

**Evolução recente e alguns determinantes da
proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil***Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero***Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do
discurso do setor privado***Marcus Vinicius Soares Siqueira e Ana Magnólia Mendes***Índice de Gestão Municipal em Cultura***Rogério Boueri***Mensuração de Desempenho em
Organizações Públicas: o caso da Secretaria
da Fazenda do Rio Grande do Sul***Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos
Busanelli de Aquino e Rômulo Campos dos Reis Júnior***Reportagem: Brasil e França debatem a profissionalização
do serviço público****RSP Revisitada: Evolução histórica do seguro social***Helvecio Xavier Lopes*



Brasília – 2009

Missão da Revista do Serviço Público

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna: Mary Cheng

Conselho Editorial

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

Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Beth Nardelli. *Subedição:* Leila Ollaik; *Projeto gráfico:* Livino S. Neto. *Revisão:* Nita Queiroz e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Neto. *Fotos:* Alice M. S. Prina e Vinícius Loureiro. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

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

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2009

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

www.enap.gov.br

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

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

ENAP

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

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 2020 3096 / 3092 – Fax: (61) 2020 3178

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil	219
Recent evolution of determinants on social protection for the elderly in Latin America and Brazil	
<i>Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero</i>	
Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado	241
Personnel management in the public sector and the reproduction of the private sector discourse	
<i>Marcus Vinicius Soares Siqueira e Ana Magnólia Mendes</i>	
Índice de Gestão Municipal em Cultura	251
Municipal Index of Culture Management	
<i>Rogério Boueri</i>	
Mensuração de Desempenho em Organizações Públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul	277
Performance Measurement in Public Organizations: the case of the Treasury Secretariat of Rio Grande do Sul State	
<i>Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino e Rômulo Campos dos Reis Júnior</i>	
RSP Revisitada: Evolução histórica do seguro social	291
<i>Helvecio Xavier Lopes</i>	
Reportagem: Brasil e França debatem a profissionalização do serviço público	307
Conferência inaugural do Fórum Brasil-França	303
<i>Jacky Richard</i>	
Entrevista: Bernard Boucault	
A formação de dirigentes na França	323
Para saber mais	325
Acontece na ENAP	327

Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil

*Rogério Nagamine Costanzi e
Graziela Ansiliero*

Introdução

A existência de um sistema que ofereça seguridade social ou proteção social aos idosos, com ampla cobertura, é de fundamental importância para prevenir o incremento da pobreza. Na ausência do referido sistema, e frente às transformações demográficas (envelhecimento populacional) e da estrutura familiar (aumento expressivo de famílias cada vez menores), haverá riscos crescentes de que tanto o Brasil quanto a América Latina sofram com problemas de insuficiência de renda entre as pessoas com idade mais avançada.

A América Latina atualmente possui profundas deficiências em termos de proteção social dos idosos e, dadas as tendências demográficas e de estrutura familiar, esse quadro pode-se agravar ainda mais. O cenário torna-se ainda mais preocupante tendo em vista que a globalização financeira, caracterizada por capitais especulativos em busca de ganhos rápidos e elevados, associada a uma inadequada regulamentação, acabou gerando uma crise financeira

internacional que criou riscos à seguridade social em países da América Latina, os quais realizaram reformas liberais que transformaram regimes de repartição pública em regimes de capitalização de contas individuais, ou combinaram ambos os regimes, como Chile, Colômbia e Argentina – embora este último tenha recentemente voltado à repartição pública.

Dado esse contexto, o presente artigo busca avaliar a situação atual e as perspectivas da proteção dos idosos na América Latina, com foco no caso brasileiro. O texto encontra-se organizado da seguinte forma: a) inicialmente, há um breve relato da evolução recente da população idosa no Brasil e na América Latina; b) em seguida, apresenta-se um retrato da proteção social de idosos, de forma mais detalhada no Brasil, buscando avaliar seus determinantes; c) na terceira parte, são analisados os efeitos ou impactos sociais da proteção, com foco na participação dos idosos no mercado de trabalho e no nível de pobreza, especialmente no caso brasileiro; d) as considerações finais apontam as perspectivas da proteção social dos idosos no Brasil e na América Latina.

Evolução da população idosa no Brasil e na América Latina

De acordo com o Estatuto do Idoso, em vigor no Brasil desde janeiro de 2004,

são consideradas idosas todas as pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Existem no país cerca de 19,95 milhões de pessoas nessa faixa etária, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007. Do total de idosos brasileiros, aproximadamente 44,3% (8,83 milhões) são homens e 55,7% (11,1 milhões) são mulheres (Tabela 1).

Os idosos compõem um grupo que, em 2007, representava 10,5% da população residente no país – percentual que apresenta tendência de crescimento. Três fatores combinados têm contribuído para isso: a) os progressos na medicina e a melhoria nas condições de vida da população favoreceram a elevação da esperança de vida ao nascer, que passou de 42,7 anos em 1940 para 72,6 anos em 2007 (IBGE, 2008a). Há expectativa de que tal indicador chegue a 81,3 anos em 2050; b) redução da taxa de fecundidade, que caiu de seis filhos por mulher, na década de 1960, para 1,95 em 2007, havendo a previsão de queda para 1,5 em 2050; c) embora a taxa de mortalidade tenha sido reduzida significativamente nas últimas décadas, passando de 100 óbitos por mil nascimentos em 1970, para 24,32 por mil em 2007, esse patamar não pode ser considerado baixo para os padrões internacionais (IBGE, 2008b).

A combinação de queda na taxa de fecundidade com redução ainda insuficiente na taxa de mortalidade infantil, somada à elevação da expectativa de vida

Tabela 1: População idosa e população total – Brasil – 2007

Grupo	Homens	Mulheres	Total
População idosa (60 anos ou mais)	8.838.779	11.115.732	19.954.511
População residente total	92.625.387	97.194.943	189.820.330
Participação dos idosos no total (em %)	9,54%	11,44%	10,51%

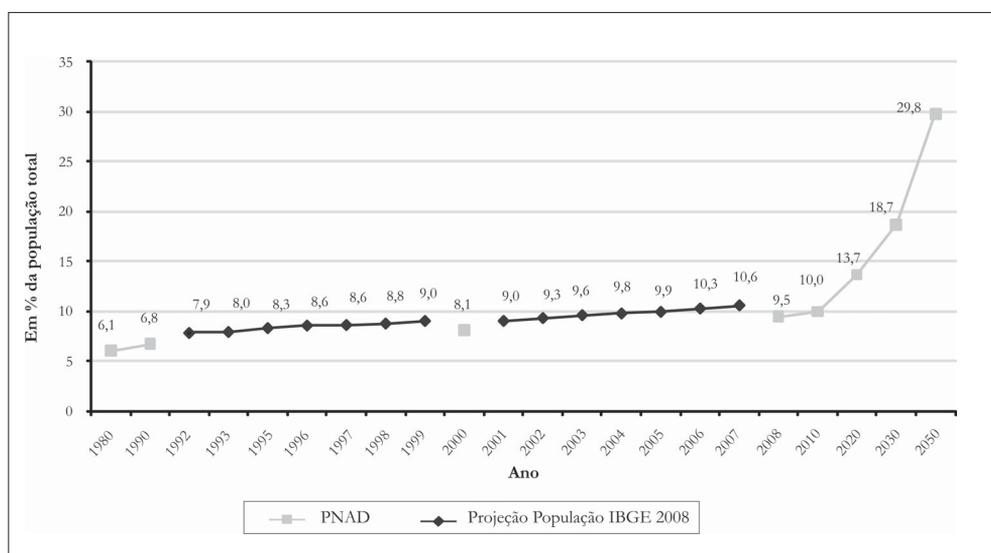
Fonte: PNAD/IBGE 2007

ao nascer, tem provocado um processo de envelhecimento da população brasileira, com a diminuição relativa da população jovem e, conseqüentemente, o aumento da participação dos idosos no total. Essa situação fica visível no Gráfico 1, que apresenta a evolução da participação relativa dos idosos na população brasileira. Segundo os dados da PNAD, entre 1992 e 2007, a taxa de participação dos idosos na população aumentou sensivelmente, tendo passado de 7,9% para 10,6%.

Segundo os dados da projeção da população de 1980-2050, considerando a revisão de 2008, a participação dos idosos (60 anos ou mais), que cresceu de 6,1% em 1980 para 9,5% em 2008, passaria para 13,7% e 29,8%, em 2020 e 2050, respectivamente. O número de pessoas de 60 anos ou mais aumentaria de 18 milhões, em 2008, para 64 milhões em 2050.

Também projeta-se aumento da importância relativa das pessoas com 80 anos ou mais, que têm maior probabilidade de sofrer com problemas de dependência funcional (BATISTA; JACCOUD; AQUINO & DARIO EL-MOOR, 2008). De acordo com os dados da projeção, os brasileiros nessa faixa etária devem passar de 1,27% da população, em 2008, para 1,93% e 6,39%, respectivamente, em 2020 e 2050. Em termos absolutos, segundo os dados de projeção da população, os com 80 anos ou mais passariam dos atuais 2,4 milhões (2008) para 13,7 milhões em 2050.

Essa alteração da estrutura etária da população, com aumento da participação relativa dos idosos, obviamente implica a necessidade de mudanças nas políticas públicas e no planejamento, bem como torna, a longo prazo, o desafio da proteção social dos idosos ainda mais importante



Fonte: PNAD/IBGE 1992 e 2007 (exclusive área rural do Norte, exceto Tocantins) e Projeção da População 1980-2050 – Revisão/2008.

Gráfico 1: Participação dos idosos na população do país (em% do total) – Brasil, 1980 a 2050¹

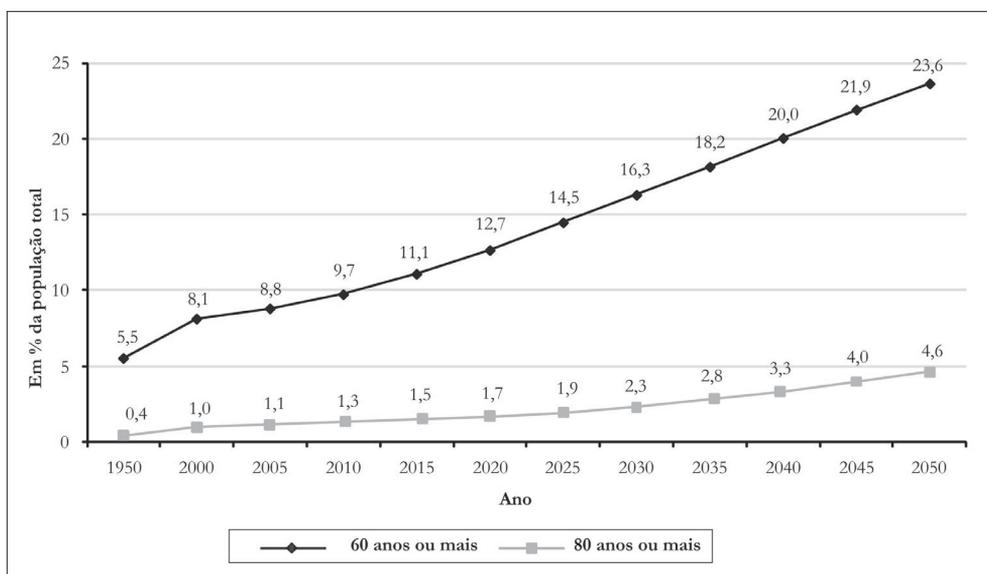
para a sociedade – um desafio mais difícil e custoso. Implica, também, a realocação ou reestruturação do gasto público ao longo do tempo.

Vale mencionar que não apenas a expectativa de vida entre homens e mulheres é distinta, mas o incremento da esperança de vida tem sido ligeiramente mais pronunciado entre as mulheres. Como resultado, a expectativa de vida é superior para as mulheres em todas as faixas etárias, ainda que os diferenciais por sexo diminuam com a idade. Esses fenômenos têm levado a uma “feminilização” do envelhecimento populacional. Os homens, em especial quando jovens, também são vítimas mais comuns da violência.

O envelhecimento populacional observado no Brasil é, na realidade, um processo mundial, que também está ocorrendo na América Latina, no Caribe e na grande maioria dos países da referida região (BATISTA; JACCOUD; AQUINO & DARIO

EL-MOOR, 2008). Segundo o referido estudo, depois de aumentar de 5,9% em 1950 para 8% em 2000, a participação das pessoas com 60 anos ou mais na população total representará 22,5% em 2050, na América Latina e Caribe.

As projeções e dados do Centro Latino-Americano e Caribenho de Demografia da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Celade/Cepal) apontam que a participação das pessoas de 60 anos ou mais na população total, depois de subir de 5,5% em 1950 para 8,1% em 2000, crescerá para 23,6% em 2050 (Gráfico 2). Em termos absolutos, a população de 60 anos ou mais na referida região, que era de 41,6 milhões em 2000, alcançaria o patamar de 180,3 milhões em 2050. Já o percentual de pessoas com 80 anos ou mais, que cresceu de 0,4% para 1% no período de 1950 a 2000, atingiria o patamar de 4,6% em 2050. Em termos absolutos, a população com 80 anos ou mais, que passou de



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Celade/Cepal.

Gráfico 2: Participação dos idosos na população total (em %) – América Latina e Caribe, 1950 a 2050

679 mil em 1950 para 4,9 milhões em 2000, chegaria a 35,1 milhões em 2050.

Em 2010, segundo projeções do Celade, haverá na América Latina cerca de 56,8 milhões de idosos com 60 anos ou mais, correspondendo a 9,7% da população total (582,6 milhões). Desses, 25,7 milhões serão homens (45,3%) e 31 milhões (54,7%) serão mulheres. Enquanto a participação de idosos entre a população masculina será de 8,9%, entre as mulheres esse percentual será de 10,5%.

O comportamento demográfico descrito – que combina aumento do contingente de idosos, bem como o incremento de sua participação na população total, e a redução da taxa de fecundidade – provoca efeitos importantes na Previdência Social. Por um lado, esses fatores tendem a gerar elevação da despesa previdenciária em função do crescimento absoluto da população idosa e, por outro, tendem a resultar em redução das taxas de crescimento da população potencialmente ativa e, conseqüentemente, da principal fonte de arrecadação da Previdência Social – a contribuição dos trabalhadores ativos (pelo menos em regimes de repartição). Em outras palavras, caminha-se para um agravamento da razão de dependência da população idosa tanto no Brasil quanto na América Latina (Tabela 2).

No Brasil, enquanto em 2008 havia 10,26 pessoas de 15 a 64 anos para cada indivíduo com 65 anos ou mais, em 2050 haverá apenas 2,82 indivíduos na idade economicamente ativa para cada idoso. Na América Latina, de forma similar, em 2005 havia 10,49 pessoas de 15 a 64 anos para cada idoso de 65 anos ou mais. Essa relação, em 2050, deve cair para 3,58.

Contudo, o aumento das responsabilidades, em termos de dependência, que as pessoas de 15 a 64 anos irão sofrer, em função do aumento de idosos, será

compensado, em parte, até 2020, com a diminuição da população de 0 a 14 anos, tanto no Brasil quanto na América Latina (Tabela 2). No período de 2020 a 2050, essa relação também irá se deteriorar.

Há uma profunda mudança de composição dos dependentes, que passam a ser cada vez mais idosos, em lugar de crianças e adolescentes. Em 2008, por exemplo, no Brasil, cada pessoa de 15 a 64 anos teria que cuidar de 0,49 dependentes, sendo 0,1 idoso e 0,39 criança/adolescente. Naquele ano, de um total de 62,6 milhões de dependentes, 50,2 milhões (80,2% do total) tinham de 0 a 14 anos e 12,4 milhões eram pessoas com 65 anos ou mais (19,8% do total). As projeções indicam que, em 2050, cada pessoa de 15 a 64 anos teria de cuidar de 0,56 dependentes, sendo 0,35 idosos e 0,21 crianças/adolescentes. De um total de 77,2 milhões de dependentes, cerca de 48,9 milhões seriam idosos de 65 anos ou mais (63,3%) e 28,3 milhões, crianças e adolescentes de 0 a 14 anos (36,7%).

Na América Latina também se observa alteração semelhante, tendo em vista que, do total de 197 milhões de dependentes em 2005, 16,9% eram idosos e 83,1%, crianças/adolescentes; em 2050, de um total de 274,3 milhões de dependentes, 49,7% serão pessoas de 65 anos ou mais e 50,3%, indivíduos de 0 a 14 anos.

Certamente essa profunda alteração da estrutura etária dos dependentes precisa ser levada em consideração na definição das áreas prioritárias para os gastos públicos, para o planejamento e para o desenho das políticas de proteção social. Mais que isso, nesse contexto de envelhecimento populacional e piora da relação de dependência, é fundamental que as políticas de seguridade social sejam reforçadas sob pena de comprometer a proteção social de parcela crescente da população.

Tabela 2: Relação de dependência Brasil e América Latina 1980-2050

Brasil							
Ano	População 15 a 64 anos (a)	População 65 anos ou mais (b)	População 0 a 14 anos (c)	b + c	(a) / (b)	(a) / (c)	(a)/(b+c)
1980	68.464.223	4.758.476	45.339.850	50.098.326	14,39	1,51	1,37
2000	110.951.338	9.325.607	51.002.937	60.328.544	11,90	2,18	1,84
2008	127.048.354	12.377.850	50.186.610	62.564.460	10,26	2,53	2,03
2020	146.447.173	19.124.736	41.571.334	60.696.070	7,66	3,52	2,41
2050	138.081.864	48.898.647	28.306.952	77.205.599	2,82	4,88	1,79
América Latina							
Ano	População 15 a 64 anos (a)	População 65 anos ou mais (b)	População 0 a 14 anos (c)	b + c	(a) / (b)	(a) / (c)	(a)/(b+c)
1980	198.544.360	15.601.418	140.554.303	156.155.721	12,73	1,41	1,27
2000	319.772.564	28.683.464	163.278.614	191.962.078	11,15	1,96	1,67
2005	349.651.078	33.346.368	163.666.236	197.012.604	10,49	2,14	1,77
2020	431.772.405	56.217.272	160.090.341	216.307.613	7,68	2,70	2,00
2050	488.359.687	136.425.589	137.893.055	274.318.644	3,58	3,54	1,78

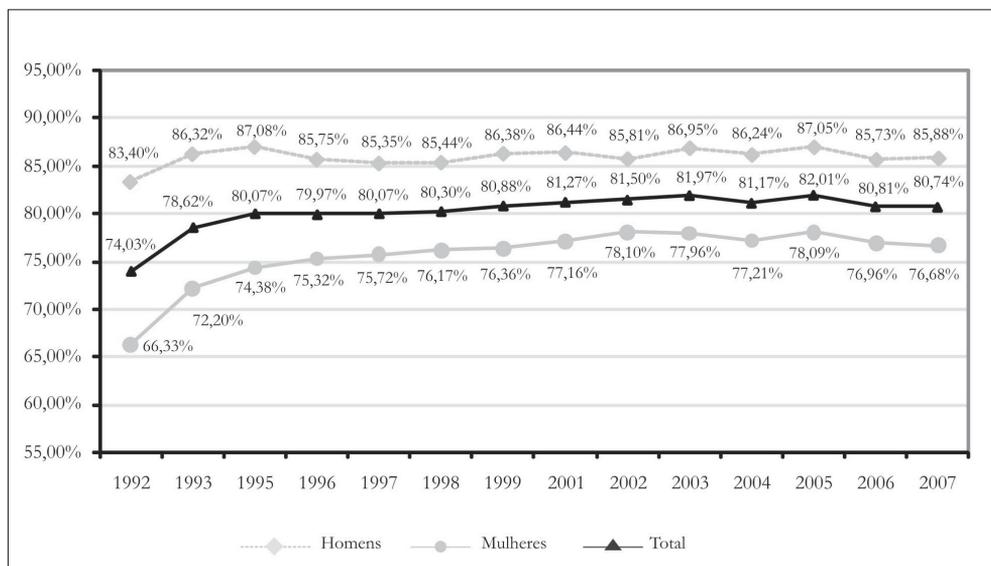
Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do IBGE e do Celade.

Evolução da proteção social de idosos no Brasil e na América Latina

No Brasil, apesar da expansão expressiva da população idosa descrita brevemente no tópico anterior, a Previdência Social tem logrado aumentar a taxa de cobertura social das pessoas com 60 anos ou mais, muito embora persista um desequilíbrio na proteção de homens e mulheres nessa faixa etária. Grosso modo, é considerado idoso com proteção social aquele que, segundo os dados da PNAD, recebe benefício de pensão ou aposentadoria, ou continua trabalhando com contribuição para a previdência, conforme metodologia empregada pelo Ministério da Previdência Social e aprovada pelo Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS (SCHWARZER; PAIVA & SANTANA, 2004 e COSTANZI & ANSILIERO, 2008).

Na série harmonizada da PNAD, que desconsidera a área rural da Região Norte (salvo Tocantins), a parcela da população idosa protegida socialmente – que recebe aposentadoria e/ou pensão de qualquer regime previdenciário ou da assistência social e/ou contribui para a Previdência Social – passou de aproximadamente 74% em 1992 para 80,7% em 2007.

O recorte de gênero evidencia que tais melhoras, especialmente as ocorridas entre 1992 e 2002 (Gráfico 3), resultam em grande medida do aumento da proteção de idosos do sexo feminino (+11,77 pontos percentuais entre 1992-2002), uma vez que a série referente aos homens idosos permaneceu relativamente estável nesse mesmo período (+2,41 pontos percentuais). O aumento da cobertura entre as idosas pode ser resultado do incremento da participação das mulheres na população



Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados da PNAD/IBGE – 1992 a 2007.

Gráfico 3: Brasil – Idosos de 60 anos ou mais que recebem aposentadoria e/ou pensão ou que continuam contribuindo para algum regime previdenciário (em%), 1992 a 2007

ocupada, fenômeno intensificado nas últimas décadas. A longo prazo, a confirmação dessa tendência pode reduzir as disparidades na proteção de homens e mulheres idosos.

Entre os idosos, o aumento na proteção também pode estar relacionado à ampliação do número de beneficiários da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). As recentes alterações promovidas pelo Estatuto do Idoso expandiram ainda mais o público beneficiário dos chamados benefícios de prestação continuada (BPC), afetando positivamente a cobertura dos idosos com 65 anos ou mais.² Além disso, a evolução positiva observada de 1992 a 2005 está indubitavelmente associada à instituição da categoria de segurado especial, regulamentada em 1991, a qual possibilitou o crescimento significativo da cobertura previdenciária no meio rural, notadamente entre as mulheres.³

Nos dois últimos anos, a PNAD aponta para ligeira redução na taxa de proteção dos idosos, queda essa mais acentuada entre as mulheres. Entre 2005 e 2007, muito embora o contingente de protegidos tenha aumentado sensivelmente (2007/2006: 3,8%; 2006/2005: 2,9%), a taxa de crescimento foi inferior à observada na população idosa total (2007/2006: 4,5%; 2006/2005: 4,5%). Nesses dois anos, parece ter havido uma inversão no ritmo de expansão dos dois grupos, resultado que pode ser explicado, em parte, pelo aumento na expectativa de vida da população em geral. Esse fenômeno tem possibilitado a inclusão na população idosa de camadas mais vulneráveis da sociedade, para as quais a contribuição previdenciária tende a ser mais limitada durante a vida ativa.⁴

Ocorre que os indicadores de cobertura apresentados encontram-se subestimados em 2004, 2006 e 2007, anos em

que a PNAD registrou os benefícios de prestação continuada na categoria “outros rendimentos”. Nos demais anos, é provável que uma grande parcela desses benefícios tenha sido contabilizada como aposentadoria ou pensão.⁵ De todo modo, a cobertura previdenciária da população idosa brasileira é bastante expressiva, mesmo quando comparada ao nível de proteção alcançado nos países desenvolvidos, destacando-se entre as nações em desenvolvimento.

Tomando-se apenas 2007, quando a taxa de cobertura nacional (incluindo a área rural da Região Norte) chegou a 80,6%, os idosos socialmente protegidos totalizavam 16,1 milhões de pessoas, sendo 7,6 milhões de homens e 8,5 milhões de mulheres. A proteção social entre os homens chegou a 85,6%, resultado consideravelmente superior ao observado entre as mulheres (76,6%). Os dados apontam para a existência de concentração relativa e absoluta de idosas socialmente desprotegidas. Aproximadamente 67,1% dos desprotegidos são do sexo feminino e as mulheres representam 55,7% do total de pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. Em outras palavras, as mulheres idosas possuem a maior participação absoluta e estão sobrerrepresentadas entre o total de idosos socialmente desprote-

gidos. Em 2007, a proporção de idosas desprotegidas correspondia a 1,2 vez a participação de mulheres na população idosa total (Tabela 3).

Esses números podem estar associados ao fato de que a participação das mulheres no mercado de trabalho – embora venha apresentando evolução positiva contínua nas últimas décadas – ainda tende a ser sistematicamente inferior à dos homens, sendo que a geração das idosas que atualmente possuem 60 anos ou mais possivelmente experimentou taxas de participação ainda mais baixas. Além disso, a ocupação em condições precárias e a taxa de desemprego tendem a ser mais elevadas entre as mulheres. Conseqüentemente, em face da elevada correlação existente entre ocupação e contribuição previdenciária, é provável que esse indicador esteja apenas refletindo a dinâmica do mercado de trabalho vivenciada pelas mulheres, atualmente idosas, durante a idade ativa.

Em 2007, as mulheres eram maioria absoluta entre os pensionistas – 93,2% do total de pessoas que recebem apenas pensão –, enquanto os homens são maioria, embora com diferencial menos expressivo, entre aqueles que recebem aposentadoria – 58,5% do total de pessoas que recebem apenas esse benefício. Entre os que acumulam os dois benefícios, mais

Tabela 3: Proporção de idosos* residentes no país (A) e idosos desprotegidos (B), 2007

Sexo	% Total de idosos (a)	% idosos desprotegidos (b)	(b)/(a)	Total de desprotegidos
Homens	44,3%	32,9%	0,7	1.272.740
Mulheres	55,7%	67,1%	1,2	2.601.053
Total	100%	100%	-	3.873.793

Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

* Pessoas com 60 anos ou mais de idade.

Tabela 4: Cobertura social entre os idosos com 60 anos ou mais de idade, segundo sexo e tipo de benefício – 2007

Categorias	Homens (a)	% (a / c)	Mulheres (b)	% (b / c)	Total (c)
Aposentados	6.558.689	58,5%	4.657.134	41,5%	11.215.823
Pensionistas	176.409	6,8%	2.417.931	93,2%	2.594.340
Aposentados e pensionistas	190.761	13,8%	1.187.887	86,2%	1.378.648
Contribuintes não beneficiários	640.180	71,8%	251.727	28,2%	891.907
Total protegidos (a)	7.566.039	47,1%	8.514.679	52,9%	16.080.718
Residentes (b)	8.838.779	-	11.115.732	-	19.954.511
Total de proteção (a) (b) (em %)	85,6%	-	76,6%	-	80,6%

Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

uma vez a participação das mulheres é significativamente superior (86,2%), conforme mostra a Tabela 4.

A elevada proporção de mulheres entre os pensionistas deve estar ligada à maior expectativa de vida desse grupo populacional. Como em média vivem mais, é natural que enviúvem mais frequentemente que os homens, tornando-se beneficiárias de pensão e, muitas vezes, chefes da unidade familiar. A menor participação das mulheres entre os aposentados, por sua vez, pode estar atrelada a questões culturais e econômicas. A população feminina atualmente em idade de aposentadoria provavelmente participou do mercado de trabalho com menos frequência que os homens e em condições bastante distintas, conforme mencionado anteriormente.

De um modo geral, na América Latina prevalece um baixo grau de proteção social entre os idosos, sendo que o Brasil possui um dos níveis mais elevados da região (Quadro 1). Como mostrado por Rofman & Lucchetti (2007), a cobertura dos idosos – entendida como o percentual que recebe algum tipo de benefício contributivo ou não contributivo – indica que a proteção social dessa população na América Latina é extremamente baixa em muitos países da referida região. Essa cobertura

seria igual ou superior a 60% da população idosa apenas na Costa Rica (60,09%, sendo 39,42% contributivo e 20,12% não contributivo, em 2004), Argentina (68,8% em 2006), Bolívia (14,7% contributivo e 69,46% não contributivo, resultando em um total de 72,34% em 2002), Chile (62,99% contributivo e 14,42% não contributivo, resultando em 77,26% em 2003), Uruguai (85,97% em 2004) e Brasil (86,66% em 2002).

Essa cobertura era inferior a 60% em outros 10 países da América Latina – Colômbia (18,61% em 2000), Equador (33,27%, sendo 16,08% contributivo e 18,47% não contributivo, em 2004), Guatemala (11,17% em 2000), México (18,70% em 2002), Panamá (41,86% em 2003), Paraguai (14,91% em 2004), Peru (26,19% em 2003), El Salvador (13,88% em 2003), Venezuela (26,82% em 2004) e República Dominicana (13,17% em 2004 para a população de 65 anos ou mais) –, sendo que seis deles estavam em um patamar igual ou inferior a 20% e outros quatro na faixa de 20% a 40%. Tais dados consideram tanto os benefícios contributivos quanto os não contributivos, até porque, para muitos países, as pesquisas domiciliares não permitem separar o recebimento desses tipos de benefícios, sendo possível para Bolívia, Equador, Chile

Quadro 1: Proteção social dos idosos na América Latina

Pais	Cobertura da proteção social dos idosos e evolução	Desigualdade de proteção e outras observações
Argentina	68,8% em 2006. Queda se comparado com 1992 (78,1%) – 65 anos ou mais para área urbana.	Em 2006, era de 73,9% para homens e 65,4% para mulheres, ambos com tendência de queda. Variava de 39,9% para os 20% mais pobres a 77,8% entre os 20% mais ricos. Tendência de queda para todos os quintis, em especial os 40% mais pobres.
Bolívia	72,34% em 2002 quando considerados os benefícios contributivos (14,71%) e não contributivos (69,46%). Alta se comparado com 1996 quando havia apenas 17,63% atendidos pelos benefícios não contributivos.	59,96% para os 20% mais pobres e 79,85% para os 20% mais ricos, mas considerando apenas os contributivos seria de 0,16% para os 20% mais pobres em 1996. Em 2004 e para os contributivos, seria de 16,93% para homens, 12,87% para mulheres; 5,07% rural e 24,40% urbano.
Chile	77,26% em 2003, sendo 62,99% contributivo e 14,42% não contributivo. Estabilidade se comparado com 1990 (77,19%), mas com queda do contributivo (era 73,04%) e alta do não contributivo (era 6,78%) – 65 anos ou mais.	Considerando apenas os contributivos seria de 43,20% para os 20% mais pobres e 68,97% para os 20% mais ricos; 71,76% para os homens e 56,42% para as mulheres; 45,39% rural e 66,52% urbano.
Colômbia	18,61% em 2000. Queda se comparado com 1992 (20,03%) e alta em relação a 1995 (13,66%) – 65 anos ou mais.	24,51% para homens e 13,55% para mulheres; 6,23% rural e 27,24% urbano; 5,89% para os 20% mais pobres e 44,88% para os 20% mais ricos, no ano de 2000.
Costa Rica	60,09%, sendo 39,42% contributivo e 20,12% não contributivo em 2004. Alta em relação a 1991 (25,56%), havendo apenas contributivos).	Considerando apenas os contributivos, seria de 10,79% para os 20% mais pobres e 62,05% para os 20% mais ricos; 51,13% homens e 29,25% mulheres; 24,45% rural e 47,59% urbano.
El Salvador	13,88% em 2003. Alta comparado a 1997 (12,35%).	19,81% para homens e 9,38% para mulheres; 3,89% rural e 20,0% urbano; 1,13% para os 20% mais pobres e 32,61% para os 20% mais ricos.
Equador	33,27% em 2004 quando considerados os benefícios contributivos (16,08%) e não contributivos (18,47%). Para os contributivos, queda se comparado com 1990 (18,60%) e alta se comparado com 2000 (13,68%). Os benefícios não contributivos começaram a ser pagos em 2000. Portanto, a cobertura total cresceu significativamente frente a 1999 (22,38%, apenas contributivos).	Considerando apenas os contributivos, seria de 19,38% para homens e 12,95% para mulheres; 5,45% rural e 23,17% urbano; 2,03% para os 20% mais pobres e 36,97% para os 20% mais ricos.
Guatemala	11,17% em 2000. Queda comparado a 1998 (13,73%).	19,10% para homens e 3,59% para mulheres; 6,89% rural e 16,46% urbano; 0,67% para os 20% mais pobres e 26,08% para os 20% mais ricos em 2000.
México	18,70% em 2002. Alta se comparado com 1992 (16,66%).	26,18% para homens e 12,14% para mulheres; 7,97% para rural e 23,40% para urbano; 2,97% para os 20% mais pobres e 30,13% para os 20% mais ricos.
Panamá	41,86% em 2003. Alta se comparado com 1991 (35,55%).	48,72% para homens e 35,04% para mulheres; 17,69% rural e 57,625 para urbano; 5,16% para os 20% mais pobres e 73,96% para os 20% mais ricos em 2003.
Paraguai	14,91% em 2004. Queda se comparado com 1999 (17,39%).	15,23% para homens e 14,64% para mulheres; 6,64% rural e 21,39% urbano; 1,03% para os 20% mais pobres e 37,85% para os 20% mais ricos em 2004.
Peru	26,19% em 2003. Queda se comparado a 1998 (29,85%).	34,49% para homens e 18,62% para mulheres; 5,72% para rural e 38,80% para urbano; 0,95% para os 20% mais pobres e 58,46% para os 20% mais ricos.
República Dominicana	13,17% em 2004. Alta se comparado com 2000 (10,99%) – 65 anos ou mais.	18,77% para homens e 7,42% para mulheres; 6,02% para rural e 18,26% para urbano; 4,44% para os 20% mais pobres e 21,64% para os 20% mais ricos em 2004.
Uruguai	85,97% em 2004. Queda se comparado a 1995 (87,62%).	87,44% para homens e 85,03% para mulheres; 78,05% para os 20% mais pobres e 87,10% para os 20% mais ricos.
Venezuela	26,82% em 2004. Alta se comparado com 1995 (18,79%).	33% para homens e 21,73% para mulheres; 11,84% para os 20% mais pobres e 47,37% para os 20% mais ricos.

Fonte: Elaboração a partir de dados Rofman e Luccheti (2007).

e Costa Rica, onde o percentual de idosos que recebe benefícios desse tipo é de, respectivamente, 69,46%, 18,47%, 14,42% e 20,12%. Portanto, a cobertura seria ainda mais baixa, sem considerar os benefícios não contributivos.

A baixa cobertura dos idosos reflete, entre outros fatores, a precariedade do mercado de trabalho da região, caracterizado por elevada informalidade, bem como a incapacidade do modelo de desenvolvimento dos países da América Latina de construir um sistema de proteção social abrangente e adequado. Ademais, a baixa proteção social dos idosos afeta de forma muito desigual os diferentes grupos da sociedade, sendo mais um reflexo de modelo de desenvolvimento que criou elevada desigualdade. São afetados de forma mais severa os que vivem nas áreas rurais, os mais pobres, e os com menor escolaridade. Em geral, há uma menor proteção para as mulheres *vis-à-vis* os homens e para determinados grupos raciais/étnicos que historicamente foram alvo de discriminação, como indígenas e negros.

