

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

A evolução do perfil da força de trabalho
e das remunerações nos setores público e
privado ao longo da década de 1990

Nelson Marconi

Carreiras públicas em uma ordem democrática:
entre os modelos burocrático e gerencial

Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro

Prospectiva estratégica: instrumento para a
construção do futuro e para a elaboração de
políticas públicas

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo

Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en Venezuela

Haydée Ochoa Henríquez

O modelo Organizações Sociais: lições e
oportunidades de melhoria

Tomás de Aquino Guimarães

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54

Número 1

Jan-Mar 2003

Conselho editorial

Helena Kerr do Amaral - presidente
 Celio Yassuyu Fujiwara
 Margaret Baroni
 Sandra Hollanda
 Isabella Pessôa de Azevedo Madeira
 Maria Rita Garcia de Andrade
 Elaine Cristina Lício

Colaboradores

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; Letícia Schwarz; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

Editor

Celio Yassuyu Fujiwara

Editor adjunto

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Coordenador-geral de publicação

Livino Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
 Luis Antonio Violin

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Danae Carmem Saldanha de Oliveira
 Maria Marta da Rocha Vasconcelos

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS - Área 2-A

70610-900 - Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 - Fax: (61) 445 7178

© ENAP, 2003

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
 v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 54, n.1 (Jan-Mar/2003). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990 <i>Nelson Marconi</i>	07
Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial <i>Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro</i>	45
Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas <i>Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo</i>	61
Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en Venezuela <i>Haydée Ochoa Henríquez</i>	77
O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria <i>Tomás de Aquino Guimarães</i>	97

Com o novo ciclo político que se inicia, a atual direção da ENAP está dinamizando a implementação de atividades que atendam plenamente à finalidade básica da instituição, qual seja, aumentar a capacidade de governo, por meio do desenvolvimento de competências de servidores públicos. O que se busca com isso, é uma Escola atuante e parceira na implementação de propostas que viabilizem e potencializem o funcionamento da esfera pública.

A edição da Revista do Serviço Público, um dos motivos de orgulho de nossa instituição, faz parte das atividades para que a ENAP cumpra seu papel. Nessa perspectiva, o que se busca é uma publicação que contribua cada vez mais para a análise e a discussão de temas relevantes para a melhoria da gestão governamental, assim como para a difusão de idéias e práticas inovadoras sobre administração e políticas públicas. O que se quer é uma revista que permita aos nossos dirigentes e gestores o acesso tanto a abordagens teóricas e reflexivas, quanto a estudos que anunciem e reportem idéias e experiências cujo conhecimento possa significar uma contribuição importante para o aumento da eficácia e da efetividade do serviço público.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990

Nelson Marconi

Este artigo analisará a evolução do perfil da força de trabalho e dos salários praticados no setor público ao longo da década de 1990, comparando com a situação observada no setor privado, e apresentará algumas sugestões de medidas para a melhoria do sistema remuneratório. Para tal, inicialmente será realizada a comparação entre os perfis da força de trabalho nos dois setores, posteriormente entre as remunerações praticadas e, por fim, serão discutidas as distorções que permanecem na estrutura remuneratória e algumas alternativas para corrigi-las.

O perfil da força de trabalho ao longo da década de 1990

A análise do perfil da força de trabalho que se seguirá foi elaborada com servidores dos três níveis de governo e trabalhadores do setor privado, destacando-se a diferença entre ambos. A fim de possibilitar a comparação entre os dois setores, foi adotada uma única fonte de dados: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), preparada pelo IBGE, em razão de sua abrangência geográfica e de seu questionário, além da reconhecida qualidade de sua metodologia. Inicialmente, este diagnóstico mostrará a evolução do emprego e as características da força de trabalho, por meio da análise dos dados referentes a três anos da década considerada (1993, 1996 e 1999), visando possibilitar, além das análises entre os setores, o estudo da evolução temporal das variáveis analisadas¹.

O trabalho não se estendeu a décadas passadas para as quais existem PNADs disponíveis, porque as pesquisas anteriores seguiam uma

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Nelson Marconi é doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas/SP, professor doutor de Economia da Pontifícia Universidade Católica/SP e ex-diretor de Carreiras e Remuneração do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Contato:
nmarconi@uol.com.br

metodologia diversa e seria necessário caracterizar um trabalhador como servidor público a partir da definição de algumas hipóteses, uma vez que, essa questão não integrando o questionário da PNAD antes de 1992, isso podia resultar em comparações viesadas entre os resultados obtidos a partir das pesquisas anteriores e os das posteriores a essa data. De toda forma, a inclusão desses três anos na análise permite avaliar o comportamento desses mercados de trabalho ao longo da década de 1990. A pesquisa também não inclui dados mais recentes, porque, até o momento da elaboração deste trabalho, os microdados referentes à PNAD de 2001 ainda não haviam sido divulgados².

O universo considerado nos cálculos apresentados inclui as pessoas empregadas, exceto os que trabalham por conta própria, os trabalhadores domésticos e os empregadores, com idade entre 18 e 65 anos, das áreas urbanas do país, para possibilitar a aproximação entre algumas características dos mercados de trabalho público e privado³. Foram desconsideradas as informações que não explicitavam se o trabalhador atuava no setor público ou privado e consideradas apenas as relativas ao trabalho principal da pessoa, uma vez que a ocupação secundária possui características específicas e, se incluída, poderia distorcer os resultados. As amostras resultantes contêm para cada ano cerca de 60.000 indivíduos. Para possibilitar a comparação entre os salários individuais, estes valores foram ajustados por meio da sua divisão pelo número de horas trabalhadas na semana e posterior multiplicação por 44. Com isso, calcula-se o valor de todos os salários para uma jornada semanal uniforme de 44 horas⁴.

Os dados foram segmentados inicialmente entre o setor privado e o público em geral e posteriormente, neste último grupo, entre os três níveis de governo e, em algumas análises, também entre estatutários, militares e celetistas. Essa divisão justifica-se porque, enquanto o salário dos estatutários e militares é definido pela legislação e, teoricamente, de forma unilateral, os salários dos celetistas resultam de negociações e podem ser definidos por arbitragem, o que implica processos de fixação das remunerações relativamente distintos. Adicionalmente, o comportamento dos salários e do emprego deste segmento foi bem distinto do observado para os estatutários ao longo da década, como veremos a seguir, assim como o perfil das ocupações destes dois grupos é distinto na esfera federal, enquanto nos níveis estadual e municipal é mais semelhante. Não foi incluído o fracionamento entre trabalhadores com ou sem carteira, pois no setor público esta última situação inclui grande parte dos servidores – os estatutários, por exemplo, não possuem carteira assinada –, o que não possibilitaria caracterização específica das condições de trabalho baseada no registro em carteira, como a observada no setor privado.

Tabela 1: Nível de emprego por setor e regime de trabalho – empregados entre 18 e 65 anos

	Número de empregados			Índice (1993 = 100)		
	1993	1996	1999	1993	1996	1999
Privado	18.613.498	20.227.471	21.173.920	100	109	114
Público	6.930.173	6.925.067	6.853.368	100	100	99
Federal	1.392.746	1.373.130	1.224.993	100	99	88
Estatutário + militar	845.582	877.743	801.382	100	104	95
Estatutário	603.058	602.312	525.522	100	100	87
Militar	242.524	275.431	275.860	100	114	114
Celetista	547.164	495.387	423.611	100	91	77
Estadual	3.245.108	3.102.412	2.898.286	100	96	89
Estatutário	2.068.083	2.156.377	2.105.169	100	104	102
Celetista	1.177.025	946.035	793.117	100	80	67
Municipal	2.292.319	2.449.525	2.730.089	100	107	119
Estatutário	930.146	1.187.089	1.418.613	100	128	153
Celetista	1.361.854	1.262.436	1.311.476	100	93	96
Total estatutário	3.601.287	3.945.778	4.049.304	100	110	112
Total celetista	3.086.043	2.703.858	2.528.204	100	88	82
Total militar	242.524	275.431	275.860	100	114	114
Total geral	25.543.671	27.152.538	28.027.288	100	106	110

Os dados das tabelas 1 e 2 indicam que o total de empregos públicos manteve-se praticamente estável ao longo da década, enquanto a sua participação no emprego total sofreu ligeira queda, indicando que aproximadamente $\frac{1}{4}$ do universo dos trabalhadores considerados – somente empregados entre 18 e 65 anos – encontra-se no setor público.

Quando se avalia a composição do emprego público, porém, observa-se que a evolução não foi uniforme. Embora no geral essa resolução tenha permanecido relativamente estável, observam-se crescimento acentuado nos municípios e redução nas esferas federal e estadual, principalmente entre os celetistas. É bastante provável que tal comportamento tenha sido fruto do processo de privatizações, uma vez que nas estatais e empresas públicas não existem servidores estatutários.

Tabela 2: Nível de emprego por setor e regime de trabalho. Participação no total de empregados entre 18 e 65 anos (em%)

	1993	1996	1999
Privado	72,9	74,5	75,5
Público	27,1	25,5	24,5
Federal	5,5	5,1	4,4
Estatutário + militar	3,3	3,2	2,9
Estatutário	2,4	2,2	1,9
Militar	0,9	1,0	1,0
Celetista	2,1	1,8	1,5
Estadual	12,7	11,4	10,3
Estatutário	8,1	7,9	7,5
Celetista	4,6	3,5	2,8
Municipal	9,0	9,0	9,7
Estatutário	3,6	4,4	5,1
Celetista	5,3	4,6	4,7
Total estatutário	14,1	14,5	14,4
Total celetista	12,1	10,0	9,0
Total militar	0,9	1,0	1,0
Total geral	100,0	100,0	100,0

Os dados da tabela 3, por sua vez, indicam que os estados da Região Norte que correspondem aos ex-territórios são aqueles que apresentam participação maior do emprego público na composição de sua força de trabalho, seja porque herdaram estrutura administrativa superdimensionada no setor público, oriunda da época em que não possuíam autonomia e sofriam forte intervenção do governo federal, seja porque a atividade privada ainda é incipiente nesta região.

