime é de direito privado, privada se reputará a atividade, seja, ou não, desenvolvida pelo Estado. Em suma: não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime a que, por lei, for submetida”. Estou reconhecendo este fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo direito privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico.
- ²⁴ Direito Administrativo é o ramo do Direito que organiza e disciplina o Estado. É o Direito “burocrático” da burocracia. No Brasil, bem como nos países que herdaram as tradições jurídicas romana e napoleônica, é um ramo da Lei muito desenvolvido.
- ²⁵ Essas instituições são impropriamente chamadas de “organizações não-governamentais” ou entidades sem fins lucrativos, na medida em que os cientistas políticos nos Estados Unidos geralmente confundem governo com Estado. É mais correto falar em organizações não-estatais, ou, mais explicitamente, públicas não-estatais.
- ²⁶ “São ou devem ser” porque uma entidade formalmente pública, sem fins lucrativos, pode, na verdade, sê-lo. Nesse caso trata-se de uma falsa entidade pública. São comuns casos desse tipo, particularmente na área das universidades e hospitais.
- ²⁷ Já que estas instituições eram reguladas pelo Decreto-Lei 200, estabelecido pelo Estado, depois da Constituição de 88 elas ficaram submetidas a todas as restrições administrativas da administração estatal.

²⁸ A Câmara da Reforma do Estado é formada pelos ministros da Administração, da Fazenda, do Planejamento, do Trabalho, pelo Estado Maior das Forças Armadas, sob a coordenação do chefe da Casa Civil da Presidência.

²⁹ Para ser mais preciso, itens como a revisão da estabilidade do servidor constavam das propostas de emenda constitucional do governo Collor; foram produto, em grande parte, do trabalho de setores esclarecidos da burocracia preocupados em dotar aquele governo de um programa melhor estruturado na sua segunda fase, após ampla reestruturação ministerial.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando L. “Profissionalização”. In: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- ANDRADE, R. E L. JACOUD, orgs. *Estrutura e Organização do Poder Executivo - Volume 2*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 1993.
- ANDRADE, Régis. “Introdução”. In: Andrade e Jacoud, orgs. (1993).
- Associação Nacional de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental . “Reforma do Estado e Administração Pública: diagnósticos e propostas para o novo governo”. Mimeo, outubro 1994, versão 2.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975.
- BARZELAY, Michael. *Breaking through bureaucracy*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.
- BERTERO, Carlos Osmar. *Administração Pública e Administradores*. Brasília: FUNCEP, 1985.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Contra a corrente: a experiência no Ministério da Fazenda”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.19, julho 1992. Testemunho ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (apresentado em setembro de 1988).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “De Volta ao Capital Mercantil: Caio Prado Jr. e a Crise da Nova República”. *Revista Brasileira de Ciência Política* 1(1), março 1989. Também em Maria Angela D’Incao, *História e Ideal: Ensaio sobre Caio Prado Jr.*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- CARDOSO, Fernando Henrique. “Globalização”. Conferência pronunciada em Nova Delhi, Índia, janeiro 1966. Publicada em *O Estado de S.Paulo*, 28 de janeiro, 1996.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto. “Reconstrução e Reforma do Estado”. In: Velloso e Cavalcanti de Albuquerque, orgs. (1995).
- CUNIL GRAU, Nuria. “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”. *Revista del Clad - Reforma y Democracia*, no.4, julho 1995.
- DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. *Dados* 38(3), 1995.
- FAIRBROTHER, Peter. *Politics and the State as Employer*. Londres: Mansell, 1994.
- FRISCHTAK, Leila L. “Governance Capacity and Economic Reform in Developing Countries”. Technical Paper no.254. World Bank: Washington, 1994.

- GENRO, Tarso. "A Esquerda e um Novo Estado". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. *Burocracia e Elites Dominantes do País*. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GRAEF, Aldino. "Nova Fase do Capitalismo de Estado". *Cadernos ENAP* 2(4), dezembro 1994: *Reforma do Estado*, 1994.
- GURGEL, Cláudio. "Reforma do Estado: Weber e a Estabilidade". *Archétipon*, 4(10), 1995 (Rio de Janeiro: Faculdades Cândido Mendes), 1995.
- HOLANDA, Nilson. "A Crise Gerencial do Estado Brasileiro". In: João Paulo Reis Velloso, org. (1993). *Brasil: a superação da crise*. São Paulo: Nobel, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel P. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- IBEP. *Os formadores de opinião e a reforma do Estado*. Brasília: IBEP - Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, Relatório de Pesquisa, janeiro 1997.
- KETL, D. and J. DILULIO. *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, 1994
- KETL, Donald F. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, agosto 1994.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e Reforma Administrativa*. Brasília: Imprensa Nacional, 1987.
- MARTINS, Luciano. *Pouvoir et Développement Economique*. Paris: Editions Anthropos, 1976. Tese de doutorado de Estado. Universidade de Paris V, 1973.
- MARTINS, Luciano. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.
- Ministério da Fazenda. *Plano de Controle Macroeconômico*. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho 1987.
- NASSIF, Luís. "O Brasil e o mito da segurança". *Folha de S. Paulo*, 7 de janeiro, 1996.
- NUNES, Edson de Oliveira. *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of Berkeley. Traduzido como *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro e Brasília: Zahar Editores e Escola Nacional de Administração, 1997.
- OSBORNE, D. e T. GAEBLER. *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
- OSLAK, Oscar. "As demandas de formação de administradores públicos frente ao novo perfil do Estado". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol.119, n.1, janeiro 1995.
- PIMENTA, Carlos César. "Aspectos recentes da organização e das políticas de modernização da função pública federal". Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, 28(2), abril 1994.
- PIQUET CARNEIRO, João Geraldo. "Requisitos políticos e técnicos da reforma do Estado". In João Paulo Reis Velloso, org. (1993).

- PRZEWORSKI, Adam. "O que os países civilizados têm em comum". *Folha de S. Paulo*, 2 de abril, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. "Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention". Mimeo. Trabalho apresentado à conferência "Inequality, the Welfare State and Social Values", El Escorial, Espanha, julho 1995.
- PRZEWORSKI, Adam, Pranab Bardham, Luiz Carlos Bresser Pereira *et alli*. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- PRZEWORSKI, Adam. "Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32(11) outubro 1996.
- SANTOS, Luiz Alberto. "Modelo Brasileiro para a Organização da Alta Administração". Brasília: *Revista do Serviço Público*, 119(2) maio 1995.
- SCHNEIDER, Ben Ross. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 1994.
- SCHNEIDER, Ben Ross. "A conexão da carreira: uma análise comparativa de preferências e Insulamento Burocrático". *Revista do Serviço Público*, ano 46, vol.119, n.1, janeiro 1995.
- WEBER, Max. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978. First German edition, 1922.
- WEBER, Max. "Origen del Estado Racional". Chapter 4, Section 8 of *Wirtschaftsgeschichte: Abris der Univerwsalen Sozial- und Wirtschaftsgerchichte*. Published as an Appendix IX (pp. 1047-1056) to the Spanish translation of *Economy and Society*, Mexico City, Fondo de Cultura Económica, 1964. First German edition, 1923.

Luiz Carlos Bresser-Pereira

 <https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>

Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado. Professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo



Brasília – 2022