No tocante à tendência da proteção social, Rofman & Luccheti (2007) apontam que essa seria um *mix* de melhora em alguns países, com piora em outros, havendo dificuldade de definir uma tendência geral. As mudanças seriam lentas e pequenas, prevalecendo um quadro geral de proteção social muito baixo para os idosos da América Latina. Na maioria dos países, como constata Mesa Lago (2007), não é possível mensurar de forma precisa o impacto de reformas previdenciárias recentes na cobertura dos idosos, seja por terem ocorrido há muito pouco tempo ou por insuficiência de registros estatísticos. De todo modo, em alguns países da região, pode-se sugerir alguma relação entre a evolução

da cobertura e a adoção de novos modelos previdenciários.

No Chile, a cobertura permaneceu relativamente constante entre 1990 e 2003. No entanto, separando-se os benefícios, observa-se que a cobertura dos contributivos baixou, enquanto a dos assistenciais aumentou. Esses resultados sugerem que a reforma estrutural implantada em 1981, substituindo completamente o modelo público por um modelo privado, pode ter

“A alteração da estrutura etária da população, com aumento da participação relativa dos idosos, obviamente implica a necessidade de mudanças nas políticas públicas [...]”

contribuído para dificultar o acesso aos benefícios contributivos. Na Bolívia, onde reforma similar foi realizada em 1997, a proteção aos idosos aumentou basicamente em função da expansão da cobertura assistencial, mediante a instituição do denominado Bônus Solidário, benefício anual e vitalício de caráter pessoal e destinado a idosos com idade igual ou superior a 65 anos. Na Colômbia, que em 1994 também optou

por uma reforma estrutural, migrando para um modelo paralelo de Previdência Social, no qual há competição entre sistema público e privado, os registros restritos aos benefícios contributivos mostram retração da cobertura entre 1992 e 2000.

No caso colombiano, cabe destacar o chamado Fundo de Solidariedade Pensional – uma conta especial do governo federal daquele país –, vinculado ao Ministério da Proteção Social, que tem como finalidade ampliar a cobertura mediante subsídio às contribuições de grupos da população que, por suas características e condições socioeconômicas, não têm acesso aos sistemas de seguridade social; e oferta de benefícios para a proteção social de idosos em situação de indigência ou pobreza – nesse último caso, com desenho e função muito similares ao BPC-Loas.

Costa Rica e Argentina instituíram reformas estruturais que deram origem a modelos mistos de Previdência Social, caracterizados pela integração de sistema público, que outorga um benefício básico, e sistema privado, que oferece um benefício complementar. No primeiro país, a cobertura aumentou também em função dos benefícios contributivos, mas principalmente em razão da concessão de benefícios não contributivos. Na Argentina, a cobertura dos idosos de 65 anos ou mais caiu de 76,7% em 1994 para 71,8% em 1999 (BERTRANOU, 2001), quase um ponto percentual por ano de decréscimo, desde a mudança de modelo.⁶ Entre outros fatores, uma possível explicação para a diferença nos resultados reside no fato de que, no caso argentino, o peso dos benefícios não contributivos sobre o total de benefícios da seguridade social é menor –10,1%, em dezembro/2000 –, segundo Schwarzer & Quirino (2002).

Os dados deixam claro que, de modo geral, a proteção social dos idosos na América Latina é bastante precária e heterogênea, variando de países com cobertura de 80% a países com proteção abaixo de 20%. O mais importante é salientar que, em vários países, a melhora da proteção social esteve relacionada à introdução de benefícios de caráter não ou semicontributivo, como a Previdência Rural, ou mesmo de caráter assistencial ou não contributivo, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC-Loas), no caso brasileiro, mas que também foi realidade para outros países como Bolívia, Chile, Colômbia e Costa Rica.

Com as informações já apresentadas, é possível fazer, com limitações, uma estimativa da proteção social dos idosos na América Latina. Utilizando os dados de população com 65 anos ou mais do Celade/Cepal em 2005 e a cobertura descrita do Quadro 1, pode-se estimar que, dos cerca de 30,7 milhões de pessoas com 65 anos ou mais na América Latina (inferior ao dado da Tabela 2, pois não considera todos os países, apenas aqueles para os quais há informação sobre cobertura), 16,9 milhões contavam com proteção (54,9%) e 13,8 milhões (45,1%) eram desprotegidos (Tabela 5).

A médio e longo prazos, o aperfeiçoamento da proteção social dos idosos na América Latina passa necessariamente por uma melhor estruturação dos mercados de trabalho da região, com redução da informalidade e ampliação da proteção social, bem como diminuição dos chamados *working poor* (trabalhadores ocupados com baixo nível de renda e incapacidade de contribuição). Contudo, a curto prazo, a análise da evolução recente da proteção social dos países da América Latina indica que a ampliação da cobertura depende da criação de mecanismos semi ou não contributivos, que geram

Tabela 5: Proteção social dos idosos na América Latina

Região	População com 65 anos ou mais		
	Protegidos (a)	Desprotegidos (b)	Total (a + b)
América Latina (inclui apenas os países com dados de cobertura)	16.855.391	13.845.935	30.701.326

Fonte: Estimativa elaborada a partir de dados da Celade/Cepal e Rofman e Luccheti (2007).

distribuição de renda e ampliação da seguridade social. A focalização em esquemas de proteção social dos idosos unicamente ou quase exclusivamente contributivos resulta em mera reprodução das desigualdades profundas que existem no mercado de trabalho e da precariedade na proteção, tendo em vista o alto grau de informalidade.

Ademais, a transformação de regimes de repartição pública em esquemas de capitalização de contas individuais tende, *ceteris paribus*, a reforçar o componente contributivo dos esquemas de proteção social, sem maiores ganhos em termos de ampliação da proteção social dos idosos.

Efeitos ou impactos da proteção social dos idosos brasileiros

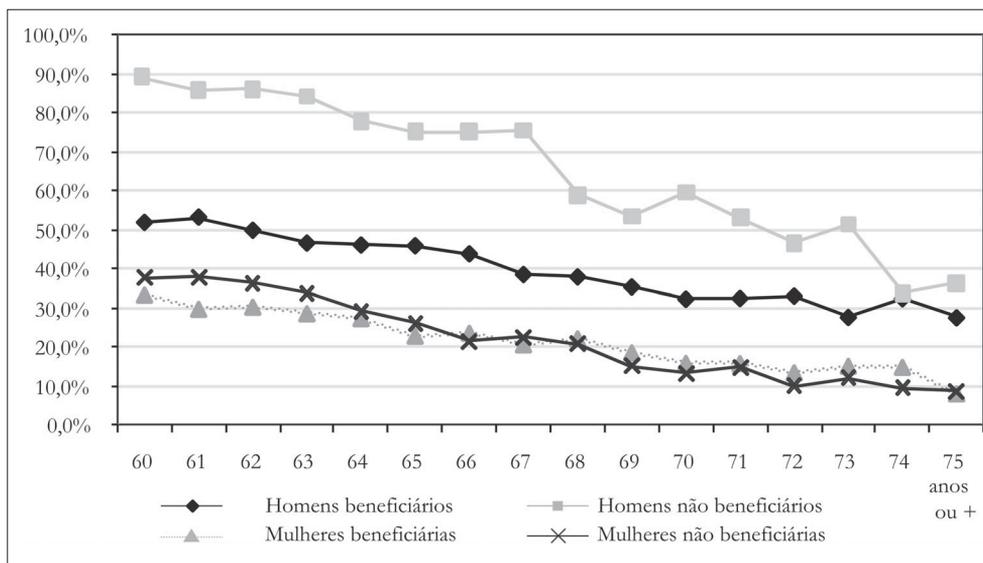
Como o objetivo principal da Previdência Social é garantir renda ao trabalhador em idade avançada, a taxa de participação dos idosos no mercado de trabalho consiste em indicador fundamental para avaliar o impacto da política previdenciária na vida dos beneficiários. Como mostra o Gráfico 4, os resultados encontrados, de modo geral, são coerentes com a tese de que os benefícios previdenciários⁷ provocam impactos positivos e não desprezíveis na decisão de seus beneficiários quanto à participação ou não no mercado de trabalho.

Entre os idosos do sexo masculino, fica evidente a diferença na taxa de participação

de beneficiários e não beneficiários da previdência social, embora para os dois grupos essa tenda a decrescer com a idade. A participação média do total de homens beneficiários com idade igual ou superior a 60 anos é de 34,9%, menos da metade da participação dos homens não beneficiários situados na mesma faixa etária (76,7%). No caso das mulheres, o impacto da previdência não está tão evidente. A diferença de participação dos dois grupos é menor, ficando em 18% entre as beneficiárias e em 25,1% entre as não beneficiárias, mas não deve ser subestimada.

De acordo com Schwarzer & Paiva (2003), a proximidade verificada nas taxas de participação por idade de mulheres beneficiárias e não beneficiárias pode estar relacionada à existência de padrões distintos de inserção no ambiente familiar, não observados entre os homens, para os dois grupos. Pouco mais da metade (54,1%) das beneficiárias ocupa posição de pessoa de referência, categoria que tradicionalmente tende a participar mais do mercado de trabalho porque dela costuma depender a maior parte do núcleo familiar. No entanto, apenas 29% das não beneficiárias são chefes de família. Entre os homens, como pode ser visto na Tabela 6, as diferenças no perfil de beneficiários e não beneficiários são quase inexistentes.

No caso das mulheres beneficiárias, ocorrem dois movimentos em sentidos contrários, que aparentemente tendem a se



Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

Gráfico 4: Taxa de participação no mercado de trabalho por sexo e segundo a situação perante a Previdência Social (beneficiários ou não) – 2007

Tabela 6: Distribuição de beneficiários e não beneficiários segundo condição na unidade familiar e sexo – 2007

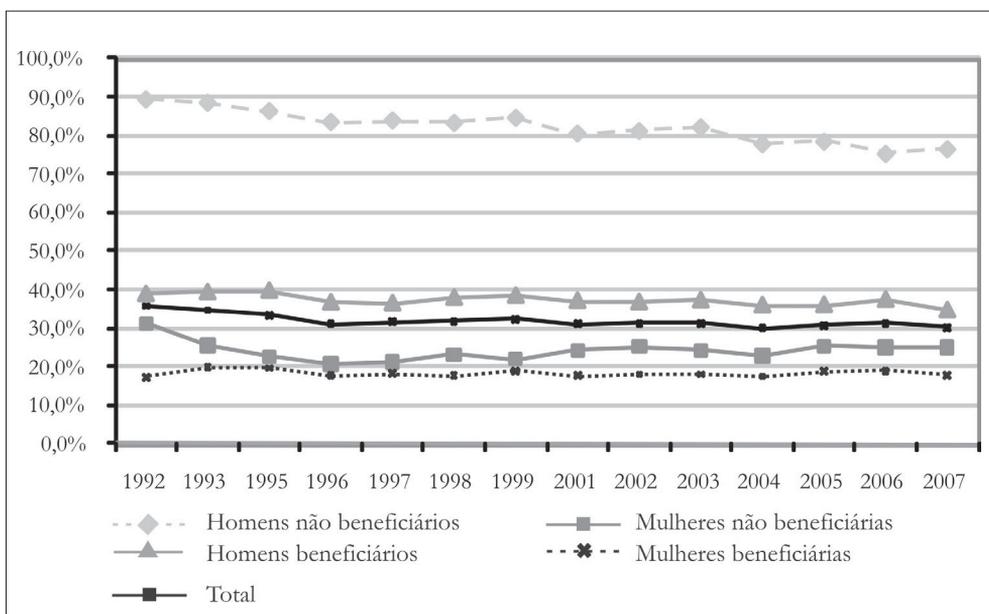
Condição na família	Homens beneficiários	Homens não beneficiários	Mulheres beneficiárias	Mulheres não beneficiárias
Pessoa de referência	87,2%	82,3%	54,1%	29,0%
Cônjuge	6,4%	10,2%	27,9%	59,6%
Filho	0,2%	0,8%	0,5%	0,9%
Outros parentes	5,8%	5,9%	17,0%	9,7%
Outras situações	0,4%	0,7%	0,6%	0,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

anular. O rendimento recebido por meio do benefício previdenciário atua no sentido de favorecer a queda na taxa de participação no mercado de trabalho. O elevado percentual de mulheres beneficiárias na condição de pessoa de referência, entretanto, pressiona a taxa de participação para cima. Entre as não beneficiárias, apesar da inexistência de rendimentos previdenciários, a pouco expressiva parcela de chefes de família tende a manter a taxa de participação em nível mais baixo. O resultado dessa combinação de forças é a já mencionada semelhança da participação dos dois grupos no mercado de trabalho; situação que tenderia a não ocorrer caso a condição na unidade familiar fosse a mesmo para beneficiárias e não beneficiárias – a taxa de participação das primeiras possivelmente seria significativamente inferior à das segundas.

Ressalte-se que, ao longo do período 1992-2007, os dados relativos à participação confirmam a tendência de menor participação de beneficiários da Previdência no mercado de trabalho, como meio de complementação de renda (Gráfico 5). No período analisado, a taxa de participação caiu ou, ao menos, permaneceu relativamente estável em quase todos os grupos, exceto para as mulheres não beneficiárias. Em todos os casos, o diferencial entre beneficiários e não beneficiários de ambos os sexos manteve-se evidente.

Uma forma de avaliar o impacto da proteção e da posição no domicílio sobre a probabilidade de participar ou não do mercado de trabalho é fazer uma análise por meio de uma regressão logística binária: tomando a participação ou não no mercado de trabalho como a variável



Fonte: PNAD/IBGE – 1992 a 2007. Elaboração: SPS/MPS

Gráfico 5: Taxa de participação no mercado de trabalho de residentes idosos, segundo sexo e situação previdenciária – 1992-2007, 2007

independente (sendo 1 para inativo e 0 para ativo) e as variáveis dependentes sendo proteção social (1 para protegido e 0 para não protegido), *dummy* de sexo (sendo 0 para mulher e 1 para homem) e *dummy* de posição no domicílio (sendo 1 para pessoa de referência e 0 para as demais). Como mostrado pela Tabela 7, o fato de um idoso ter proteção social aumenta a probabilidade de que esse se encontre fora da População Economicamente Ativa (PEA), ou seja, esteja inativo, denotando o impacto positivo da proteção social.

Esse efeito foi mensurado isolando-se o impacto da posição no domicílio que, como discutido anteriormente, tornava mais obscuro o impacto positivo da proteção social sobre a não participação na PEA, no caso das mulheres. Os dados da Tabela 7 mostram que ser pessoa de referência, isolados os efeitos de sexo e proteção social, implica uma redução da probabilidade de estar fora da PEA ou, de forma inversa, aumenta a probabilidade de estar ativo, mesmo sendo idoso. A *dummy* sexo indicou que, isolados os efeitos de pessoa de referência e proteção, ser homem reduzia a probabilidade de estar fora da PEA em relação a ser mulher – provavelmente em decorrência do fato de que entre os idosos atuais havia uma diferença de participação na PEA muito grande

entre homens e mulheres, ainda maior do que a atual prevalência.

Importante aspecto adicional do impacto da Previdência Social diz respeito à relevância das transferências previdenciárias para a redução da pobreza. A estimativa desse impacto foi elaborada tomando-se em conta a quantidade de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de meio salário mínimo – valor definido para a “linha de pobreza”, conforme se incluiu ou excluiu a renda previdenciária. Seguindo esse critério, em 2007, havia 56,87 milhões de pessoas em situação de pobreza, considerando rendas de todas as fontes, número que chega a 79,10 milhões quando excluídos todos os rendimentos oriundos da Previdência Social.

Isso significa que as transferências previdenciárias foram responsáveis pela retirada de 22,23 milhões de pessoas, de todas as faixas etárias, da condição de pobreza⁸. Esse impacto dos benefícios da Previdência Social sobre a pobreza se concentra, naturalmente, na população idosa, tendo em vista que a função básica de benefícios desse tipo é substituir a renda do trabalhador contribuinte quando esse perde a capacidade de trabalho. Embora a redução da pobreza decorrente da expansão da Previdência Social atinja todas as faixas etárias, a renda previdenciária

Tabela 7: Regressão logística binária – probabilidade de participação de idosos na PEA – Brasil – 2007

Variável dependente	B	Significância	Exp (B)
Proteção Social	0,425	0	1,53
<i>Dummy</i> de sexo	-1,105	0	0,331
<i>Dummy</i> pessoa de referência	-0,262	0	0,769
Constante	1,186	0	3,274

Fonte: PNAD/IBGE, 2007.

privilegia, sobretudo, os com idade superior a 55 anos.

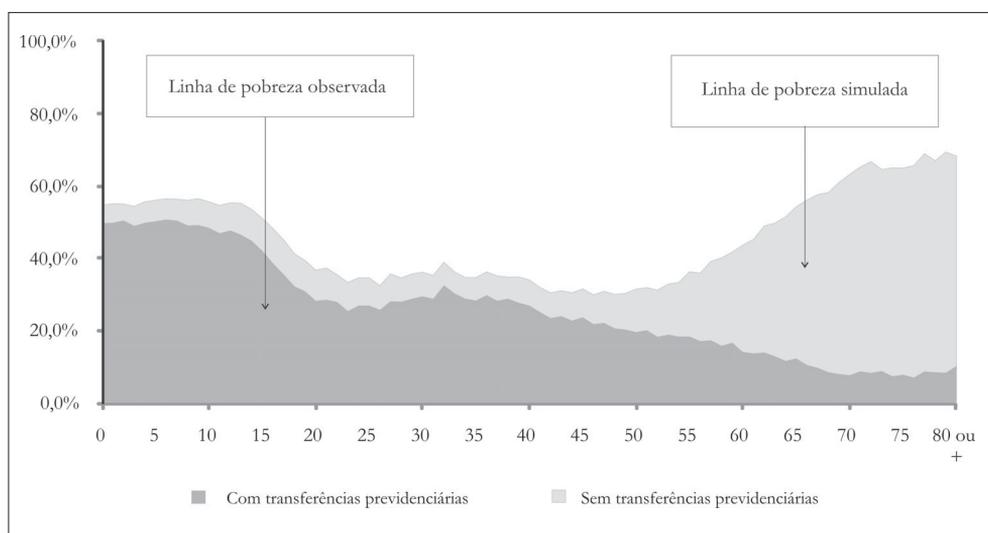
Como destaca Passos et al (2005), a partir dos 55 anos de idade nota-se forte redução no percentual dos que seriam pobres, caso não fossem beneficiários da Previdência Social. Percebe-se que a Previdência é determinante para que a pobreza diminua com o aumento da idade, chegando ao limite inferior de 10% para a população com 70 anos ou mais (Gráfico 6). Caso não existissem transferências previdenciárias, haveria um ponto (que, para o ano de 2007, é de aproximadamente 50 anos) a partir do qual a pobreza aumentaria significativamente, chegando a cerca de 70% para a população com idade acima de 70 anos.

Pode-se dizer que os regimes previdenciários têm como objetivo primordial garantir que as fontes de renda do trabalhador e de sua família sejam mantidas, caso venha a perder, de forma temporária

ou permanente, sua capacidade de trabalho. Em outras palavras, a Previdência atua na prevenção da pobreza, particularmente entre os idosos. Nesse sentido, a Previdência Social brasileira parece cumprir com seu papel: não apenas a taxa de participação de seus beneficiários é frequentemente inferior à observada para os demais subgrupos populacionais, mas também o nível de pobreza é reduzido em todas as faixas etárias em função das transferências previdenciárias.

Considerações Finais

A combinação de elevação da expectativa de vida e redução da taxa de fecundidade tem levado a um processo de envelhecimento populacional não apenas no Brasil como em toda a América Latina, o que implica maior participação dos idosos na população total e o agravamento da razão de dependência.



Fonte: PNAD/IBGE – 2007. Elaboração: SPS/MPS.

Gráfico 6: Percentual de pessoas com menos de 1/2 salário mínimo de renda domiciliar per capita no Brasil por idade, considerando a renda previdenciária, 2007

No Brasil, de 1992 a 2007 notou-se uma melhora da proteção social de idosos, em especial entre as mulheres de 60 anos ou mais. Esse aumento da cobertura decorreu, entre outros fatores, do aumento do número de beneficiários da Loas e das mudanças na Previdência Rural, como a instituição da categoria de segurado especial. Portanto, a melhora da proteção social dos idosos no Brasil está relacionada ao fortalecimento de programas de caráter não ou semicontributivo. Em outros países da América Latina, a ampliação da proteção social dos idosos esteve associada à instituição ou ao fortalecimento de programas de proteção de caráter semi ou não contributivo.

Deveria ser óbvio que programas tradicionais da Previdência Social, baseados exclusivamente no princípio contributivo, não são capazes de universalizar a cobertura da Previdência Social na América Latina, apesar de sua importância e mérito. Esses programas enfrentam dificuldades para incluir os setores da economia familiar rural

e urbana e o chamado setor informal. A elevada pobreza, seja estrutural ou resultante da instabilidade econômica e social das últimas décadas, é outro obstáculo ao incremento da proteção social por meio de programas contributivos na América Latina.

Além de cobrar a contribuição dos que são capazes de fazê-la, uma política que tenha por objetivo aumentar a cobertura da proteção social demandará novas formas de financiamento que não sejam baseadas em contribuições monetárias individuais, para incorporar os grupos que não são capazes de manter contribuições regulares. Obviamente, programas exclusivamente contributivos não servem para distribuir renda e apenas tendem a reproduzir as desigualdades existentes no mercado de trabalho que, no caso da América Latina, significa um setor com alta informalidade, elevada precariedade e má distribuição de renda.

(Artigo recebido em abril de 2009. Versão final em julho de 2009).

Notas

¹ Excluímos 1994 e 2000, anos em que a PNAD não foi a campo. Não incluímos os dados da área rural da Região Norte, exceto do Estado do Tocantins, nos anos de 2004 a 2007, para garantir a mesma cobertura geográfica do período de 1992 a 2003. Há discrepância entre os dados da PNAD e os da Projeção da População.

² O Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003), vigente desde janeiro de 2004, reduziu – de 67 para 65 anos – a idade mínima para acesso ao benefício assistencial, além de ter flexibilizado o cálculo do limite máximo de ¼ de salário mínimo de renda familiar per capita, também necessário para a concessão do benefício. De todo modo, os resultados recentes merecem uma análise mais aprofundada, especialmente no que toca aos efeitos da expansão da população idosa.

³ O segurado especial, segundo os incisos VII dos arts. 12 e 11 das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 1991, respectivamente, é a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, a título de mútua colaboração, na condição de: produtor,

seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, como datário ou arrendatário rurais, que explore atividade agropecuária (em área de até quatro módulos fiscais) ou de seringueiro ou extrativista vegetal (desde que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2º da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida); de pescador artesanal ou a este assemelhado, que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e de cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 anos de idade ou a este equiparado, que comprovadamente trabalhem com o grupo familiar respectivo. A contribuição do segurado especial é de 2,1% sobre a receita bruta decorrente da comercialização da produção rural.

⁴ Dado o caráter amostral da pesquisa, oscilações dessa natureza, observadas em períodos imediatamente anteriores, devem ser tomadas com precaução. É precoce reconhecer nos dados uma reversão da tendência, até então consistente, de elevação da cobertura.

⁵ Nesses anos foram realizados suplementos específicos sobre os programas de transferência de renda.

⁶ Os dados de Bertranou (2001) e Rofman & Luccheti (2007) não contemplam os efeitos das novas reformas aprovadas em 2007, com o intuito de fortalecer o pilar público do modelo previdenciário argentino.

⁷ Como a PNAD não permite que os benefícios assistenciais sejam dissociados dos benefícios previdenciários, ao longo deste estudo tratamos do impacto dos benefícios pagos pela seguridade social – exceto na área da saúde.

⁸ Supondo que tudo mais permaneça constante, ou seja, considerando que todas as demais variáveis que interferem no nível de pobreza não sofram alterações e descartando possíveis impactos das transferências previdenciárias nas decisões dos indivíduos beneficiados direta ou indiretamente.

Referências

BATISTA, Analía Soria; JACCOUD, Luciana de Barros; AQUINO, Lusení e DARIO EL-MORR, Patrícia. 2008. *Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social*. Coleção da Previdência Social. v. 28. Brasília, nov. de 2008.

BERTRANOU, Fabio; GRUSHKA, Carlos e ROFMAN, Rafael. Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina. In: BERTRANOV. p. 29-55.

BOLÍVIA. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros – SPVS. Disponível em: <<http://www.spvs.gov.bo>>. Acessos em diversas datas.

BRASIL. Lei nº 10.741 de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso).

_____. Ministério da Previdência Social. Informe da Previdência Social. 2008. *Evolução recente da proteção social e seus impactos sobre a pobreza*. v. 20, n. 10, out. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD. Microdados. 1992 a 2007.

_____. Projeção da população do Brasil por sexo e idade 1980-2050 – Revisão 2008a.

_____. Síntese de Indicadores Sociais – Uma análise das condições de vida da população brasileira, 2008b.

CENTRO LATINO-AMERICANO e CARIBENHO de DEMOGRAFIA – Celade/Cepal. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/celade>>. Acessos em diversas datas.

COLÔMBIA. Ministerio de la Protección Social. *Sistema General de Pensiones*. Bogotá, 2008.

_____. Disponível em: <<http://www.minproteccion-social.gov.co>>. Acessos em diversas datas.

_____. Disponível em: <<http://www.prosperarhoy.com>>. Acessos em diversas datas.

COSTANZI, Rogerio; ANSILIERO, Graziela. 2008. *Evolução, determinantes e efeitos da proteção social entre os idosos no Brasil*. Informe da Previdência Social, v. 20, n. 9, set. 2008. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br>>.

MESA-LAGO, Carmelo. *As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social*. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2007. 190 p. Coleção Previdência Social. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br>>.

PASSOS, Alessandro Ferreira et al. *Previdência Social e Pobreza*. Informe de Previdência Social, v. 17, n. 9. Brasília: MPS, set. 2005.

ROFMAN, Rafael; LUCCHETTI, Leonardo. *Pension Systems in Latin America: concepts and measurements of coverage*. Discussion Paper nº 616. Social Protection World Bank. November 2006. Versão atualizada em janeiro de 2007.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luis Henrique e SANTANA, Rafael. *Cobertura Previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico*. Informe da Previdência Social, v. 16, n. 5, maio de 2004. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br>>.

SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luis Henrique. *Participação de Beneficiários e Não Beneficiários da Previdência Social no Mercado de Trabalho*. Informe de Previdência Social, v. 15, n. 11, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.mps.gov.br>>.

SCHWARZER, Helmut e QUERINO, Ana Carolina. *Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira*. Textos para Discussão n. 929. Brasília: Ipea, 2002.

Resumo – Resumen – Abstract

Evolução recente e alguns determinantes da proteção social dos idosos na América Latina e no Brasil

Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero

A existência de um sistema de proteção social aos idosos, com ampla cobertura, é extremamente importante para prevenir o aumento da pobreza e da desigualdade. Na ausência de tal sistema, e frente a transformações demográficas e da estrutura familiar presentes em grande parte dos países da América Latina, haverá riscos crescentes de que tanto o Brasil, como outros países da região, sofram com problemas de insuficiência de renda entre as pessoas com idade mais avançada. Dado esse contexto, este artigo avalia a situação atual e as perspectivas de proteção dos idosos na América Latina, com foco no caso brasileiro. Para o Brasil, as referências foram a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE) e projeções realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto os dados relativos à América Latina foram obtidos no Centro Latino Americano e Caribenho de Demografia (Celade/Cepal) e em revisão de literatura sobre o tema. As análises indicaram que o aumento do nível de proteção social na região parece depender de formas de financiamento não baseadas exclusivamente em contribuições monetárias individuais, de modo que seja possível incorporar aqueles grupos incapazes de manter contribuições regulares para os regimes de Previdência.

Palavras-chave: seguridade social, previdência social, transição demográfica.

Evolución reciente y algunos determinantes de la protección social de los mayores en América Latina y Brasil

Rogério Nagamine Costanzi y Graziela Ansiliero

La existencia de un sistema de protección social para los adultos mayores, con amplia cobertura, es sumamente importante para prevenir el aumento de la pobreza y de la desigualdad. En la ausencia de un sistema de este tipo, y en razón de los cambios demográficos y de la estructura familiar presentes en la mayoría de los países de América Latina, habrá riesgos crecientes de que tanto Brasil como los otros países de la región, sufran con problemas de insuficiencia de ingresos entre las personas de edad avanzada. En este contexto, este artículo evalúa la situación actual y las perspectivas de protección de los ancianos en América Latina, particularmente para el caso brasileño. Para el Brasil, las referencias fueran la Pesquisa Nacional por Muestra de Hogares (PNAD/IBGE) y proyecciones realizadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), mientras los datos relativos a la América Latina fueran obtenidos en el Centro Latino Americano y Caribeño de Demografía (Celade/Cepal) y en revisión de la literatura pertinente. Los análisis revelaron que el nivel de protección social en la región parece depender de formas de financiación que no sean basadas únicamente en contribuciones monetarias individuales, de modo que se pueda incorporar a los grupos incapaces de mantener contribuciones regulares a los regímenes de previsión social.

Palabras clave: seguridad social, previsión social, transición demográfica.

Recent evolution of determinants on social protection for the elderly in Latin America and Brazil

Rogério Nagamine Costanzi and Graziela Ansiliero

The existence of a social protection system for the elderly, with broad coverage, is extremely important to prevent the increase of poverty and inequality. In the absence of such a system, and considering the changes on demography and family structure faced by most Latin American countries,

there will be an increasing risk that Brazil, as well as other countries in the region, might suffer from income insufficiency among old age individuals. Given this context, this article addresses the current situation and the prospects regarding the protection of the elderly in Latin America, particularly in the Brazilian case. For Brazil, the references were the National Household Sample Survey (PNAD/IBGE) and projections made by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), while data for other Latin American countries were obtained from the *Latin American and Caribbean Demographic Centre* (Celade/Eclac) and from a literature review on the subject. The analysis indicated that the level of social protection in the region seems to depend on funding strategies not based solely on individual monetary contributions, so that it may be possible to incorporate those groups unable to maintain regular contributions to social insurance schemes.

Keywords: social security, social insurance, demographic transition.

Rogério Nagamine Costanzi

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 1999, atualmente em exercício no Ministério da Previdência Social. Bacharel e mestre em economia pela Universidade de São Paulo (USP). Contato: rogerio.costanzi@previdencia.gov.br

Graziela Ansiliero

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2000, atualmente em exercício no Ministério da Previdência Social. Bacharel em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Contato: graziela.ansiliero@previdencia.gov.br

Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado

Marcus Vinicius Soares Siqueira e Ana Magnólia Mendes

A modernização da administração pública é um processo contínuo em que modelos e modismos gerenciais são constantemente implantados na expectativa de que a estrutura governamental possa atender de modo mais eficiente e eficaz às demandas sociais. Discute-se o tamanho do Estado, se deve ser onipotente ou minimalista, produtor ou catalisador; assim como são discutidas ações a serem desenvolvidas em parceria com a iniciativa privada e com organizações não governamentais, de modo a aumentar o espaço público não estatal, compartilhando com outros setores a responsabilidade pela prestação de serviços públicos. Além disso, mecanismos de consulta ao cidadão desenvolvem-se para que haja maior participação popular na formulação de políticas públicas, o que não deveria se restringir aos tecnocratas ou a pequenos grupos que detenham força política para influir no processo decisório. Percebe-se, pois, a importância da cidadania, outorgando-se ao cidadão papel de ampla relevância no desenvolvimento da administração pública, inclusive em termos de controle social.

A gestão, inclusive de pessoas, tem papel singular na modernização do Estado, a fim de garantir a implementação adequada das mais diversas políticas públicas. Rever estruturas, torná-las mais leves, flexíveis e horizontalizadas são ações fundamentais para estabelecer uma máquina pública que cumpra efetivamente as suas funções. A reforma gerencial, a dita mudança do paradigma burocrático para o pós-burocrático ou gerencial, faz-se necessária, com a ressalva de que não seja apenas a transferência de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público. É necessário verificar o que faz, ou não, sentido ser importado do setor privado, tendo em vista a especificidade do setor público, que possui uma lógica própria. Há também a necessidade de se refletir sobre o impacto dessas mudanças na subjetividade do servidor público e o quanto a ideologia gerencial e a pressão da gestão atual podem prejudicar as relações de trabalho nas organizações públicas, ao invés de desenvolvê-las.

Estar atento às relações de trabalho nos órgãos públicos torna-se fundamental em processos de mudança cultural nos serviços prestados por servidores públicos. Ao se falar em modernização do Estado, depara-se com a ênfase dada em especial à construção de arcabouço gerencial que permita trazer do setor privado inspirações de técnicas e procedimentos administrativos que possam estabelecer um governo mais eficiente e eficaz, ou seja, que esteja preocupado com o aumento constante da produtividade e com a obtenção de resultados relevantes para a população. Nesse sentido, o *New Public Administration* pode ser considerado como um movimento em direção ao desenvolvimento dessas tecnologias gerenciais no setor público, implementadas, não raras vezes, a partir da idealização do que é implantado no

setor privado. É necessário estabelecer determinados parâmetros de análise do impacto que essas estratégias possam gerar aos servidores públicos e, em último momento, à população.

O principal objetivo deste artigo é o de estabelecer uma análise crítica do discurso contemporâneo em gestão de pessoas, verificando como o discurso e a prática gerencialistas se reproduzem no setor público, sem que haja a devida análise do fator ideológico que permeia a gestão privada. Salienta-se, ainda, que quando falamos em gestão de pessoas não estamos nos limitando a uma área específica, à tradicional área de recursos humanos (RH), mas à gestão de pessoas de modo geral, alcançando todos os setores organizacionais.

Idealiza-se um discurso, sem que sejam estabelecidos os efeitos de novas filosofias de trabalho no dia a dia do servidor nas organizações públicas. Não se pretende ignorar a necessidade de maior eficiência e eficácia na prestação dos serviços públicos, mas não se pode perder de vista os efeitos decorrentes da obsessão pela produtividade e por resultados. Há, obviamente, a necessidade de a gestão estar orientada para resultados, mas não se pode estabelecer mecanismos de alcance desses objetivos que venham a deteriorar as relações de trabalho e inviabilizar a construção de um modelo próprio de gestão de pessoas no setor público, que pode resgatar alguns elementos do setor privado, servindo-lhe até mesmo de modelo. A orientação gerencialista está cada vez mais voltada para tarefas e menos para pessoas, precarizando o trabalho, desmotivando o servidor e fazendo com que as tarefas laborais pressionem cada vez mais o indivíduo, dificultando a criação de espaços de diálogo e de exercício da criatividade. Há necessidade de se retirar parte

dos servidores da apatia em que se encontram, estabelecendo metas participativas, definindo incentivos materiais e simbólicos e proporcionando sentido para os trabalhos que realizam. Desse modo, a gestão de empresas privadas tem muito a oferecer, mas não pode ser percebida como fonte única de modelos de gestão. É necessário relativizar a importância dessa lógica de gestão no setor público e se iniciar a constituição de modelos próprios que possam ser efetivos e que promovam ambientes lúcidos de trabalho, sem pressão excessiva e com respeito à subjetividade do indivíduo, constituindo-se, até mesmo, em modelos para empresas privadas.