Alguns estados da Região Nordeste, que podem ser incluídos no grupo que apresenta as menores rendas *per capita* do país e, portanto, podem ser considerados os mais pobres, também apresentam participação relevante do emprego público na força de trabalho, constituída sobre o critério considerado e já explicado, isto é, empregados entre 18 e 65 anos. Nesse caso, uma das prováveis explicações para esse comportamento reside na necessidade de geração de empregos em região cuja atividade econômica é bastante debilitada (*vide* sua renda *per capita*)⁵.

A capital do país, por sua vez, ao contrário do que estabelece o senso comum, não possui participação majoritária de servidores em sua força de trabalho, sendo menor que a dos casos anteriormente analisados. É bastante provável que o desenvolvimento do Distrito Federal em torno

da estrutura do governo federal que abriga esteja propiciando a consolidação do setor privado na região.

Tabela 3: Participação do emprego público no total de empregos, considerando os empregados entre 18 e 65 anos (em %)

	1993	1996	1999
Rondônia	39	39	42
Acre	64	57	60
Amazonas	37	36	38
Roraima	59	55	67
Pará	37	34	33
Amapá	45	56	59
Tocantins	53	48	47
Maranhão	42	43	46
Piauí	46	45	39
Ceará	32	29	26
Rio Grande do Norte	48	40	38
Paraíba	55	43	46
Pernambuco	31	29	29
Alagoas	50	50	42
Sergipe	42	39	36
Bahia	34	33	29
Minas Gerais	27	24	23
Espírito Santo	30	27	26
Rio de Janeiro	23	24	23
São Paulo	19	17	17
Paraná	23	25	22
Santa Catarina	21	21	19
Rio Grande do Sul	25	24	23
Mato Grosso do Sul	36	34	33
Mato Grosso	35	31	28
Goiás	33	27	27
Distrito Federal	47	45	39
Total	27	26	24

Se observarmos a distribuição dos servidores e dos trabalhadores do setor privado de acordo com as ocupações exercidas, nota-se que há disparidade considerável entre as atividades observadas com maior frequência em cada um dos setores aos quais estes grupos pertencem.

O Anexo apresenta tabelas que mostram tais ocupações para os funcionários públicos federais (estatutários e celetistas), estaduais e municipais e trabalhadores do setor privado. A distinção entre os resultados apurados para os dois grupos deve-se à diferença entre os objetivos de seus respectivos setores e às atividades que predominam em cada um deles. Assim, enquanto no setor público existe grande número de pessoas cuja atuação é direcionada ao ensino, à saúde, ao policiamento e à fiscalização, no setor privado há grande número de comerciantes e pessoas que desempenham atividades operacionais vinculadas ao setor produtivo ou à área de alimentação.

É evidente também a diferença entre a qualidade dos postos de trabalho nos dois setores. Entre as ocupações mais frequentes no setor privado, três delas correspondem a posições de chefia e as demais (28) não requerem formação de nível superior para o seu desempenho, o que denota a predominância de postos operacionais entre os existentes neste setor, além de demandarem nível de qualificação menor dos integrantes desse segmento do mercado de trabalho, conforme será discutido a seguir. Já no setor público, ainda que as ocupações prevaletentes sejam as da área administrativa, existem diversas entre o grupo das observadas com maior frequência que requerem escolaridade de nível superior.

Assim, ainda que seja recorrente a crítica de que a composição da força de trabalho está desequilibrada no setor público, pois existiria um grande número de servidores desempenhando atividades na área de suporte, a qualidade dos postos é, em média, superior à observada no setor privado, pois a participação relativa de atividades das áreas operacionais naquele é bem inferior à observada neste setor.

Esse resultado também comprova as disparidades existentes no mercado de trabalho privado no país: áreas de elevada concentração de tecnologia, numericamente minoritárias (a ponto de não constituírem grupo identificável na amostra analisada), coexistem com uma grande maioria de ocupações precárias ou que exigem menor qualificação de seus ocupantes. Tal perfil pode ser reflexo do grau de desenvolvimento do país ou do nível educacional da população e contribui fortemente para a definição dos níveis salariais observados no setor privado da economia brasileira.

O perfil de ocupações no setor público, por sua vez, modifica-se dependendo do nível de governo analisado. No governo federal, há uma distinção entre o perfil observado para os funcionários estatutários e celetistas, conforme pode se depreender das tabelas anexas. Os objetivos das organizações da administração direta, autarquias e fundações (quais sejam, de forma bem resumida, formulação e execução de políticas públicas) são diferentes dos definidos para as empresas públicas (produção de bens e serviços) e, com isso, as atividades desempenhadas por seus funcionários, nas respectivas áreas finalísticas, também o serão. Como no primeiro grupo

de organizações predominam os estatutários e, no segundo, os celetistas, os cargos existentes em cada um deles também serão diferentes.

As ocupações da área administrativa e de suporte são predominantes no grupo dos servidores federais estatutários. Somente os assistentes administrativos, ajudantes/auxiliares, secretárias e datilógrafos constituíam 22,2% da força de trabalho entre 18 e 65 anos em 1999. Vigias, porteiros, motoristas e faxineiros, outros 5,4%. Em contrapartida, os profissionais das atividades finalísticas das áreas de educação e saúde são 16,6%; fiscais de tributo são 2,4% e policiais federais correspondem a 2,1%. Em relação aos federais celetistas, comportamento semelhante pode ser observado⁶.

É claro o excesso de pessoas desempenhando atividades de suporte; se as demais ocupações observadas forem também contabilizadas, esse comportamento se mantém, conforme pode ser observado no Anexo. Assim, enquanto no setor privado sobressaem as ocupações de caráter mais operacional, mas provavelmente associadas às atividades finalísticas de seus setores, no setor público federal prevalecem ocupações mais complexas, porém essencialmente vinculadas às áreas meio das organizações.

Já, em relação aos servidores públicos estaduais, nota-se que predominam os profissionais vinculados à educação, que constituíam 24,9% do total em 1999. Os policiais e bombeiros constituem 14% da força de trabalho no levantamento realizado, enquanto os profissionais da área de saúde, 5,3%. Em relação às atividades das áreas meio, os assistentes administrativos, ajudantes/auxiliares e secretárias correspondem a 10,8% e os vigias, faxineiros e motoristas, a 7,1% do total. O perfil parece mais adequado que o das ocupações exercidas pelos servidores federais; há concentração de funcionários nas principais atividades que os governos estaduais devem realizar (educação, policiamento e saúde); a participação relativa desse grupo é superior à observada para os que desempenham atividades de suporte.

Na esfera municipal, também prevalecem os profissionais das áreas de educação (21,8%) e saúde (8,7%). Os assistentes administrativos, ajudantes/auxiliares e secretárias correspondem a 10,2% do total. Há, entretanto, grande concentração de ocupações nas áreas operacionais, algumas de suporte (vigias, faxineiros e motoristas, 15,9%) e outras nas áreas finalísticas (lixeiros, cozinheiros e pedreiros, 8,1% do total), que correspondem a atividades mais simples, fato que torna o perfil das categorias ocupacionais no serviço público municipal mais próximo daquele que predomina na esfera privada. Essa constatação pode refletir maior proximidade entre o mercado de trabalho do serviço municipal e o privado – dado que o primeiro deve ser fortemente influenciado pelas características econômicas e sociais locais, a exemplo do segundo – ou caracterizar uma política de oferta de postos de trabalho para pessoas menos qualificadas nos serviços municipais, a fim de atenuar os impactos do desemprego.

Os dados permitem afirmar que a composição das ocupações melhorou nas três esferas de governo, ao longo da década de 1990; a participação de professores, policiais e profissionais da área de saúde aumentou no período, nas esferas do serviço público estadual e municipal, refletindo inclusive a descentralização da execução de serviços do nível federal para os demais níveis de governo.

Por exemplo, houve crescimento proporcionalmente maior de professores de primeiro grau e de profissionais da área de saúde nos municípios, para os quais foram descentralizados esses serviços, e crescimento maior de professores de segundo grau nos estados, os quais tradicionalmente se ocupam da oferta dos cursos desse nível.

No governo federal, por sua vez, é mais difícil identificar tendência clara em relação aos estatutários, foco da análise neste segmento, pois as alterações no perfil não foram significativas, mas é possível notar que houve crescimento da participação na força de trabalho, ainda que tímido, da maior parte das ocupações vinculadas às áreas finalísticas.

A análise permite afirmar que houve direcionamento da composição da força de trabalho para o desenvolvimento das atividades típicas de Estado nos três níveis de governo, o que é salutar. É nítida a tendência de maior correlação entre as ocupações observadas e a distribuição de funções entre as esferas de governo.

Tabela 4: Distribuição dos trabalhadores por anos de estudo (em %)

0 a 4 anos de estudo

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	11	7	5
Serv. federais celetistas	9	8	12
Serv. federais militares	5	3	2
Serv. estaduais	14	12	9
Serv. municipais	38	31	27
Trab. setor privado	36	31	26

5 a 8 anos de estudo

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	11	10	8
Serv. federais celetistas	11	10	7
Serv. federais militares	27	26	21
Serv. estaduais	14	13	12
Serv. municipais	17	20	17
Trab. setor privado	30	32	30

9 a 11 anos de estudo

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	30	33	32
Serv. federais celetistas	36	39	34
Serv. federais militares	49	50	58
Serv. estaduais	37	38	39
Serv. municipais	27	31	36
Trab. setor privado	25	28	33

12 ou mais anos de estudo

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	50	50	55
Serv. federais celetistas	45	44	47
Serv. federais militares	19	20	20
Serv. estaduais	35	38	40
Serv. municipais	17	18	21
Trab. setor privado	9	9	11

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os trabalhadores entre 18 e 65 anos.

A análise do nível de escolaridade mostra forte diferenciação entre os grupos selecionados, fato que contribui para explicar as diferentes composições da força de trabalho no tocante às ocupações.