Considerações acerca do imaginário organizacional moderno

É necessário refletir sobre a gestão atual e o modelo de organização do trabalho, assim como sobre as relações laborais nas organizações contemporâneas. Gaulejac (2006) utiliza um termo apropriado ao caracterizar a gestão como “estando doente”, ou seja, apesar de ser fundamental e ter o seu papel de organizar o mundo e racionalizar a produção, ela invade o mundo e pressiona o indivíduo, em vez de melhorar as relações humanas. A competitividade torna-se presente nos diversos campos de atuação humana, fazendo com que cada um procure, a partir da ação individual, e não coletiva, um lugar ao sol. A gestão privada é percebida como sendo a principal solução para o Estado e para o terceiro setor. Apenas existiria a efetivação do processo de modernização do setor público no momento em que a lógica do setor privado estivesse presente. Essas tecnologias gerenciais, que a partir da dimensão ideológica podem ser consideradas como práticas de controle e de

coisificação do indivíduo, tornar-se-iam meros instrumentos à disposição do sistema produtivo. Gaulejac (2006, p.22) nos lembra que a gestão constitui um sistema de organização do poder que, “sob uma aparência objetiva, operacional e pragmática, é uma ideologia que traduz as atividades humanas em indicadores de desempenho, estes desempenhos em custos ou benefícios [...] ela constrói uma representação do humano como um

“A reforma gerencial faz-se necessária, com ressalva de que não seja apenas a transferência de tecnologias gerenciais do setor privado para o setor público.”

recurso a serviço da empresa, contribuindo, assim, para a instrumentalização”.

Existe pressão pelo quantitativo, por números, pelo que possa ser mensurável, comparado e classificado. A flexibilização torna-se palavra-chave. Flexibiliza-se tudo, inclusive os contratos de trabalho, que se tornam cada vez mais temporários, instáveis e isentos de direitos aos trabalhadores. A estratégia de flexibilização é,

segundo Chanlat (1996, p.16), diretamente responsável “pelo aumento do pessoal temporário externo, pelo desemprego de executivos e profissionais, pela diminuição de empregos estáveis e bem pagos e pelo aumento da precariedade e da exclusão”. É necessário ser mais adaptável, ajustar-se às transformações do mercado, de modo a responder rapidamente às demandas dos consumidores. A rapidez é exigida do empregado, e não basta ser rápido, é necessário ser o mais rápido e o mais eficiente, pois o mercado de trabalho está continuamente mais enxuto, havendo espaço apenas para os que colocam o trabalho e a organização, na qual prestam serviços, em uma posição privilegiada em suas vidas. Enriquez (1997) nos traz a questão de que a ideia do trabalho enobrecer o homem está mais presente em nosso consciente e em nosso inconsciente, excluindo, muitas vezes, dimensões importantes da vida do sujeito. Além disso, pode-se dizer que “o valor de cada um é mensurado em função de critérios financeiros. Os improdutivos são rejeitados porque eles se tornam os inúteis do mundo. Assistimos ao triunfo da ideologia de realização de si mesmo. A finalidade da atividade humana não é mais fazer sociedade, ou seja, produzir um lugar social, mas explorar os recursos, materiais ou humanos”. (GAULEJAC, 2006, p.57).

Nessa ideologia gerencialista e perversa, fundada no cálculo e na quantificação, a violência simbólica assume papel de relevância no momento em que os valores são colocados em segundo plano e apenas a racionalidade instrumental tem o seu espaço. As grandes empresas detêm poder cada vez mais intenso na sociedade atual, sendo que a riqueza de algumas empresas é maior do que o Produto Interno Bruto (PIB) de parte significativa das

nações. E a violência pode ser visualizada nas mais variadas dimensões, seja coletiva ou individual. Coletiva, no momento em que, em nome do “progresso”, a empresa se percebe como detentora dos recursos ambientais e os usa de modo arbitrário; ou quando a empresa, que se tornou núcleo central da vida econômica de uma pequena cidade, transfere-se repentinamente para outro município, utilizando-se de justificativa técnica que venha a legitimar essa forma de violência. Individual, quando a pessoa é submetida a determinadas violências institucionais, como a de ser reificada, coisificada e considerada como peça inerte do processo produtivo, tendo sua subjetividade sequestrada pela empresa e vendo essas ações serem legitimadas por uma racionalidade discutível. Além disso, é difícil nomear um responsável por essa violência institucional, como menciona Levy (2001, p.78), ao dizer que “essas formas de violência não são personalizadas, encarnadas por sujeitos individuais ou por sujeitos coletivos. E suas vítimas, também, não são identificadas”; ou seja, o poder está nas regras, eximindo de culpa qualquer pessoa física que esteja envolvida em situações de violência.

A organização faz uso de determinadas operações no sentido de alcançar maior comprometimento afetivo do indivíduo, ou seja, joga-se com o amor, com a afetividade, de modo a adequar o indivíduo às propostas da empresa. Sedução e fascinação falam mais alto nos complexos jogos de poder e de desejo das organizações. A sedução pode ser considerada como uma modalidade de controle amoroso no momento em que uma das partes tem consciência de que o seduzido apenas está sendo alvo dos seus investimentos em virtude de um interesse de curto prazo; quando não houver mais

necessidade, será lançado à fogueira, muitas vezes perplexo e desorientado. Da mesma forma, a fascinação auxilia na transformação do indivíduo em um elemento de determinada massa acrítica. Assim, ele dificilmente vai poder ou desejar emancipar-se frente aos processos de dominação no contexto organizacional. Há mais do que identificação do indivíduo à cultura; percebe-se, em determinadas situações, a substituição do ideal de ego do indivíduo pelo da organização, do imaginário do indivíduo pelos desejos e projetos organizacionais. Perder o senso crítico, colocar em risco a sua identidade e os seus sonhos são algumas das piores formas de violência a que o indivíduo pode-se sujeitar no mundo do trabalho.

Nesse contexto, o indivíduo se depara com alguns discursos organizacionais no que se refere à gestão de pessoas (SIQUEIRA, 2006): o discurso do superexecutivo de sucesso. Na busca desmedida do sucesso, o indivíduo se lança em um caminho de sacrifício, em que vale tudo. Dedicar-se de tal forma ao trabalho e à organização que faz desses a sua principal razão para viver, os seus principais referenciais na vida. Um segundo discurso é o do comprometimento organizacional, em que se pretende uma fusão da identidade pessoal com a identidade funcional, fomentando-o para que assuma integralmente os valores, a cultura organizacional. A participação no processo decisório pode ser considerada como terceiro discurso organizacional em gestão de pessoas. No entanto, exige uma reestruturação das relações de poder nas organizações, deixando de ser algo que venha meramente referenciar decisões previamente tomadas, situações nas quais o indivíduo é instrumentalizado de modo a legitimar decisões já adotadas sem a sua participação. Esses são alguns dos vários

discursos que podem ser identificados na gestão das organizações privadas e que têm sido reproduzidos no setor público como chave para o sucesso organizacional.

Modelos de gestão em ação

Observa-se na contemporaneidade o apogeu de modelos de gestão que são copiados da iniciativa privada e implantados no setor público sem a devida análise crítica. É necessário, entretanto, mencionar novamente a importância de modelos de gestão para as organizações públicas. Questiona-se a onipresença da importação de tecnologias gerenciais do setor privado e a dificuldade de estabelecer um ambiente e uma filosofia de trabalho que possibilitem o desenvolvimento de modelos próprios, condizentes com a realidade e a cultura organizacional do setor público. É fundamental conhecer um pouco mais do que há escamoteado nos modelos importados do setor privado, e principalmente as dimensões do controle, especialmente do nível ideológico.

A gestão da qualidade, por exemplo, pode ser percebida como um dos modelos que submetem o indivíduo a um controle cada vez mais presente e absoluto nas organizações. Por mais que os modelos gerenciais possam ser percebidos como neutros e não ideológicos, são carregados de uma carga de dominação, que não é tão facilmente percebida pelos que estão inseridos nos processos produtivos e administrativos. Há a expectativa de que, por meio de GQT (Gestão da Qualidade Total), o indivíduo esteja bem integrado às suas atividades e aos objetivos da organização. Nessa busca, há o desenvolvimento de mecanismos para maior controle do indivíduo, não se restringindo a um controle gerencial – e talvez nem isso fosse

possível. O sistema é mantido por meio de modalidades de vigilância, que impedem não apenas o erro mas a criatividade e a confiança no funcionário. Detecta-se tanto a vigilância plena como o adestramento do indivíduo a uma forma de trabalhar previamente delineada, de modo a se alcançar prioritariamente os resultados organizacionais. Por mais que esses modelos, tais como a GQT, prometam certo nível de liberdade, de autonomia, de enriquecimento vertical da tarefa, esta existe de modo que não haja o envolvimento no estratégico.

O controle torna-se ainda mais sutil, alcançando, inclusive, a subjetividade do indivíduo, e o referido modelo passa a ser percebido como moderno, participativo e não controlador, o que é um engodo. Enfim, a GQT não reestrutura o poder nas organizações, apenas modifica o seu *modus operandi*. Miranda et al (2008) apresentam uma análise do controle ideológico que permeia a gestão da qualidade, a partir de alguns princípios essenciais do referido modelo: foco no cliente, liderança, envolvimento de pessoas, melhoria contínua, entre outros. Alguns elementos se destacam nessa análise crítica, tais como a remodelagem dos funcionários a partir das necessidades da organização no novo modelo de gestão; o autocontrole; o controle por meio de normas e procedimentos; o controle realizado pelos pares; as lideranças que são meros agentes reprodutores do discurso organizacional; a centralização das decisões mais relevantes; e a melhoria contínua que intensifica o ritmo de trabalho e ignora a qualidade de vida do trabalhador.

O controle e a vigilância também estão muito presentes na gestão de competências, modelo muito em voga e que visa, entre outros fatores, descrever as exigências de

cada um na organização. Com o império da quantificação, da classificação e da comparação dos indivíduos na organização (GAULEJAC, 2006), a gestão de competências auxilia nesse processo ao classificar as pessoas quanto às suas competências, gerando maior controle da organização sobre o indivíduo e sobre o trabalho que realiza.

Diniz e Vieira (2008) compreendem a gestão por competências como prática individualizante e de vigilância contínua. Tal modelo rompe com o conceito de categorias profissionais organizadas; privilegia bem mais os resultados que as pessoas apresentam à organização do que a qualificação que possuem e utiliza tecnologias de informação na vigilância dos funcionários de uma organização. A gestão por competências atua, dessa forma, à luz de Faria e Leal (2007, p.165), “como um instrumento da hegemonia capitalista, configurando um padrão de comportamento que hierarquiza os trabalhadores segundo o seu talento, recompensando-os ou punindo-os.”

Percebe-se que o discurso hegemônico em gestão de pessoas atrai de modo incisivo as mais diversas modalidades de controle, de vigilância, de obsessão por resultados e por produtividade, entre tantos outros elementos gerenciais que preparam o indivíduo para ser cada vez mais peça dócil no processo produtivo.

É necessário buscar modelos alternativos nessa perspectiva crítica, o que implica mudanças nos processos de trabalho, na atitude e comportamento de todos os membros da organização. Tais mudanças significam intervir nos grupos de trabalho visando construir um espaço da fala e, de modo coletivo, elaborar estratégias para transformação da organização do trabalho, por meio da participação dos empregados

na gestão das suas atividades. É por intermédio da linguagem que o empregado poderá expressar como ele vive o trabalho, como constrói e se constrói com o trabalho, como se relaciona com ele. Nesse sentido, fica reforçada a ideia de que o acesso à vivência de trabalho só pode existir se mediatizado pela palavra. Esse tipo de ação busca promover, além da prevenção do adoecimento do indivíduo, a melhoria da eficácia organizacional, do desempenho e dos serviços prestados à sociedade.

Desenvolver um novo modelo de gestão de pessoas, a partir da realidade encontrada (modelo antes de tudo situacional), é tarefa complexa e depende de inúmeros fatores, o que exige a definição de alguns pressupostos para orientar sua realização, tais como: o reconhecimento e o respeito das diferentes estruturas de funcionamento do ser humano – fundamental para a construção do sentido no trabalho. O reconhecimento é passagem obrigatória para mobilizar pessoas, renovando sua capacidade no registro da atividade e da ação. Sem o reconhecimento, não há o engajamento. Além disso, no horizonte do reconhecimento, deve estar delineado, como uma necessidade intersubjetiva, ética e técnica, o objetivo da cooperação. Os servidores devem ter claro que esse trabalho visa protegê-los de um sofrimento e que as regras têm várias dimensões: técnica, de organização das atividades; social, de ordenamento das relações entre os agentes; ética, que proporciona os valores e normas de referência; e da linguagem, pois anuncia-se no âmbito de uma prática da fala.

Esses pressupostos são fundamentados na abordagem da psicodinâmica do trabalho, que utiliza a clínica do trabalho e da ação como ferramenta para pesquisa e intervenção nos grupos trabalhistas. O

momento da escuta e da fala do trabalhador é quando se alimenta a possibilidade de reconstruir processos de subjetivação do sujeito, do coletivo, no coletivo. O agir comunicacional que acontece nas sessões coletivas permite a intercompreensão, a visibilidade das razões e dos sentidos do trabalho, mostra o que é vivenciado pelos participantes ao realizarem suas atividades e os motivos pelos quais buscam respostas para si e para os outros

“Perder o senso crítico, colocar em risco a sua identidade e os seus sonhos são algumas das piores formas de violência a que o indivíduo pode-se sujeitar no mundo do trabalho.”

envolvidos na organização do trabalho (HELOANI & LANCMAN, 2004).

A clínica permite o processo de elaboração, momento em que surge a interpretação do papel desempenhado no trabalho, diminuindo as resistências para mudanças e evocando o mal-estar do vivenciado. Esses espaços da fala são fundamentais para que as trocas sejam possíveis e os planejamentos discutidos;

também para que haja o compartilhamento de vivências e proposições de soluções, facilitando a experiência da elaboração coletiva do sentido no trabalho. A criação dos espaços organizacionais deve reconhecer e fortalecer os vínculos entre os pares pelo saber-fazer, engajando as pessoas em ações para obtenção de reconhecimento e melhorias organizacionais.

Considerações finais

O desenvolvimento da gestão de pessoas no setor público é prioridade, mas de uma gestão remodelada que garanta o alcance de resultados de modo participativo (da população e do servidor público) e que não adoeça o indivíduo e nem faça uso de mecanismos de manipulação. É necessário desenvolver uma lógica diferente da que existe no setor privado, fomentando a motivação e a criatividade, não o medo e a coerção. É mister rever todos os modelos de gestão de pessoas, tanto no contexto geral quanto no específico, no que diz respeito às funções básicas da área de recursos humanos, como seleção, treinamento, cargos e salários e gestão de desempenho. O número

expressivo de indivíduos desmotivados ou apenas parcialmente motivados na administração pública deve-se não apenas a um fator específico, como o relacionado à estabilidade relativa no emprego, mas a uma miríade de elementos que levam o indivíduo à desmotivação e à apatia no ambiente de trabalho. A simples implantação de uma remuneração variável, por exemplo, pode não suprir minimamente as necessidades individuais para que haja motivação. É necessário rever o processo de seleção de pessoal, se esse tem alcançado as pessoas com real vocação para trabalhar no setor público, se a remuneração é digna, se o ambiente de trabalho é adequado, se a gestão de desempenho é justa, se há efetiva administração participativa, se o indivíduo tem a possibilidade de exercer a sua criatividade e se há espaço para que o sujeito se manifeste. Enfim, a gestão de pessoas no setor público tem um longo caminho a percorrer na criação de um modelo próprio eficiente, eficaz, cidadão e, principalmente, justo, não necessitando ser um espelho da administração privada e sim um modelo para ela.

(Artigo recebido em junho de 2009. Versão final em setembro de 2009).

Referências

- CHANLAT, J.-F. Quais carreiras e para qual sociedade? *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.36, n.1, p.13-20, jan./fev./mar. 1996.
- DINIZ, P. e VIEIRA, A. O controle e o exercício de poder na gestão por competências: um olhar foucaultiano. Encontro Nacional de Pós-graduação em Administração, 2008.
- ENRIQUEZ, E. *A organização em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GAULEJAC, V. *Gestão como doença social*. São Paulo: Idéias e Letras, 2006
- HELOANI, R. & LANCMAN, S. Psicodinâmica do trabalho: o método clínico de intervenção e investigação. *Revista produção*, 14(3), 77-86, 2004.
- LEVY, A. Violência, mudança e desconstrução. In: ARAÚJO, J. e CARRETEIRO, T. *Cenários sociais e abordagem clínica*. São Paulo: Escuta; Belo Horizonte: Fumec, 2001.
- MENDES, A. M. (org.). *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisas*. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2007.
- MIRANDA, A., CAPELLE, M. e FONSECA, F. Controle ideológico: uma reflexão teórica sobre os princípios que orientam as práticas da gestão da qualidade. *Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, 2008.
- SIQUEIRA, Marcus. *Gestão de Pessoas e Discurso Organizacional*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009.

Resumo – Resumen – Abstract

Gestão de pessoas no setor público e a reprodução do discurso do setor privado

Marcus Vinicius Soares Siqueira e Ana Magnólia Mendes

O objetivo deste estudo é o de estabelecer uma análise crítica do discurso contemporâneo em gestão de pessoas, verificando como discurso e prática gerencialistas se reproduzem no setor público, sem que haja a devida análise do fator ideológico que permeia a gestão privada. No contexto da idealização de modelos gerenciais, gestores públicos são ávidos em implementar modelos do setor privado, que têm uma lógica diferente da gestão do setor público. O artigo estabelece, dessa forma, a análise crítica desse processo, definindo elementos que possam inspirar a gestão de organizações públicas e respeitar as suas especificidades.

Palavras-chave: gestão de pessoas, discurso organizacional, administração pública.

Gestión de personas en el sector público y la reproducción del discurso del sector privado

Marcus Vinicius Soares Siqueira y Ana Magnólia Mendes

El objetivo de este estudio es establecer un análisis crítico del discurso contemporáneo en la gerencia de las personas, siendo verificado como el discurso y la práctica gerencialistas se reproducen en el sector público sin el análisis necesario del factor ideológico que permea la administración privada. En el contexto de la idealización de modelos gerenciales, los gestores públicos son ávidos de implantar modelos del sector privado, que tienen una lógica diversa de la gerencia del sector público. El artículo establece, de esta forma, el análisis crítico de este proceso, definiendo los elementos que pueden inspirar la gerencia de las organizaciones públicas y respetar sus especificidades.

Palabras clave: gestión de personas, discurso organizacional, administración pública.

Personnel management in the public sector and the reproduction of the private sector discourse

Marcus Vinicius Soares Siqueira and Ana Magnólia Mendes

The goal of this article is to establish a critical analysis of the contemporary discourse in personnel management, to verify how managerial discourse and practice are reproduced in the public sector without due scrutiny of the ideological factor within the private management framework. In the context of idealization of managerial models, public managers are avid to implement private sector models, which come from a distinct logic from public sector management. The article establishes, therefore, a critical analysis of this process, defining elements which can inspire the management in public organizations and respect its specificities.

Keywords: personnel management, organizational discourse, public administration

Marcus Vinicius Soares Siqueira.

Professor doutor da Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília/UnB.

Contato: marc-vs@uol.com.br

Ana Magnólia Mendes.

Professora doutora da Pós-Graduação em Psicologia da Universidade de Brasília/UnB.

Contato: anamag.mendes@gmail.com

Índice de Gestão Municipal em Cultura

Rogério Boueri

Introdução

A gestão municipal vem sendo objeto de crescente interesse dos estudiosos preocupados com a efetividade e o custo das políticas públicas. Isso porque, a partir da promulgação da Constituição de 1988, cada vez mais responsabilidades vêm sendo atribuídas aos governos municipais. Portanto, a sua capacidade de fazer frente a essas responsabilidades de forma satisfatória tem ganhado relevo no âmbito da administração pública brasileira.

Um dos passos mais elementares para que a atuação dos executivos municipais possa ser avaliada é a mensuração, por meio de variáveis relevantes, de indicadores capazes de sintetizar os diversos aspectos dessa gestão. A formulação de um índice específico para a área de cultura se insere, então, nesse esforço.

Os indicadores podem ser de grande valia na formulação de políticas públicas bem como em sua avaliação, mas é importante frisar que têm de ser concebidos dentro de um arcabouço no qual os objetivos das políticas já tenham sido

definidos previamente. Nesse sentido, um indicador de educação, por exemplo, pode ser usado para mapear o estado da educação no Brasil, para avaliar se determinadas políticas estão atingindo os níveis de efetividade desejados etc. No entanto, ele não define a política educacional em si, isto é, se a sociedade deseja a universalização da educação, se a política de cotas para minorias é desejável e assim por diante.

O mesmo ocorre com um índice de gestão em cultura. A sua construção parte de conceitos preestabelecidos como positivos ao desenvolvimento da cultura no âmbito municipal, isto é, ele embute uma valoração prévia dos instrumentos de gestão. Por exemplo, no Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC), que é apresentado neste trabalho, considerou-se que a gestão realizada por funcionários municipais permanentes é preferível àquela desempenhada por colaboradores contratados temporariamente; que maior frequência nas reuniões dos Conselhos de Cultura municipais implica maior clareza e transparência na gestão cultural etc. Portanto, o IGMC busca refletir um paradigma de gestão pública que valoriza a institucionalização da administração.

No entanto, depois de estabelecidas tais diretrizes, a metodologia de produção do índice tenta minimizar o nível de arbitrariedade no processo de cálculo. Para tanto, é utilizado o método de análise de componentes principais, o qual estabelece os pesos das diversas variáveis endogenamente, não sendo necessário ao pesquisador arbitrar tais valores.

Neste artigo, inicialmente, serão apresentados os princípios norteadores da formulação do Índice de Gestão Municipal em Cultura. Na seção seguinte, a metodologia de cálculo é pormenorizada, enquanto que, logo após, as variáveis

integrantes de cada subíndice são especificadas. Na penúltima seção são apresentados os resultados obtidos e na última, possíveis aplicações do IGMC são exploradas. Ressalte-se que no Apêndice 1 estão descritos nos resultados mais detalhados.

Princípios norteadores

No presente trabalho, procurou-se construir índices para mensurar a gestão municipal do setor de cultura. É válido destacar que ele não tem por objetivo medir oferta, acesso ou fruição de cultura nos municípios brasileiros. O objetivo é avaliar se as prefeituras dispõem dos meios necessários para atuar na área de cultura e se elas efetivamente o fazem.

O princípio básico é o de que, se a prefeitura tem elementos para gerir adequadamente o setor, o acesso da população à cultura será ampliado, bem como a fruição cultural, que são, ao fim e ao cabo, o objetivo da intervenção governamental nesse caso.

Este relatório descreve a construção de um Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC), o qual é subdividido em outros índices mais específicos, cuja utilização também pode ter propósitos individualizados.

O primeiro destes subíndices é o de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática da Cultura. Muitas vezes uma boa gestão em cultura (ou em qualquer outra área) depende da capacidade ou do interesse do prefeito ou de algum secretário em particular. Quando a administração municipal é substituída, a ênfase antes dada ao setor desaparece. Essa descontinuidade é tão mais provável quanto menos institucionalizada for a gestão cultural no município. Assim, a existência de instituições que preservem

a prioridade do setor através de várias administrações é fato positivo para a gestão cultural, pois favorece a continuidade e o seu crescimento. Houve também a tentativa de mensurar o nível de democratização da gestão cultural dos municípios. Neste caso, foi valorizado o princípio de que quanto mais a população participa das decisões de gestão, mais efetiva será a ação em prol da cultura no município.

O segundo subíndice é o Índice de Infraestrutura e Recursos Humanos. Nele se tenta averiguar a qualidade da máquina municipal voltada para a gestão de cultura. Naturalmente, quanto maior a quantidade e a qualidade de pessoas envolvidas e dos equipamentos disponíveis, maior o desenvolvimento da gestão cultural.

Por fim, também foi produzido um Índice de Ação Cultural do município. Tal subíndice tem característica diversa dos demais, uma vez que, enquanto aqueles se preocupam com o processo ou os meios da gestão cultural do município, este último visa mensurar a participação efetiva do município na área cultural, ou seja, os produtos por ele oferecidos.

Metodologia

A construção do Índice de Gestão Municipal em Cultura, bem como a dos subíndices, utilizou a metodologia da Análise de Componentes Principais (ACP). Esta metodologia permite que os pesos de cada uma das variáveis envolvidas sejam determinados pela própria amostra, evitando assim o processo altamente subjetivo de atribuição de pesos pelo próprio pesquisador. É válido ressaltar que a metodologia ACP – aliás, como qualquer outra – não elimina a subjetividade, mas tão somente a reduz.

Em primeiro lugar, o questionário do Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006/ Suplemento de Cultura (Munic) foi analisado em busca de variáveis que pudessem se integrar a cada um dos subíndices. Essa publicação do IBGE apresenta um retrato detalhado da administração cultural dos municípios brasileiros, pois, além dos resultados de cada prefeitura, traz uma série de agregações por tamanho de município e por região geográfica, que permite comparações interessantes [ver IBGE (2006)].

“Se a prefeitura tem elementos para gerir adequadamente o setor, o acesso da população à cultura será ampliado, bem como a fruição cultural [...]”

Ela é composta por 451 itens, os quais correspondem a respostas autodeclarativas das prefeituras.

Em seguida, foram atribuídos pontos a cada tipo de resposta de cada variável escolhida, procurando-se estabelecer uma gradação para as respostas, de modo que respostas associadas a situações menos desejadas obtivessem menos pontos do

que aquelas que espelhassem situações consideradas mais vantajosas. Em alguns casos, mais de uma pergunta do questionário foi mesclada para a obtenção de uma variável. A seção “Variáveis utilizadas” descreve os pormenores do processo.

Todas as variáveis foram normalizadas de forma que cada uma das resultantes possuísse média zero e variância unitária. Esse processo foi empregado por dois motivos. Primeiro, porque a utilização do ACP tenderá a dar mais peso para variáveis com maior variância. A utilização das variáveis não normalizadas poderia distorcer os resultados, uma vez que uma série de fatores espúrios, como a unidade de medida da variável¹, influencia a magnitude da variância. Segundo, como as escalas de pontuação são arbitrariamente escolhidas, tal arbitrariedade seria transferida para os índices, caso as variáveis não passassem pelo processo de normalização.

Uma vez que as variáveis componentes de cada subíndice foram escolhidas e devidamente normalizadas, procedeu-se a aplicação da ACP para obtenção de cada subíndice. Os subíndices são, por sua vez, também normalizados e escalonados para que não haja valores negativos. A obtenção do Índice de Gestão Municipal em Cultura é então atingida pela média aritmética dos subíndices calculados.

Variáveis utilizadas

As variáveis utilizadas foram todas extraídas da publicação Perfil dos Municípios Brasileiros, 2006 (Munic 2006). Tais variáveis foram adaptadas tanto para atender ao propósito de mensurar a capacidade municipal na gestão em cultura quanto para atender aos requisitos metodológicos e estatísticos utilizados.

A base da Munic dispõe de informação para 5.562 municípios, pois os municípios de São João da Ponte (MG) e São Luís Gonzaga do Maranhão (MA) não forneceram informações para a pesquisa, tendo sido excluídos dos cálculos dos índices.

Subíndice de Fortalecimento Institucional & Gestão Democrática

• **FI01** – Característica do órgão municipal gestor de cultura: para a obtenção dessa variável foi utilizada a Questão 1 do Bloco 03 da Munic (variável A2 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre a estrutura do órgão municipal gestor de cultura. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não possui estrutura específica (item 6): 0 ponto;
- Setor subordinado diretamente à chefia do executivo (item 4): 1 ponto;
- Setor subordinado a outra secretaria (item 3): 2 pontos;
- Secretaria municipal em conjunto com outras políticas setoriais (item 2): 3 pontos;
- Secretaria municipal exclusiva (item 1) ou fundação pública (item 5): 4 pontos.

Tal pontuação está baseada na percepção de que a melhor situação para a gestão cultural no município ocorre quando este dispõe de uma secretaria exclusiva ou fundação para gerir a cultura, uma vez que esse órgão estará mais apto a definir prioridades e objetivos e a implantar políticas visando alcançá-los. Naturalmente, reconhece-se que, em muitos municípios de menor porte, o estabelecimento de uma secretaria exclusiva para a cultura não seria prioridade, devido à pequena estrutura da administração municipal.

A segunda melhor situação ocorre quando a gestão municipal da cultura é realizada por órgão multisetorial, supondo-se que, nesse caso, os interesses dos diversos setores tenham pesos semelhantes dentro da secretaria.

Uma situação menos favorável ocorre quando a gestão cultural está subordinada à secretaria de outro setor. É razoável supor que as prioridades da gestão cultural sejam relegadas a segundo plano em relação àquelas do setor primordial da secretaria.

A gestão cultural diretamente subordinada à chefia do executivo municipal é fato considerado ainda pior, pois existe uma tendência a que tal situação induza à utilização da cultura municipal primordialmente para promoção pessoal do prefeito e de sua administração.

A pior situação, no entanto, foi assinada quando da não existência de estrutura específica para a gestão cultural. Nesse caso, fica explícita a falta de organização setorial dentro da prefeitura.

• **FI02** – Existência de política municipal de cultura: para a obtenção da variável utilizou-se a Questão 1 do Bloco 06 da Munic (variável A56 no banco de dados da Munic), que pergunta sobre a existência de política municipal de cultura. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não existe política municipal de cultura (item 2): 0 ponto;
- Existe política municipal de cultura (item 1): 1 ponto.

A existência de política municipal de cultura reflete maior institucionalização da gestão do setor, uma vez que tal política deve ser necessariamente fruto de planejamento e estabelecimento de objetivos.

• **FI03** – Adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura: variável obtida a partir da Questão 4 do Bloco 06

da Munic (variável A95 no banco de dados da Munic), que pergunta se o município aderiu ao Sistema Nacional de Cultura. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Município não aderiu ao Sistema Nacional de Cultura (questão 4, item 2): 0 ponto.
- Município aderiu ao Sistema Nacional de Cultura (questão 4, item 1): 1 ponto.

A adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura reflete a participação em uma política nacional coordenada, o que, por sua vez, sugere um nível de institucionalização mais elevado.

• **FI04** – Participação em consórcios intermunicipais de cultura: essa variável foi obtida a partir das Questões 6 e 8 do Bloco 06 da Munic (variáveis A97 e A99 a A103 no banco de dados da Munic), que pergunta se o município participa de consórcio intermunicipal de cultura e quais as atividades desenvolvidas em consórcio, respectivamente. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não participa de consórcios intermunicipais de cultura (questão 6, item 2): 0 ponto;
- Para cada atividade desenvolvida no âmbito do consórcio é atribuído um ponto (questão 8), podendo totalizar até 5 pontos.

Aqui se supõe que um maior número de atividades desenvolvidas de forma consorciada traga mais dinamismo à gestão cultural do município, bem como maior vinculação institucional.

• **FI05** – Existência, estado e elaboração do Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura: a variável foi obtida a partir das Questões 9 e 10 do Bloco 06 da Munic (variáveis A104 e A105 no banco

de dados da Munic), que perguntam se o município possui Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura e se este está em fase de implantação ou execução, respectivamente. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui plano municipal ou intermunicipal de cultura (questão 9, item 2): 0 ponto;
- O município possui plano municipal ou intermunicipal de cultura em fase de implantação (questão 9, item 1 e questão 10, item 1): 1 ponto;
- O município possui plano municipal ou intermunicipal de cultura em fase de execução (questão 9, item 1 e questão 10, item 2): 2 pontos;

A pontuação nessa variável se deu primeiramente pela existência ou não de plano municipal ou intermunicipal de cultura. Depois foi avaliado se o município já executa tal plano. No caso, a existência do plano, apesar de ser positiva indica metade do caminho andado, pois a implementação seria o objetivo final.

• **FI06** – Participação social na elaboração do Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 11 do Bloco 06 da Munic (variável A106 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura: 0 ponto;
- A sociedade civil não participou da elaboração do Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura (item 2): 1 ponto;
- A sociedade civil não participou da elaboração ou não há Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura (item 1): 2 pontos.

O nível de participação social está associado à democracia na gestão. Portanto, além da existência do plano, a participação da sociedade na sua elaboração também é desejada.

• **FI07** – Existência e aplicação de Lei Municipal de fomento à cultura: variável obtida a partir das Questões 1 e 3 do Bloco 07 da Munic (variáveis A107 e A110 no banco de dados da Munic), que perguntam se existe no município lei de fomento à cultura, se esta foi aplicada nos últimos dois anos. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui lei municipal de fomento à cultura (questão 1, item 2): 0 ponto;
- O município possui lei municipal de fomento à cultura, mas ela não foi aplicada nos últimos dois anos (questão 1, item 1 e questão 3, item 2): 1 ponto;
- O município possui lei municipal de fomento à cultura e ela foi aplicada nos últimos dois anos (questão 1, item 1 e questão 3, item 1): 2 pontos.

Aqui se presume que a ausência de lei é o pior cenário, sendo seguido, em ordem crescente, pelo cenário no qual a lei existe, mas não é aplicada, e pela situação na qual a lei existe e é aplicada.

• **FI08** – Existência de lei municipal de proteção ao patrimônio histórico: variável obtida a partir da Questão 6 do Bloco 07 da Munic (variável A120 no banco de dados da Munic), que pergunta se existe lei municipal de proteção ao patrimônio histórico. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui lei municipal de proteção ao patrimônio histórico (item 2): 0 ponto;

- O município possui lei municipal de proteção ao patrimônio histórico (item 1): 1 ponto.

A existência de lei municipal de proteção ao patrimônio histórico reflete maior grau de institucionalização da gestão cultural no município.

• **FI09** – Existência e periodicidade dos encontros do Conselho Municipal de Cultura: variável obtida a partir das Questões 1 e 6 do Bloco 08 da Munic (variáveis A130 e A151 no banco de dados da Munic), que pergunta sobre a existência de Conselho Municipal de Cultura e sobre a periodicidade com que este se reúne. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui Conselho Municipal de Cultura (questão 1, item 2): 0 ponto;
- O município possui Conselho Municipal de Cultura, mas este não se reuniu nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 6): 1 ponto;
- O município possui Conselho Municipal de Cultura, mas este se reuniu com frequência irregular nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 5): 2 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Cultura e este se reuniu com frequência anual nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 4): 3 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Cultura e este se reuniu com frequência quadrimestral ou semestral nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 3): 4 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Cultura e este se reuniu com frequência bimestral ou trimestral nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 2): 5 pontos;

- O município possui Conselho Municipal de Cultura e este se reuniu pelo menos com frequência mensal nos últimos 12 meses (questão 1, item 1 e questão 6, item 1): 6 pontos.