Inicialmente deve-se atentar para a evolução do nível de escolaridade de todos os segmentos observados ao longo da década. Com exceção dos servidores celetistas, a participação relativa das pessoas com quatro ou menos anos de estudo reduziu no período, enquanto cresceu a dos trabalhadores com 12 ou mais anos de estudo, à exceção do grupo dos militares, o qual apresenta relativa estabilidade neste segmento.

Para os trabalhadores do setor privado e os servidores municipais, crescimento proporcionalmente maior foi observado no grupo das pessoas que possuem entre 9 e 11 anos de estudo; para os servidores estaduais e federais estatutários, no grupo de funcionários que possuem 12 ou mais anos de estudo.

Os dados mostram que a evolução do nível educacional foi satisfatória para a totalidade dos integrantes do mercado de trabalho – que são empregados e possuem entre 18 e 65 anos. No caso específico dos servidores estaduais e federais estatutários, foram registrados inclusive avanços substanciais na proporção de pessoas que possuem escolaridade mais elevada.

A distribuição dos trabalhadores de acordo com os diferentes níveis de escolaridade exhibe, no setor privado, perfil inferior menos satisfatório que o verificado nos diversos segmentos do setor público. Essa distribuição vai ao encontro do perfil das ocupações observadas com maior frequência no setor privado, representando forte indício de que a possibilidade de melhoria das condições da oferta de trabalho neste setor está correlacionada ao aumento dos anos de estudo dos trabalhadores que nele atuam.

O melhor perfil é o dos servidores federais estatutários, que evoluiu bastante ao longo da década. A distribuição percentual dos anos de estudo dos servidores municipais, por sua vez, é a que mais se aproxima da observada no setor privado, fato que novamente suscita a possibilidade de os mercados de trabalho privado e público municipal apresentarem características contíguas.

A idade média dos servidores públicos é mais elevada que a dos trabalhadores do setor privado. Em relação ao número médio de anos de serviço na atual ocupação, o comportamento é o mesmo, com destaque em ambas situações para os servidores federais estatutários e estaduais. A combinação desses indicadores aponta que os servidores possuíam mais experiência que os trabalhadores do setor privado no desempenho de suas respectivas atividades no momento da pesquisa e, por conseqüência, maior acúmulo de capital humano específico relativo a uma determinada habilidade, isto é, maior conhecimento dos processos de trabalho que devem

realizar. Adicionalmente, o resultado desses indicadores também permite inferir que a rotatividade é menor no setor público, conforme esperado.

A análise demonstra, no tocante ao número de anos de serviço, que novamente o perfil dos servidores municipais é o que mais se aproxima do observado para os trabalhadores do setor privado.

Tabela 5: Idade média dos trabalhadores

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	40	40	41
Serv. federais celetistas	36	35	36
Serv. federais militares	28	28	28
Serv. estaduais	37	38	39
Serv. municipais	37	37	38
Trab. setor privado	32	32	33

Tabela 6: Número médio de anos de serviço no emprego atual

	1993	1996	1999
Serv. federais estatutários	13	12	13
Serv. federais celetistas	10	9	9
Serv. federais militares	9	9	8
Serv. estaduais	10	11	11
Serv. municipais	7	7	8
Trab. setor privado	4	4	4

Fonte: PNA/IBGE.

Inclui os trabalhadores entre 18 e 65 anos.

Resumindo, o perfil dos servidores públicos é qualitativamente melhor que o observado nos trabalhadores do setor privado. Enquanto neste setor predominam atividades operacionais ou pouco complexas, no setor público observam-se, com maior frequência, ocupações associadas à realização das atividades típicas de Estado e de suporte⁷, além de o nível de escolaridade e a experiência serem maiores. As características dos integrantes do mercado de trabalho dos servidores públicos municipais são as que mais se aproximam das observadas no setor privado.

As distinções entre as características dos empregados dos mercados de trabalho público e privado vão explicar parte das disparidades entre os salários dos dois setores. Essa questão será discutida na próxima seção.

Os diferenciais de salário entre os setores público/privado no período considerado

Os dados referentes à evolução do salário real médio (tabela 7) mostram que, com exceção dos celetistas – basicamente os federais e estaduais –, o salário das demais categorias de servidores incluídas na tabela apresentou crescimento maior que o registrado para os trabalhadores do setor privado entre 1993 e 1999.

Tabela 7: Salário real médio (valores de set/99 – deflator: INPC)

	Valores			Índices (1993 = 100)		
	1993	1996	1999	1993	1996	1999
Privado	454	562	527	100	124	116
Público	816	1.001	990	100	123	121
Federal	1.440	1.512	1.598	100	105	111
Estatutário + Militar	1.304	1.565	1.705	100	120	131
Estatutário	1.511	1.764	2.014	100	117	133
Militar	762	1.080	1.069	100	142	140
Celetista	1.656	1.412	1.400	100	85	85
Estadual	783	1.029	1.038	100	131	132
Estatutário	777	1.041	1.082	100	134	139
Celetista	795	1.001	925	100	126	116
Municipal	395	607	598	100	154	151
Estatutário	480	690	661	100	144	138
Celetista	333	527	528	100	158	158
Total estatutário	846	1.074	1.083	100	127	128
Total celetista	785	880	829	100	112	106
Total militar	762	1.080	1.069	100	142	140

A tabela 8 demonstra os diferenciais brutos (sem controles para características demográficas e produtivas) de salário médio entre o setor público (e os segmentos aqui considerados) e o privado. Ao longo da década, todas as categorias de servidores incluídas na tabela passaram a receber salários iguais ou superiores, tendo o diferencial se elevado, exceto para os celetistas, o que reflete a evolução distinta dos salários nos setores público e privado no período⁸.

Tabela 8: Diferencial salarial bruto entre os setores público/privado (em % sobre o salário médio do setor privado)

	1993	1996	1999
Privado	–	–	–
Público	80	78	88
Federal	217	169	203
Estatutário + Militar	187	178	223
Estatutário	233	214	282
Militar	68	92	103
Celetista	264	151	166
Estadual	72	83	97
Estatutário	71	85	105
Celetista	75	78	75
Municipal	-13	8	13
Estatutário	6	23	25
Celetista	-27	-6	0
Total estatutário	86	91	105
Total celetista	73	56	57
Total militar	68	92	103

Os dados até aqui apresentados mostram que, em cenário de crise fiscal como o vivenciado ao longo da década de 1990, que persiste até o presente, os governantes parecem ter optado pela melhoria do salário médio acima do crescimento observado no mercado privado e abdicaram de aumento do emprego público, que, em termos agregados, permaneceu praticamente estável ao longo da década. O ajuste recaiu de forma mais intensa, na verdade, sobre os servidores celetistas, ainda que o diferencial salarial para este grupo permaneça positivo, o que possivelmente é explicado pelo processo de privatizações⁹. Como resultado de todo esse cenário, o diferencial bruto de salários entre o setor público e o privado aumentou entre 1993 e 1999.

O cálculo do diferencial bruto não considera qualquer tipo de controle em relação às características pessoais que vão influir no diferencial de salários, ou no salário relativo dos indivíduos. Na verdade, uma parcela do diferencial bruto deve ser explicado pelas diferenças em características demográficas e produtivas das pessoas que integram os setores público e privado. Por exemplo, a partir da análise efetuada na seção anterior, seria possível afirmar que os servidores recebem melhores salários, porque seu perfil é mais qualificado. Assim, é necessário comparar o salário para trabalhadores com características idênticas, cada qual trabalhando em um dos setores. Se, nesse caso, os salários forem distintos, fica configurada a

segmentação entre os dois mercados de trabalho. Esse é o teste que se realizará nesta seção.

No Brasil, o primeiro autor a tratar da questão foi Macedo (1985). Outros textos relevantes sobre o assunto são os de Urani e Ramalho (1995), Gill et al. (1997) e Barros et al. (1997)¹⁰.

O modelo mais geral de determinação da estrutura de salários aqui adotado define que a remuneração de determinado trabalhador vai depender de suas características pessoais (demográficas e produtivas) e de uma série de variáveis, que alterarão o nível de salário definido para tais características, ou que poderão modificar o retorno que os trabalhadores recebem em virtude de possuí-las¹¹.

As características pessoais seriam divididas em dois subgrupos: as demográficas e as produtivas. Entre as demográficas estariam incluídos o gênero, a cor e a idade. Essas características – com ênfase para as duas primeiras, apesar de que a terceira pode sofrer do mesmo problema – podem ser alvo de discriminação e implicar o recebimento de diferentes remunerações, mesmo que a sua produtividade ou as características produtivas sejam semelhantes.

As características produtivas corresponderiam àquelas que influiriam de forma direta na capacidade e nas habilidades adquiridas para o trabalho e, conseqüentemente, na própria produtividade dos empregados. Nesse grupo estariam incluídos o nível educacional da pessoa, a experiência no trabalho e, de certa forma, a idade, que também pode captar algum efeito de alterações na capacidade produtiva, se a pessoa investir continuamente em capacitação, bem como permanecer empregada ao longo do tempo e, com isso, aumentar sua experiência no trabalho¹².

O outro grupo de variáveis que contribuirá para determinar os salários – alterando o patamar resultante do conjunto de suas características pessoais – será constituído pelas variáveis que mensuram o grau de sindicalização e a localização geográfica dos trabalhadores.

A localização geográfica do trabalhador será uma variável que tentará captar o poder explicativo de alguns aspectos não pecuniários sobre a formação de salários, como as condições de vida das diversas cidades, e das diferenças regionais entre as estruturas de mercado de trabalho. Por seu turno, o poder de barganha dos trabalhadores, representado pelo grau de adesão aos sindicatos¹³, pode gerar, caso o empregado esteja associado a uma entidade sindical e venha a se beneficiar de suas negociações, um prêmio calculado sobre o salário que resultaria das características pessoais observadas para este mesmo trabalhador.

Portanto, o salário de um indivíduo seria equivalente a:

$$W_i = W_{ic} * (1 + R_i),$$

$$W_{ic} = f(\text{gênero, cor, idade, escolaridade, experiência no trabalho}),$$

$$R_i = f(\text{localização geográfica e poder de barganha dos trabalhadores}),$$

onde:

W_i = salário do indivíduo i ,

W_{ic} = parcela do salário do indivíduo i , que depende de suas características demográficas e produtivas,

R_i = demais variáveis que modificarão o valor de W_{ic} ; a interação desse conjunto de variáveis determinará um valor para R_i , que fará W_i oscilar em torno de W_{ic} , portanto R_i pode ser considerado prêmio ou renda econômica em relação ao salário determinado pelas características pessoais.

Logo, a primeira equação utilizada para os testes incluirá as seguintes variáveis explicativas: idade (como uma das *proxies* para a experiência ou para o capital humano específico), idade ao quadrado (para captar o formato da curva dos retornos associados à evolução da experiência, esperando-se coeficiente negativo que indique a concavidade dessa função), anos de estudo (buscando avaliar o impacto do estoque de capital humano geral), anos de experiência na atual função (também como *proxy* do capital humano específico) e *dummies* para o gênero do indivíduo (que assume o valor de um se for homem), cor (um se for branco), a fim de captar os efeitos da discriminação, para o estado em que a pessoa trabalha (assumindo valor igual a um para o estado em que a pessoa reside, sendo a *dummy* de controle o Distrito Federal) com o objetivo de avaliar o impacto das características locais dos mercados de trabalho sobre os salários (a comparação se dará entre o Distrito Federal e cada um dos estados, mas não entre eles) e para a filiação do trabalhador a um sindicato (que assumirá valor igual a um, se for filiado a alguma entidade desse tipo).

Não foram incluídas variáveis referentes ao ramo de ocupação em que a pessoa atua para reduzir o risco de endogeneidade das variáveis explicativas. Por exemplo, um determinado ramo pode pagar melhores salários, porque demanda pessoas mais qualificadas, o que já estaria sendo captado pelas demais variáveis, e não apenas porque a estrutura de mercado ou produtiva defrontada pelas empresas que nele atuam é distinta, o que poderia porventura facilitar a prática de salários mais elevados neste ramo.

Essas variáveis explicativas correspondem, na verdade, a controles que buscam avaliar o impacto que características demográficas, produtivas e institucionais exercem sobre os salários das pessoas. A última variável a ser incluída nesse modelo – e a mais relevante – é a *dummy* referente ao setor que a pessoa trabalha (que assume o valor de um se for no setor público). Seu coeficiente estará mensurando o diferencial percentual entre as médias geométricas de salário praticado nos dois setores para trabalhadores com características pessoais idênticas (já que os demais fatores que influem nesse diferencial já estarão controlados, pela inclusão de outras *dummies*, que mensurarão os efeitos que as diversas características dos trabalhadores exercem sobre o diferencial de salários). Dessa

forma, essa *dummy* captará o diferencial controlado de salários entre os servidores públicos e os trabalhadores do setor privado.

O formato da equação inicial será o seguinte¹⁴:

$$\text{Ln } W_i = a + (b * \text{setor}_i) + (c * \text{idade}_i) + (d * \text{idade}_i^2) + (e * \text{gênero}_i) + (f * \text{anos de estudo}_i) + (g * \text{cor}_i) + (h * \text{anos de experiência}_i) + (i * \text{estado}_i) + (j * \text{sindicato}_i),$$

onde:

$\text{Ln } W_i$ = logaritmo natural do salário do indivíduo i , ajustado para o número de horas trabalhadas,

a = constante,

setor = *dummy* indicativa do setor em que o indivíduo i atua (público ou privado),

idade = idade do indivíduo i ,

idade² = idade ao quadrado do indivíduo i ,

gênero = *dummy* referente ao gênero do indivíduo i ,

anos de estudo = número de anos de estudo do indivíduo i ,

cor = *dummy* referente à cor do indivíduo i ,

anos de experiência = número de anos, que o indivíduo i tem naquele emprego,

estado = *dummy* referente ao estado em que o indivíduo i trabalha (sendo criada uma para cada estado),

sindicato = *dummy* referente à filiação do indivíduo i a algum sindicato.

As regressões para os anos considerados (1993, 1996 e 1999) foram realizadas com base nessa equação, pelo método dos mínimos quadrados simples, sendo que foram incluídos na amostra de cada uma delas os indivíduos que trabalham no setor privado e os pertencentes ao segmento do setor público considerado no respectivo cálculo.

A tabela 9 reporta os diferenciais controlados de salário entre os trabalhadores do setor público e privado que resultaram das regressões efetuadas a partir da equação definida anteriormente. Nota-se inicialmente que os diferenciais reduzem-se substancialmente em relação aos registrados na tabela 8, aos quais não havia sido adicionado qualquer tipo de controle relativo às características pessoais. Logo, as diferenças na composição da força de trabalho entre os dois setores explicam uma parcela significativa do diferencial bruto de salário (não controlado).

Ainda assim o acréscimo das variáveis de controle à análise mostra que, mesmo considerando as diferenças nas características demográficas e produtivas dos trabalhadores nos dois setores, o diferencial salarial permanece positivo para os funcionários públicos na maioria dos casos analisados – é negativo, em 1993 e 1996, para os servidores municipais e estatisticamente nulo, apenas em 1999, para os municipais. Portanto podemos reconhecer a existência de segmentação entre os dois mercados,

já que indivíduos com características semelhantes não recebem remunerações iguais nos dois setores.

Tabela 9: Diferencial salarial entre os setores público/privado controlado (em %)

	1993	1996	1999
Privado	-	-	-
Público	7	8	16
Federal	51	45	56
Estatutário + Militar	41	50	65
Estatutário	54	61	76
Militar	14	29	47
Celetista	71	40	44
Estadual	8	8	17
Estatutário	2	7	16
Celetista	16	12	19
Municipal	-13	-7	1 *
Estatutário	-10	-4	1 *
Celetista	-17	-10	1 *
Total estatutário	7	10	17
Total celetista	9	6	14
Total militar	14	29	47

* 1999 não significativo a 5%.

Diversas análises sobre os diferenciais de salário existentes entre os trabalhadores dos dois setores concluem que, apesar de, em média, o setor público pagar salários maiores aos seus funcionários que o setor privado, este comportamento não seria uniforme quando a força de trabalho é estratificada de acordo com os diversos níveis de qualificação. Os trabalhadores mais qualificados receberiam salários menores no setor público, enquanto os menos qualificados receberiam remunerações superiores às observadas para seus pares no setor privado. Com isso, o leque salarial seria menor no setor público (e provavelmente a distribuição da renda seria menos desigual), mas em compensação o sistema remuneratório tornar-se-ia menos eficiente com relação à atração e retenção de funcionários qualificados.

Existem algumas formas de proceder a uma verificação empírica dessa afirmação. Uma delas corresponde à análise por grupos de ocupação, supondo que, para exercê-las, é necessário determinado estoque de capital humano. Essa estratégia encontra algumas dificuldades de implementação

em relação à identificação de grupos semelhantes e, em decorrência, comparáveis no setor público e privado. Por exemplo, é difícil definir a função que um juiz, um fiscal ou um policial ocupariam no setor privado, dado o seu estoque de capital humano geral e específico. Da mesma forma, seria necessário supor que um gerente de determinada área que hoje atua no setor público teria seu capital humano específico valorizado da mesma forma no setor privado, para desempenhar atividades de chefia semelhantes.

Outra estratégia para avaliar a questão colocada corresponderia à classificação dos trabalhadores por grupos de anos de estudo. Essa opção, por sua vez, implicaria a hipótese, a qual vem sendo adotada, ainda que de forma implícita, durante os testes realizados nesta seção, de que a valoração distinta do capital humano geral dos trabalhadores, caso ocorra, já corresponde a uma forma de segmentação entre os dois mercados. Essa estratégia parece, de toda forma, incorrer em quantidade menor de suposições que a anterior. Apesar de, no serviço público, o alcance de um nível maior de escolaridade não implicar, a curto prazo, promoções ou ocupação de posições mais qualificadas, dado que a mudança de cargo exige a participação em processo seletivo público, a médio prazo a correlação entre escolaridade e ocupação parece ser bastante razoável.

Portanto, neste estudo, vamos proceder à análise estratificada por intervalos de anos de estudo, para avaliar se o diferencial controlado de salários se altera para cada um dos grupos. Os trabalhadores serão divididos de acordo com o seu nível de escolaridade: 0 a 4 anos de estudo, 5 a 8, 9 a 11 e 12 ou mais. Os demais controles adotados nas equações anteriores serão mantidos e os testes serão realizados para os servidores públicos federais (subdivididos em estatutários, celetistas e militares), estaduais e municipais, como na análise sobre o perfil da força de trabalho.

Tabela 10: Diferencial salarial entre os setores federal estatutário/privado controlado e segmentado por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999
0-4 anos de estudo	87	109	135
5-8 anos de estudo	68	63	101
9-11 anos de estudo	47	58	60
12 ou mais anos de estudo	29	31	48
Geral	54	61	76
Difer. em pontos percentuais entre 0-4 e mais de 12 anos de estudo	59	78	87

Tabela 11: Diferencial salarial entre os setores federal celetista/privado controlado e segmentado por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999	
0-4 anos de estudo	59	45	2	***
5-8 anos de estudo	59	27	32	
9-11 anos de estudo	78	39	45	
12 ou mais anos de estudo	41	18	29	
Geral	71	40	44	
Difer. em pontos percentuais entre 0-4 e mais de 12 anos de estudo	18	27	-27	

*** 1999 não significativo a 5%.

Tabela 12: Diferencial salarial entre os setores federal militar/privado controlado e segmentado por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999	
0-4 anos de estudo	31	20	114	**
5-8 anos de estudo	5	41	62	*
9-11 anos de estudo	24	34	47	
12 ou mais anos de estudo	10	22	44	*
Geral	14	29	47	
Difer. em pontos percentuais entre 0-4 e mais de 12 anos de estudo	21	-2	69	

* 1993 não significativo a 5%.