Uma das maiores indicações de gestão democrática em um município é a existência de conselhos municipais. Naturalmente que a mera existência destes não significa necessariamente que haja participação efetiva na gestão, mas a sua ausência provavelmente

“Quanto mais a população participa das decisões de gestão, mais efetiva será a ação em prol da cultura no município.”

atesta a carência de transparência. Por este motivo se considera que é preferível ter um Conselho de Cultura, mesmo que este nunca tenha funcionado, do que não tê-lo. Contudo, quanto maior a sua frequência de encontros, mais atuante e significativo será julgado o fortalecimento institucional do conselho.

• **FI10** – Estrutura do Conselho Municipal de Cultura: para a obtenção dessa

variável foi utilizada a Questão 3 do Bloco 08 da Munic (variável A137 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- O conselho tem maior representação governamental (item 2): 1 ponto;
- O conselho tem representação paritária (item 1): 2 pontos;
- O conselho tem maior representação da sociedade civil (item 3): 3 pontos.

Nessa variável buscou-se uma gradação de menor representação da sociedade civil para maior representação. A representação paritária é o ponto intermediário. A falta do conselho por si demonstra menor democracia na gestão da cultura.

• **FI11** – Escolha dos participantes do Conselho Municipal de Cultura advindos da sociedade civil: para a obtenção dessa variável foi utilizada a Questão 4 do Bloco 08 da Munic (variável A138 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Indicação do poder público (item 2): 1 ponto;
- Indicação do poder público e da sociedade civil ou “Outras” (itens 3 e 4): 2 pontos;
- Indicação da sociedade civil (item 3): 3 pontos.

A indicação da sociedade civil é valorizada por suscitar independência do Conselho em relação ao Executivo local. No caso das respostas “Outras”, considerou-se um caso semelhante à indicação mista, visto que não há preponderância explícita de indicação do poder público.

• **FI12** – Diversificação da representação da sociedade civil no Conselho

Municipal de Cultura: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 5 do Bloco 08 da Munic (variáveis A139 a A150 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Para cada setor da sociedade civil representado é atribuído um ponto (questões 5.1 a 5.12), podendo totalizar até 12 pontos.

Nessa variável é valorizada a diversificação do Conselho de Cultura – quanto mais setores estiverem representados maior a pontuação do município.

• **FI13** – Diversificação das atribuições do Conselho Municipal de Cultura: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 7 do Bloco 08 da Munic (variáveis A152 a A163 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Para cada atribuição do conselho é atribuído um ponto (questões 7.1 a 7.12), podendo totalizar até 12 pontos.

Supõe-se que quanto mais diversificadas as atribuições do conselho maior a democratização da gestão cultural no município.

• **FI14** – Existência e periodicidade dos encontros do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio: variável obtida a partir das Questões 8 e 13 do Bloco 08 da Munic (variáveis A164 e A185 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre a existência de Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e sobre a periodicidade com que este se reúne. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui conselho Municipal de Preservação do Patrimônio (questão 8, item 2): 0 ponto;

- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio, mas este não se reuniu nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 6): 1 ponto;
- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio, mas este se reuniu com frequência irregular nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 5): 2 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e este se reuniu com frequência anual nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 4): 3 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e este se reuniu com frequência quadrimestral ou semestral nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 3): 4 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e este se reuniu com frequência bimestral ou trimestral nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 2): 5 pontos;
- O município possui Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e este se reuniu pelo menos com frequência mensal nos últimos 12 meses (questão 8, item 1 e questão 13, item 1): 6 pontos.

Como no caso dos conselhos de Cultura, considerou-se que é preferível ter um Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio mesmo que este nunca tenha funcionado do que não tê-lo. Quanto maior a frequência de encontros, mais atuante e significativo será julgado o fortalecimento institucional do conselho.

• **FI15** – Estrutura do Conselho de Preservação do Patrimônio: para a

obtenção desta variável foi utilizada a Questão 10 do Bloco 08 da Munic (variável A171 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- O conselho tem maior representação governamental (item 2): 1 ponto;
- O conselho tem representação paritária (item 1): 2 pontos;
- O conselho tem maior representação da sociedade civil (item 3): 3 pontos.

Nessa variável buscou-se uma gradação de menor representação da sociedade civil para maior representação. A representação paritária é o ponto intermediário. A falta do Conselho de Preservação do Patrimônio por si demonstra menor democracia na gestão da cultura.

• **FI16** – Escolha dos participantes do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio advindos da sociedade civil: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 8 do Bloco 08 da Munic (variável A172 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Indicação do poder público (item 2): 1 ponto;
- Indicação do poder público e da sociedade civil ou “Outras” (itens 3 e 4): 2 pontos;
- Indicação da sociedade civil (item 3): 3 pontos.

A indicação da sociedade civil é valorizada por suscitar independência do conselho em relação ao executivo local. No caso da respostas “Outras”, considerou-se um caso assemelhado à indicação mista, visto que não há preponderância explícita de indicação do poder público.

• **FI17** – Diversificação da representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio: para a obtenção desta variável foi utilizada a Questão 12 do Bloco 08 da Munic (variáveis A173 a A184 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Para cada setor da sociedade civil representado é atribuído um ponto (questões 12.1 a 12.12), podendo totalizar até 12 pontos.

Nessa variável é valorizada a diversificação do Conselho de Preservação do Patrimônio – quanto mais setores estiverem representados, maior a pontuação do município.

• **FI18** – Diversificação das atribuições do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 14 do Bloco 08 da Munic (variáveis A186 a A195 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há conselho: 0 ponto;
- Para cada atribuição do conselho é designado um ponto (questões 14.1 a 14.10), podendo totalizar até 10 pontos.

Supõe-se que maior diversificação das atribuições do conselho representa maior democratização da gestão cultural no município.

• **FI19** – Existência e exclusividade do Fundo Municipal de Cultura: variável obtida a partir da Questão 1 do Bloco 09 da Munic (variáveis A196 e A199 no banco de dados da Munic), que pergunta sobre a existência de Fundo Municipal de Cultura e sobre a exclusividade deste. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- O município não possui Fundo Municipal de Cultura (item 2): 0 ponto;
- O município possui Fundo Municipal de Cultura, mas não exclusivo (subquestão 1.3, item 2): 1 ponto;
- O município possui Fundo Municipal de Cultura exclusivo (subquestão 1.3, item 1): 2 pontos;

A existência do fundo associada à exclusividade de sua destinação à cultura é considerada a melhor situação, seguida daquela na qual o fundo existe, mas não é exclusivo da cultura. O pior cenário é o de inexistência do fundo. Isso porque o Fundo Municipal de Cultura refletiria maior autonomia e institucionalização da gestão cultural, posto que os recursos para projetos culturais seriam destacados do orçamento geral do município.

• **FI20** – Administração do Fundo Municipal de Cultura: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 2 do Bloco 09 da Munic (variável A201 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não há fundo: 0 ponto;
- Administração do fundo realizada por secretário ou técnico de outra área, ou outro (itens 3 e 5): 1 ponto;
- Administração do fundo realizada por secretário ou técnico da área (item 4): 2 pontos;
- Administração do fundo realizada por colegiado diretor, sem participação da sociedade civil (item 2): 3 pontos;
- Administração do fundo realizada por colegiado diretor, com participação da sociedade civil (item 1): 4 pontos;

Nesse caso, a hierarquia das opções começa com a situação na qual o Fundo de Cultura possui colegiado diretor e este tem representação da sociedade civil. A segunda

situação preferível é aquela na qual o fundo tem colegiado, mas sem participação. Aqui se supõe que o colegiado seja um passo na direção da gestão democrática. A seguir vêm as opções menos desejáveis de administração individual do fundo.

• **FI21** – A seleção de projetos a serem financiados pelo Fundo Municipal de Cultura inclui concursos ou editais públicos: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 5 do Bloco 09 da Munic (variáveis A223 e A224 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Seleção de projetos não é realizada por concurso ou edital público (questões 5.1 e 5.2): 0 ponto;
- Seleção de projetos é realizada por concurso ou edital público (questões 5.1 e 5.2): 1 ponto.

A seleção de projetos por concurso ou edital foi considerada a forma mais democrática, uma vez que abre oportunidades iguais para todos os concorrentes.

Subíndice de Infraestrutura e Recursos Humanos

• **IH01** – Telefonia: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 1 do Bloco 04 da Munic (variável A4 no banco de dados da Munic), que pergunta sobre as condições de serviço telefônico disponíveis no órgão municipal responsável pela gestão de cultura. Foram associados os seguintes valores para as respostas ao questionário:

- Não possui linha telefônica instalada (item 4): 0 ponto;
- Não possui linha telefônica instalada, mas possui ramal (item 2): 1 ponto;
- Possui linha telefônica instalada com ou sem ramal (item 1): 2 pontos;

O objetivo aqui é o de obter uma gradação no nível de sofisticação e de

operacionalidade dos equipamentos de telefonia disponíveis ao órgão gestor de cultura no município. O pressuposto é que a telefonia é um recurso valioso na gestão cultural por permitir uma comunicação efetiva com o público externo.

• **IH02** – Disponibilidade de computadores: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 2 do Bloco 04 da Munic (variável A5 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre o número

“[...] a existência de instituições que preservem a prioridade do setor através de várias administrações é fato positivo para a gestão cultural, pois favorece a continuidade e o seu crescimento.”

de computadores disponíveis à utilização do órgão gestor de cultura no município. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Nenhum (item 1): 0 ponto;
- Até 2 (item 2): 1 ponto;
- De 3 a 6 (item 3²): 2 pontos;
- De 6 a 10 (item 4): 3 pontos;
- Mais de 10 (item 5): 4 pontos.

O objetivo aqui é obter uma gradação no nível de sofisticação e de operabilidade dos equipamentos de informática disponíveis ao órgão gestor de cultura no município.

• **IH03** – Existência e qualidade da conexão de internet: para a obtenção dessa variável foram utilizadas as Questões 3 e 4 do Bloco 04 da Munic (variáveis A6 e A7 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre o número de computadores disponíveis à utilização do órgão gestor de cultura no município com acesso à internet e sobre o tipo de conexão utilizada. Foram associados os seguintes valores para as respostas ao questionário:

- Não possui acesso (questão 3, item 2): 0 ponto;
- Possui acesso discado (questão 3, item 1 e questão 4, item 1): 1 ponto;
- Possui acesso banda larga (questão 3, item 1 e questão 4, item 2): 2 pontos.

O objetivo aqui é obter uma gradação no nível de sofisticação e de operabilidade do acesso à internet disponível ao órgão gestor de cultura no município.

• **IH04** – Existência de página própria do órgão gestor: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 5 do Bloco 04 da Munic (variáveis A8 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre a existência de página própria do órgão gestor na internet. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não possui página própria (item 2): 0 ponto;
- Possui página própria (item 1): 1 ponto.

A existência de página própria do órgão gestor de cultura indica melhor infraestrutura.

• **IH05** – Existência de página eletrônica, endereço eletrônico do órgão gestor:

para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 7 do Bloco 04 da Munic (variável A10 no banco de dados da Munic) que pergunta sobre a existência de e-mail do órgão gestor. Foram associados os seguintes valores para as respostas disponíveis no questionário:

- Não possui e-mail (item 2): 0 ponto;
- Possui e-mail (item 1): 1 ponto;

A existência de e-mail do órgão gestor de cultura indica melhor infraestrutura. Algumas das respostas não foram consideradas consistentes. Em particular, 18 municípios declararam ter página própria para o órgão gestor de cultura na internet, mas não possuir endereço eletrônico. Nesse caso, considerou-se a inexistência de página eletrônica para tais municípios.

• **IH06** – Número de pessoas ocupadas na área de cultura na administração municipal ajustado pela população do município: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 2 do Bloco 05 (variável A14 no banco de dados da Munic), especificamente os valores registrados no item 2.6.6 e a população municipal estimada para 2006 (variável A450 no banco de dados da Munic).

A lógica desse indicador é que quanto maior o número de pessoas envolvidas na gestão cultural do município mais efetiva será sua infraestrutura. No caso de registros contendo “Ignorado” ou “Não Aplicável” foi assinalado o valor zero.

Existem, no entanto, diversas questões técnicas para a utilização dessa variável. Em primeiro lugar, é de se esperar que municípios maiores possuam mais pessoas trabalhando em gestão cultural. Contudo, esta proporção não é fixa, fazendo-se necessários ajustes para assegurar a coerência da variável.

• **IH07** – Número de estatutários atuando na área de cultura na administração

municipal ajustado pela população do município: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 2 do Bloco 05 da Munic (variável A15 no banco de dados da Munic), especificamente os valores registrados no item 2.1.6 e a população municipal estimada para 2006 (variável A450 no banco de dados da Munic).

A lógica do indicador é que quanto maior o número de funcionários de carreira atuando na gestão cultural do município, mais efetiva será sua infraestrutura. No caso de registros contendo “Ignorado” ou “Não Aplicável” foi assinalado o valor zero. Como na variável anterior, esta também passou pelos ajustes estatísticos necessários.

• **IH08** – Número total de pessoas com nível superior atuando na área de cultura na administração municipal ajustado pela população do município: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 2 do Bloco 05 da Munic (soma das variáveis A19, A20, A25, A26, A31, A32, A40 e A41 no banco de dados da Munic), especificamente a soma dos valores registrados nos itens 2.6.4 e 2.6.5 e a população municipal estimada para 2006 (variável A450 no banco de dados da Munic).

A lógica do indicador é que quanto maior o número de funcionários com educação superior, mais efetiva será a infraestrutura na área. No caso de registros contendo “Ignorado” ou “Não Aplicável” foi assinalado o valor zero. Mais uma vez procederam-se os ajustes estatísticos necessários.

• **IH09** – Despesa realizada em cultura no ano de 2005 ajustada pela população do município: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 1 do Bloco 10 da Munic (variável A230 no banco de dados da Munic), especificamente o valor registrado no item 2.1 e a população municipal

estimada para 2006 (variável A450 no banco de dados da Munic).

Aqui se considerou que a maior disponibilidade de recursos financeiros é um fator para a melhoria dos recursos de infraestrutura administrativa. Além disso, a magnitude desses recursos deve também crescer com o tamanho da população. Foi utilizada a despesa executada para 2005 porque na base de dados disponibilizada em CD não constam os valores de 2006, muito embora tais valores estejam presentes no questionário. Valores computados como “Não disponível” e “Ignorado” na base de dados foram considerados nulos.

• **IH10** – Despesa realizada em cultura no ano de 2005 como proporção da receita do município: para a obtenção da variável foi utilizada a Questão 1 do Bloco 10 da Munic (variáveis A229 e A230 no banco de dados da Munic), especificamente os valores registrados nos itens 2.1 e 4.1, bem como a população municipal estimada para 2006 (variável A450 no banco de dados da Munic).

O ponto aqui é o de que municípios pobres não devem ser penalizados no índice pelo baixo volume absoluto de recursos disponíveis para a gestão cultural. O valor absoluto é então considerado de forma relativa à receita total do município.

Subíndice de Ação Cultural

• **AC01** – Ações implementadas pela política municipal de cultura nos últimos 24 meses: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 3.1 a 3.29 do Bloco 06 da Munic (variáveis A66 a A94 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada tipo de ação implementada. Cada município pode somar até 29 pontos.

O objetivo dessa variável é valorizar a diversidade da ação municipal em cultura.

Assim, quanto mais setores culturais diferentes forem abrangidos, maior será a pontuação do município. É válido notar que, apesar de a variável poder assumir valor de zero a 29, ela não terá *a priori* peso maior do que as outras, uma vez que todas são normalizadas.

• **AC02** – Existência de cursos promovidos pela prefeitura na área de cultura: para a obtenção dessa variável foram utilizadas as Questões 1.1 a 1.7 do Bloco 12 da Munic (variáveis A250 a A256 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada tipo de curso oferecido. Cada município pode somar até 7 pontos.

O mesmo princípio de diversidade cultural é aplicado nessa variável, bem como na variável AC03.

• **AC03** – Existência de escola, oficinas ou cursos na área cultural mantidos pelo poder público municipal: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 3.1.1 a 3.14.1 do Bloco 12 da Munic (variáveis ímpares entre A259 a A285 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 14 pontos.

• **AC04** – Existência de projeto de implementação de turismo cultural na administração municipal: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 4, 4.1, 5.1, 5.2, 5.3 e 5.4 do Bloco 12 da Munic (variáveis A286, A287, A288, A289, A290 e A291 no banco de dados da Munic). Foram associados os seguintes valores para as respostas ao questionário:

- Não há projeto de turismo cultural (questão 4, item 2): 0 ponto;
- Há projeto de turismo cultural gerido somente pela iniciativa privada (questão 4, item 1 e questão 5.3): 1 ponto;
- Há projeto de turismo cultural gerido pelo setor público municipal em fase

de implantação (questão 4, item 1, questão 4.1, item 1 e questões 5.1 ou 5.2, ou 5.4): 2 pontos;

- Há projeto de turismo cultural gerido pelo setor público municipal em execução (questão 4, item 1, questão 4.1, item 2 e questões 5.1 ou 5.2, ou 5.4): 3 pontos.

Essa variável busca diferenciar projetos diretamente geridos pelo poder público daqueles de iniciativa privada (uma vez que estes possivelmente dependem menos da ação municipal), bem como aqueles em execução efetiva daqueles que ainda se encontram em fase de implementação.

• **AC05** – Concursos culturais mantidos, patrocinados ou financiados pela administração municipal: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 7.1.1 a 7.1.9 do Bloco 12 da Munic (variáveis ímpares entre A297 e A313 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 9 pontos.

Nessa variável, bem como nas que se seguem, também foi adotado o princípio de valorização da diversidade cultural, segundo o qual quanto maior o número de modalidades culturais apoiadas, maior a pontuação do município.

• **AC06** – Festivais ou mostras culturais mantidos, patrocinados ou financiados pela administração municipal: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 7.2.1 a 7.2.8 do Bloco 12 da Munic (variáveis ímpares entre A315 e A329 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 8 pontos.

• **AC07** – Feiras culturais mantidas, patrocinadas ou financiadas pela administração municipal: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões

7.3.1 a 7.3.5 do Bloco 12 da Munic (variáveis ímpares entre A331 e A339 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 5 pontos.

- **AC08** – Exposições culturais mantidas, patrocinadas ou financiadas pela administração municipal: para a obtenção dessa variável foram utilizadas as Questões 7.4.1 a 7.4.6 do Bloco 12 da Munic (variáveis ímpares entre A341 e A351 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 6 pontos.

- **AC09** – Financiamento ou patrocínio de atividades culturais pela administração municipal nos últimos dois anos: para a obtenção da variável foram utilizadas as Questões 8.1 a 8.6 do Bloco 12 da Munic (variáveis pares entre A352 e A362 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 6 pontos.

- **AC10** – Existência de grupos culturais mantidos pela administração municipal com, no mínimo, dois anos de atuação: para a obtenção dessa variável foram utilizadas as Questões 9.1.1 a 9.17.1 do Bloco 12 da Munic (variáveis pares entre A364 e A396 no banco de dados da Munic). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 17 pontos.

- **AC11** – Existência de equipamentos culturais mantidos pela administração municipal: para a obtenção dessa variável foram utilizadas as Questões 1.1.2 a 1.5.2 do Bloco 14 da Munic (variáveis A426, A429, A433, A436 e A439³). Foi atribuído 1 ponto para cada modalidade oferecida. Cada município pode somar até 5 pontos.

Resultados obtidos

Pesos das variáveis nos subíndices

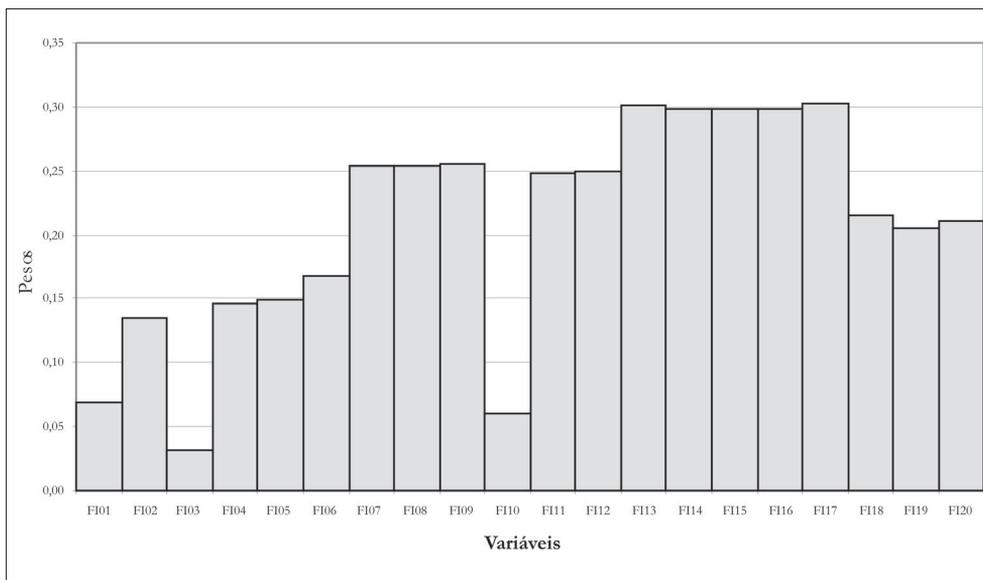
Os pesos para a formação de cada subíndice e para o índice geral foram obtidos de acordo com os procedimentos descritos na seção de metodologia. Os pesos calculados para o Subíndice de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática estão descritos no Gráfico 1. O grau de explicação do subíndice em relação à variância das 20 variáveis utilizadas é de 32,9%.

No Subíndice de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática, ocorre uma gradação nos pesos das variáveis a qual permitiria a sua separação por grupos. Do grupo de variáveis mais influentes fazem parte FI13, FI14, FI15, FI16 e FI17, cujos pesos oscilam próximos a 0,3. Essas variáveis são relacionadas com os Conselhos de Defesa do Patrimônio e indicam que instauração de melhorias no funcionamento desses conselhos poderiam aprimorar substancialmente o subíndice.

O segundo grupo de variáveis, cujos pesos flutuam em torno de 0,25, é formado por FI07, FI08, FI09, FI11 e FI12. A maioria das variáveis é relacionada com o Conselho Municipal de Cultura. Por fim, o grupo de menor peso abrange as demais variáveis que têm menos influência na determinação do subíndice.

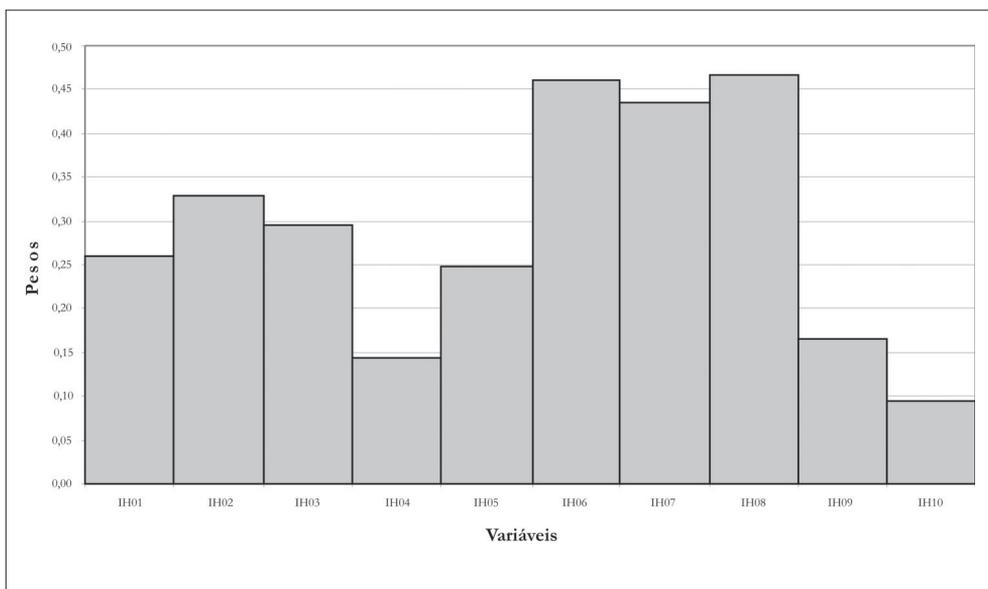
O Gráfico 2 mostra os pesos calculados para o Subíndice de Infraestrutura e Recursos Humanos. A variância deste subíndice reflete 30% da variância das variáveis envolvidas no seu cálculo.

Pode-se observar que as variáveis IH06, IH07 e IH08 são as mais influentes na determinação do subíndice, com pesos superiores a 0,55. Essas variáveis são todas relativas a recursos humanos, fato indicativo de que a presença de



Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 1: Pesos atribuídos às variáveis no cálculo do Subíndice de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática



Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 2: Pesos atribuídos às variáveis no cálculo do Subíndice de Infraestrutura e Recursos Humanos

pessoal atuando na área cultural é o que diferencia os municípios segundo este subíndice. A variável IH09 (despesa em cultura ajustada pela população) também é significativa na ponderação, embora seu peso seja substancialmente inferior àqueles associados às variáveis do primeiro grupo.

As outras variáveis utilizadas na construção do subíndice tiveram pesos pequenos, chegando, no caso de IH03 (existência e qualidade da conexão de internet), a atingir um valor negativo, embora muito pequeno (-0,01). Esse peso, que não é significativamente diferente de zero, talvez se deva ao fato de 70% dos municípios já possuírem internet banda larga, o que denotaria baixo poder de discriminação da variável.

De qualquer maneira, as variáveis de baixo peso são todas relacionadas à

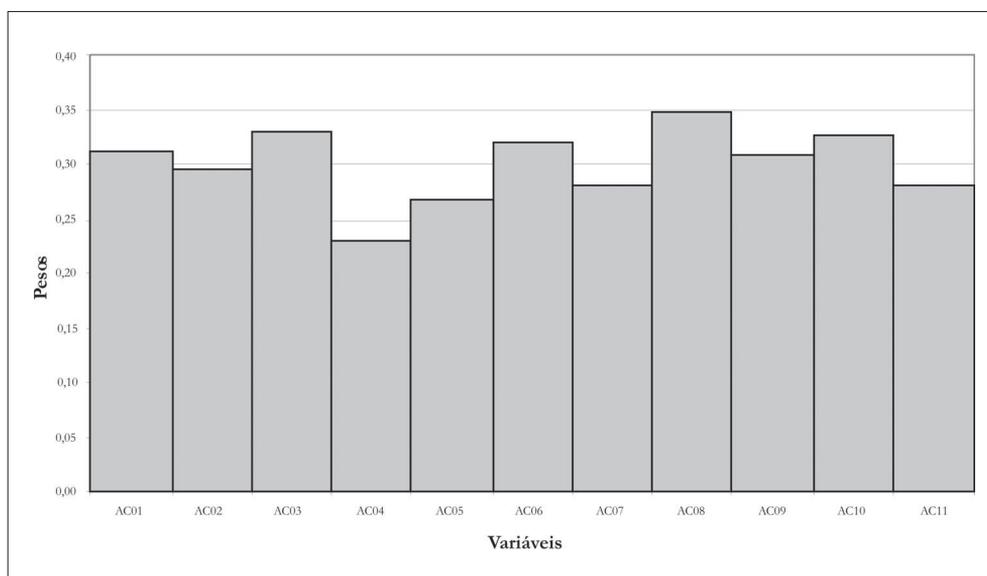
infraestrutura material do órgão municipal de cultura, atestando que não são fatores desse tipo que diferenciam os municípios de acordo com esse subíndice.

O Gráfico 3 descreve os pesos calculados para a construção do Subíndice de Ação Cultural. O poder explicativo desse subíndice, em relação à variância conjunta das 11 variáveis utilizadas na sua construção, é de 43,7%.

Os pesos desse subíndice são distribuídos de forma bastante homogênea, ficando sua variação restrita entre um mínimo de 0,229 (AC04) a 0,348 (AC08). Tal fato indica que todas as variáveis utilizadas têm influência semelhante no índice.

Rankings segundo os subíndices

A Tabela 1 apresenta os dez melhores municípios de acordo com o Subíndice



Fonte: Elaboração do autor

Gráfico 3: Pesos atribuídos às variáveis no cálculo do Subíndice de Ação Cultural

de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática aqui desenvolvido.

Como se pode observar, a maioria dos municípios localiza-se nas regiões Sul e Sudeste. O município de Natividade (TO) foi o único entre os dez primeiros, segundo esse índice, que fica fora de tais regiões. A título de ilustração, a Tabela 2 é apresentada. Ela compara os atributos do município de Natividade (TO) com os da cidade do Rio de Janeiro (RJ) e ajuda a explicar por que o primeiro município entra no *ranking* dos dez melhores e o segundo, não.

Em termos de unidades federativas⁴, o Distrito Federal possui o melhor desempenho nesse índice, seguido por Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Ceará. Deve-se destacar o Estado de Minas Gerais, no qual aproximadamente 70% dos municípios estão acima da média

nacional em relação ao fortalecimento institucional na gestão de cultura.

A Tabela 3 apresenta a classificação dos municípios segundo o Subíndice de Infraestrutura e Recursos Humanos. Como já mencionado, esse subíndice é fortemente influenciado pela disponibilidade de recursos humanos no órgão gestor de cultura.

As melhores médias entre as unidades federativas foram obtidas, respectivamente, pelo Distrito Federal, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e São Paulo. Vale a pena também destacar os estados do Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Rondônia, Paraná e Bahia, que, apesar de não fazerem parte do grupo com as melhores médias, possuem mais de 50% dos seus municípios com valores acima da média nacional para o índice.

Tabela 1: Municípios com os maiores valores no Subíndice de Fortalecimento Institucional e Gestão Democrática

Código IBGE	UF	Município	Índice FI
430510	RS	Caxias do Sul	212,35
410430	PR	Campo Mourão	209,59
411990	PR	Ponta Grossa	208,83
350380	SP	Artur Nogueira	200,16
350950	SP	Campinas	198,83
35 4780	SP	Santo André	198,37
420820	SC	Itajaí	196,23
315180	MG	Poços de Caldas	195,84
171420	TO	Natividade	195,20
352240	SP	Itapeva	193,72

Fonte: Elaboração do autor

**Tabela 2: Comparação dos atributos dos municípios
Natividade – TO x Rio de Janeiro – RJ**

Variável	Natividade - TO	Rio de Janeiro - RJ
Característica do órgão municipal gestor de cultura	Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	Secretaria municipal exclusiva
Existência de política municipal de cultura	Sim	Não
Adesão do município ao Sistema Nacional de Cultura	Sim	Não
Participação em consórcios intermunicipais de cultura	Não	Não
Existência, estado e elaboração do Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura	Em execução	Não existe
Participação social na elaboração do Plano Municipal ou Intermunicipal de Cultura	Sim	-
Existência e aplicação de Lei Municipal de fomento à cultura	Não	Sim
Existência de Lei Municipal de proteção ao patrimônio histórico	Sim	Sim
Existência e periodicidade dos encontros do Conselho Municipal de Cultura	Sim. Encontros mensais.	Não
Estrutura do Conselho Municipal de Cultura	Conselho paritário	Não
Escolha dos participantes do Conselho Municipal de Cultura advindos da sociedade civil	Indicação: poder público e sociedade civil	Não
Diversificação da representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Cultura	Representantes de sete setores	Não
Diversificação das atribuições do Conselho Municipal de Cultura	11 atribuições.	Não
Existência e periodicidade dos encontros do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	Sim. Encontros mensais	Sim. Encontros mensais.
Estrutura do Conselho de Preservação do Patrimônio	Conselho paritário	Conselho paritário
Escolha dos participantes do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio advindos da sociedade civil	Indicação: poder público e sociedade civil	Indicação pelo poder público
Diversificação da representação da sociedade civil no Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	Representantes de três setores	Representantes de dois setores
Diversificação das atribuições do Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio	10 atribuições	7 atribuições
Existência e exclusividade do Fundo Municipal de Cultura	Fundo exclusivo para a Cultura	Não
Administração do Fundo Municipal de Cultura	Colegiado com participação da sociedade civil	Não
A seleção de projetos a serem financiados pelo Fundo Municipal de Cultura inclui concursos ou editais públicos	Sim	Não

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 3: Municípios com os maiores valores no Subíndice de Infraestrutura e Recursos Humanos

Código IBGE	UF	Município	Índice IH
330452	RJ	Rio das Ostras	195,14
330130	RJ	Casimiro de Abreu	190,25
354140	SP	Presidente Prudente	189,07
313190	MG	Itabirito	185,60
410370	PR	Cambé	181,87
330240	RJ	Macaé	181,38
354850	SP	Santos	181,22
330010	RJ	Angra dos Reis	179,66
410430	PR	Campo Mourão	179,46
355070	SP	São Sebastião	178,34

Fonte: Elaboração do autor

A Tabela 4 mostra os dez melhores municípios segundo o Subíndice de Ação Cultural. Recife lidera o *ranking* sendo, no entanto, o único município nordestino a fazer parte do grupo dos dez melhores, que é dominado por cidades paulistas (4), paranaenses (3) e gaúchas (2).

É interessante notar que São Paulo, Paraná e Rio Grande do Sul possuem um padrão municipal muito concentrado no concernente à ação cultural. Isso pode ser observado a partir do fato de que, apesar de contarem com muitos municípios na lista dos dez mais, as suas médias estaduais não constam entre as cinco mais altas, que são aquelas referentes às unidades federativas do Distrito Federal, Rio de Janeiro, Ceará, Espírito Santo e Pernambuco.

A Tabela 5 apresenta os dez municípios com os maiores valores no Índice Municipal de Gestão Cultural completo. Como ressaltado anteriormente, este índice foi

obtido a partir da média aritmética dos outros índices padronizados.

A classificação é dominada por cidades de porte médio ou grande e aparecem apenas duas capitais: Recife e São Paulo. Outro ponto de destaque é que existe apenas um representante de fora das regiões Sul e Sudeste nessa classificação: a cidade de Recife.

Aplicações do índice e conclusões

A existência de um índice de gestão, como o IGMC, pode auxiliar a administração cultural dos municípios brasileiros em diversos aspectos. O primeiro deles diz respeito ao acompanhamento puro e simples da evolução do indicador com fins de acompanhamento dos resultados. Esse acompanhamento poderia dar pistas não só da efetividade das políticas municipais, mas também daquelas mais abrangentes de cunho federal ou estadual.