** 1996 não significativo a 5%.

Tabela 13: Diferencial salarial entre os setores estadual/privado controlado e segmentado por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999	
0-4 anos de estudo	31	22	26	
5-8 anos de estudo	21	11	23	
9-11 anos de estudo	9	12	23	
12 ou mais anos de estudo	-17	-11	-3	***
Geral	8	8	17	
Difer. em pontos percentuais entre 0-4 e mais de 12 anos de estudo	48	33	29	

*** 1999 não significativo a 5%.

Tabela 14: Diferencial salarial entre os setores municipal/privado controlado e segmentado por anos de estudo (em %)

	1993	1996	1999
0-4 anos de estudo	-16	-14	-4
5-8 anos de estudo	-14	-7	-3 ***
9-11 anos de estudo	-11	-5	5
12 ou mais anos de estudo	-26	-14	-9
Geral	-13	-7	1 ***
Difer. em pontos percentuais entre 0-4 e mais de 12 anos de estudo	10	0	5

*** 1999 não significativo a 5%.

Os resultados das regressões controladas por anos de estudo mostram que, ao longo da década de 1990, o diferencial de salários evoluiu para os diversos segmentos do setor público estratificados por nível de escolaridade, com exceção dos federais celetistas, sobre os quais recaiu parcela significativa do ajuste fiscal, conforme já discutido.

Para os federais estatutários, todos os estratos analisados apresentam diferencial salarial positivo e crescente ao longo do período (sempre considerando a inclusão dos controles anteriormente descritos). Para os servidores federais celetistas, o diferencial permaneceu positivo para todos os estratos de escolaridade, mas em 1999 era menor que o observado em 1993, notadamente para os menos escolarizados. Em relação aos militares, os resultados também indicam aumento do diferencial durante os anos 90, apesar de, em alguns casos, os resultados observados não serem estatisticamente significativos. Dada a magnitude desses últimos, tal comportamento deve decorrer do tamanho e da acentuada oscilação dos valores da amostra.

Em relação aos servidores estaduais, a tendência observada é compatível com o resultado desejado, pois os estratos de servidores cujo nível de escolaridade é mais elevado apresentam evolução mais significativa do respectivo diferencial ao longo da década. Enquanto o diferencial se reduz para os funcionários que possuem de 0 a 4 anos de estudo, permanece praticamente estável para os servidores com 5 a 8 anos de estudo e aumenta significativamente para os mais escolarizados, que possuem de 9 a 11 e 12 ou mais anos de estudo, sendo que neste último caso o diferencial anteriormente negativo transforma-se em estatisticamente nulo. Logo, esses dados permitem inferir que o leque salarial no setor público estadual tem se ampliado e, com isso, a atual estrutura remuneratória dessa esfera de governo tem sido mais eficaz para atrair e reter funcionários qualificados.

Para os servidores municipais, observa-se evolução para todos os grupos ao longo do período analisado. Os diferenciais eram fortemente negativos e foram reduzidos, tornados estatisticamente nulos ou ainda positivo, em um caso, ao final da década. Somente para os servidores mais escolarizados (12 ou mais anos de estudo) é observado um diferencial negativo mais relevante, ainda assim da ordem de aproximadamente 10% e bem inferior ao observado em 1993. Este segmento e o dos servidores municipais com 0 a 4 anos de estudo (este último, em magnitude bem inferior) são os únicos que apresentam diferencial negativo em 1999. Nos demais segmentos analisados, o salário é superior na administração pública para pessoas com características semelhantes.

Ressalta-se que, a exemplo do verificado na análise do perfil e das ocupações das pessoas incluídas na amostra, o setor público municipal é o grupo que apresenta características mais próximas das observadas no setor privado, uma vez que os menores diferenciais entre os estratos considerados foram registrados para este grupo e, logo, os seus salários são os que mais se aproximam dos praticados no setor privado (após a inclusão de controles para as características pessoais e institucionais).

Assim, os diferenciais encontrados em 1999 para a relação entre os salários dos servidores municipais e os do setor privado fornecem indícios mais fortes de que as características dos mercados de trabalho para estes grupos encontram-se muito próximas, ou menos desiguais, que para os demais segmentos do funcionalismo público. É possível que o mercado de trabalho para os servidores municipais seja bastante influenciado pelas condições locais, da mesma forma que o mercado de trabalho do setor privado, e também esteja mais relacionado à própria dinâmica do mercado deste setor.

No caso dos servidores federais estatutários e estaduais, observa-se que o diferencial é maior para os grupos menos qualificados; logo, pode-se afirmar que seus integrantes recebem melhores salários relativos (tendo como base de comparação os recebidos por trabalhadores com as mesmas características no setor privado) que os componentes dos grupos mais qualificados¹⁵.

Os levantamentos e testes realizados nas seções anteriores permitiram afirmar que o nível de emprego público permaneceu praticamente estável ao longo da década de 1990, enquanto o salário médio dos servidores cresceu durante o período, inclusive a uma taxa superior à observada no setor privado; logo, governantes e burocratas optaram, durante o processo de ajuste pelo qual vem passando o setor público, por proteger mais os níveis salariais que o do emprego. Dado esse cenário, o diferencial salarial bruto (sem controles) entre o setor público e o privado elevou-se ao longo da década.

Ao longo desta seção, foram adicionados controles ao cálculo do diferencial e observou-se comportamento semelhante. Como a inclusão desses controles resulta em queda considerável na magnitude do diferencial, as especificidades da composição da força de trabalho explicam parcela considerável deste último. A estratificação da análise por intervalos de anos de estudo também apontou evolução do diferencial público/privado ao longo da década, sendo que, ao final do período, havia apenas um grupo no setor público, entre os analisados, cujo diferencial ainda era significativamente negativo. Em alguns segmentos, os diferenciais maiores foram encontrados para os grupos com menor escolaridade.

Conseqüentemente, pode-se afirmar que, mesmo após a inclusão de diversos tipos de controle – isto é, considerando diversos critérios que possibilitam comparar trabalhadores com características semelhantes –, os salários no setor público são superiores aos pagos no setor privado. Mais que isso, uma vez que os salários controlados são distintos nos dois setores, caracteriza-se a segmentação entre os dois mercados.

Os dados indicam que a questão do nível salarial dos funcionários públicos foi relativamente equacionada ao longo da década de 1990, principalmente se considerarmos que a comparação com as remunerações pagas no setor privado é um parâmetro satisfatório de análise da adequação dos salários praticados no setor público. Assim, mais que discutir os níveis salariais, atualmente é importante avaliar se o sistema remuneratório, apesar de, em média, resultar em pagamento de bons salários (fato que representa um incentivo ao desempenho dos funcionários), apresenta distorções internas que desestimulem a atração, o desenvolvimento e a retenção de bons funcionários.

A próxima seção discutirá algumas distorções do sistema remuneratório do setor público evidenciadas nos últimos anos, com ênfase para o caso dos servidores federais estatutários, as medidas que foram adotadas para reduzi-las ou eliminá-las e sugestões sobre aspectos que precisam ser equacionados no futuro.

A evolução do sistema remuneratório ao longo da década de 1990 e sugestões para aprimorá-lo

A estrutura remuneratória do setor público federal, mais especificamente dos servidores estatutários, sofreu evolução significativa nos últimos anos, a qual, até meados dos anos 90, apresentava diversas distorções, sem considerar a questão do nível salarial, já discutida na seção anterior, tais como:

- a) quantidade muito grande de parcelas salariais;

b) amplitude salarial das carreiras muito estreita, o que reduzia consideravelmente o estímulo à progressão;

c) participação exagerada das gratificações que vinham sendo criadas ou reajustadas na composição do salário, constituindo cerca de 60% dos vencimentos do servidor, chegando a 90% em alguns casos, fato que inibe uma avaliação de desempenho adequada;

d) ausência de correlação entre a progressão na carreira (que implica em melhoria salarial), o desempenho e o acúmulo de competências por parte do servidor;

e) reduzida variância das avaliações de desempenho para fins de cálculo de pagamento da gratificação variável, bem como a sua freqüente concessão pelo valor máximo;

f) existência de vínculo entre todas as reestruturações salariais de carreiras, que envolvem ganhos reais e alinhamento com os salários pagos no setor privado, por exemplo, e as correções salariais das aposentadorias, o que inibe fortemente a prática de reajustes pois o seu impacto fiscal é muito relevante;

g) existência de estruturas remuneratórias diferentes para cargos que possuem atribuições semelhantes, mas pertencem a carreiras distintas;

h) pagamento por ordem judicial, cujo mérito muitas vezes já havia sido anteriormente julgado inconstitucional, de parcelas ou correções salariais que distorcem completamente a hierarquia remuneratória.

A partir de 1995, a política remuneratória visou corrigir essas distorções. Os salários deixaram de ser automaticamente corrigidos pela inflação passada, uma vez que a economia brasileira passava por um processo de estabilização e a indexação dos salários prejudicaria esse processo. Como estudos realizados à época observaram que havia desalinhamento salarial significativo em relação às remunerações pagas no setor privado, optou-se por balizar as correções dos vencimentos no setor público pelos valores praticados para os cargos equivalentes no setor privado a fim de reduzir tal defasagem. Essa passou a ser a principal diretriz dos reajustes salariais no setor público federal.

Ao longo do período em que vem sendo praticada a atual política remuneratória, foram obtidos os seguintes avanços:

a) o número de parcelas salariais foi reduzido mediante a incorporação de gratificações ao vencimento básico;

b) a amplitude salarial das carreiras foi alargada;

c) a participação da gratificação de desempenho foi reduzida para cerca de 30% dos vencimentos do servidor na maioria dos casos;

d) as correções tiveram como meta a redução das disparidades em relação aos valores praticados no setor privado, ainda que, em algumas vezes, as pressões políticas, se bem-sucedidas em virtude do poder de barganha das categorias envolvidas no processo de negociação, podem

alterar, de forma esporádica, a consistência estabelecida pela diretriz de ordem mais geral;

e) a reestruturação salarial das diversas carreiras buscou, dentro dos limites legais, desvincular as correções salariais dos ativos das concedidas aos inativos, mediante a eliminação da regra que concedia a estes o pagamento automático do valor máximo possível da gratificação de desempenho;

f) início do processo de aproximação das remunerações devidas a servidores que desempenham funções semelhantes, mas pertencem a carreiras distintas, como no caso da fiscalização;

g) diversas sentenças judiciais concedidas sem o amparo de decisão do Supremo Tribunal Federal vêm sendo questionadas.