Tabela 4: Municípios com os maiores valores no Subíndice de Ação Cultural

Código IBGE	UF	Município	AC Index
261160	PE	Recife	192,36
430210	RS	Bento Gonçalves	186,88
410690	PR	Curitiba	182,08
354980	SP	São José do Rio Preto	180,51
431740	RS	Santiago	180,06
411370	PR	Londrina	179,86
355030	SP	São Paulo	178,89
411990	PR	Ponta Grossa	178,79
354890	SP	São Carlos	177,70
354870	SP	São Bernardo do Campo	176,92

Fonte: Elaboração do autor

Tabela 5: Municípios com os maiores valores no Índice Municipal de Gestão Cultural

Código IBGE	UF	Município	IMGC
430510	RS	Caxias do Sul	179,51
354850	SP	Santos	179,40
410430	PR	Campo Mourão	179,16
261160	PE	Recife	172,86
411990	PR	Ponta Grossa	172,17
420910	SC	Joinville	172,11
355030	SP	São Paulo	169,34
354140	SP	Presidente Prudente	168,96
420820	SC	Itajaí	168,55
411370	PR	Londrina	167,89

Fonte: Elaboração do autor

A análise dos resultados individuais pode dar ensejo a recomendações específicas sobre quais políticas poderiam melhorar a gestão cultural de determinado município. Dessa forma, o IGMC poderia ser utilizado *a priori* para avaliar a eficiência de determinada ação.

Assim, um sistema de diagnóstico da gestão cultural poderia ser desenvolvido com base no índice. Seu princípio de funcionamento seria o seguinte: dada a situação da gestão cultural de um determinado município, avaliada pela magnitude do IGMC, as ações teriam maior impacto na evolução do índice.

Também poder-se-iam ponderar tais ações pela dificuldade de execução, tomando-se como parâmetro a frequência das já

implementadas em municípios comparáveis, sendo que tal comparabilidade poderia ser definida por diversas variáveis (faixa de população, região geográfica etc.) escolhidas pelo próprio gestor municipal, ou pelo analista que estiver utilizando o sistema.

Essas são apenas algumas das aplicações possíveis, as quais não descartam tantas outras a serem ainda planejadas. O mais importante é que um índice como o IGMC não seja apenas encarado como ferramenta para a criação de *rankings*, mas sim um instrumento que pode ser muito útil no desenvolvimento da gestão e da própria cultura nacional.

(Artigo recebido em agosto de 2009. Versão final em setembro de 2009).

Notas

¹ Suponha que haja dois valores $a_1 = 1$ metro e $a_2 = 2$ metros. Então a média entre eles é $\bar{a} = 1,5$ metros e a sua variância, $\text{Var}(a) = 0,25$ metros ao quadrado. Se esta variável for medida em centímetros, ter-se-ia, $a_1 = 100$ cm e $a_2 = 200$ cm, $\bar{a} = 150$ cm e $\text{Var}(a) = 2.500$ cm ao quadrado.

² Foi detectada uma incorreção na base da Munic para este item. Onde lá se lê “de 3 a mais de 10”, dever-se-ia ler “de 3 a 6”.

³ Os dados obtidos a partir do CD da Munic apresentam erros quanto aos rótulos de algumas variáveis. Por exemplo, as variáveis apresentadas na planilha “Dicionário” da publicação com os rótulos A432, A435 e A438 encontram-se na planilha “Equipamentos” sob os rótulos A433, A436 e A439, respectivamente. Para efeitos deste artigo foram utilizados os rótulos do banco de dados encontrado na planilha “Equipamentos”.

⁴ Os desempenhos das UF foram calculados a partir da média simples dos municípios.

Referências bibliográficas

BRASIL. *Plano nacional de cultura – Diretrizes gerais*. Ministério da Cultura, 2ª edição, Brasília, 2008.

DUNTEMAN, G.H. *Principal component analysis*. Sage Publications, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros – Cultura 2006*. Rio de Janeiro, 2007.

JACKSON, J.E. *A User's guide to principal components*. Wiley Series in Probability and Statistics. 2003.

MINGOTTI, S.A. *Análise de dados através de métodos de estatística multivariada: uma abordagem aplicada*. Editora UFMG, 1ª reimpressão, Belo Horizonte, 2007.

SILVA, F.A.B., ARAÚJO, H.E., CARVALHO, A.X.Y., DINIZ, B.P.C, VAZ, F.M., SILVEIRA, F.G. e CAMARGO, R.S. *Índice municipal de desenvolvimento cultural – Idcult-M*. Ipea, Brasília, 2008.

SILVA, F.A.B., ARAÚJO, H.E., SOUZA, A.L. *Emprego formal no setor cultural – 1994-2002*. Ipea, Texto para Discussão n. 1276. Brasília - DF. 2007.

Resumo – Resumen – Abstract

Índice de Gestão Municipal em Cultura

Rogério Boueri

O objetivo deste trabalho é o de construir um índice de gestão municipal em cultura, com o potencial de servir de balizador para as ações na área, promovidas nas esferas municipal, estadual e federal.

Para tanto, são utilizados dados do “Perfil dos Municípios Brasileiros – Cultura 2006”, publicado pelo IBGE, o qual dispõe de informações de 5.562 municípios sobre cultura e gestão cultural. As respostas foram tabuladas e combinadas de forma a produzir variáveis específicas para a construção do índice.

O método utilizado para a elaboração do Índice de Gestão Municipal em Cultura (IGMC) foi o de análise de componentes principais, que permite à própria amostra definir os pesos que cada variável exercerá na computação do índice final. Além do IGMC geral, foram utilizados no processo três subíndices, cada um deles procurando refletir um aspecto específico da gestão municipal em cultura, a saber: fortalecimento institucional e gestão democrática, infraestrutura e recursos humanos, e ação cultural.

Os resultados obtidos permitem diversos tipos de comparações intermunicipais e regionais, bem como a prescrição de ações locais na área de gestão que visem à melhoria da administração cultural dos municípios.

Palavras-chave: gestão cultural, gestão municipal, análise de componentes principais.

Índice de Gerencia Municipal en Cultura

Rogério Boueri

El objetivo de este trabajo es construir un índice de la gerencia municipal en cultura, con el potencial de servir de guía para las acciones en esta área para las municipalidades cuanto para las provincias y para el gobierno federal.

Son utilizados con este objetivo, los datos del “Perfil de las Ciudades Brasileñas – Cultura 2006”, publicados por el Instituto Brasileño de Geografía e Estadística – IBGE, que hace uso de las respuestas de 5.562 ciudades sobre cultura y gerencia cultural. Las respuestas habían sido tabuladas y combinadas de forma a producir variables específicas para la construcción del índice.

El método usado para la construcción del Índice de Gerencia Municipal en Cultura (IGMC) fue el análisis de componentes principales, que permite que la propia muestra defina los pesos que cada una de las variables ejercerán en el cómputo del índice final. En adición al IGMC general, también tres subíndices fueron computados en el proceso, cada uno de ellos buscando reflejar un aspecto específico de la gerencia municipal en cultura, a saber: fortalecimiento de las instituciones, infraestructura y recursos materiales y acción cultural.

Los resultados conseguidos permiten diversos tipos de comparaciones Inter-municipales y Inter-regionales, así como la prescripción de acciones locales en el área de la gerencia cultural que tienen como objetivo la mejora de la administración cultural de las ciudades.

Palabras clave: gerencia cultural, gerencia de las municipalidades, análisis de componentes principales.

Municipal Index of Culture Management

Rogério Boueri

In this article it is described the formulation of an index of cultural management for the Brazilian municipalities, which may be utilized as a guide for policy not only by municipal authorities, but also for their state and federal counterparts.

Principal Component Analysis (PCA) was used to build such index, which was named as Municipal Index of Culture Management (IGMC). PCA allows that the weights attached to each variable of the index must be chosen accordingly the values contained in the sample itself, thus reducing the level of arbitrariness. Beyond the general IGMC, three sub indexes were also formulated, each one seeking to reflect one distinct aspect of the municipal management: the sub index of Institutional Enhancement and Democratic Management, the sub index of Infrastructure and Human Resources and the sub index of Cultural Action.

The obtained results allow multiples comparisons among municipalities, states and regions, as well as, the prescription of local policies that aims to enhance the cultural management at the municipal level.

Keywords: Cultural management, municipal management, principal components analysis.

Rogério Boueri

Professor da Universidade Católica de Brasília e economista do Ipea. Contato: rogério.boueri@ipea.gov.br



Mensuração de desempenho em organizações públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino e Rômulo Campos dos Reis Júnior

Introdução

Este artigo apresenta estudo de caso da implantação de um modelo de mensuração de desempenho na administração pública brasileira. Como observado em outros países da América Latina e em outras economias em desenvolvimento, a gestão de entidades públicas no Brasil passa por um movimento de aprimoramento, que foi iniciado com a consolidação da democracia (no final dos anos 1980) e o controle do processo inflacionário (no final dos anos 1990).

Seja em organizações públicas ou privadas, modelos de mensuração de desempenho são utilizados como forma de promover alinhamento do comportamento individual à estratégia da organização (EPSTEIN; MANZONI, 1997). Esse alinhamento é composto por melhoria da tomada de decisão e por geração de incentivos – na terminologia de Sprinkle (2003) –, facilitando e influenciando decisões, respectivamente. Tais modelos são compostos por indicadores de desempenho e relações de causa e efeito. Os indicadores sinalizam em que grau

as diversas equipes e áreas estão aproximando-se de uma condição de desempenho desejada, nas mais diversas dimensões, por exemplo: montante arrecadado, fiscalizações executadas, autos de infração lavrados. Tais indicadores, geralmente associados entre si por meio de relações de causa e efeito, sugerem uma expectativa aos gestores de que, adotando-se curso de ação dentro das relações causais sugeridas, os indicadores finais serão alcançados com maior probabilidade e intensidade. Assim, essas associações causais entre decisões e resultados esperados dão suporte ao desenvolvimento, comunicação e execução das estratégias da organização (MALINA; SELTO, 2004). Para alinhar as escolhas individuais de gerentes e demais participantes com os objetivos da organização, os indicadores são ligados ao processo orçamentário e sobre esses são estabelecidas metas, utilizadas não só para fins de decisão da fase de avaliação, mas também com a finalidade de gerar incentivos às equipes. Dessa forma, surge a tendência das equipes gerenciarem as metas, criando folgas orçamentárias, ou seja, estabelecendo metas mais fáceis de atingir e que possam acomodar incertezas geradas por contingências futuras (MERCHANT, 1985). Tais metas podem ser estabelecidas de forma negociada ou imposta pela alta gerência. A participação na definição das metas acresce a motivação e o comprometimento das equipes, se comparada à condição de metas impostas pela supervisão (BROWNELL, 1982).

Outros efeitos que afetam o processo são a dispersão dos esquemas de pagamento e a força das relações causais. Esquemas de bonificação baseados em esforços da equipe dispersam incentivos, na medida em que dissociam esforço individual do resultado da equipe, a qual

serve como base para o bônus (WIDENER, 2006). O comprometimento com a meta também depende do quanto os gestores confiam nas relações causais presentes nos indicadores, chamadas de “força das relações” (WEBB, 2004). Em estudo na estrutura de incentivos e orçamento de uma empresa de distribuição de energia elétrica, Aquino et al (2008) encontraram que a dispersão do esquema de pagamento modera o impacto da incerteza na criação de folga orçamentária, mas não encontraram o mesmo efeito para a força das relações causais.

Na iniciativa privada, essa forma de alinhamento é usada largamente e está intimamente ligada à administração contemporânea. O movimento do *New Public Management*, iniciado na década de 1980, defende a adesão das entidades públicas a uma maior orientação de mercado e busca por eficiência na gestão de custos. Nesse sentido a adoção de modelos de desempenho vem crescendo na administração pública em função da demanda de melhorias efetivas nos serviços públicos. Tais modelos parecem ter papel importante na promoção do alcance das metas de uma organização, o que depende da implantação e da comunicação da estratégia, além de um conjunto compreensível de medidas de desempenho ligadas à estratégia e aos resultados da organização (em uma relação de causalidade). É desejável que as medidas de desempenho sejam relacionadas às ações dos gerentes, que se configurem em metas desafiadoras (contudo atingíveis), e que sejam, ainda, relacionadas com recompensas significativas (BROWNELL, 1982; MALINA; SELTO, 2001; MALINA; SELTO, 2004). Espera-se que o uso efetivo desses modelos, mais que simples esforço de monitoramento, atue como gerador de incentivos a ações mais eficientes.

Embora a adoção de modelos de mensuração de desempenho nas organizações públicas seja comum, muitos desafios ainda existem. Esses modelos estão sendo utilizados extensivamente para fornecer informações a gabinetes de planejamento e de orçamento, embora com poucos resultados práticos tanto em decisões estratégicas quanto para incentivo de projetos, o que é afetado por questões políticas (AMMONS; RIVENBARK, 2008).

Estudos recentes vêm mostrando que têm mostrado que, em muitos países, esforços significativos têm sido feitos por diversas instâncias na administração pública para medir os resultados de suas decisões e diminuir a discricionariedade no processo orçamentário (CAIDEN, 1998). Entre esses esforços está o uso de indicadores de desempenho em associação com o orçamento, como ocorre nos Estados Unidos (MELKERS; WILLOUGHBY, 2005), no Reino Unido (JAMES, 2004) e atualmente no Brasil, tanto na esfera federal, como o uso do conceito de “mapa estratégico” pelo Tribunal de Contas da União, quanto nas esferas estadual e municipal. A partir de 2007, os estados de São Paulo, Pernambuco e Rio de Janeiro adotaram o uso de indicadores para acompanhamento das ações de reorganização de processos, revisão de despesas e coordenação de investimentos no estado, a exemplo das cidades de Porto Alegre, Curitiba e Sorocaba (PADUAN, 2009).

No sentido de compreender a adoção desses modelos em diversos países, devem ser consideradas as suas diferenças institucionais. Na literatura de contabilidade gerencial, estudos mostram que as métricas de mensuração de desempenho, assim como os mecanismos de coordenação empregados para geração de informação voltada à decisão e promoção de incentivos, sofrem a influência do ambiente institucional na sua

adoção, adaptação e evolução (SCAPENS, 1994). Essa influência institucional pode vir das instituições formais (como a legislação de um país) ou mesmo das informais (como a cultura).

Neste estudo, analisamos a implantação de um modelo de desempenho na Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz)¹ e sua relação com a remuneração variável (prêmio de produtividade e eficiência) dos funcionários

“O movimento do New Public Management defende a adesão das entidades públicas a uma maior orientação de mercado e busca por eficiência na gestão de cursos.”

alocados nessa secretaria; a qual, segundo o Decreto Estadual 37.297 de 1997, é responsável pela arrecadação e fiscalização dos tributos estaduais e pelas funções tradicionais de contabilidade estadual, de controle interno e de gerenciamento das despesas.

O estudo de campo partiu de uma abordagem exploratória e descritiva, baseado em análise documental e

entrevistas em profundidade com funcionários públicos lotados na Sefaz. A contribuição do uso de estudos de campo nessa fase da pesquisa está no ganho de riqueza de detalhes do fenômeno, gerando maior entendimento das práticas correntes (HUMPHREY; SCAPENS, 1996). Na condução das entrevistas, a triangulação de evidências foi feita em parte com o informante-chave, um dos autores, o qual trabalha na organização como agente fiscal desde 1994.

De forma breve, o modelo de desempenho da Sefaz começou a ser implantado em 1997, a partir de discussões sobre planejamento estratégico. Como uma resposta à falta de motivação dos funcionários, em 2003 foi iniciada a implantação do sistema de incentivos. Estes incentivos incluem prêmios por desempenho de equipes, eventuais promoções a cargos decisórios (e consequentes adicionais salariais) e reconhecimento da capacidade gerencial. A análise da série anualizada de indicadores consolidados dá evidências de que os funcionários da Sefaz têm atingido, em média, 90% das metas estabelecidas. Isso sugere a existência de folgas orçamentárias e, portanto, de baixo incentivo à eficiência. Apesar dos resultados deste estudo não serem diretamente generalizáveis a outras organizações públicas, o estudo aponta que as variáveis relevantes à dinâmica organizacional, de decisão e incentivos em organizações privadas, também ocorrem em organizações públicas.

Além desta introdução, o presente artigo está estruturado da seguinte forma. Inicialmente é apresentada breve literatura sobre modelos de mensuração de desempenho para administração pública. Em seguida, descreve-se o modelo de mensuração de desempenho na Sefaz e são demonstradas as evidências coletadas no caso. Finalmente,

são apresentadas as considerações finais, bem como sugestões de problemas para pesquisas futuras.

Mensuração de desempenho na administração pública

Da mesma forma que os estudos para organizações privadas, alguns estudos mostram que a administração pública tem a expectativa de que a remuneração variada afete o comprometimento dos funcionários e direcione escolhas. Melkers e Willoughby (2005) apresentam evidências de que muitos estados norte-americanos definiram prêmios (ou sanções) relacionados com o atingimento (ou não) de metas especificadas em seus modelos de desempenho, sendo os prêmios mais frequentes do que as sanções.

Tais prêmios, no caso dos estados norte-americanos, existem tanto no nível departamental quanto no nível individual. Em nível departamental os prêmios são distribuídos pelo reconhecimento do trabalho (em 27% das cidades e 23% dos distritos)² e pelo uso discricionário de recursos extras (em 13% das cidades e dos distritos). Já no nível individual os prêmios contemplam cerimônias de premiação (em 23% das cidades e 22% dos distritos) e pagamento pecuniário individual pelo desempenho (em 17% das cidades e 23% dos distritos). Essa divisão, parte dos prêmios associados a equipes e ao desempenho individual, também é encontrada na administração privada, a qual demonstra que quanto mais associado a equipes mais disperso é o incentivo gerado, por problemas de ruídos na identificação do esforço individual colocado no trabalho (WIDENER, 2006).

O estudo ainda identificou que o uso da informação de orçamento é baixo tanto no processo decisório (na redução de serviços

ineficazes ou eliminação de serviços duplicados) quanto na melhoria da cooperação ou coordenação com o governo externo. Essas descobertas convergem para os resultados encontrados por Willoughby (2004), sugerindo que o orçamento está mais associado ao alinhamento das perspectivas dos agentes e à redução do risco moral do que ao processo decisório. Assim, o uso de indicadores de desempenho é mais relevante durante o fechamento do orçamento (*ex ante*) do que no uso para análise do desempenho efetivo (*ex post*) (MELKERS; WILLOUGHBY, 2005; JORDAN; HACKBART, 1999).

Em seu estudo, Willoughby (2004) também levantou importante aspecto que distingue a administração privada da pública; nesta última, o orçamento é influenciado por fatores políticos. De maneira similar, Bourdeaux (2006) demonstrou que o desenho institucional influencia a aplicação do orçamento, tanto na efetiva ação do Legislativo como agente do processo quanto no monitoramento orçamentário.

Ainda em relação ao uso dos indicadores de desempenho para decisão, James (2004), no caso do Serviço Público do Tesouro Britânico, identificou que, apesar de a função de monitoramento ter melhorado com o uso de indicadores de desempenho, estes criavam uma impressão limitada e desorientadora de análise do progresso, pois desviavam a atenção para as metas mais valorizadas no modelo. Resultados similares foram encontrados em experimentos com julgamento de avaliação de desempenho para administração privada (ITTNER et al., 2003).

A gestão de desempenho na Sefaz

O modelo atualmente em uso na Sefaz é resultado de três movimentos distintos: a implantação do processo formal de

planejamento estratégico, a abertura institucional-legal para uso de remuneração variável na secretaria e a criação da carreira de Agentes Fiscais do Tesouro do Estado, que se unificou das duas antigas carreiras da Sefaz, ambas de nível superior.

As primeiras iniciativas de implementação de um planejamento estratégico estruturado na Secretaria datam de 1997, com a introdução do gerenciamento pela Qualidade Total. Consultorias externas introduziram no processo de gestão o uso de ferramentas e rotinas de qualidade, assim como o uso de metas. No mesmo ano, por meio de uma lei estadual, o governador foi autorizado a remunerar os funcionários ativos adicionalmente por meio de parcelas variáveis, pagas a cada funcionário segundo o desempenho da secretaria no trimestre, mas não incorporável ao salário (Sefaz, 2008). Essa remuneração, atualmente denominada de “Prêmio de Produtividade e Eficiência”, foi implantada decorridos oito anos da sua permissão.

Em seguida, a nova administração da Sefaz, de 1999-2002, implantou, aliado ao já existente processo baseado em metas de qualidade total, o processo formal de planejamento estratégico baseado em indicadores. Finalmente, a equipe diretiva para o período 2003-2006, formada por 18 pessoas (incluindo secretário, secretário substituto, seus assessores, diretores de departamento e supervisores), ampliou o entendimento dos propósitos específicos que toda secretaria deveria perseguir. Nessa ocasião foram estabelecidos ao todo 32 propósitos específicos. Ao fazer isso, o modelo de planejamento migrou do tradicional foco de poucos indicadores para um modelo multi-indicadores (atualmente cerca de 180 indicadores distribuídos nos 32 propósitos citados), similar ao

conceito de indicadores balanceados, financeiros e não financeiros. Essa diretoria considerou como motivos para a ampliação de indicadores a falta de motivação de funcionários, a implantação incompleta do ciclo gerencial, as dificuldades de aplicação do planejamento global às divisões e seções e a falta de comprometimento da média gerência.³ Para a implantação do processo de planejamento formal a diretoria intensificou treinamento em práticas de gestão para alta direção e gerência média, desenvolvimento e formação de equipes, formalização e padronização do processo de planejamento e introdução da remuneração variável – já sustentada institucionalmente (SEVERO, 2006). Hierarquicamente, a formalização da estrutura de planejamento foi feita pela criação do cargo “Assessor de Planejamento” para cada direção de departamento, estando esses assessores reunidos em um comitê interdepartamental, sob coordenação da Sudesq.⁴

O estabelecimento de metas no processo de planejamento é compartilhado e negociado entre supervisor e equipe, como tratado em Brownell (1982). O ciclo do planejamento segue o ano civil e é disparado pela equipe diretiva, que propõe propósitos específicos desdobrados dos propósitos gerais, estabelecidos pelo Governo do Estado e norteados pela Missão e Visão da Sefaz. A média e a baixa gerência fazem sugestões sobre ações específicas, as quais retornam para validação da equipe diretiva. Uma nova rodada é conduzida pelas média e baixa gerências, para que sejam definidos os objetivos, metas, ações e etapas que têm por finalidade prover os meios de alcançar cada propósito específico. Essas metas são validadas finalmente pela equipe diretiva.

O processo de planejamento é suportado por um sistema de informações. A atualização do status de consecução das metas em cada indicador é responsabilidade de cerca de 200 funcionários, dos 1.800 de carreira da secretaria. Cada indicador recebe uma avaliação do próprio funcionário responsável e do supervisor desse indicador. Caso a avaliação do grau de consecução da meta do indicador no período seja diferente entre a feita pelo funcionário responsável e seu supervisor, tal divergência fica apontada no sistema para ser analisada pela equipe diretiva. Os dados são agregados pelo sistema e utilizados pela equipe diretiva para acompanhar o desempenho geral da secretaria.

A atribuição mensal de pontos no sistema de premiação da Sefaz é proporcional ao alcance das metas dos 180 indicadores no mês. A remuneração variável dos funcionários da secretaria é uma parcela paga no trimestre, igual para todos os funcionários dentro de uma mesma classe funcional, a saber: Agentes Fiscais do Tesouro do Estado e Técnicos do Tesouro do Estado (Sefaz, 2008, art. 9-A). Essa remuneração é denominada “Prêmio Produtividade” e foi implantada em 2005.

O montante do prêmio a ser distribuído em parcelas iguais na classe funcional é uma porcentagem do montante da arrecadação estadual. Os agentes fiscais do Tesouro do Estado dividem um prêmio de 0,00000001665% do montante total arrecadado, enquanto os técnicos do Tesouro do Estado dividem 0,00000000753% do mesmo montante. Tais percentuais podem ser alterados pelo governador (e o são com frequência), com a finalidade de implantar planos fiscais especiais de governo.

Desde que a remuneração variável passou a ser associada ao planejamento estratégico, os funcionários percebem que

o trabalho está mais focado e que os resultados estão melhores do que antes. Essa última observação é coerente com os dados apresentados por Melkers e Willoughby (2005, p. 188). Esse resultado pode ser efeito de maior atenção dirigida aos indicadores associados à pontuação para fins de remuneração variada ou de maior estruturação e melhor comunicação da estratégia global.

Incentivos e folgas orçamentárias

Entre os diversos tipos de incentivos presentes em organizações, os pecuniários de curto prazo e as promoções, por meio de mobilidade vertical ou horizontal, são os que mais afetam positivamente a ação de indivíduos (BESANKO, 2007). Evitar punições como demissão também afetaria o grau com que um funcionário coloca esforço, físico ou intelectual, em uma atividade. Contudo, esse último é menos efetivo para funcionários da administração pública pelas características de seu contrato de trabalho.

No caso da Sefaz, mobilidade vertical implica acréscimo salarial temporário por indicação a funções específicas, além do cargo ocupado. Assim, a probabilidade de ser recomendado a essas posições pode atuar como incentivo ao desempenho, na medida em que o agente deseja sinalizar competência.

Outro tipo de mobilidade, a horizontal, está mais associada à adequação de natureza de atividade ao desejo ou vocação particular do funcionário. Com base em entrevistas, não foi observado influência do prêmio de produtividade na mobilidade das pessoas entre as divisões da Sefaz.

Em termos de incentivo pecuniário, o prêmio representa aproximadamente 30% dos vencimentos dos funcionários novos

nas carreiras, e esse percentual cai para 10% a 15% no caso de funcionários com mais de trinta anos de trabalho para o Estado e que possuem cargos de chefia. Assim, quanto maior o tempo de casa e a posição hierárquica, menor o incentivo da remuneração variável, em comparação com outros funcionários. A percepção dos funcionários da Sefaz é que a proporção atual entre o prêmio e outras parcelas de sua remuneração é adequada. Percentuais

“Alguns estudos mostram que a administração pública tem a expectativa de que a remuneração variada afete o comprometimento dos funcionários e direcione escolhas.”

mais altos de renda variável poderiam ser usados pelo governador como uma forma de capturar os técnicos da Sefaz, o que é coerente com o argumento apresentado por James (2004). Como o prêmio é dividido pela equipe, independentemente do nível de esforço do funcionário, o efeito redutor de incentivo pela dispersão do pagamento ocorre, pois há espaço para o efeito “carona” (WIDENER, 2006).

Embora não exista mecanismo formal instituído de punição ao efeito “carona”, as entrevistas apontam a existência de punição social aos funcionários e gerentes que puxam a média de consecução das metas para baixo; afinal, todos têm permissão de consulta aos indicadores de desempenho e seu responsável.

Por meio da observação das séries trimestrais dos indicadores de desempenho, na comparação meta/realizado entre 2005-2008 (14 trimestres, até junho/2008), observam-se evidências iniciais de que os funcionários da Sefaz têm atingido em média 91,46% das metas (Tabela 1).

Percebe-se uma oscilação no atingimento das metas ao longo do trimestre no mesmo ano. As metas são estabelecidas no último trimestre de cada ano, para vigência a partir de janeiro do ano civil subsequente e, a priori, não devem ser ajustadas, pelo desempenho corrente, ao longo do ano. Entretanto, eventualmente a equipe diretiva pode aprovar revisões de metas caso eventos exógenos à secretaria induzam tal necessidade, como a recente crise financeira que reduziu a expectativa de arrecadação de ICMS.

A média gerência tem considerável influência na fixação das metas; algumas

dessas podem ter sido progressivamente estabelecidas para serem de mais fácil atingimento (folga orçamentária). Contudo, a diferença entre o desempenho alcançado e a meta pode ser explicada por outros efeitos, além da folga orçamentária intencionalmente criada. Por exemplo, os funcionários se tornam mais habituados aos processos de planejamento estratégico e ao modelo de desempenho; assim suas ações se direcionam mais diretamente ao trabalho a eles relacionado, e menos esforço é desperdiçado em tarefas que não são relevantes para os objetivos da organização – curva de aprendizado associada à eficiência operacional.

Considerações finais

A presente análise exploratória sugere que o modelo de mensuração de desempenho da Sefaz contém algumas das características encontradas também na aplicação de tais modelos na iniciativa privada. Exemplos dessas similaridades são: dissociação de recompensa e esforço; negociação de metas como forma de comprometimento; evidências iniciais de folga orçamentária; e mecanismos sociais de punição adicionais aos incentivos

Tabela 1: Percentagem de alcance de metas desde 2005, por trimestre, e Estatística Descritiva

<i>Trimestre</i>	<i>Porcentual</i>	<i>Trimestre</i>	<i>Porcentual</i>	<i>Estatística Descritiva</i>	
2005 1T	93,8	2006 4T	87,91	n	14
2005 2T	87,27	2007 1T	84,78	Média	91,456429
2005 3T	81,01	2007 2T	95,49	Mediana	92,47
2005 4T	87,42	2007 3T	96,56	Variância da amostra	28,644717
2006 1T	95,35	2007 4T	97,42	Desvio padrão	5,352076
2006 2T	88,29	2008 1T	95,81	Curtose	-0,925138
2006 3T	91,14	2008 2T	98,14	Assimetria	-0,462157

Fonte: Sisplan/Sefaz

pecuniários. Primeiro, o potencial efeito “caronista” presente no esquema de pagamento de bônus decorre da dissociação do esforço individual realizado pelo funcionário e da quantia recebida por ele. Esse efeito é moderado pela punição social, pois os demais funcionários têm acesso de consulta ao sistema que individualiza o desempenho efetivo.

Apesar de a meta ser proposta pelo grupo de funcionários que a executa e validada pela equipe diretiva, essa não pode ser revisada ao longo do ano, o que poderia gerar incerteza. Estudos apontam que a incerteza tem um efeito direto no uso de folgas orçamentárias, por meio das quais os funcionários se protegem de contingências indesejáveis (AQUINO et al, 2008). No caso em questão, os funcionários sabem que quando a probabilidade de alcance de uma meta é significativamente afetada por variáveis exógenas, a equipe diretiva tende a aceitar a revisão da meta. Esse comportamento da direção reduziria o impacto da incerteza na geração de folgas no orçamento.

Diferentemente de uma organização privada, o efeito “carona” na instância pública é teoricamente potencializado pela estabilidade no emprego. Outra diferença é o impacto do revezamento de cargos entre supervisor e subordinados no relaxamento de medidas punitivas. Por fim, comparado às iniciativas de modelos de mensuração utilizados na iniciativa privada contemporânea, o sistema da Sefaz não contempla relações explícitas de causa e efeito entre indicadores de desempenho. Assim, a não formalização de um mapa estratégico gera ausência de informação de causalidade, o que também pode ter efeito na criação de folga (WEBB, 2004), na medida em que a falta de informação gera incerteza sobre o

comportamento do indicador e, consequentemente, o esforço que deveria ser empregado em tal indicador.

Como sugestão de pesquisa futura, a natureza dos indicadores poderia ser investigada. Entre os cerca de 180 indicadores de desempenho presentes nos 32 propósitos específicos, alguns são de natureza mais subjetiva, enquanto outros de natureza mais objetiva. Estes últimos reduzem a ambiguidade na interpretação por parte dos gerentes e geralmente são de natureza contábil-financeira (HARTMANN, 2000). A ênfase dada a indicadores de natureza contábil pode incentivar o uso de folgas orçamentárias. Enquanto a vaguidade presente nos de natureza subjetiva pode propiciar a criação tanto de folgas orçamentárias quanto de punições não cabíveis. Assim, para aprofundamento do estudo, sugere-se a análise da natureza dos indicadores que compõem o modelo. Pesquisas futuras também poderão analisar a dinâmica do estabelecimento de metas relacionadas à eficiência de diversos serviços públicos, como educação, ou mesmo à eficiência no uso de ativos. Recentes casos de sucesso no aprimoramento da gestão pública brasileira, relatados, por exemplo, por Paduan (2009), englobam as medidas estabelecidas pela Secretaria de Educação de Pernambuco para avaliar e recompensar professores da rede estadual, e as medidas estabelecidas pela Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro para apoiar a decisão de terceirizar a manutenção da frota, aumentando a taxa de uso desses ativos. Casos como esses poderão suscitar aperfeiçoamentos das medidas já adotadas, bem como a disseminação de práticas que poderão ser mimetizadas por outros setores e agentes da administração pública nacional.

Por fim, apesar de os resultados não serem diretamente generalizáveis a outras organizações públicas, o estudo aponta que as variáveis relevantes à dinâmica organizacional, de decisão e incentivos, em

organizações privadas também ocorrem em organizações públicas.

(Artigo recebido em abril de 2009. Versão final em setembro de 2009).

Notas

¹ O Estado do Rio Grande do Sul é uma das 27 unidades da Federação brasileira, com 10,2 milhões de habitantes e PIB de US\$ 100 milhões em 2007 (FEE, 2008), o que corresponde ao quarto maior Estado brasileiro. O PIB brasileiro em 2007 é estimado em US\$ 1.300 Bilhões (Banco Central do Brasil, 2008).

² Do texto original, traduzimos ‘city’ como ‘cidade’ e ‘county’ como ‘distrito’.

³ Estas últimas são produto da alternância política no poder. Como as posições são ocupadas por funcionários de carreira, funcionários que assumem posições de gerência em uma administração podem (e muito provavelmente vão) perder autoridade em outra e vice-versa. Assim, observa-se uma tendência natural ao relaxamento de atitudes gerenciais.

⁴ A Sudesq, Supervisão de Desenvolvimento Organizacional e de Qualidade, é o órgão responsável pelos programas de desenvolvimento dos servidores e da organização fazendária. Suas principais atividades compreendem: coordenação do Planejamento Estratégico; coordenação do Programa de Comunicação Interna; coordenação do Programa de Qualidade de Vida; coordenação do Programa Socioambiental; e Pesquisas de Satisfação e de Clima Organizacional.

Referências

AQUINO, A. C. B.; CARDOSO, R. L.; PAGLIARUSSI, M. S.; BOYA, V. L. A. Causality in a performance measurement model: a case study in a Brazilian power distribution company. In: Epstein, M.J.; Manzoni, J. (Org.). *Performance Measurement and Management Control: Measuring and rewarding performance – Studies in Managerial and Financial Accounting*. – ed. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 18, 273-299, 2008.

AMMONS, D. N.; RIVENBARK, W. C. Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: evidence from the North Carolina benchmarking project. *Public Administration Review*, 68(2), 2008.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Página Oficial do Banco Central do Brasil. 2008. Disponível em: <http://www4.bcb.gov.br/?Economia>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2008.

BESANKO, D.; DRANOVE, D.; SHANLEY, M.; SCHAEFER, S. *Economics of strategy*. New York: Wiley, 2007.

BOURDEAUX, C. Do legislatures matter in budgetary reform? *Public Budgeting & Finance*, 26(1), 120-142, 2006.

BROWNELL, P. The role of accounting data in performance evaluation, budgetary participation, and organizational effectiveness. *Journal of Accounting Research*, 20(1), 1982.

CAIDEN, N. Public service professionalism for performance measurement and evaluation. *Public Budgeting & Finance*, 18, 35-52, 1998.

EPSTEIN, M. J.; MANZONI, J. C. The balanced scorecard and tableau de bord: translating strategy into action. *Management Accounting*, 79, 28-36, 1997.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Planejamento e Gestão. Estatísticas. Disponível em: http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_pib_estado_desempenho.php. Acesso em: 22 de fevereiro de 2008.

HARTMANN, F. G. H. The appropriateness of RAPM: toward the further development of theory. *Accounting, Organizations and Society*, 25, 451-482, 2000.

HUMPHREY, C.; SCAPENS, R. W. Theories and case studies of organizational accounting practices: limitation or liberation? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 9 (4), 86-106, 1996.

ITTNER, C.; LARCKER, D.; MEYER, M. Subjectivity and the weighting of performance measures: evidence from a balanced scorecard. *The Accounting Review*, 78 (3), 725-758; 2003.

JAMES, O. The UK core executive's use of public service agreements as a tool of governance. *Public Administration*, 82 (2), 397-419, 2004.

JORDAN, M. HACKBART, M. Performance budgeting and performance funding in the States: a States assessment. *Public Budgeting & Finance*, 19, 68-88, March 1999.

KAPLAN, R.S.; NORTON, D.P. *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Cambridge: Harvard Business School Press, 1996.

MALINA, M. A; SELTO, F. H. Communicating and controlling strategy: an empirical study of the effectiveness of the balanced scorecard. *Journal of Management Accounting Research*, 13, 441-469, 2001.

_____. Causality in a performance measurement model. *Working paper*. Acessado em: 25 de março de 2009. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=488144, 2004.

MELKERS, J. E.; WILLOUGHBY, K. G. Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication, and lasting effects. *Public Administration Review*, 65(2), 180-191, 2005.

Rio Grande do Sul (RS). Página Oficial do Governo do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.rs.gov.br/>. Acesso em: 22 de fev.2008.

MERCHANT, K. A. Budgeting and the propensity to create budget slack. *Accounting, Organizations and Society*, 10, 201-210, 1985.

- PADUAN, R. A "banda" boa do setor público. Exame. São Paulo, n. 950, p.102-109, 2009.
- SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL (Sefaz). Portal de Legislação. Disponível em:<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=99608&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=>. Acesso em: 22 de fev. 2008.
- SCAPENS, R. Never mind the gap: towards an institutional perspective on management accounting practice. *Management Accounting Research*, v5, 1994.
- SEVERO, A. M. V. Modelo de Gestão da Sefaz-RS. *Conferência Para A Secretaria De Estado Da Fazenda Do Amazonas*, 2006. Manaus, 2006.
- SPRINKLE, G. B. Perspectives on experimental research in managerial accounting. *Accounting, Organizations and Society*, 28, 287-318, 2003.
- WEBB, A. Managers' commitment to the goals contained in a strategic performance measurement system. *Contemporary Accounting Research*, 11, 1-29, 2004.
- WIDENER, S. Human capital, pay structure, and the use of performance measure in bonus compensation. *Management Accounting Research*, 17, 198-221, 2006
- WILLOUGHBY, Katherine G. Performance measurement and budget balancing: State government perspective. *Public Budgeting and Finance*, 24(2), 21-39, June 2004.

Resumo – Resumen – Abstract

Mensuração de Desempenho em Organizações Públicas: o caso da Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul

Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino e Rômulo Campos dos Reis Júnior

Este artigo apresenta o caso do modelo de mensuração de desempenho existente na Secretaria de Estado da Fazenda do Rio Grande do Sul. Mediante abordagem exploratória e descritiva, baseada em entrevistas em profundidade, comparamos as similaridades entre o modelo vigente na Secretaria e as principais características citadas nos estudos desses modelos aplicados à iniciativa privada. Encontramos como semelhanças: dissociação entre recompensa e esforço; negociação de metas; e mecanismos sociais de punição. A análise das séries trimestrais dos indicadores de desempenho, na comparação meta/realizado entre 2005-2008 (14 trimestres, até junho/2008), fornece evidências iniciais de que os funcionários da Secretaria têm atingido em média 91,46% das metas. Isso sugere a existência de folga orçamentária e, portanto, de baixo incentivo ao desempenho.

Palavras-chave: mensuração de desempenho, incentivos, remuneração variável.

Evaluación de Desempeño en Organizaciones Públicas: el caso de la Secretaria de Hacienda del Estado de Rio Grande do Sul

Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino y Romulo Campos dos Reis Júnior

Este artículo presenta el caso del modelo de evaluación de desempeño de la Secretaria de Hacienda de Rio Grande do Sul. Mediante un abordaje exploratorio y descriptivo, basado en entrevistas en profundidad, comparamos las similitudes entre el modelo adoptado por la Secretaria y las características de los modelos adoptados por las empresas. Ejemplos de esas similitudes son: disociación entre el esfuerzo y la recompensa; negociación de metas; puniciones sociales. El análisis de las series trimestrales de los indicadores de desempeño, en la comparación meta/realizado entre 2005-2008 (14 trimestres, hasta junio/2008), provee evidencias iniciales de que los funcionarios han alcanzado en promedio un 91,46% de las metas. Esto sugiere la existencia de holgura presupuestaria; por lo tanto, un bajo incentivo al desempeño.

Palabras clave: evaluación de desempeño, incentivos, remuneración variable.

Performance Measurement in Public Organizations: the case of the Treasury Secretariat of Rio Grande do Sul State

Vinicius Pimentel de Freitas, Ricardo Lopes Cardoso, André Carlos Busanelli de Aquino and Romulo Campos dos Reis Júnior

This paper presents a case of a performance measurement model at the Treasury Secretariat of Rio Grande do Sul State. Based on an exploratory and descriptive approach, through in-depth interviews, we compared similarities between the model adopted at the Secretariat and the main features of those models applied by private organizations. Those similarities include: efforts and benefits dissociation; negotiation of thresholds; and social punishment. Analyzes of quarterly performance measurement indicators series, based on threshold/effective comparison along 2005-2008 (14 quarters, until June/2008), provide evidence that Secretariat's employees have reached on average 91.46% of Secretariat's thresholds. It suggests the presence of budgetary slack and so, low performance incentive.

Keywords: performance measurement, incentives, bonus.

Vinicius Pimentel de Freitas

Mestrando, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE) e Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul (Sefaz/RS). Contato: vinicius.freitas@sefaz.rs.gov.br

Ricardo Lopes Cardoso

Doutor, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (FGV/EBAPE). Contato: ricardo.lopes.cardoso@fgv.br

André Carlos Busanelli de Aquino

Doutor, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (USP/FEARP). Contato: aaquino@usp.br

Romulo Campos dos Reis Júnior

Mestrando, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (USP/FEARP). Contato: romulocrj@gmail.com

RSP Revisitada

Evolução histórica do seguro social

Helvecio Xavier Lopes

Texto publicado na RSP, vol. 3, nº 1, de julho de 1943

A evolução do seguro social no estrangeiro

Estudando-se a história do seguro social através do tempo, verifica-se que ela se perde nas trevas da evolução social. Não se cuidava, evidentemente, nos tempos remotos, de um mecanismo que pudesse ser comparado à técnica moderna do seguro social, adaptada às atuais necessidades da vida econômica e aos hodiernos conhecimentos nos campos da ciência administrativa, atuarial, demográfica, jurídica e médica. Mas, o que hoje o seguro social objetiva alcançar, com processos técnicos aperfeiçoados, procurou-se, em outras épocas, conseguir por meios mais rudimentares que correspondiam a uma organização social muito menos desenvolvida: proteger os desamparados contra as vicissitudes da vida.

Em numerosas civilizações antigas, o trabalhador pagava sua segurança com o preço da própria liberdade.

Na velha Roma, os *sodalitia* ou *collegia opificum*, imitações dos *éranoi* atenienses, encarregavam-se da assistência aos velhos, aos doentes e aos pobres. Os imperadores criaram obras de beneficência em favor dos órfãos dos legionários. Medidas, oriundas de conceitos religiosos, e ditadas por motivos de higiene, foram tomadas para assegurar uma sepultura condigna aos cidadãos desprovidos de recursos.

O advento do Cristianismo, derramando sôbre os povos as luzes de sua filosofia profundamente humanitária, deu novo impulso e, o que é mais importante, um fundamento moral às obras de socorro. O preceito evangélico está sintetizado na palavra de São Paulo: “alter alterius onera portate, et sic adimplebitis legem Christi”. Instituições religiosas assumiram a execução dêsse mandamento através das associações pias, dos mosteiros, dos asilos.

Na Idade Média, as corporações criaram, para os *companheiros*, o dever de assistir-se mutuamente em casos de doença. São dessa época os *jurandes* reconhecidos pelo rei Dagoberto em 630 e por um capitulário de Carlos Magno em 802, e as *confrairies*, cujos primeiros fundamentos remontam aos anos de 1188 e 1270, sendo o seu funcionamento regulamentado por editos do rei Carlos VII da França em 1444, e do rei Henrique III em 1581.

Mais tarde, quando a influência crescente dos mestres conseguiu obter da realza a interdição das associações de companheiros, passaram êstes a organizar sociedades secretas. Esses agrupamentos de companheiros de diferentes ritos ou deveres (Filhos de Salomão, do Mestre Jacques ou do Pai Soubise) tinham, especialmente, o objetivo da prestação de uma assistência mútua.

Com o aparecimento dos primeiros sintomas do capitalismo industrial, tornou-

se mais aguda a “questão social”. O Estado viu-se constrangido a cuidar da proteção dos assalariados. Os então ainda fracos poderes públicos delegaram esta tarefa, árdua e delicada, às organizações profissionais. As corporações medievais, de cunho secular, e as confraternidades, de caráter religioso, empenharam-se em assistir os seus associados e membros de sua família nos casos de doença e de velhice. Regime essencialmente patriarcal, não distinguia entre esmola, caridade, beneficência e previdência.

Mas já em 1270, o direito municipal de Hanover previa a obrigatoriedade da assistência dos patrões aos seus servidores enfermos. Um edito de Hanover de 1279 considerava deshumano o reenvio de companheiros doentes para seu país de origem e prescrevia o dever de prestar-lhes, no local, os cuidados que seu estado requeria.

Deve ser também focalizada a notável organização das caixas de previdência da inscrição marítima e o importante papel desempenhado pela instituição de Colbert no desenvolvimento do seguro social.

Em 1650 aparecem as sociedades criadas pelo banqueiro genovês Tonti (e, porisso, denominadas *tontinas*), cuja finalidade consistia na distribuição, em uma data pre-fixada, entre sobreviventes, das contribuições de todos os seus membros.

A tutela opressiva dos grêmios (*guilds*) desmoronou-se ante o sôpro reformador da Revolução Francesa, deixando os trabalhadores livres, é certo, mas isolados e indefesos. Mas, nem porisso o sentimento do dever moral de um amparo organizado aos desafortunados desapareceu da consciência dos reformadores sociais. Manifestou-se, de forma solene, na célebre Declaração de 23 de junho de 1793 (“Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen”) cujo art. 21 prescrevia:

“Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d’existence à ceux qui sont hors d’état de travailler.”

Esta Declaração sintetizava um vasto e formoso programa de amparo aos *cidadãos* em caso de desemprego, doença, invalidez, velhice ou orfandade. Infelizmente, o programa ficou letra morta. A época áurea do ilimitado liberalismo econômico opunha-se a realizações práticas no terreno assistencial. O “laissez faire” não permitiu ao Estado uma intervenção direta que conseguisse transformar a grandiloquência doutrinária em amparo real, palpável.

A estrutura econômica não tinha, ainda, exigido medidas enérgicas. É somente com o desenvolvimento rápido do maquinismo, com a formação de um proletariado urbano e sua concentração nas grandes fábricas, que, na primeira metade do século XIX, a necessidade de uma previdência social se afirmou como indispensável. Num impulso espontâneo, que honra o tão criticado liberalismo, foram então tomadas várias medidas que constituem as bases imediatas do moderno seguro social.

Evidentemente, as sociedades de socorro mútuo, que se constituíram depois da chamada Grande Revolução, pouco se assemelharam exteriormente aos grupos mutualísticos integrados nas corporações, confraternidades e outras associações, leigas ou religiosas, dos tempos anteriores ao “século da razão”. Suas finalidades sociológicas e econômicas não eram, contudo, muito diferentes em relação aos benefícios que se propunham conceder aos sócios. Oriundas de um agudo senso humanitário, combinado com um espírito de associação,

e, ao mesmo tempo, de um individualismo igualmente característico para ingleses e franceses, as “*friendly societies*” e as “*mutualités*” tentaram (e, em parte, conseguiram) realizar, sob o lema “*help yourself*” e com arraigada desconfiança contra o Estado, o amparo dos que, preventivamente, a elas se filiaram.

As sociedades mutualísticas desempenharam, e continuam a desempenhar, relevantes funções em muitos países refratários ao intervencionismo estatal. Mas, a sua base nitidamente voluntária, possibilitando no seu quadro social flutuações prejudiciais à estabilidade financeira da instituição, a falta de previsão das massas trabalhistas, descuidadas do futuro, bem como a suspeição dos poderes públicos contra as atividades, às vezes perigosas, das associações de classe, prejudicaram a atuação generalizada das mutualidades. O problema de uma proteção adequada contra os riscos físicos e econômicos dos trabalhadores, cujo número ia progressivamente aumentando, persistia, e não podia solucionar-se satisfatoriamente enquanto o Estado se desinteressasse do bem estar dos assalariados.

Paliativos, como o fomento concedido à economia individual, as “*poor laws*” ou o seguro comercial, foram condenados ao fracasso. Só raramente, e em condições excepcionais, poderá um trabalhador, pelo próprio esforço ou através de um seguro contratado com uma companhia comercial, economizar somas suficientes ou segurar-se convenientemente para enfrentar os meses, ou mesmo anos, da miséria que o ameaça quando incapacitado para o trabalho. As leis sobre auxílio aos indigentes, quase sempre de um nível bastante modesto, tornaram-se incompatíveis com a dignidade dos trabalhadores que não podiam ser equiparados, em caso de doença ou de velhice,

aos miseráveis, vagabundos, ou mendigos recolhidos pela polícia.

O seguro social obrigatório apresentou-se, nestas condições, como único meio capaz de proteger, com eficiência, os economicamente fracos contra as vicissitudes fisiológicas e econômicas da vida moderna. Sua realização implicava, todavia, numa mudança radical nos conceitos gerais sobre as funções e os deveres do Estado, para com a classe trabalhista. A comunidade nacional não podia mais deixar ao arbítrio dos operários serem previdentes ou imprevidentes; devia, antes, no próprio interesse, assumir o papel de orientar e determinar a proteção dos trabalhadores, substituindo uma parte da liberdade individual (que facilmente poderia degenerar em incúria ameaçadora para a coletividade) por um seguro coercitivo, garantido pelo esforço coordenado da sociedade.

Antecedentes neste sentido não faltavam, se bem que limitados a certas classes profissionais que se distinguiam por uma particular coesão social e se caracterizavam também por um risco agravado e incommum de incapacidade de trabalho. Como exemplos podemos citar, desde logo, os marítimos e os mineiros. E, de fato, as duas primeiras leis modernas de seguro social obrigatório visavam estas duas classes particularmente expostas à doença ou invalidez prematura.

Cabe à Bélgica a glória de ter instituído antes dos mais um regime de aposentadoria em favor dos seus marujos inválidos ou velhos, sendo, a lei belga, de 21 de julho de 1844. A Itália em 1861 e a França em 1885 protegeram, também, os trabalhadores da respectiva marinha mercante contra os riscos de invalidez e velhice. Mas o mérito de ter fundado o primeiro sistema completo de seguro social obrigatório, abrangendo a doença, os acidentes do

trabalho, a invalidez, a velhice e a morte, pertence à Áustria, que, pela lei de 23 de maio de 1854, criou as “Bruderladen” (caixas de confraternidade mineira) em favor dos assalariados da sua importante indústria mineira.

Em face da incessante e progressiva industrialização, não podia mais o seguro social cingir-se a classes restritas, embora importantes. Devia alargar o seu raio de ação, incluindo ramos inteiros de atividade econômica ou, melhor ainda, todos os trabalhadores assalariados qualquer que fôsse a profissão. Este passo foi realizado na Alemanha com a promulgação da lei imperial de 15 de junho de 1883 sobre o seguro-doença-maternidade dos assalariados da indústria e do comércio, estendido, pelas leis de 5 de maio de 1886 e 10 de abril de 1892, aos da agricultura e dos transportes.

Uma vez implantado o seguro-doença geral e obrigatório, a ampliação dos riscos cobertos seguiu em cadência acelerada. Em 6 de julho de 1884 promulgava a Alemanha a lei imperial sobre o seguro-acidentes, e em 22 de junho de 1889 outra sobre o seguro-invalidez-velhice. Antes disso, a Áustria já havia introduzido, pela lei de 28 de dezembro de 1887, o seguro contra os acidentes no trabalho, e pela lei de 30 de março de 1888, o seguro-doença-maternidade. Destarte, os trabalhadores da Europa Central, entre o Mar do Norte e o Adriático, estavam nos fins do século passado amparados contra os riscos sociais e profissionais.

As outras nações do Velho Continente acompanharam o exemplo recebido e adotaram, nas duas décadas precedentes à primeira guerra mundial, vários regimes de seguro social obrigatório, com um campo de aplicação variável de um país para outro, e visando os diferentes riscos. Não é o nosso

intuito traçar aqui uma história geral do desenvolvimento do seguro social na Europa antes de 1914. Limitar-nos-emos a assinalar as grandes etapas para cada um dos ramos da previdência.

No domínio da indenização das vítimas de acidentes do trabalho, duas correntes distintas, resultando de concepções diferentes, coexistiam e se desenvolveram lado a lado. Uma, podendo ser caracterizada como sistema de responsabilidade patronal legal, frequentemente chamado também sistema de reparação de acidentes, prevaleceu nos países sob influência ideológica anglo-saxônica e francesa. A outra, estabelecendo um verdadeiro sistema de seguro social contra os acidentes do trabalho, inspirou aos países orientados segundo os modelos da Europa Central.

O primeiro sistema, preparado pela “Employer’s Liability Act” de 1880, concretizou-se na Grã-Bretanha na “Workmen’s Compensation Act” de 1897, aplicável aos trabalhadores em fábricas, minas, transportes, e construções, e estendida à agricultura em 1900. Na França, a “loi du 9 avril 1898 concernant les responsabilités des accidents dont les ouvriers sont victimes dans leur travail” englobou os industriários, sendo os comerciários incluídos por uma lei de abril de 1906. Nos mesmos moldes procederam os legisladores belgas e portugueses (leis de 1903 e de 1913, respectivamente).

O segundo sistema logrou maior expansão. Assim a Noruega o adotou em 1894 para a proteção dos industriários e em 1908 para os marítimos; a Finlândia em 1895 para a indústria; a Dinamarca em 1898 para a indústria, em 1905 para a marinha mercante e em 1908 para a agricultura; e a Itália em 1898 para os industriários e os comerciários.

No primeiro decênio do século XX, implantaram o seguro obrigatório contra os acidentes de trabalho: a Hungria (em 1900 para os domésticos e trabalhadores agrícolas, em 1907 para os industriários e comerciários), os Países-Baixos (em 1901 para indústria e comércio), a Suécia (em 1901 para a indústria) e o Luxemburgo (em 1902 para a indústria, em 1904 para o comércio, em 1909 para a agricultura). A lei federal de 13 de junho de 1911 instituiu na Suíça um regime modelar de seguro acidentes.

No campo do seguro-doença-maternidade podem também ser distinguidas duas tendências paralelas que caracterizam a evolução entre o fim do século passado e a guerra mundial de 1914-1918. A primeira tentou conciliar as novas necessidades sociais com as velhas tradições liberais, favorecendo, e até subvencionando, as mutualidades, sem, porém, tornar a filiação compulsória. A segunda se decidiu francamente para o seguro obrigatório, impelida, talvez, pela falta de um movimento mutualístico bastante forte como o que floresceu nos países do primeiro grupo.

O seguro-doença livre devolveu-se com força na Suécia, onde as leis de 1891 e de 1910 o ampararam com o auxílio do Estado; na Bélgica, onde “a velha lei de 1851 sobre as sociedades de socorro mútuo foi modernizada em 1894; na França, cuja lei de 1898 releu durante uma geração as sociedades mutualísticas; e na Dinamarca, onde a matéria foi disciplinada por uma lei de 1892.

O seguro-doença obrigatório conquistou a Hungria em 1891, o Luxemburgo em 1901, a Noruega em 1909, a Sérvia em 1910, a Grã-Bretanha em 1911, e a Romênia e a Rússia em 1912. A França, rompendo com o sistema mutualístico que prevaleceu para as demais profissões,

prescreveu em 1894 o seguro-doença compulsório para os mineiros; os Países-Baixos adotaram o princípio da obrigatoriedade em 1913; e a Itália aceitou em 1911 uma solução parcial com a introdução do seguro-maternidade (sem cobertura do risco doença). A Suíça estabeleceu na lei de 1911 o seguro-doença, delegando, porém, a competência de torná-lo compulsório aos Cantões, que, por sua vez, podiam encarregar municípios da transformação dos princípios legais em obrigação efetiva.

No campo do seguro-invalidiz-velhice-morte, enfim, os progressos alcançados pelas nações européias até o ano de 1914 foram ligeiramente menos rápidos do que os verificados nos outros ramos do seguro social. Assim as leis da Bélgica de 1911 e da França de 1894 somente amparavam a classe mineira, e a lei austríaca de 1907 se aplicava, sem distinção da atividade profissional, aos empregados mas não beneficiava os trabalhadores braçais. A Grã-Bretanha promulgou em 1911 um importante diploma legal que visava todos os assalariados, porém não cobria os riscos velhice e morte, mas unicamente os de doença e invalidez. O Luxemburgo adotou em 1911, e a Romênia em 1912, um regime de seguro-invalidiz-velhice-morte aplicável à indústria e ao comércio. Uma lei francesa de 1910, que previu aposentadorias e pensões para os assalariados e os agricultores, não logrou ser efetivamente aplicada. Entretanto, a Suécia introduziu em 1912 um novo e mais amplo regime de seguro social contra a invalidez, a velhice e a morte, englobando não só os trabalhadores, mas toda a população, sendo, destarte, o primeiro país a realizar um verdadeiro seguro nacional do povo inteiro.

Traçamos, nos parágrafos anteriores, em suas linhas mais vivas, o quadro do

seguro social na época anterior à primeira guerra mundial. É surpreendente, entretanto, assinalar que ao surto da previdência nos países europeus não correspondeu uma evolução análoga nas nações extra-européias. De fato, abstraindo de algumas poucas leis sobre as “friendly societies” na União Sul-africana (1892) “e em três estados do Commonwealth australiano (Tasmânia 1888, Nova Gália do Sul 1912, Queensland 1913) bem como da legislação australiana sobre os auxílios à maternidade (1912) e da do Japão sobre os acidentes (1905 e 1911), só houve as medidas tomadas em vários estados da União Norteamericana, do Canadá e do Perú, em favor das vítimas de acidentes do trabalho, que merecessem ser mencionadas num rápido inventário da legislação de previdência fora da Europa e precedentes à grande convulsão de 1914-1918.

A guerra mundial de 1914 veio, porém, modificar profundamente a estrutura econômica e social de todos os países. A proteção social através do seguro obrigatório, anteriormente privilégio das “nações européias, se espalhou vitoriosamente por todo o mundo nos dois decênios que se seguiram aos tratados de paz concluídos em 1919, e encontrou um centro de irradiação na obra da Organização Internacional do Trabalho, a qual, direta ou indiretamente, influenciou sobre a legislação de seguro social de quasi todos os povos civilizados, indicando-lhes as diretrizes certas e as bases firmes para a solução satisfatória dos novos problemas decorrentes das transformações sociais, administrativas e políticas e das mudanças econômicas, industriais e demográficas.

Na Europa, onde, na maioria dos países, o nível geral da previdência já havia atingido um grau bastante elevado, os sistemas foram aperfeiçoados e estendidos a novas classes.

Assim, o seguro-acidentes austríaco englobou em 1928 a agricultura e modificou radicalmente em 1935 a sua estrutura unificando-a com os outros ramos de seguro. A Bélgica incluiu em 1929 os marítimos no seu sistema de reparação de acidentes. A Espanha, depois de ter adotado em 1922 a reparação de acidentes, transformou-a em 1931 e 1932 em seguro obrigatório. A França reformou a sua lei antiquada em 1920, 1922, 1926 e 1930. A Grã-Bretanha substituiu em 1934 o sistema de reparação pelo de seguro no que diz respeito à indústria de carvão. A Itália reorganizou em 1933 a gestão administrativa do seguro-acidentes. Nos estados bálticos reformas foram adotadas em 1934 e 1936 pela Estônia, em 1927 pela Letônia e em 1936 pela Lituânia. Os Países-Baixos incluíram em 1919 a marinha mercante e em 1922 a agricultura na legislação de seguro-acidentes. A Polônia unificou em 1924 as leis herdadas dos antigos territórios das potências centro-européias, estendendo-as ao território ex-russo. Portugal englobou em 1919 todos os assalariados na lei de 1913. A Rumânia coordenou em 1933 o seu seguro. A União Soviética introduziu o seguro-acidentes obrigatório em 1922, e no mesmo ano a Jugoslávia estendeu e unificou a antiga lei austríaca de 1887 em tôdas as províncias do novo reino.

O seguro-doença encontrou novos adeptos na Bulgária (1924), na Espanha (sob forma de seguro-maternidade, implantado em 1929), na França (1928/30), na Grécia (1934), na Itália (sob forma de seguro-tuberculose, introduzido em 1927) na Lituânia (1926), e na União Soviética (1922). O seu raio de ação foi estendido, ou a novas atividades profissionais, sobretudo à agricultura, na Áustria (1928) e na Tchecoslováquia (1920), ou a novas partes do território nacional, na

Polônia (1920) e na Jugoslávia (1922). Reformas substanciais foram efetivadas na Hungria (1927), no Luxemburgo (1925) e na Rumânia (1933). O seguro-invalidiz-velhice-doença sofreu importantes melhorias na Áustria (1926) e na Rumânia (1924). Novos regimes foram implantados na Bélgica (1924 e 1925), na Bulgária (1924), na Dinamarca (1921), na Espanha (só o seguro-velhice, em 1919), na França (1928 e 1930), na Grã-Bretanha (só o seguro-velhice-morte, em 1925, sendo o seguro-invalidiz de 1911), na Grécia (1934), na Hungria (1928), na Itália (1919), nos Países-Baixos (1919), na Polônia (1927 e 1934), na Tchecoslováquia (1924) e na União Soviética (1922), reformado em 1932.

O continente asiático contribuiu, por sua vez, para o maior florescimento do seguro social, sendo a reparação dos acidentes do trabalho introduzida em 1923 na Índia, e em 1926 na Palestina. O Japão modernizou sua lei em 1923 e adotou também o seguro-doença (1922, 1926).

No hemisfério ocidental, a reparação dos acidentes do trabalho foi prevista nas legislações de, praticamente, todas as nações. A lei argentina e a colombiana datam de 1915, a chilena e a cubana de 1916, a uruguaia de 1920, a equatoriana de 1921, a mexicana de 1931. Nos Estados Unidos, a maioria das leis provinciais foi promulgada entre 1911 e 1917. A Bolívia adotou medidas neste assunto em 1924, a Costa Rica em 1925, a República Dominicana em 1932, a Nicarágua em 1930, o Paraguai em 1927 e a Venezuela em 1928.

O seguro-doença está funcionando no Chile desde 1924, no Equador desde 1936, no Perú desde 1937, enquanto regimes de seguro-maternidade são aplicados na Argentina e em Cuba desde 1934. Mas, em quasi todos os Estados americanos, estudos preliminares para a implantação

do seguro-doença são empreendidos, alguns dos quais se acham muito adiantados, como os procedidos no México e na Colômbia, sendo a respectiva lei já promulgada, desde 1940, na Venezuela.

O seguro-invalidez-velhice-morte, enfim, encontrou um ambiente favorável entre as nações americanas. Com efeito, tais sistemas, com um campo de aplicação variável, existem na Argentina (1919, 1921, 1923, 1935), na Bolívia (1926), no Chile (1924), na Colômbia (1926), no Equador (1928, 1936), nos Estados Unidos (1935), no Paraguai (1924), no Peru (1937), no Uruguai (1919, 1934).

A segunda guerra mundial interrompeu, até um certo ponto, os progressos do seguro social. Tudo, porém, parece indicar que, depois da vitória, a previdência social vai ser chamada a desempenhar um papel básico na reconstrução. O “plano Beveridge” bem como as referências contidas a esse respeito na “Carta do Atlântico” comprovam a importância que todos os estadistas esclarecidos atribuem ao seguro social como meio racional e eficiente da segurança política, econômica e demográfica.

A evolução do seguro social no Brasil

Muito propositadamente deixamos, no capítulo precedente, de focalizar o desenvolvimento do seguro social no Brasil, reservando a descrição das suas grandes etapas para um resumo especial.

Em um país onde dominou, nos primórdios de sua organização, o braço escravo e que era caracterizado pela preponderância da agricultura quando outras nações já se encontravam em um processo adiantado de industrialização, não se podia logicamente cogitar de legislação trabalhista e previdência. Mesmo depois da

“lei áurea” a política social se chocou contra obstáculos, decorrentes de preconceitos de um liberalismo econômico e de um anti-intervencionismo estatal, que dominaram durante muito tempo não só no Brasil, como também em outros países novos.

Formaram-se, é verdade, algumas poucas sociedades mutualísticas. Fundaram-se, graças ao espírito filantrópico de nossa gente, asilos para pobres, santas casas para doentes. Mas uma verdadeira legislação protetora do trabalho, de assistência ao trabalhador e à sua família, era assunto alheio às cogitações dos governos que se sucediam nas primeiras décadas da República.

Esta mentalidade traduzia-se na própria Constituição de 24 de fevereiro de 1891, cujo art. 72 se contentou em garantir “o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”, e cujo art. 75 reservou o direito à aposentadoria “aos funcionários públicos em caso de invalidez no serviço da Nação”. Na enumeração da competência legislativa da União (art. 34) os problemas de trabalho e de previdência não figuravam, sequer.

Todavia, as necessidades sociais se acentuaram, exigindo providências legais. Como na maioria dos países do nosso hemisfério, foram os problemas de proteção dos assalariados vítimas de acidentes no trabalho que, entre nós, chamaram primeiramente a atenção dos legisladores.

Assim, o deputado Medeiros e Albuquerque, representante de Pernambuco, apresentou, em 3 de setembro de 1904, à Câmara uma proposta de lei (n. 169) regulando as indenizações devidas aos acidentados no trabalho. Apesar da relevância de seu assunto não logrou, sequer, parecer da Comissão de Justiça. Quatro anos mais tarde, na sessão de 22 de agosto de 1908, o deputado Graccho Cardoso

submeteu à Câmara novo projeto (n. 273) cujo êxito também não foi feliz. A mesma sorte teve um “regulamento” à indenização, nos casos de acidentes no trabalho”, que o deputado Wenceslau Escobar submeteu, em 5 de outubro de 1908, à consideração dos seus pares (n. 337).

Coube ao Senado a iniciativa de um novo projeto (n. 273), apresentado pelo senador Adolpho Gordo na sessão de 25 de junho de 1915 e elaborado com o concurso do Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo. Aprovado pela Câmara Alta, a proposta foi encaminhada à Câmara Baixa onde, no estudo com que a apreciou, a Comissão de Justiça aproveitou os diferentes trabalhos precedentes para elaborar novas sugestões, consubstanciadas no projeto n. 284, de 29 de outubro de 1917, relatado pelo deputado Maximiano de Figueiredo. Durante a discussão, êste trabalho sofreu diversas emendas, e voltou à Comissão de Justiça que o substituiu pelo projeto n. 239, de 27 de agosto de 1918, fortemente influenciado pelo deputado Prudente de Moraes. A Câmara criou uma Comissão Especial de Legislação Social, para o fim de proceder “à revisão do projeto n. 239, de 1918, ouvindo as classes diretamente interessadas no assunto e procurando por essa forma acomodar, tanto quanto possível, aquele projeto às condições e necessidades reais da indústria nacional”.

O projeto elaborado pela Comissão Especial foi aprovado, quasi sem alteração, tanto pela Câmara dos Deputados como pelo Senado, vindo a se transformar na lei n. 3.724, de 15 de janeiro de 1919, primeira lei geral que no Brasil tratou problemas de seguro social. A esta lei seguiu-se o decreto n. 13.493, de 5 de março de 1919, que modificou o art. 10 da lei básica, bem como o regulamento, aprovado pelo

decreto n. 13.498, de 12 de março de 1919, que foi elaborado por uma Comissão composta dos Senhores deputado Andrade Bezerra, Dr. Dulphe Pinheiro Machado, Dr. Araujo Castro e major Luiz Ferraz, e referendado pelos Drs. Urbano dos Santos e Padua Salles, respectivamente ministros da Justiça e da Agricultura.

A primitiva lei sôbre acidentes do trabalho só em parte satisfaz as exigências de um amparo aos trabalhadores incapacitados para o trabalho. Aplicava-se unicamente a determinadas categorias profissionais, e cobria unicamente o risco profissional. Mas os riscos sociais – doença, invalidez, velhice, morte – não resultam apenas de acidentes e ameaçam todos os trabalhadores, e não só os ocupados nas indústrias enumeradas na lei n. 3.724.

Por outro lado, a economia brasileira se transformou em consequência da guerra mundial de 1914 a 1918. O surto industrial criou novos problemas, e um dos maiores decorreu da formação de um proletariado urbano, instável e desamparado. Impunham-se medidas que compensassem a perda de ganho ocasionada pela incapacidade de trabalho daqueles cujo único meio de subsistência reside no desempenho de um trabalho assalariado.

Tornou-se também indispensável dar cumprimento às diretrizes constantes da Parte XIII do Tratado de Versailles (Constituição da Organização Internacional de Trabalho) do qual o Brasil foi um dos signatários. Fazendo-se representar nas conferências internacionais do trabalho realizadas anualmente para discussões dos problemas sociais, o nosso país comprometera-se a concretizar muitas das recomendações ou convenções relativas à legislação do trabalho. E no entanto, mau grado a solenidade dos compromissos assumidos, limitava-se a nossa anêmica

Legislação do Trabalho a uma lei de férias e à lei de acidentes no trabalho ocorridos na indústria, ambas de aplicação muito problemática fora das capitais.

Operários mais previdentes procuraram formar sociedades de auxílios mútuos em que, mediante uma cotização módica, pudessem obter socorros temporários quando incapacitados para os serviços por motivo de enfermidades ou invalidez. As chamadas “Sociedades de Resistências”, precursoras dos atuais sindicatos, previam, em seus estatutos, auxílios em casos de acidentes, doença e morte. Foram impotentes, entretanto, essas sociedades, pelos seus fracos recursos econômicos, para atender às vultosas despesas decorrentes de incapacidades permanentes, de auxílio às viúvas e aos órfãos menores de seus associados.

Necessária foi a intervenção do Estado, criando a Previdência Social, conjunto das energias coletivas, para trazer a todos os que trabalham a tranqüilidade no presente e a confiança no futuro.