Apesar desses diversos avanços, ainda existem pontos que merecem maior atenção dos gestores da política de recursos humanos. O primeiro refere-se à questão da progressão nas carreiras, a qual sempre resulta em melhoria salarial, mas somente em alguns casos implica aquisição de número maior de atribuições e responsabilidades, pois, na maioria das situações, está vinculada ao tempo de serviço, e não ao desempenho, fazendo com que o servidor não seja incentivado a perseguir seu aperfeiçoamento. É fundamental, como estímulo ao próprio desenvolvimento profissional dos servidores, que as avaliações de desempenho, das competências adquiridas e da possibilidade de acúmulo de novas atribuições sejam os critérios mais relevantes para progressão em todas as carreiras. As melhorias remuneratórias associadas à promoção estão se tornando mais relevantes para o servidor, à medida que a amplitude salarial das diversas carreiras vem aumentando.

Por implicar resistências, uma vez que a mudança eliminaria o caráter quase automático da progressão, deve-se iniciar processo de negociação para alterar as regras atuais e vinculá-las ao desempenho e às competências adquiridas. Um dos caminhos seria instituir essa sistemática inicialmente nas organizações que apóiam esse princípio de forma mais incisiva e, aos poucos, ir rompendo o seu vínculo com a antiguidade nas demais. As atuais características da progressão não podem ser mantidas em cenário que persegue a modernização da gestão de recursos humanos.

Além disso, é importante aprimorar os mecanismos de avaliação de desempenho para fins de cálculo da gratificação variável. Em relação ao seu componente individual, deve-se estimular o efetivo envolvimento das chefias no processo de avaliação de seus subordinados, de forma, inclusive, a provocar maior variância entre as pontuações resultantes, a qual reflete, de forma mais apropriada, o desempenho dos servidores, pois é muito difícil que todos apresentem dedicação semelhante. Para tal, é necessário que a avaliação ocorra a partir da definição de metas e resultados esperados, inseridas no contexto do planejamento estratégico mais geral

da organização, sobre os quais as chefias sejam também cobradas, bem como a participação relativa da gratificação na composição da remuneração do servidor seja ainda mais reduzida.

Em relação ao componente institucional da avaliação, é fundamental priorizar a sua disseminação, bem como o estabelecimento de vínculo estreito entre os seus resultados e o cumprimento das metas definidas pela organização, as quais podem ser formuladas a partir de instrumentos existentes, quais sejam o PPA ou o Programa de Qualidade, da forma como já vêm sendo estimulados pelos gestores da política de recursos humanos.

Por último, deve-se ressaltar a necessidade de criar mecanismos que possibilitem remunerar, de forma diferenciada, os servidores ou integrantes de órgãos que apresentem capacitação, competências e desempenho diferenciados, independentemente da carreira à qual pertençam. Dito de outra forma, é importante criar mecanismos de estímulo salarial que estejam desvinculados da estrutura remuneratória das carreiras e possibilitem recompensar, de forma adequada e isolada, servidores e instituições mais eficientes.

Esses mecanismos, por sua vez, não podem implicar a eliminação da uniformidade de regras salariais de determinada carreira, sob pena de gerar diversas demandas judiciais. Por outro lado, devem resultar em maior responsabilização dos gerentes de linha – fundamental para o desenvolvimento de política eficiente de recursos humanos, os quais possuem atualmente pouca margem e instrumentos para gerir o desenvolvimento profissional de seus funcionários, fato que certamente contribui para o seu reduzido envolvimento com o tema – e evitar a possibilidade de desmandos, desvios e, em decorrência, o surgimento de outras distorções em sua utilização.

Esta dicotomia entre a necessidade de flexibilização e, ao mesmo tempo, de uniformidade das regras de remuneração não apresenta solução simples. Porém, um instrumento que poderá facilitar esse processo é a criação de um bônus, a ser distribuído para as instituições que alcançarem suas metas de forma eficiente, cujo montante seria alocado entre os diversos instrumentos da política de recursos humanos. Um desses instrumentos seria uma recompensa na forma de ganhos extraordinários, que seriam distribuídos esporadicamente – por exemplo, uma vez por ano –, a fim de não configurar parcela salarial.

A decisão sobre a alocação dos recursos destinados ao bônus caberia aos dirigentes da instituição, enquanto a Seges apenas definiria a sua distribuição entre os órgãos e alguns limites para sua repartição interna. Ao responsabilizar os gerentes pela sua repartição interna e deles cobrar intensamente resultados, a possibilidade de ocorrência de distorções e desvios é sensivelmente reduzida, pois essa prática seria forte desestímulo à atuação dos servidores.

A introdução do bônus permitiria: a) o vínculo de forma mais estreita da gestão de recursos humanos à estratégica da empresa, uma vez que o aprimoramento desse vínculo também é fator condicionante do sucesso da gestão de pessoas, que possibilitará à área de recursos humanos ser considerada parceira que agrega valor às demais; b) o surgimento de forte instrumento incentivador que os gerentes poderiam adotar em relação aos funcionários, possibilitando diferenciar os que se destacam, flexibilizar a gestão de recursos humanos e, ao mesmo tempo, manter a uniformidade das regras de salário e progressão, entre outras.

Essa sugestão não visa, em hipótese alguma, criar uma panacéia no sistema remuneratório, mas apenas indicar um possível mecanismo de flexibilização que, ao mesmo tempo, seja incentivo ao desempenho e mantenha a estrutura salarial das diversas carreiras e, por conseqüência, os princípios de isonomia previstos nela.

Os gerentes terão de, para aplicar esse instrumento, estar mais envolvidos na gestão do desenvolvimento profissional de seus subordinados. E essa é uma das diretrizes mais relevantes de uma política remuneratória e, de forma mais geral, de recursos humanos que pretende ser eficiente e estar associada aos princípios da gestão empreendedora.

Conclusões

Este artigo buscou demonstrar, primeiramente, que, ao longo da década de 1990, o emprego público, sob a ótica agregada, manteve-se estável, mas o comportamento foi distinto quando são analisados os diversos níveis de governo e regimes de trabalho, com destaque para a redução observada entre os celetistas – em virtude da privatização e da disseminação do regime jurídico único – e o crescimento verificado entre os servidores municipais, devido à evolução do volume de recursos transferidos e de serviços cuja execução foi repassada a esta esfera de governo.

A análise das características da força de trabalho indicou que os funcionários do setor público possuem, em média, ocupações menos operacionais e nível de escolaridade, idade e tempo de serviço médios maiores que seus pares do setor privado. Esses resultados são forte indicativo de que o perfil da força de trabalho no setor público é mais qualificado que o observado em relação aos trabalhadores do setor privado. Entre os segmentos do setor público, os servidores municipais são aqueles cujas características mais se aproximam das registradas no setor privado.

Em decorrência das diferenças entre os perfis analisados, os salários médios pagos no setor público, para cada um dos segmentos analisados, são superiores aos pagos no setor privado, com algumas exceções. A fim de isolar o efeito das diferenças entre salários, em função das distintas

características entre os trabalhadores dos dois mercados, foram calculadas regressões nas quais adicionaram-se controles que permitem a comparação entre os trabalhadores dos dois setores que possuam características demográficas e produtivas semelhantes.

Mesmo com a adição de tais controles, notou-se que o diferencial de salários observado entre o setor público e o privado cresceu ao longo da década e, mesmo para a maioria dos casos em que o diferencial era negativo no início da década, tornou-se positivo ou nulo em 1999. Logo, entre os trabalhadores com idênticas características de ambos setores, recebem, em geral, maiores remunerações os do setor público. Esse resultado permite inferir que a questão dos níveis salariais na administração pública já estaria relativamente equacionada, pois, mesmo para os grupos que possuem maior escolaridade, com exceção dos servidores municipais, os salários são maiores para pessoas que possuam características demográficas e produtivas semelhantes.

A comparação entre os salários praticados em ambos setores demonstrou, mais uma vez, que o mercado de trabalho público municipal, entre os segmentos analisados, é o que possui características mais próximas das detectadas no setor privado. É muito provável que essa semelhança seja explicada por uma possível influência relevante, sobre ambos, das condições econômicas e sociais locais. Futuros estudos devem ser direcionados à análise dessa hipótese.

Por fim, restariam outras distorções no sistema remuneratório do setor público que precisariam ser eliminadas ou, ao menos, reduzidas. Algumas estão caminhando no sentido de serem solucionadas, enquanto outras ainda carecem de maior atenção e medidas direcionadas à sua solução. Os mecanismos que apresentam as maiores deficiências no presente são a avaliação de desempenho e os critérios para progressão na carreira – que implicam, no primeiro caso, a definição da parcela variável do salário e, no segundo, de melhorias salariais permanentes para os servidores – e a inexistência de mecanismos que permitam remunerar, de forma diferenciada, pessoas ou órgãos que possuam competências e apresentem desempenho destacados e, ao mesmo tempo, impliquem maior envolvimento e responsabilização das chefias na avaliação, desenvolvimento profissional e definição da remuneração de seus funcionários, sem possibilitar práticas indevidas. A última seção deste trabalho apresentou algumas propostas para solucionar esses problemas.