Antecedentes tímidos, sem plano, visando somente algumas classes relativamente privilegiadas de trabalhadores do serviço do Governo, já haviam sido experimentados.

Assim uma lei, datando ainda do tempo do Império, autorizou o Governo a criar uma “caixa de socorros para o pessoal de cada uma das estradas de ferro do Estado” (lei n. 3.397, de 24 de novembro de 1888). Para o pessoal das oficinas da Imprensa Nacional o decreto n. 10.269, de 20 de julho de 1889, criou um “fundo a pensões” que foi regulamentado pelos decretos n. 1.541 C, de 31 de agosto de 1893, e n. 4.680, de 14 de novembro de 1902. O “Montepio Obrigatório dos Empregados do Ministério da Fazenda” instalado pelo decreto n. 942 A, de 31 de

outubro de 1890, assinado pelo Presidente Manoel Deodoro da Fonseca e Ruy Barbosa, amparou uma fração dos funcionários públicos. Os empregados do correio já desfrutavam das regalias previstas pelo decreto número 9.912 A, de 26 de março de 1888. Direito à aposentadoria foi prometido pelo decreto n. 221, de 26 de fevereiro de 1890, aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, sendo o citado decreto regulamentado pelos arts. 73 a 81 do de n. 406, de 17 de maio do mesmo ano. Benefício idêntico foi posteriormente concedido aos assalariados de outras ferrovias (Recife-Caruarú e prolongamento ao S. Francisco) pelo decreto n. 405, de 17 de maio de 1890, e finalmente estendido, pelo menos em teoria, aos “empregados de todas as estradas de ferro gerais da República, em tráfego ou em estudo”, os quais, *ex-vi* do decreto n. 565, de 12 de julho de 1890, teriam direito à aposentadoria nas condições estabelecidas em relação aos empregados da Estrada de Ferro Central do Brasil, promessa esta que foi realizada com um atraso de mais de trinta anos... Os operários efetivos do Arsenal de Marinha da Capital Federal foram, por um decreto assinado pelo Presidente Floriano Peixoto (n. 127, de 29 de novembro de 1892, com regulamentos várias vezes modificados: decretos n. 2.091, de 13 de setembro de 1895, n. 2.819, de 23 de fevereiro de 1898, n. 6.990, de 15 de junho de 1908), amparados em caso de invalidez e seus beneficiários em caso de morte do chefe da família. O pessoal das capatazias da alfândega do Rio de Janeiro foi amparado pela “Caixa de Pensões e Empréstimos”, instituída em 1910, de conformidade com a autorização contida no art. 33, n. 19, da lei n. 2.050, de 31 de dezembro de 1908, revigorado pelo art. 43 da de n. 2.221, de 30 de dezembro de 1909, e regulamentada

pelo decreto n. 9.517, de 17 de abril de 1912. Antes já fôra criada, pelo decreto n. 9.284, de 30 de dezembro de 1911, uma “Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda”.

Em todos êstes casos tratava-se de pequenos grupos de trabalhadores, servidores humildes do Estado, e a sua proteção era bastante precária. Mas a grande massa de assalariados em serviço de particulares não logrou obter uma proteção social eficaz contra as vicissitudes da vida.

Só em 1923 foi dado o primeiro passo neste sentido com o decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, conhecido pela denominação de “Lei Eloy Chaves”, do nome do autor do respectivo projeto que criou, em cada uma das estradas de ferro existentes no País, uma caixa de aposentadoria e pensões compreendendo como associados obrigatórios todos os empregados desde que tivessem mais de 6 meses de serviço.

Se a criação dessas caixas foi recebida com entusiasmo pelos empregados, já o mesmo não se poderá afirmar em relação aos empregadores, que reagiram contra o onus que a nova lei lhes vinha criar. Algumas companhias estrangeiras procuraram hostilizar a lei, fazendo-lhe primeiramente, de maneira surda e subterrânea, uma campanha contrária à sua execução; depois, ostensivamente, se declararam infensas a essa execução.

Desatendendo a todas as razões humanitárias de solidariedade coletiva e de simpatia pública, uma companhia estrangeira investiu contra a lei tentando no Foro Federal de São Paulo uma ação de anulação dêsse ato do govêrno. O feito não foi por diante mas o gesto concreto de desobediência à lei ficou registrado nos anais da Justiça.

Em 20 de dezembro de 1926, ano em que já funcionavam 33 caixas, novo passo era dado ampliando o seguro social: o decreto legislativo n. 5.109 prescreveu que todas as estradas de ferro do País a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, ou de particulares, teriam caixas de aposentadoria e pensões para os seus ferroviários, sendo tal obrigação extensiva a todas as emprêsas de navegação marítima ou fluvial e bem assim às explorações de portos pertencentes à União, aos Estados, aos Municípios e a particulares. Outrossim, a lei submeteu as caixas à jurisdição do Conselho Nacional do Trabalho criado pelo decreto n. 16.027, de 30 de abril de 1923, e que passou a ser seu órgão de fiscalização em instância administrativa.

Quase dois anos depois, em 11 de outubro de 1928, foram aprovados os regulamentos das Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Portuários e Ferroviários, respectivamente pelos decretos ns. 17.940 e 17.941.

Além dêstes textos legislativos, a Primeira República nos deixou em matéria de previdência social dois projetos: o de n. 159 de 1927 e o de n. 362 de 1928.

O primeiro, subscrito pelo deputado pernambucano Dr. Agamemnon Magalhães, que posteriormente tanto relêvo emprestou à pasta do Trabalho, objetivava, apenas, a organização de caixas primárias de assistência social destinadas a socorrer, nos casos de moléstia, invalidez e morte, os operários que percebessem um salário anual de 1 a 12 contos de réis, inclusive os que exercessem sua atividade no campo da agricultura e da pecuária. Na justificativa de seu projeto, o autor assinalava que seu objetivo precípua criando a assistência social, ainda sob a forma facultativa ou o sistema de liberdade subsidiária, era

preparar, com essa fase inicial, o ambiente brasileiro para a obrigatoriedade do seguro.

O projeto n. 362 de 1928, de autoria do deputado maranhense Sr. Viriato Corrêa, visava instituir a Carteira Social de Amparo e Aposentadoria das Classes Proletárias, sendo o plano uma reprodução das sugestões expostas pelos próprios operários nas colunas dos nossos jornais. Daí a falta de orientação técnica do projeto.

A dissolução do Congresso em consequência do triunfo da Revolução de 1930 impediu que se prosseguissem os estudos em tórno dessas proposições.

O espaço de tempo entre 1923 e 1930 pode ser qualificado como Período Inicial do seguro social no Brasil. Foi no período que se seguiu aos fins de 1930, isto é, no Governo Provisório consequente ao movimento revolucionário chefiado pelo Senhor Getúlio Vargas, que se generalizou e moldou em novos princípios o sistema da nossa previdência social.

Em verdade a instituição do Governo Provisório e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, pelo decreto n. 19.433, de 26 de novembro de 1930, vieram trazer um novo e vigoroso impulso ao incipiente seguro social brasileiro.

Antes mesmo de assumir a chefia da Nação no novo regime imposto pela revolução nacionalista, já evidenciara no candidato Getúlio Vargas a sua preocupação com o amparo das classes trabalhistas. Base da futura orientação governativa, a “Plataforma da Aliança Liberal” lida na Esplanada do Castelo, na tarde de 2 de janeiro de 1930, assim se exprimiu a respeito da questão social:

“Não se pode negar a existência da questão social no Brasil, como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos.

O pouco que possuímos em matéria de legislação social não é aplicado ou só o é em parte mínima, esporadicamente, apesar dos compromissos que assumimos a respeito, como signatários do Tratado de Versalhes e das responsabilidades que nos adveem da nossa posição de membros do “Bureau Internacional do Trabalho”, cujas convenções e conclusões não observamos.

Se o nosso protecionismo favorece os industriais, em proveito da fortuna privada, corremos também o dever de acudir ao proletário com medidas que lhe assegurem relativo conforto, estabilidade e o amparem nas doenças, como na velhice.

Tanto o proletário urbano como o rural necessitam de dispositivos tutelares, aplicáveis a ambos, ressalvadas as respectivas peculiaridades.

Tais medidas devem compreender a instrução, educação, higiene, alimentação, habitação; a proteção às mulheres, às crianças, à invalidez e à velhice; ...

Quanto ao operariado das cidades, uma classe numerosa existe, cuja situação é fácil de melhorar. Refiro-me aos que empregam suas atividades nas empresas telefônicas e nas de iluminação e viação urbanas. Bastará que se lhes estenda naturalmente, dada a similitude das ocupações, os benefícios das caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários, benefício de que já gozam igualmente os portuários.

Idêntica providência deverá abranger também os marítimos e os empregados do comércio, de conformidade com os respectivos projetos que se arrastam nas Casas do Congresso. Os poderes públicos não podem e não devem continuar indiferentes aos apelos dessas

duas grandes classes e doutras com iguais direitos e necessidades tanto mais quanto a sua melhoria nenhum ônus acarretará aos cofres do País.”

Inspirando-se nessas diretrizes, um dos primeiros atos do Governo Provisório foi o decreto n. 19.497, de 17 de dezembro de 1930, estendendo o regime das caixas de aposentadoria e pensões ao pessoal dos serviços de força, luz, bondes, telefones, a cargo da União, dos Estados, dos Municípios, e de particulares, e ao pessoal dos serviços de telegrafia e radiotelegrafia mantidos por particulares.

Não se deteve porém aí a obra do Governo Provisório. Desde logo o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio empreendeu a premente reforma da legislação das caixas de aposentadoria e pensões.

Iniciados os trabalhos da reforma, prorrogou-se pelo decreto n. 19.554, de 31 de dezembro de 1930, o mandato dos conselhos de administração das caixas de aposentadoria e pensões até 31 de março do próximo ano, suspendendo-se até a mesma data a concessão das aposentadorias ordinárias e extraordinárias. Não havendo sido ultimada a reforma da lei, foi, pelo decreto n. 19.810, de 27 de março de 1931, prorrogada a referida suspensão, que ficou mantida pelo decreto n. 20.048, de 28 de maio do mesmo ano.

No manifesto à Nação, lido em sessão solene, no Teatro Municipal do Rio de Janeiro, em 3 de outubro de 1931, o Senhor Getúlio Vargas fez o inventário do primeiro ano do Governo Provisório e das suas diretrizes. Neste relatório o Presidente destacou dentre as iniciativas tomadas pelo novo Ministério do Trabalho “a reforma da lei de aposentadoria e pensões e ampliação do âmbito

dessa lei, fazendo beneficiários dela os trabalhadores empregados marítimos, tranviários, telegráficos, telefonistas e radiotelegrafistas, todos os operários de serviços públicos em suma”. Lembrou que “o exame metucioso e contínuo da situação financeira das caixas, cujas despesas tem aumentado de modo considerável, deu margem a que se verificasse ser a mesma precária e reclamar a adoção de providência pronta e eficaz que lhes garantisse melhor funcionamento”.

Como resultado dos estudos de reforma foi assinado em 1º de outubro de 1931 o decreto n. 20.465, que consolidou a legislação das caixas de aposentadoria e pensões, estendendo o seu regime aos empregados em serviços públicos de água, esgotos, ou outros que viessem a ser considerados como tais. Este decreto foi posteriormente modificado pelo de nº 20.081, de 24 de fevereiro de 1932.

Buscando ampliar ainda mais o campo do seguro social, dois decretos foram assinados no mesmo ano de 1932: o de n. 21.330, de 27 de abril, aprovando o regulamento da Caixa de Aposentadoria e Pensões da Imprensa Nacional, e o de número 22.096, de 16 de novembro, estendendo aos serviços de mineração em geral as disposições do decreto n. 20.465, de 1 de outubro de 1931.

O ano de 1933 viria, entretanto, marcar uma nova e mais importante fase na história do seguro social brasileiro com a criação do primeiro instituto de aposentadoria e pensões.

Abandonando à técnica até então vigente, de caixas agrupando empregados de uma só empresa distribuídos por um mesmo Estado ou região, o Governo decidiu corajosamente reunir, na proteção dos institutos, os assalariados exercendo atividades profissionais idênticas,

semelhantes ou conexas, disseminados por todo o território nacional.

E, assim, pelo decreto n. 22.872, de 29 de junho de 1933, era criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, abrangendo todo o pessoal da marinha mercante e classes anexas. Se bem que, na parte referente aos benefícios, o Instituto conservasse, 'em suas linhas gerais, o regime das caixas existentes, foi-lhe, contudo, atribuída a gestão do seguro contra os acidentes do trabalho dos marítimos, até então a cargo de companhias de seguro comercial.

No ano seguinte, pelo decreto n. 24.273, de 22 de maio de 1934, regulamentado pelo decreto número 183, de 26 de dezembro de 1934, surgia o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciais, que iria beneficiar todo o pessoal dos estabelecimentos comerciais e equiparados. Esse instituto seria objeto de posteriores modificações, trazidas pelos decretos ns. 55, de 20 de fevereiro de 1935; 591, de 15 de janeiro de 1936; decreto-lei n. 2.122, de 9 de abril de 1940 e decreto n. 5.493, da mesma data.

Também em 22 de maio de 1934, pelos decretos ns. 24.274 e 24.275, regulamentados respectivamente pelos decretos ns. 114, de 5 de abril, e 337 de 12 de setembro de 1935, eram instituídas as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café e a dos Operários Estivadores. A primeira objetivava proteger os trabalhadores em carga e descarga na zona portuária; a segunda, os estivadores marítimos. Na denominação dessas caixas, verdadeiros institutos, havia manifesta impropriedade de técnica, o que foi sanado em leis posteriores.

Realmente a Caixa dos Trabalhadores em Trapiches e Armazens de Café, com a

inclusão de todos os condutores de veículos e dos empregados em empresas de petróleo, veio a transformar-se pelo decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, confirmado pelo de n. 651, do mesmo mês e ano, no Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas, um dos maiores e mais importantes do país.

Igualmente a Caixa dos Estivadores evoluiu no Instituto de Aposentadoria e Pensões da Estiva, pelo mesmo decreto-lei 11.627, de 18 de agosto de 1938, reorganizado pelo decreto-lei n. 1.355, de 19 de junho de 1939, e regulamentado pelo decreto n. 4.264, da mesma data. Ainda no mesmo ano criava-se pelo decreto n. 24.615, de 9 de julho de 1934, regulamentado pelo decreto n. 54, de 12 de setembro de 1934, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários, reunindo sob a sua proteção o pessoal dos bancos e casas bancárias.

Enquanto se processava assim a implantação do seguro social através de institutos profissionais de aposentadoria e pensões, o Ministério do Trabalho não esquecera a necessidade de reformar a antiquada lei de acidentes no trabalho. Já em 1932 foi nomeada uma comissão sob a presidência do respectivo Consultor Jurídico, Senhor Evaristo de Moraes, para elaborar um anteprojeto de reforma da lei n. 3.724; a comissão tomou por base um projeto que o então deputado Afrânio Peixoto apresentara em 1927 à Câmara e, como elemento subsidiário, um anteprojeto elaborado pelas companhias de seguro comercial. Em dezembro de 1932, ela finalizou o estudo do anteprojeto que, com pequenas modificações, foi aprovado pelo decreto número 24.637, de 10 de julho de 1934. Os decretos ns. 85 e 86, ambos de 14 de março de 1935, regulamentavam o citado decreto

n. 24.637, que forma atualmente a base da nossa legislação sobre as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho.

A mudança radical na opinião pública e na atitude do Estado em relação ao seguro social, traduziu-se na própria Constituição Federal de 16 de julho de 1934, ao traçar diretrizes para a legislação do trabalho, que deveria observar os seguintes preceitos: "... assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador, e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes do trabalho ou de morte" (art. 121, § 1º alínea h).

Tendo a Constituição de 1934 previsto a paridade de contribuições para o seguro social, a lei n. 159, de 30 de dezembro de 1935, regulamentada pelo decreto n. 890, de 9 de junho de 1936, deu execução ao dispositivo constitucional.

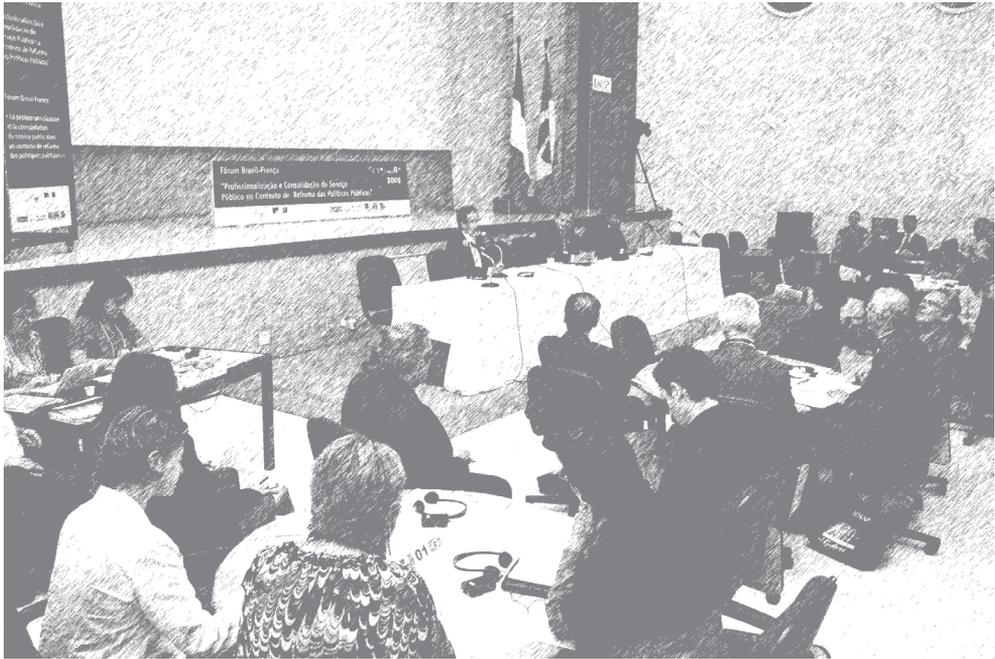
Ainda em 31 de dezembro de 1936 foi promulgada a lei n. 357, regulamentada pelo decreto número 1.918, de 27 de agosto de 1937, criando o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários, que protege os assalariados nos serviços diretamente ligados à produção manufatureira ou à transformação de utilidade.

Definindo melhor o campo de atividade de cada um dos institutos, foi baixado o decreto-lei n. 627, de 18 de agosto de 1938, completado pelo decreto-lei n. 1.129, de 2 de março de 1939.

A Constituição de 10 de novembro de 1937 consagrou o seguro social, prescrevendo, no capítulo relativo à ordem econômica, que a legislação do trabalho deverá compreender "assistência médica e higiênica ao trabalhador e à gestante, assegurado a esta, sem prejuízo do salário, um período de repouso antes e depois do parto; a instituição de seguros de velhice, de invalidez, de vida, e para os casos de acidentes do trabalho" (art. 137, alíneas *l* e *m*).

Helvecio Xavier Lopes

Presidente do I.A.P.E.T.C. Membro da Comissão Técnica de Orientação Sindical



Reportagem

Brasil e França debatem a profissionalização do serviço público

Países com história e geografia bem peculiares. Nações que apresentam opções políticas, econômicas e culturais também diferentes. À primeira vista, para olhares desavisados, França e Brasil parecem ocupar posições tão distantes que não favoreceriam o diálogo. No entanto, ao contrário do que uma análise superficial aparenta, os dois Estados compartilham opiniões em muitos aspectos, especialmente em relação à democracia e à promoção da justiça social.

Em busca de aprofundar essas relações bilaterais é que se celebra, em 2009, o Ano da França no Brasil. Desde o mês de abril, são realizados eventos comemorativos em diversas áreas, com apoio dos estados brasileiros e das regiões e municípios franceses. O tema da construção de um serviço público qualificado como fator essencial à consolidação de nações democráticas não poderia ficar de fora dessa agenda franco-brasileira. Afinal, o acesso a serviços públicos, para ambos os países, significa mais do que uma responsabilidade estatal; trata-se de um direito de cidadania.

Resultado da parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Ecole Nationale D'Administration (ENA), o Fórum Brasil-França trouxe à tona o debate da “profissionalização e

consolidação do serviço público no contexto de reforma das políticas públicas”. De 14 a 16 de setembro, estiveram reunidos, na ENAP, em Brasília, dirigentes de escolas de governo, além de lideranças governamentais, francesas, brasileiras e também de nações latino-americanas.

A proposta, apoiada pela Embaixada da França no Brasil, era a de criar um espaço de aprendizagem e compartilhamento de visões sobre democratização do serviço público, coordenação de políticas públicas e profissionalização da formação. As falas dos participantes, no encerramento da atividade, demonstravam que o objetivo do fórum havia sido alcançado com êxito. “Poucos dos exercícios bilaterais já estabelecidos, entre Brasil e França, foram tão satisfatórios quanto este”, sintetizou Phillippe Bastellica, diretor de Relações Internacionais da ENA.

Durante o Fórum Brasil-França, as escolas de governo manifestaram a intenção de fortalecer o trabalho em rede e produzir conhecimento conjunto. A presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, destacou a importância de inovar e definir métodos que possibilitem desenvolver competências para a tomada de decisão no tempo em que a sociedade exige. “As escolas devem fomentar a formação de dirigentes capazes

de criar, nos ambientes de trabalho, espaços criativos, o que não é a regra da burocracia, marcada pela aversão ao risco”, disse.

Para Bastellica, a troca mútua de experiências é, sem dúvida, o principal ganho de eventos com esse formato: “Podemos nos conhecer melhor através do olhar do outro. Trata-se de emprestar, aos nossos parceiros, não produtos acabados, mas ferramentas que nos ajudarão a construir nossos próprios projetos”.

Nas próximas páginas, confira a síntese dos debates realizados no Fórum Brasil-França. Como a intenção era compartilhar as diferentes características, as três temáticas do evento foram discutidas em conferências ministradas por especialistas dos dois países em cada assunto. A palestra inaugural foi proferida por Jacky Richard, conselheiro de Estado da França. (Leia a íntegra da conferência na página 315).

Como democratizar o serviço público?

Essa questão foi debatida no segundo dia do Fórum Brasil-França pelo ministro Fernando Haddad, da Educação, e por

Gilles J. Guglielmi, professor de Direito Público da Universidade Paris II.

A ideia de democratizar o serviço público, na opinião de Guglielmi, parece paradoxal, visto se tratar de característica, de certa forma, inerente ao setor. “Podemos dizer que a noção de serviço público é democrática por essência. O problema reside no contato cotidiano com o usuário, no funcionamento e na organização da atividade. É preciso focar nessas questões mais precisas”, explicou.

De acordo com o professor, no serviço público francês a democracia participativa é incentivada. Mesmo exercida ainda de forma difusa (por associações de bairro e sindicatos, entre outros), há o reconhecimento do cidadão como ator que deve contribuir na elaboração das políticas públicas e também na avaliação.

Gilles Guglielmi considera estratégico, para a manutenção dos serviços públicos, o diálogo permanente entre o usuário, no seu desejo de igualdade e cidadania, e o agente público, com seu ideário profissional e senso de prestação de serviços à população.



Solenidade de abertura reúne lideranças da administração brasileira e francesa.

O ministro da Educação, Fernando Haddad, destacou que assegurar a participação popular no serviço público brasileiro demanda um processo de reorganização do Estado e de mudança de paradigmas, no sentido de desenvolvimento e implementação de políticas públicas.

Para ele, a história do país, marcada pela alternância de oligarquias no poder, dificultou a criação de uma burocracia profissionalizada, com a formação técnica necessária à elaboração de projetos políticos. “Estados oligárquicos podem organizar-se de modo a atender à legitimidade e aos clamores sociais, mas a natureza não segue uma lógica republicana e, sim, contábil, que mede as consequências das políticas públicas à luz do sucesso eleitoral”, afirmou.

Haddad acredita que, para democratizar o serviço público, é imprescindível facilitar o acesso à educação, especialmente ao ensino superior: “Sem democratizar o serviço público deste ponto de vista, constituindo-o de pessoas vindas de todas as camadas sociais, jamais será possível a consolidação de uma burocracia estatal capaz de estabelecer processos de tomada de decisão permeáveis às demandas de todos os extratos sociais”.

Nos debates após as conferências, os participantes do fórum demonstraram preocupação com a formulação de políticas que ampliem o acesso da sociedade à administração pública e selecionem servidores atentos às realidades nacionais. “É uma questão de eficiência administrativa poder recrutar em todas as camadas sociais”, afirmou Bernard Boucault, diretor da ENA. Para Laura Parente, professora e doutoranda do Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés-Latts, da Université de Marne-la-Vallée, “isso depende também da ampliação dos

processos de formação para o conjunto dos funcionários públicos em todos os níveis de governo”.

O desafio da coordenação de políticas

As diferenças e semelhanças entre as formas de coordenação de políticas públicas foram retratadas na terceira conferência do Fórum Brasil-França, realizada no dia 15 de setembro. Enquanto os dilemas franceses foram apresentados por Jean-Marc Ribière, membro do Conselho Superior da Administração Territorial do Estado, a subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil da Presidência da República, Míriam Belchior, explicou os desafios do modelo brasileiro.

A preocupação com a coordenação de políticas, segundo Ribière, começou a despontar na França, nos anos 1990, diante da observação de que os serviços públicos, devido à excessiva fragmentação, não alcançavam todos os cidadãos. Para superar o quadro de desigualdade, o Estado francês percebeu a necessidade de rever o modelo de intervenção para dar mais força à ação pública, reduzir as diferenças entre os territórios e garantir a inclusão social.

Entre os desafios da coordenação de políticas, Jean-Marc apontou a necessidade de despertar o interesse dos órgãos federais para o trabalho em conjunto, utilizando uma abordagem em que todos ganham: “Se queremos implementar uma coordenação, precisamos ter um fundo interministerial, com recursos suplementares, a fim de fazer com que os ministérios se inscrevam em uma abordagem de aproximação”.

O representante do Conselho Superior da Administração Territorial defendeu

também a necessidade de abrir a coordenação de políticas a novos atores modernos, entre eles as fundações, as grandes associações, a sociedade civil.

Já a subchefe de Articulação e Monitoramento da Casa Civil, Miriam Belchior, analisou o tema da coordenação de políticas públicas sob duas dimensões: horizontal, dentro do próprio governo federal; e vertical, com estados e municípios. Para ela, enfrentar esse desafio demanda, ao mesmo tempo, uma postura de liderança dos dirigentes e de sensibilização das equipes para trabalhar de forma articulada. “Se o corpo dirigente não der sinais claros nessa direção, é muito difícil mudar a lógica setorial”, considerou.

Igualmente importante, segundo Miriam, é fomentar a cooperação e a integração de ações entre órgãos da administração federal. O desafio é saber equilibrar a informalidade dos grupos de trabalho interministeriais e a formalização que determina quem será responsável pela política.

Na avaliação da representante da Casa Civil, as articulações de caráter regional ainda estão pouco desenvolvidas no Brasil. “É necessário constituir mecanismos para

articulação das políticas das três esferas de governo, utilizando, inclusive, as tecnologias de comunicação”.

Miriam Belchior também indicou, como elementos essenciais do trabalho coordenado: a definição clara das responsabilidades individuais e dos resultados que se pretende alcançar; e a manutenção do entusiasmo das equipes envolvidas.

Profissionalizar a administração para qualificar os serviços públicos

O último dia do Fórum Brasil-França foi dedicado à profissionalização dos servidores públicos. A diretora de Formação da Ecole Nationale D'Administration (ENA), Françoise Camet, e o secretário executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Francisco Gaetani, discorreram sobre a temática.

Ao apresentar a proposta adotada pela ENA, Françoise Camet explicou que o foco da formação oferecida pela escola francesa é preparar os funcionários de alto escalão para as futuras responsabilidades em um mundo que está sempre em evolução. Segundo ela, o atual modelo foi



Dirigentes de escolas de governo avaliam a profissionalização do serviço público.

pensado em duas ideias-chave: democratizar e profissionalizar.

Para Camet, a recente crise financeira mundial confirmou a necessidade de o Estado conservar sua legitimidade, desenvolver parcerias com diferentes atores e atuar como regulador, gerenciando e antecipando esse tipo de situação. “Todos os Estados necessitam de uma função pública competente, democrática e imparcial, que aplique rigorosamente o princípio de neutralidade e de racionalidade”, disse.

Em relação aos desafios da formação, Françoise citou a necessidade de que as lideranças públicas se adéquem ao cenário econômico, social e administrativo, cada vez mais movimentado e diversificado. “Esse desafio não corresponde a somente um ministério ou a uma agência e, sim, às regras de uma política interministerial e global”, avaliou.

O secretário executivo adjunto do MP, Francisco Gaetani, mencionou uma série de questões que precisam ser reestruturadas no Brasil para que a profissionalização do serviço público aconteça de fato. Segundo ele, o desenho do sistema de carreiras demanda imediata profissionalização e a modalidade de concursos públicos apre-

senta falhas de recrutamento que devem ser corrigidas. Gaetani também acredita que as avaliações de desempenho precisam ter a credibilidade retomada e que a alocação de servidores deve ser feita levando em conta as aptidões profissionais.

Para aperfeiçoar a formação do funcionalismo público brasileiro, segundo Gaetani, também há necessidade de mapear competências e processos, estabelecer bases de dados atualizadas e alinhamento de estruturas de incentivos. O secretário alerta para o problema da formação monotemática. “Apostar em um único modelo de profissional pode levar à distorção e a uma série de patologias organizacionais. Esse é o risco de se investir em direções erradas”, complementou.

O representante do Ministério do Planejamento reconhece que a administração pública brasileira ainda apresenta muitos problemas para inovar a formação no campo do empreendedorismo e da liderança. Ele destacou, no entanto, o trabalho realizado pela ENAP nos últimos anos, de modo especial, com o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que premia e divulga ações bem-sucedidas executadas por órgãos públicos.

Parceria entre ENA e ENAP completa 12 anos

Além de integrar as comemorações do Ano da França no Brasil, o fórum marcou os 12 anos da parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e Ecole Nationale D’Administration (ENA).

A presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, lembra que a cooperação de sucesso entre as duas escolas vai além da formação de servidores: “Debates temas ligados ao fortalecimento da tomada de decisão das lideranças na Presidência da República, à negociação, à formação de consensos e à gestão de crises”.

Na opinião do diretor da ENA, Bernard Boucalt, as reflexões promovidas no Fórum Brasil-França se tornaram ainda mais interessantes porque os dois países têm convicções semelhantes em relação aos desafios na área. “Temos história, cultura e quadro institucional diferentes, mas compartilhamos as mesmas missões no que tange aos valores do serviço público no Estado democrático”, afirmou, durante a solenidade de abertura do fórum.

Boucault acredita que há espaço para fortalecer ainda mais a parceria ENAP-ENA e sugere alguns caminhos: desenvolver a cooperação no campo da experiência administrativa internacional; promover a conexão entre as redes que cada escola representa; e estreitar os laços entre servidores dos dois países.

O diretor de Relações Internacionais da ENA, Phillippe Bastellica, considera estratégica a parceria com a escola brasileira: “Ao conhecer uma realidade diferente da nossa e multiplicar os ângulos de visão, acabamos tendo uma melhor compreensão dos desafios, de um modo geral, e um melhor conhecimento de nós mesmos”.

ENAP	ENA
<p>Ano de criação: 1986</p> <p>Missão: Desenvolver competências de servidores federais para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas.</p> <p>Atuação: Cursos de desenvolvimento gerencial; capacitações sob medida para órgãos públicos; aperfeiçoamento de carreiras e pós-graduação nas modalidades presencial, a distância ou mista; formação inicial das carreiras de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e de Analista de Planejamento e Orçamento (APO); edição de publicações sobre Estado, administração pública e gestão governamental; divulgação de soluções de gestão criativas e inéditas por meio do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal; cooperação técnica com escolas de governo e centros de capacitação para difusão de cursos; parcerias internacionais para prospecção de temas e métodos educacionais.</p> <p>Público: Mensalmente, 1,8 mil alunos, em média, participam dos cursos presenciais e a distância oferecidos pela ENAP.</p>	<p>Ano de criação: 1945</p> <p>Missão: Recrutar e formar profissionais que vão contribuir para a evolução das administrações, buscando democratizar o acesso à alta função pública e profissionalizar a formação de lideranças.</p> <p>Atuação: Formação inicial de altos funcionários franceses e europeus, selecionados por meio de concursos públicos; formação contínua e aperfeiçoamento de funcionários franceses e estrangeiros, no quadro de sessões de curta e longa duração; cooperação em matéria de governança pública e de administração em um quadro bilateral ou multilateral, fundado sob parcerias com escolas, administrações, regiões ou países; pesquisa em ciências administrativas apoiadas em publicações especializadas; preparação para os concursos comunitários do Centro dos Estudos Europeus de Estrasburgo.</p> <p>Público: A cada ano a ENA acolhe cerca de 120 alunos no curso inicial e mais de 2.500 funcionários e quadros dirigentes nos cursos de formação contínua.</p>

Conferência inaugural do Fórum Brasil-França

Brasília, 14 de setembro de 2009

Jacky Richard

Excelentíssima Senhora Presidente da ENAP,

Excelentíssimo Senhor Ministro,

Excelentíssimo Senhor Embaixador da França, meu caro amigo,

Excelentíssimo Senhor Diretor da ENA,

Senhoras e Senhores participantes deste Fórum,

Estou especialmente feliz e orgulhoso de proferir a palestra inaugural deste fórum, o qual faz parte da extraordinária sequência de eventos marcando o Ano da França no Brasil. Em primeiro lugar, gostaria de transmitir a mensagem de amizade e o voto de sucesso para este fórum que o Sr. Jean-Marc Sauvé, vice-presidente do Conselho de Estado e presidente do Conselho de Administração da ENA, pediu-me para comunicar a vocês. Ele também expressa seu mais sincero pesar por não poder estar aqui neste evento tão importante. Infelizmente, em meados de setembro de cada ano, a agenda do vice-presidente é sempre muito carregada em razão da análise, pelo Conselho de Estado, do

projeto de lei de finanças – que deve ser submetido ao Conselho dos Ministros, no final de setembro, para, então, ser apresentado ao Parlamento, na primeira terça-feira de outubro, como fixado nos textos orgânicos. Além do mais, nessa volta às atividades de setembro, a missão consultiva do Conselho de Estado está sendo especialmente solicitada.

Tentarei, da melhor maneira possível, substituir o vice-presidente, sabendo de antemão que essa missão é obviamente quase impossível. A modéstia que me cabe nessa perspectiva de proferir a palestra inaugural do Fórum Brasil-França está sendo plenamente compensada pelo orgulho de ter sido escolhido para tentar o exercício e também pelo prazer de estar em um lugar onde reconheço muitos rostos familiares e amigos, os quais tive a oportunidade de encontrar durante a missão de auditoria e assessoria sobre a Função Pública Federal Brasileira, realizada conjuntamente pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Governo Brasileiro, na pessoa do Sr. Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aqui saúdo calorosamente.

As minhas funções anteriores na França, como diretor-geral da Administração e da Função Pública, vão me ajudar a cumprir a delicada tarefa de proferir esta palestra inaugural. Devo confessar que outro elemento atiçou minha curiosidade e minha vontade de enfrentar este desafio. A ideia de identificar os pontos de convergência entre nossos países, em matéria de condução das políticas públicas e da função pública interessou-me sobremaneira.

Apesar das dificuldades históricas, geográficas, demográficas, territoriais e culturais – as quais não se pode negar –, nossos dois países possuem abordagens semelhantes na própria concepção das

políticas públicas, na fé no voluntarismo público para fazer as coisas funcionarem, para superar a fatalidade dos espaços descomunais, ou, ainda, para conjurar o peso da história, às vezes recente e ainda dolorida. No fundo, Brasília representa um magnífico símbolo da força prometeica do homem que pode, quando quer; quando a vontade humana não é aquela de um homem só, mas sim de um povo inteiro. Na França, na época da Revolução Francesa, do Império e, depois, da III República, nossos militares, administradores, juristas, docentes e engenheiros construíram, guiados por grandes estrategistas e reformadores, um país fortemente moldado pelas políticas públicas. Após a Segunda Guerra Mundial, durante as “trinta gloriosas”, o fenômeno de construção por meio das políticas públicas não arrefeceu, muito pelo contrário. Não é porque a situação atual se apresenta mais complexa, mais sensível às crises e aos riscos planetários e globais, que teríamos de abandonar a luta e deixar as coisas seguirem a corrente dominante.

Uma abordagem desse tipo que, segundo me consta, é objeto de visões convergentes entre o Brasil e a França, só é possível se três condições forem cumpridas: um serviço público realmente democrático e que não seja monopolizado por alguma oligarquia ou grupo; políticas públicas coerentes entre si e coordenadas; e uma função pública irrepreensível, competente e profissional para levar a cabo a implementação das políticas públicas. Não se trata de um acaso que essas três condições correspondam exatamente aos temas de reflexão das três mesas-redondas do Fórum Brasil-França.

Na França, os serviços públicos constituem pilar fundamental do pacto nacional. Várias razões explicam o fato. Historicamente, nosso país construiu-se em torno

do Estado unitário, dotado de um Executivo forte, garantindo a coesão de uma nação heterogênea. Mas a paixão francesa pelo princípio da igualdade representou, também, terreno favorável ao desenvolvimento dos serviços públicos considerados como a ferramenta privilegiada para a implementação desse princípio.

Todavia, a importância do lugar ocupado pelo serviço público na França e a existência de uma função pública numerosa e estruturada provoca amplo debate. Para alguns, o serviço público seria o arquétipo da excelência francesa há vários séculos. A lista dos sucessos franceses em matéria de administração e de serviços públicos, frequentemente lembrados e muitas vezes exportados, é bastante longa. Para aqueles que se limitam a essa visão das coisas, seria conveniente conservar o sistema existente, ou até mesmo questionar as recentes mudanças nos modos de gestão dos serviços públicos, com o intuito de voltar à “idade de ouro”.

Para outros, a concepção do “serviço público à francesa” seria marcada por duas deficiências irremediáveis. Ela não estaria mais adaptada ao mundo moderno e seria, até mesmo, um peso para a França e os franceses por conta da baixa relação custo-benefício: o peso considerável dos impostos e das despesas públicas – nitidamente superior à média dos demais países desenvolvidos –, sem que o objetivo de redistribuição, que é a justificativa principal, seja devidamente alcançado; a dimensão do desemprego e da precariedade, em um país globalmente rico; a eficiência, nem sempre ótima, do nosso sistema educacional, tanto no que diz respeito à aprendizagem fundamental quanto à inserção profissional; os altos custos, sempre crescentes, do nosso sistema de saúde; a inadequação do estatuto da função pública. Para a maioria das

pessoas que se limitam a essa visão das coisas, a solução só poderia ser: diminuir drasticamente a área dos serviços públicos, transferir uma parte substancial deles para o regime de concorrência e questionar a própria existência de uma função pública, no intuito de reduzir o tamanho do Estado e os serviços públicos a um formato mínimo.

Trata-se de duas visões de uma mesma realidade, sentida em ambos os casos

“A eficiência do serviço público e da função pública é, mais do que nunca, fator determinante para os investimentos internacionais e o desenvolvimento econômico [...]”

como insatisfatória. Se muitos dados apresentados pelos partidários dessas duas teses opostas são corretos, outros são, em contrapartida, incompletos ou até parciais. As conclusões inversas, que deles são tiradas, não são, portanto, muito pertinentes para um país como a França, nesse início do terceiro milênio.

Na verdade, não é possível estabelecer um diagnóstico correto nem formular

propostas satisfatórias a respeito dos serviços públicos e da função pública sem levar em consideração as enormes mutações ocorridas no nosso país, desde o final da Segunda Guerra Mundial – época em que se desenhou o cenário dos serviços públicos franceses –, e nos últimos 25 anos, lembrando que o atual estatuto da função pública data de 1983.

Ao longo desse período, a economia e a sociedade francesas sofreram profundas transformações. A organização social e os modos de vida experimentaram grandes mudanças. As expectativas e as exigências da população e, portanto, dos usuários dos servidores públicos, aumentaram sobremaneira.

Meio século atrás e talvez até os anos 1980, era possível conceber os serviços públicos e a função pública em nível puramente nacional. Porém, já faz uns 20 anos que, em um mundo globalizado, a competição tornou-se total. Quer queira, quer não, ela não envolve apenas as empresas, mas também os sistemas de administração pública ou, ainda, os regimes jurídicos. Cada país está sendo “notado” e “cotado” e suas “vantagens comparativas” estão sendo avaliadas.

A eficiência do serviço público e da função pública é, mais do que nunca, fator determinante para os investimentos internacionais e o desenvolvimento econômico, conseqüentemente, para o emprego e o poder aquisitivo. A esse respeito nosso país dispõe ainda de uma boa imagem. Porém, algumas classificações internacionais amplamente midiáticas, cuja metodologia é, muitas vezes, opaca e contestável, colocam-nos em posição mediana. É preciso não apenas continuar, mas também acelerar a modernização dos nossos serviços públicos e da função pública.

A integração da França na União Europeia também modificou muito a organização dos serviços públicos, as condições de acesso à função pública e de mobilidade.

Nesse contexto, os serviços públicos e a função pública devem se transformar, em termos de organização, métodos e gestão. Inclusive, já o fizeram, mas será que foi o bastante? Tinham eles que se limitar, por bem ou por mal, a seguir essas mutações, ou melhor, adiantar-se a elas, ou até mesmo liderá-las, como foi o caso nos momentos importantes da nossa história?

Independentemente dessas profundas mutações, um problema intrínseco aos nossos serviços públicos e à nossa função pública não pode ser evitado: trata-se da grande defasagem entre os princípios e os valores ostentados e a realidade. Essa situação leva a questionar sua pertinência e cria múltiplas frustrações, tanto para os servidores públicos quanto para os usuários.

Precisamos aderir à ideia de que o serviço público se distingue fundamentalmente de outro pelo fato de ter que ser facilmente acessível, em condições semelhantes, a todos aqueles que dele precisam. Entretanto, atualmente, em matéria de segurança, de educação ou de saúde – missões que fazem parte da própria razão de ser do serviço público –, somos obrigados a constatar que existem desigualdades de meios e de resultados para quem mora no centro das grandes cidades, no campo ou em certas periferias dos grandes aglomerados populacionais. O respeito do princípio de igualdade envolveria, nesse caso, uma redistribuição considerável de recursos humanos. A igualdade é, portanto, indissociável da adaptabilidade do serviço público.

Profundas reformas são, então, necessárias. O que está em jogo é o próprio futuro dos nossos serviços públicos. Defender a causa dos serviços públicos deve levar à luta para sua transformação. Agarrar-se ao *status quo* levaria a enfraquecê-los notavelmente.

Para tanto, será que se pode, ou se deve, fazer tábua rasa da história, dos costumes ou dos êxitos dos nossos serviços públicos? Em um mundo onde predominam, cada vez mais, os valores econômicos e financeiros e onde a competitividade constitui a própria condição de sobrevivência das empresas, ainda há lugar para atividades de interesse geral, que, na verdade, devem obedecer a um princípio de eficiência, mas não visam, todavia, ao lucro?

Deveriam essas atividades de interesse geral limitar-se às funções realengas, no seu sentido estrito, isto é, principalmente aquelas ligadas a prerrogativas de poder público? Ou podem incluir, por exemplo, prestações de serviço visando à solidariedade ou à emergência de um ambiente propício à criação de bens materiais ou imateriais? Quais são os organismos que deveriam garantir essas atividades de interesse geral e por meio de quais agentes?

A resposta a essas perguntas não deve ser *a priori* nem ideológica nem, como alguns afirmam, da aplicação automática de regras ou de jurisprudências provenientes somente das instâncias da União Europeia. Existem margens de manobra nacionais, que são confirmadas pelo Tratado de Lisboa de 13 de dezembro de 2007. Tem-se ainda que utilizá-las.

Na realidade, essas perguntas, às quais tentaremos responder, levantam mais uma vez a questão da pertinência de um modelo de sociedade, convivendo com aquele defendido pelos Estados Unidos, ou ainda,

com aquele de grandes países emergentes. Sabemos que este modelo europeu é caracterizado pela busca conjunta da solidariedade e da eficiência – nenhum desses dois objetivos devendo ser alcançado em detrimento do outro. A política de “reconstrução dos serviços públicos” implantada no Reino Unido, no decorrer dos últimos anos, demonstra a atualidade e o interesse desse modelo.

Uma vez que o modelo é ainda considerado pertinente, deve-se tirar uma série de consequências a respeito dos princípios, dos valores, das missões dos serviços públicos e do papel da função pública. Isso constitui o objeto da segunda parte da minha palestra: identificá-las levando em conta, principalmente, as expectativas concretas dos servidores públicos e dos usuários dos serviços públicos. Elas são convergentes, mais do que se pensa.

A multiplicidade das iniciativas e das abordagens reformadoras desenvolvidas nas administrações nos últimos anos, em matéria de gestão dos recursos humanos, demonstra a receptividade dos atores da função pública às mudanças. É preciso facilitar e acelerar esse movimento, dando-lhe sentido e nova dimensão.

O objetivo central das recomendações que desejo lhes apontar agora é fazer com que os serviços públicos e a função pública sejam trunfos para o país: para seu equilíbrio social, seu desenvolvimento econômico, sua influência no mundo e a difusão dos seus valores. No fim das contas, trata-se de propor os elementos de um pacto renovado entre a nação, seus serviços públicos e sua função pública. Ao enunciar claramente os valores, as missões e as profissões dos serviços públicos e dos agentes, que as personificam, é preciso ainda favorecer a emergência de uma coletividade nacional, de onde quer que ela

venha, pronta para enfrentar todos os desafios da modernidade.

Três orientações estratégicas foram identificadas na França para favorecer a mudança: 1) fundamentar-se mais em valores compartilhados e explícitos; 2) esclarecer as missões e os objetivos do serviço público para reforçar sua eficiência; 3) favorecer a emergência de uma função pública profissional, sem renegar os princípios da função pública de carreira.

1) Fundamentar-se mais em valores compartilhados e explícitos

É sabido que as missões de serviço público exercidas pelos servidores e pelos agentes públicos exigem deles neutralidade, imparcialidade, continuidade e competência, sem o que os direitos fundamentais dos cidadãos correriam o risco de serem questionados. Esses valores constituem a própria essência do serviço público. A esses valores tradicionais, muitas vezes consagrados pelo direito, soma-se doravante um conjunto de valores emergentes, às vezes emprestados do meio empresarial, tais como o desempenho e a eficiência, porém ligados ao interesse geral, por exemplo, da luta contra qualquer tipo de discriminação ou do desenvolvimento sustentável.

A partir desse substrato rico, mas desorganizado, é possível extrair um *corpus* de valores fundamentais, claramente estruturados em três categorias:

a) os valores republicanos – liberdade, igualdade, fraternidade. Da igualdade decorrem a laicidade, a imparcialidade e a neutralidade. Equidade e não discriminação estão ligadas à fraternidade.

b) os valores profissionais – a legalidade, que é a razão de ser da administração, implica a lealdade do funcionário público para com as autoridades democraticamente

eleitas; a responsabilidade e a eficiência associada a todos os princípios práticos que dela resultam (desempenho, avaliação, transparência, qualidade das prestações); a adaptabilidade, da qual derivam a inovação e a antecipação. A probidade e a exemplaridade dos agentes, além da continuidade do serviço pertencem, naturalmente, a essa categoria.

c) os valores humanos – até agora, o serviço público e a função pública do nosso país destacaram muito pouco o respeito aos valores humanos. Não porque os agentes públicos não saibam demonstrar civilidade, solidariedade ou empatia, mas porque a cultura jurídica, muito forte em nossa função pública, leva a uma grande desconfiança a respeito dos valores que não se deixam prender às categorias abstratas do direito, visto que remetem ao comportamento concreto de cada pessoa. Porém, é exatamente porque a modernização da função pública passa, antes de tudo, pelo desenvolvimento da responsabilidade de cada agente que esses valores humanos devem hoje ocupar seu lugar. Considerado como uma pessoa e não como uma simples peça da máquina administrativa, o funcionário público deve poder expressar no dia a dia o apego aos valores humanos. Destarte, o comprometimento, o respeito e o senso de solidariedade traduzem a vontade dos agentes públicos de se colocarem a serviço da coletividade.

A proposta aqui feita é de se fundamentar de maneira mais consistente nesses valores, totalmente aceitos, porém insuficientemente postos em prática no cotidiano e, às vezes, difíceis de conciliar, como a igualdade e a equidade. Na realidade, existe uma distância separando esses valores e o funcionamento cotidiano dos serviços. As discriminações contrárias aos valores de igualdade e de fraternidade, por exemplo,

explicam as dificuldades de acesso à função pública dos filhos de imigrantes ou das pessoas deficientes.

Da mesma maneira, os princípios de equidade e de justiça não estão sendo respeitados em um sistema que se baseia no mérito dos agentes quando do seu recrutamento, mas pouco o leva em conta para sua progressão na carreira e na remuneração. Ou, mais ainda, será que se pode preconizar a adaptação do serviço público e ficar satisfeito pelo fato de apenas 5% dos agentes exercerem suas funções fora da sua administração de origem, graças à mobilidade?

Dando-lhe uma força renovada e liberando-o de sua interpretação puramente jurídica, para atribuir-lhe um alcance mais geral no contexto da ação pública, este conjunto de valores pode se revelar uma alavanca eficiente para a mudança. Poderia ser afirmado na forma de uma “carta dos valores do serviço público e da função pública”. A elaboração de uma carta é preferível àquela de um novo texto normativo, visto que não enrijece o *corpus* de regras que tendem a evoluir e que têm maiores possibilidades de provocar a adesão ativa dos agentes a esses valores.

2) Esclarecer as missões e os objetivos do serviço público para reforçar sua eficiência

Uma vez a eficiência e a transparência identificadas como valores emergentes necessários para o serviço público de amanhã, é fundamental assegurar a legibilidade da ação pública. Todavia, as missões do serviço público nem sempre são bem definidas, além do fato de serem evolutivas. Ao mesmo tempo em que se recomenda manter amplo espaço para o serviço público na França, convém esclarecer as missões desse serviço público.

Primeiramente, trata-se de especificar o papel do Estado, conforme ele age como regulador ou como operador, e de ir adiante na abertura progressiva das empresas públicas à concorrência, respeitando o interesse geral e as regras da transparência.

Em seguida, é preciso esclarecer da mesma maneira as missões das coletividades territoriais. A multiplicação dos níveis de administração e das competências compartilhadas provocou aumentos de custos

“Considerado como uma pessoa e não como uma simples peça da máquina administrativa, o funcionário público deve poder expressar no dia a dia o apego aos valores humanos.”

consideráveis. Os efetivos das coletividades territoriais aumentaram 25% em 20 anos. O desenvolvimento do nível europeu exacerbou ainda mais esse emaranhado. Nesse contexto, torna-se indispensável uma melhor especialização das competências de cada coletividade pública. O Estado, por sua vez, deveria reforçar suas funções de regulador. Encarregado das escolhas estratégicas, da influência, da inteligência e da decretação

das regras gerais, o Estado poderia ver diminuir seu papel de prestador de serviços.

Finalmente, o *management* público deve fixar o objetivo ambicioso de satisfazer, ao mesmo tempo, o cidadão, o usuário e o contribuinte, bem como o agente autor da prestação, identificável e avaliável. As implicações são conhecidas. É preciso engrenar a dinâmica.

3) Implementar uma função pública de profissões

Dois grandes desafios estão sendo lançados à função pública: satisfazer as expectativas crescentes dos cidadãos-usuários, com o menor custo possível; evoluir em um mercado de trabalho cada vez mais concorrido e permeável em uma época de renovação das gerações e de aposentadorias em massa.

Nesse contexto bastante evolutivo, torna-se indispensável passar de uma função pública administrada de modo pouco personalizado – ainda muito compartimentada e pouco responsabilizada – para uma função pública atrativa, móvel e eficiente.

Quais são os objetivos a serem alcançados? São aqueles de qualquer grande organização, seja ela pública ou privada:

- recrutar pessoas competentes, oriundas de todas as camadas da sociedade, que vão ingressar em profissões com o objetivo de realizar missões cujo significado e valores são conhecidos e atraentes;
- Motivar os servidores ao longo da sua carreira, administrando de maneira justa e personalizada;
- diversificar os percursos profissionais, respeitando o interesse pessoal, graças a uma mobilidade ampliada, de modo a antecipar as necessidades em termos de evolução constante da população e do país como um todo.

Para alcançar esses objetivos, é obviamente essencial utilizar métodos de gestão modernos que se mostraram eficientes tanto nos organismos públicos quanto nas empresas privadas, na França ou no exterior. Todavia, são meras técnicas e não se deve confundir o fim e os meios.

Em substância, não existe modelo providencial e adaptável em qualquer país. Cada qual realizou suas reformas levando em consideração seus costumes e suas peculiaridades. Em geral, reformas por demais radicais não deram os resultados esperados e essas “voltas ao passado”, como no Canadá ou no Reino Unido, foram muitas vezes necessárias e dispendiosas.

É preciso também fixar meta clara e ambiciosa e se ater a ela por um longo período. De início, isso pode ter um custo, pois – bem o sabem as empresas – uma “modernização do sistema produtivo” implica investimento que possibilita depois gerar ganhos de produtividade. Sobretudo, é preciso suscitar a adesão dos funcionários e, é claro, do conjunto dos empregadores porque todos precisam achar mais vantagens na reforma do que no *status quo*.

Todavia, e esse é outro ponto que se destaca claramente nos exemplos do exterior, o regime jurídico de pessoal não é o mais importante. O conteúdo e as modalidades de gestão são, ao menos, tão determinantes quanto, para a eficiência de uma organização humana. Qualquer que seja o regime escolhido, ele deve corresponder a um equilíbrio satisfatório entre a aspiração legítima do agente – de ser tratado em função das suas competências, seus esforços e ter garantida uma segurança suficiente – e aquela do empregador – de dispor da flexibilidade que lhe permita ter recursos humanos de qualidade e poder utilizá-los em função das necessidades, em constante evolução. Portanto, é de maneira pragmática

que se deve abordar a questão do regime dos agentes das coletividades públicas.

Em quase todos os países europeus, e é o caso na França, os agentes exercendo “missões de poder público” (fala-se também de missões de soberania ou contendo prerrogativas de poder público) possuem um estatuto derogatório do direito comum. Entretanto, o campo de aplicação deste primeiro conjunto é definido de modo mais ou menos extenso, conforme o país. De maneira crescente, em muitos deles, os agentes das coletividades públicas que não exercem missões de poder público possuem um estatuto contratual – na maioria dos casos, aquele de direito comum dos assalariados; em outras nações, incluindo a França, a maioria desses agentes possui um regime derogatório do direito comum: assim, dos 5,3 milhões de agentes das coletividades públicas francesas, 4,2 milhões são estatutários e pouco mais de um milhão estão sob contrato.

Porém, o regime principal em vigor na França – da função pública de carreira –, ao qual todas as organizações sindicais e a grande maioria dos agentes públicos está fortemente apegada, somente pode ser mantido levando-se em conta a rigidez que lhe é inerente, respeitando-se seus fundamentos, entre os quais a distinção total entre o posto ocupado e a função, que arbitra a mobilidade dos agentes, a adaptação permanente às necessidades do serviço e a segurança profissional, equilibrando direitos e obrigações.

Para alcançar os objetivos fixados, a proposta atualmente discutida na França é de implementar o que chamaremos uma “função pública de profissões”. Na realidade, a profissão está na interseção entre a qualificação profissional, definida por nível e área, que deve fundamentar o recrutamento dos servidores públicos

para determinado posto, e as funções a serem sucessivamente ocupadas pelo servidor após sua admissão. Em outras palavras, o agente será admitido para exercer um leque de profissões, exigindo certo tipo e determinado nível de qualificação, mas ele será levado a exercê-las em várias administrações. Durante um percurso profissional diversificado, suas atividades evoluirão, graças, entre outros fatores, à promoção e à formação, cujo papel de alavanca deve ser sempre enfatizado, em qualquer política de reforma e de mudança.

Uma função pública de profissões não é, portanto, nem uma função pública fazendo prevalecer – como acontece hoje – o posto ocupado sobre a função, nem uma função pública de funções, que, ao contrário, faz prevalecer a função sobre o posto e se assemelha muito a um regime contratual. Na função pública de profissões, procura-se permanentemente o equilíbrio entre o posto e a função. Ela constitui uma otimização entre a segurança e a flexibilidade. Sua implementação exige, em primeiro lugar, uma profunda simplificação da organização estatutária, oferecendo garantias suficientes e comuns a todos os agentes; e, em segundo lugar, um forte desenvolvimento dos dispositivos de individualização ligados às funções exercidas. Essa dupla renovação deve, então, abrir caminho para uma verdadeira gestão personalizada dos recursos humanos das coletividades públicas, acompanhada de um programa intenso e ambicioso de formação inicial e contínua.

Ao final dessa longa apresentação e considerando aquilo que conheço dos nossos dois sistemas de função pública, tenho a convicção de que Brasil e França, apesar das suas diferenças, podem aprofundar a mesma percepção que têm dos

interesses dos serviços públicos e da função pública. Compartilhando um diagnóstico comum, faço votos de que possamos construir, junto com as nossas instituições para a formação de dirigentes, uma metodologia de ação e de reformas públicas. Tenho plena convicção de que o resultado traduzir-se-á em trocas frutíferas de boas práticas.

Oxalá este fórum se torne uma etapa fundadora desse processo de cooperação eficiente e amistosa.

Jacky Richard é Conselheiro de Estado da França.

Entrevista Bernard Boucault A formação de dirigentes na França

Bacharel em Direito, Bernard Boucault dirige a École Nationale d'Administration (ENA) – da qual também foi aluno – desde 2007. Ao longo de sua carreira profissional, ocupou vários cargos públicos, entre eles o de *préfet* dos departamentos da Haute-Corse, de Maine-et-Loire e de Seine-Saint-Denis e das regiões de Midi-Pyrénées e Haute-Garonne. Também atuou no Ministério do Interior, como conselheiro técnico do ministro e diretor-adjunto do Gabinete de Pierre Joxe.

Nesta entrevista à *RSP*, Bernard Boucault explica a proposta de formação de dirigentes adotada pela ENA e os resultados alcançados na capacitação de



Bernard Boucault, na abertura do Fórum Brasil-França

servidores franceses e também de outros países.

RSP: *Qual o papel da ENA na formação de lideranças públicas?*

Bernard Boucault: Desde a sua criação, em 1945, a ENA possui três princípios: democratização; profissionalização; e formação comum para todos os dirigentes da administração pública. Acreditamos que o

recrutamento de servidores de alto nível deve ser feito de forma democrática, levando em conta as virtudes, os méritos e o talento desses profissionais. Por isso, a seleção de alunos da ENA é feita por concurso, com provas escritas e orais, entre elas uma entrevista para verificar a motivação dos candidatos ao serviço público e as qualidades comportamentais dos futuros alunos.

Também defendemos que servidor de alto nível deve ser profissional. É claro que os alunos devem ter excelente formação acadêmica, universitária, mas é preciso dar a eles também uma formação profissional, para que possam aprender o exercício das responsabilidades. Sendo assim, o ensino deve se apoiar em estudos de caso, exercícios de simulação e estágios.

O terceiro princípio fundamental é o de capacitar todos os servidores de forma conjunta, permitindo que os futuros dirigentes da administração, qualquer que seja o ministério, possam se conhecer e aprendam a trabalhar juntos. É preciso que eles saibam definir as vias do interesse geral mesmo pertencendo a ministérios diferentes.

RSP: *Quais os resultados dessa formação na atividade cotidiana da administração pública?*

Bernard Boucault: Para responder essa pergunta, é importante voltar à época em que a escola foi criada, quando a França havia sido parcialmente destruída pela guerra e era preciso reconstruir os departamentos públicos, a economia, dar um novo impulso para o desenvolvimento do país. A reconstituição foi espetacular e houve um período de crescimento muito forte no pós-guerra.

Podemos considerar que, em um país como a França, onde o Estado desempenha um papel muito importante, a

competência dos servidores, sobretudo daqueles que ocupam posições de direção, permitiu essa reconstrução rápida do país.

Hoje o mundo mudou, mas os servidores formados pela ENA sabem elaborar, conduzir e aplicar as políticas públicas. Assim, os governos sucessivos sabem que podem contar com um serviço público competente, profissional, experiente e capaz de implementar as políticas.

RSP: *Como a ENA tem conduzido as parcerias com escolas da América Latina?*

Bernard Boucault: Inicialmente, as parcerias da ENA com outros países se concretizaram pela acolhida de lideranças jovens de servidores dentro dos currículos oferecidos aos alunos franceses. Essa política, que começou em 1949, completa 60 anos no mês de outubro e para comemorar a data vamos promover um grande reencontro de ex-alunos estrangeiros.

Ao todo, 2,8 mil estudantes estrangeiros, de 120 países, inclusive da América Latina, já fizeram cursos na ENA. Considerando a oferta da ENA e do Institut International d'Administration Publique – que se uniu à escola, em 2002 – cerca de 200 jovens brasileiros participaram de cursos com alunos franceses.

Depois desenvolvemos atividades de cooperação com escolas para trocar experiências, levar um pouco de engenharia. Nessa área de capacitação de servidores públicos, no entanto, não há modelo de referência. Cada país é que deve, com a sua história e sua cultura, encontrar as boas soluções.

Nós também procuramos ver o que está acontecendo em outros países. Acreditamos que trocas das experiências respectivas trazem ganhos para melhorar o desempenho dos nossos sistemas administrativos.

Para saber mais

Proteção social de idosos

BATISTA, Analía Soria et al. *Envelhecimento e dependência: desafios para a organização da proteção social*. Brasília: MPS/SPPS, 2008. v. 28. 160 p. (Coleção Previdência Social).

ANITA, Liberalesso Neri (Org.). *Qualidade de vida e idade madura*. Campinas: Papirus, 1993. 285 p.

- www.mds.gov.br/suas/
- www.previdenciasocial.gov.br

Gestão cultural

CUNHA, Maria Helena. *Gestão Cultural: Profissão em Formação*. Belo Horizonte: DUO Editorial, 2007. 196 p.

Gestão de pessoas

SIQUEIRA, Marcus Vinicius Soares. *Gestão de pessoas e discurso organizacional*. 2. ed. Juruá, 2009. 246p.

VERGARA, Sylvia Constant. *Gestão de pessoas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 171 p.

- www.revistamelhor.uol.com.br

Mensuração de desempenho

MEDINDO o Desempenho Empresarial. (Measuring Corporate Performance). Tradutor: Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 205 p. (Harvard Business Review).

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.

Acontece na ENAP

Comitiva da OCDE conhece trabalho de capacitação da ENAP

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), atendendo a convite do governo brasileiro, esteve em missão no país, entre os meses de junho e julho, para promover estudo sobre a política de recursos humanos da administração pública federal.

No dia 1º de julho, a comitiva da OCDE reuniu-se com diretores e coordenadores da ENAP a fim de conhecer o papel da Escola no aperfeiçoamento do desempenho de servidores públicos. A gestão do conhecimento, o processo de seleção de alunos para os cursos e a avaliação das capacitações foram alguns dos temas abordados durante a reunião.

Coordenada pela Secretaria de Recursos Humanos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial, a missão da OCDE no Brasil utilizou a metodologia do *peer review* (revisão por pares), que busca acompanhar o desempenho de um país em determinada área de atuação, a partir do compartilhamento de experiências com as nações que integram a organização.

Cursos internacionais para dirigentes ibero-americanos são realizados na ENAP

De 20 a 24 de julho, foram oferecidos na ENAP cursos internacionais de “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano” e de “Avaliação de Programas Sociais”. A Escola Ibero-americana de Administração e Políticas Públicas (EIAPP), do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), apoiou a realização do evento. Ao todo, 60 dirigentes da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguai e Venezuela participaram dos cursos na Escola.

As duas atividades contaram com o financiamento e suporte logístico da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, e da ENAP. O curso “Avaliação de Programas Sociais” promoveu uma reflexão sobre os desafios contemporâneos dos governos na verificação dos impactos e da sustentabilidade das diversas iniciativas sociais desenvolvidas na região. Já o de “Planejamento Estratégico no Contexto Ibero-americano” teve por objetivo contribuir para que os países fortaleçam o compromisso de adotar ações educacionais compartilhadas buscando o crescimento sustentável e a coesão social da macrorregião ibero-americana.



Décimo-quarto Concurso Inovação seleciona 20 iniciativas finalistas



A terceira etapa do 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foi encerrada com a seleção das 20 iniciativas finalistas. O Comitê Julgador se reuniu, no dia 29 de setembro, na ENAP, para a escolha das ações inovadoras que receberão, no mês de outubro, visita *in loco* do Comitê Técnico.

O relatório dessas visitas subsidiará o Comitê Julgador na definição das 10 melhores experiências. Ao todo, o 14º Concurso recebeu 131 inscrições válidas. A edição deste ano oferecerá visitas técnicas internacionais (França, Espanha, Canadá), cursos no Japão e bolsas para cursos da ENAP, entre os quais o de Especialização em Gestão Pública. Os vencedores também serão contemplados com certificado, assinatura da Revista do Serviço Público, selo Inovação e publicação dos relatos em livro e no banco de soluções, disponível no site <http://inovacao.enap.gov.br>.

Rede de Escolas apresenta resultados e novos produtos em encontro nacional

No dia 17 de setembro, dirigentes e representantes de instituições federais, estaduais e municipais de 25 estados brasileiros estiveram na ENAP para o VII Encontro Nacional de Escolas de Governo. O evento teve o apoio do Programa de Estratégia e Plano de Ação para a Efetividade do Desenvolvimento no Brasil (Prodev), da Secretaria de Recursos Humanos (SRH), do Ministério do Planejamento, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Na ocasião, foi apresentada a atual situação do Mapeamento da Oferta de Capacitação nas Escolas de Governo. A ferramenta disponibiliza informações cadastrais de cada instituição e de mais de 3,2 mil cursos, classificados por área temática segundo a metodologia do vocabulário controlado. Ao final do evento, foram estabelecidas metas comuns às instituições, projetando-as para 2010, bem como escolhida a Escola Nacional de Saúde Pública (Ensp) da Fundação Oswaldo Cruz, no Rio de Janeiro, como sede do 3º Encontro Nacional de Educação a Distância.

Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público*, editada pela Escola Nacional de Administração Pública há mais de 70 anos, publica artigos inéditos sobre temas relacionados a Estado e Sociedade; Políticas Públicas e Administração Pública. Os artigos passam por análise prévia de adequação pela editoria da revista e posterior avaliação de dois a três pareceristas por sistema de *blind review*.

Regras para submissão:

- 1. Artigos:** 1. Artigos: deverão ter aproximadamente seis mil palavras (em torno de 20 páginas) e ser acompanhados de resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de três palavras-chave (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas, devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Citações de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, observadas as normas da ABNT.*
- 2. Vinculação institucional:** artigos devem vir acompanhados de breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 3. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de *blind review* de dois a três pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 4. Encaminhamento:** os artigos devem ser encaminhados por e-mail, em formato word (.docx, .doc, .rtf ou .txt), para editora@enap.gov.br. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a aprovação para publicação ou não de seus trabalhos em aproximadamente quatro meses.

* Exemplos de citação e referência

Citação no corpo do texto: (ABRUCIO, 2009)

Referências no final do trabalho:

Livro

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais*. Brasília: ENAP, 2007.

Artigo em coletânea

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). *Coletânea Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006. v. 1 p. 21-42.

Artigo em periódico

COSTA, Frederico Lustosa da. História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, v. 59, n. 3, p. 271-288, jul. a set. de 2008.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. *A Relação Estado e Sociedade Civil no Processo de Formulação e Implementação de Políticas Públicas*. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA, Universidade de Brasília, Brasília.

Sítio da internet

Escola Nacional de Administração Pública. Catálogo de Cursos 2009. Disponível em: ww.enap.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2009.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 2020 3038 e 2020 3424 – Fax: (61) 2020 3178 – E-mail: editora@enap.gov.br

A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006 – Volumes I e II



A pesquisa apresentada nestes dois cadernos analisa, interpreta e sistematiza o material das 11 edições do curso de formação desenvolvidas pela ENAP entre 1988 e 2006. A obra pretende mostrar as influências de valores e de diferentes perspectivas que as atividades sofreram ao longo desse período. O curso está diretamente associado à criação da ENAP e, em agosto de 2008, completou 20 anos.

Desafios da regulação no Brasil

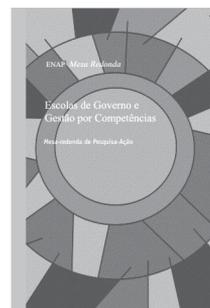
O livro nasceu de uma inquietação da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão



(Seges), que participam do Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação, o PRO-REG.

Tanto os professores quanto as autoridades que durante o curso discorreram sobre os desafios da regulação no Brasil foram convidados a escrever artigos para este livro. E aceitaram em peso engajar-se neste projeto. Os autores são unânimes ao ressaltar a importância do modelo institucional da gestão da regulação não apenas para funcionamento do sistema regulatório em si, mas também para o crescimento econômico sustentável do país.

Escolas de Governo e Gestão por Competências – Mesa-redonda de Pesquisa-Ação



Dando sequência aos debates iniciados em 2004 e 2005 e que tiveram como produto o livro “Gestão por competências em organizações de governo”, a Mesa-redonda de Pesquisa-Ação propõe-se a suprir uma lacuna importante: discutir a atuação do Sistema de Escolas de Governo da União em face das diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) – Decreto nº 5.707 de 23 de fevereiro de 2006.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 60 – 2009

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32 33*

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o **Cartão de Aquisição**.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 – Brasília, DF
 Tel: (61) 2020 3096 / 2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
www.ena.gov.br
publicacoes@ena.gov.br