A partir do exposto anteriormente, é possível afirmar que a política remuneratória em vigor é eficiente para atrair novos funcionários, pois o Poder Executivo federal paga bons salários aos seus servidores. Não parece, entretanto, ser ela muito eficiente em relação à motivação para que as pessoas se desenvolvam profissionalmente e adquiram as competências necessárias, pois as regras de progressão, à qual estão associadas

melhorias salariais, ainda estão demasiadamente associadas ao tempo de serviço do servidor e é possível atingir o patamar máximo da carreira bem antes da época de aposentar-se.

Quanto à retenção, a política remuneratória tem se mostrado adequada em relação às posições cujos salários são superiores aos pagos no setor privado, as quais constituem ampla maioria. Soma-se a esse fato a existência da estabilidade e da aposentadoria com proventos integrais, o que torna a taxa de desligamentos, na Administração Pública federal, bastante reduzida, a qual correspondeu a 2,3% da força de trabalho no período entre 1998 e 2001, sem considerar os afastamentos decorrentes de aposentadoria¹⁶. A retenção é menor apenas para os cargos dos primeiros escalões, pois neste caso não há como competir, a longo prazo, com as vantagens oferecidas pelo mercado privado, a não ser que a pessoa apresente forte preferência pela atuação no setor público.

Em última análise, os fatores preponderantes para a definição da remuneração individual, ou, dito de outra forma, do salário relativo do servidor, devem ser suas competências – experiência, formação, habilidades adquiridas –, as tarefas a ele atribuídas e o seu desempenho. Os gestores da política de recursos humanos vêm pautando sua atuação nesse sentido, mas ainda há muito a ser realizado. Esse é um desafio que não está circunscrito a um curto prazo.

Notas

- ¹ Os dados de nível de emprego e massa salarial foram calculados a partir da expansão da amostra. O salário médio, por sua vez, calculado a partir dos salários individuais ajustados para as horas trabalhadas, não decorre de expansão da amostra e, portanto, não corresponde à exata divisão da massa salarial pelo emprego total.
- ² Em 2000 a PNAD não foi efetuada em virtude da realização do censo.
- ³ Não existem trabalhadores ou empregadores que trabalham por conta própria no setor público, e os concursos públicos e processos de seleção simplificados impõem como requisito de ingresso, em geral, a idade mínima de 18 anos. Adicionalmente, não é usual que o servidor público exerça suas atividades nas chamadas áreas rurais, a não ser em casos bastante isolados, como a fiscalização agrícola ou de fronteiras.
- ⁴ Está implícita neste cálculo a suposição de que o valor do salário-hora não se altera de acordo com o número de horas trabalhadas, pelo menos até o limite de 44 horas. Na prática, isso é verdade para o caso brasileiro, pois até esse limite a legislação estabelece o mesmo salário-hora e, somente acima dele, o pagamento de horas extras.
- ⁵ Dados do IBGE de 1997 apontam que os estados com menor renda *per capita* naquele ano eram Tocantins, Maranhão, Piauí, Paraíba, Alagoas, justamente aqueles em que a participação do emprego público no emprego total é inferior somente à dos ex-territórios.

- Como a renda *per capita* não se altera substancialmente em curto prazo, podemos estimar que essa situação perdurou até 1999, no mínimo, último ano de nossa análise.
- ⁶ A composição desse grupo não será analisada detalhadamente, pois seus servidores, conforme já afirmado, trabalham, em sua grande maioria, nas empresas públicas, e este estudo está mais direcionado à análise da evolução da força de trabalho na administração direta, nas autarquias e fundações. Em relação aos servidores estaduais e municipais, por sua vez, os dois regimes de trabalho – estatutário e celetista – coexistem nas organizações para as quais o foco deste trabalho está direcionado e não haverá distinção entre eles.
 - ⁷ Os governos, notadamente o federal, vêm se esforçando para reduzir a participação de funcionários das áreas de suporte na composição da força de trabalho, mas esse é um processo lento, pois não há a intenção de provocar desligamentos em massa e existem diversas barreiras legais para alteração imediata das atividades exercidas pelas pessoas. É possível, entretanto, uma mudança gradual, que não implique alteração significativa das atribuições, baseada na requalificação dos servidores e na modificação do perfil da força de trabalho, à medida que aqueles que exercem as atividades de suporte vão se aposentando.
 - ⁸ Os servidores municipais recebiam salários relativamente inferiores no início da década, mas, ao seu final, já recebiam remunerações equivalentes ou superiores.
 - ⁹ E explicado também pela criação do Regime Jurídico Único, uma vez que, na administração direta, nas autarquias e fundações, a vaga de um celetista que se aposentava não era preenchida, quando fosse o caso, por outro servidor contratado sob este regime de trabalho, e sim pelo estatutário.
 - ¹⁰ Os resultados dos trabalhos de Macedo e Barros et al. vão demonstrar, partindo de diferentes amostras (RAIS ou PNADs) e períodos diferentes, que, mesmo após a inclusão de controles, o salário médio dos servidores é mais elevado que o pago no setor privado. Gill et al. (1997) também apresentam semelhante conclusão. O estudo de Urani e Ramalho (1995), por sua vez, vai analisar o diferencial por grupos educacionais e é o único que obtém conclusões distintas, mostrando que, ao longo da década de 80, somente o grupo de servidores que possui menos de um ano de escolaridade apresentou diferencial salarial positivo, sendo negativo e crescente para os demais grupos, à medida que fossem incluídos na análise os mais escolarizados.
 - ¹¹ A influência das diversas características pessoais na formação dos salários, por sua vez, também depende da oferta e da demanda em relação a cada uma delas.
 - ¹² Uma outra variável que também poderá avaliar o impacto de aspectos não pecuniários na formação dos salários é o número de anos de serviço numa mesma empresa, que, além de refletir o capital humano específico da pessoa, também pode corresponder a um indicador da taxa de rotatividade da empresa.
 - ¹³ Notar que as duas variáveis não possuem significado semelhante, pois na verdade o grau de sindicalização é apenas uma das variáveis que contribuem para a definição do poder de barganha dos trabalhadores e, neste sentido, está sendo utilizado como *proxy*.
 - ¹⁴ Esse formato, que utiliza o modelo semilog, corresponde ao usualmente adotado para equações de salário.
 - ¹⁵ A diferença em pontos percentuais, por sua vez, é um primeiro indicativo, ainda que parcial, da diferença entre os leques salariais no setor público e no privado. A redução da diferença em pontos percentuais corresponderia a um sinal de que provavelmente a diferença entre as amplitudes dos leques salariais nos dois setores estaria se reduzindo.
 - ¹⁶ A taxa de desligamentos foi calculada a partir da seguinte fórmula: número de funcionários ao final de um determinado ano (-) número de funcionários no início deste mesmo ano (+) contratações no ano (-) aposentadorias no ano (/) número de funcionários no início do mesmo ano.

Referências bibliográficas

- ALTONJI, Joseph G.; BLANK, Rebecca M. Race and gender in the labor market. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers, 1999. v. 3.
- ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.). *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers BV, 1986. v. 1 e 2.
- _____. *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers BV, 1999. v. 3.
- BARROS, Ricardo P.; FOGUEL, Miguel N.; MENDONÇA, Rosane. The wage gap between the public and private sectors in Brazil. In: *Série Seminários, n. 13/97*, Rio de Janeiro, IPEA, 1997.
- BECKER, Gary. *Human capital*. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.
- BORJAS, George J. Wage determination in the federal government: the role of constituents and bureaucrats. In: *Journal of Political Economy*, 88(6), 1980.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CAIN, Glen G. The economic analysis of labor market discrimination: a survey. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*, 1986. v. 2.
- DOERINGER, Peter B.; PIORE, Michael J. *Internal labor markets and manpower analysis*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company, 1971.
- EHRENBERG, Ronald G.; SCHWARZ, Joshua L. Public sector labor markets. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*, 1986. v. 2.
- FERNANDES, Reynaldo. *Desigualdade salarial: aspectos teóricos*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000. Mimeografado.
- FOGEL, Walter; LEWIN, David. Wage determination in the public sector. In: *Industrial and Labor Relations Review*, abril, 1974.
- FREEMAN, Richard B. How much has de-unionization contributed to the rise in male earnings inequality? In: DANZIGER, S.; GOTTSCHALK, P. (Ed.), 1993.
- GILL, Indermit et al. *Brazil: sustaining the real plan through sustainable public employment reforms*. 1997. Mimeografado.
- GREGORY, Robert G.; BORLAND, Jeff. Recent developments in public sector labor markets. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers, 1999. v. 3.
- GUJARATI, Damodar N. *Basic econometrics*. 3. ed. McGraw-Hill, Inc., 1995.
- HEWITT, Daniel; RUCKEGHEM, Caroline Van. Wage expenditures of central governments, In: *IMF Working Paper*, 95/11. 1995.
- HORN, Murray J. *The political economy of public administration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- IBGE. *Contas regionais do Brasil 1985-1997*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público: atividade de Administração Pública – 1991-1997*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- KATZ, Lawrence F.; KRUEGER, Alan. Changes in the structure of wages in the public and private sectors. In: *Research in Labor Economics*, v. 12, 1991.

- KATZ, Lawrence F.; AUTOR, David H. Changes in the wage structure and earnings inequality. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers, 1999. v. 3.
- KRAAY, Aart; RIJCKEGHEM, Caroline Van. Employment and wages in the public sector: a cross-country study. In: *IMF Working Paper*, 95/70, 1995.
- LAFFONT, Jean-Jacques. *Incentives and political economy*. Oxford: University Press, 2000.
- LINDBECK, Assar; SNOWER, Dennis J. Efficiency wages versus insiders and outsiders. In: *European Economic Review*, v. 31, 1987.
- MACEDO, Roberto. *Os salários nas empresas estatais*. São Paulo: Editora Nobel, 1985.
- MARCONI, Nelson. Uma breve comparação entre os mercados de trabalho do setor público e privado. In: *Revista do Serviço Público*, 48 (1), Brasília, ENAP, 1997.
- MINCER, Jacob; POLACHEK, Solomon. Family investments in human capital: earnings of women. In: *Journal of Political Economy*, v. 82, 1974. Suplemento.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Political economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 2000.
- REDER, Melvin. The theory of employment and wages in non-profit industry, In: *Working Paper*, n. 42 A, Industrial Relations Section, Princeton University, 1973.
- TIROLE, Jean. The internal organization of government. In: *Oxford Economic Papers*, 46 (1), 1994.
- URANI, André; RAMALHO, Mariana. A Administração Pública como empregadora: uma avaliação da década de 80. In: *Série Seminários n. 5/95*, Rio de Janeiro, IPEA, 1995.
- VAN DER GAAG; VIJVERBERG, Win. A switching regression model for wage determinants in the public and private sectors of a developing country. In: *Review of Economics and Statistics*, 70 (2), 1988.
- WILLIS, Robert J. Wage determinants: a survey and reinterpretation of human capital earnings functions. In: ASHENFELTER, O.; LAYARD, R. (Ed.) *Handbook of labor economics*. Elsevier Science Publishers, 1986. v. 1.

Distribuição da força de trabalho segundo as categorias de ocupação

Participação das diversas categorias de ocupação na força de trabalho – servidores federais estatutários (em %)

	1993	1996	1999
Assistente administrativo	12,1	10,5	12,1
Chefe/diretor/assessor	6,9	6,1	7,1
Ajudante/auxiliar	6,5	7,3	7,8
Professor de ensino superior	5,5	4,9	5,0
Servidor público	4,9	6,1	4,3
Atendente de enfermagem	4,5	4,7	5,0
Agente de saúde pública	3,2	2,2	2,0
Médico	2,7	3,2	2,1
Motorista	2,5	1,8	1,8
Serventuário e técnico da justiça	2,2	2,0	4,3
Auditor/contador/analista contábil	2,1	0,7	1,9
Fiscal de tributos	2,1	2,3	2,4
Porteiro	2,0	1,2	1,6
Secretária	1,8	2,0	1,8
Vigia	1,5	0,7	1,3
Analista econ./financ./orçam./custos	1,5	0,5	0,6
Carteiro	1,3	1,5	1,3
Operador de computador	1,2	1,6	1,0
Faxineiro/servente/zelador	1,2	0,8	0,7
Agente da polícia federal	1,2	0,8	1,1
Funcionário do IBGE (exclusive recenseador)	1,1	1,1	1,3
Encarregado de seção, chefe de área administrativa e industrial, assist. contabilidade	1,0	0,8	0,9
Caixa/tesoureiro	1,0	1,8	2,3
Datilógrafo	1,0	1,0	0,5
Engenheiro	1,0	1,4	1,2
Advogado/assist. jurídico	1,0	1,0	1,5
Chefe/diretor/assessor empresas de seguros, financeiras e imobiliárias	0,9	1,2	1,2
Enfermeiro	0,9	1,6	1,0

continua...

...continuação

Oficial de justiça	0,9	0,4	0,8
Professor de segundo grau	0,7	1,1	1,5
Analista de laboratório	0,7	0,6	1,0
Técnico de laboratório/químico	0,7	1,3	0,4
Policial rodoviário	0,6	1,2	1,0
Recepcionista/atend. clínica e laboratório	0,5	1,4	1,3
Assistente social	0,4	0,3	0,9
Subtotal deste grupo	79,3	77,1	82,0
Demais categorias	20,7	22,9	18,0

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade.

Participação das diversas categorias de ocupação na força de trabalho – Servidores federais celetistas (em %)

	1993	1996	1999
Ajudante/auxiliar	12,3	8,6	9,5
Servidor público	10,4	8,8	12,4
Caixa/tesoureiro	6,4	8,1	6,2
Encarregado de seção, chefe de área administrativa e industrial, assist. contabilidade	4,4	1,7	1,7
Assistente administrativo	4,0	3,6	3,8
Chefe/diretor/assessor empresas de seguros, financeiras e imobiliárias	3,9	3,7	3,2
Atendente de enfermagem	3,2	2,8	3,5
Operador de computador	2,5	2,2	1,7
Engenheiro	2,4	1,3	1,9
Carteiro	2,3	3,6	3,1
Secretária	2,2	1,0	1,4
Funcionário de serviço posta	1,8	1,3	1,6
Faxineiro/servente/zelador	1,8	2,2	1,9
Chefe/diretor/assessor	1,6	2,1	3,3
Médico	1,3	1,8	2,4
Analista de sistemas	1,3	1,4	2,1
Técnico de água, energia, esgoto e telecomunicações	1,3	0,9	0,0
Motorista	1,3	1,3	1,3
Professor de ensino superior	1,2	1,6	1,3
Mecânico industrial/de manutenção	1,1	0,6	0,3
Técnico em administração/analista de O & M	1,1	0,2	0,3
Eletricista	1,1	1,4	0,4
Condutor de trem/metrô	1,0	0,4	0,2
Auxiliar de contabilidade	0,8	1,0	0,4

continua...

...continuação

Agente de saúde pública	0,8	1,5	1,0
Recepcionista/atend. clínica e laboratório	0,7	0,7	1,0
Telefonista	0,7	1,0	0,7
Vigia	0,7	1,1	0,6
Funcionários do IBGE (exclusive recenseador)	0,6	1,2	0,7
Ajudante operacional	0,4	0,0	9,1
Recenseador	0,1	7,6	0,2
Subtotal deste grupo	74,7	74,7	77,2
Demais categorias	25,3	25,3	22,8

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade.

Participação das diversas categorias de ocupação na força de trabalho – Servidores estaduais (em %)

	1993	1996	1999
Professor de 1ª a 4ª série	10,1	9,1	8,6
Policial militar	9,4	10,1	10,6
Ajudante/auxiliar	6,5	5,1	5,1
Faxineiro/servente/zelador	5,8	4,5	4,7
Professor de 5ª a 8ª série	5,7	6,0	7,3
Assistente administrativo	4,7	4,4	3,9
Professor de 2º grau	4,2	5,1	6,3
Chefe/diretor	3,7	4,2	4,7
Servidor público	3,4	4,3	4,0
Atendente de enfermagem	3,0	3,8	3,9
Secretária	2,1	2,1	1,8
Motorista	1,8	1,4	1,3
Policial civil	1,7	1,9	2,0
Cozinheiro	1,4	1,6	1,4
Caixa/tesoureiro	1,3	1,2	0,8
Orientador/supervisor pedagógico	1,2	1,5	1,7
Vigia	1,1	1,1	1,1
Médico	1,1	1,4	1,4
Escrivão/escrevente	1,1	1,1	1,3
Professor de 1º grau	1,0	1,2	1,0
Bombeiro	0,9	1,1	1,4
Recepcionista/atend. de clínica e laboratório	0,7	1,1	1,3
Subtotal deste grupo	71,9	73,3	75,6
Demais categorias	28,1	26,7	24,4

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade.

Participação das diversas categorias de ocupação na força de trabalho – Servidores municipais (em %)

	1993	1996	1999
Professor de 1ª a 4ª série	10,8	9,6	11,8
Faxineiro/servente/zelador	9,0	9,1	8,1
Ajudante/auxiliar	6,3	5,2	5,4
Lixeiro	5,8	4,3	3,4
Chefe/diretor/assessor	5,2	5,5	6,5
Vigia	4,4	4,7	4,0
Motorista	4,3	4,2	3,8
Atendente de enfermagem	4,0	4,2	5,4
Servidor público	3,7	5,4	4,7
Cozinheiro	3,7	4,2	3,8
Assistente administrativo	2,9	2,8	3,2
Professor de 5ª a 8ª série	2,2	3,2	3,4
Professor de pré-escola	2,0	2,2	1,8
Pedreiro	1,9	1,3	0,9
Secretária	1,8	1,9	1,6
Ajudante operacional	1,6	0,7	1,2
Babá/recreacionista infantil	1,5	1,8	1,5
Orientador/supervisor pedagógico	1,4	1,1	1,4
Jardineiro	1,2	0,6	0,8
Operador máquinas const. civil	1,1	0,9	0,9
Fiscal (não de tributos)	1,1	0,8	0,8
Professor de 2º grau	1,0	1,6	1,0
Professor de 1º grau	0,9	1,0	0,9
Prefeito/vereador/secretário	0,9	1,1	1,2
Recepcionista/atend. de clínica e laboratório	0,9	1,6	2,1
Médico	0,8	1,4	1,0
Telefonista	0,7	1,0	0,4
Agente de saúde pública	0,3	0,9	2,3
Subtotal deste grupo	81,4	82,3	83,3
Demais categorias	18,6	17,7	16,7

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade.

Participação das diversas categorias de ocupação na força de trabalho – Setor privado (em %)

	1993	1996	1999
Comerciante	8,8	10,0	9,8
Motorista	5,4	5,5	5,3
Ajudante/auxiliar	5,1	4,6	4,4
Faxineiro/servente/zelador	3,7	3,6	3,5
Ajudante/servente de obras	3,6	3,3	3,7
Diversos – atividades operacionais simples	3,4	4,1	4,4
Encarregado de seção, chefe de área administrativa e industrial, assist. contabilidade	2,6	2,4	2,0
Ajudante operacional	2,6	2,4	2,6
Pedreiro	2,5	2,4	1,9
Vigia	2,2	2,1	1,8
Alfaiate/costureiro	2,0	1,8	1,9
Cozinheiro	1,8	2,0	1,9
Mecânico de meios de transporte	1,8	1,7	1,6
Secretária	1,7	1,5	1,3
Gerente/diretor no comércio	1,7	1,8	1,8
Recepcionista/atend. de clínica e laboratório	1,4	2,2	2,7
Operário na indústria de calçados	1,4	1,1	1,0
Operário/auxiliar/pintor de áreas diversas	1,3	1,2	1,2
Caixa	1,3	1,5	1,5
Balconista/ajudante/copeiro de bares e lanchonetes	1,2	1,2	1,2
Marceneiro	1,2	1,0	1,0
Segurança	1,1	1,2	1,3
Mecânico industrial/de manutenção	1,1	1,1	0,9
Vendedor	1,1	1,1	1,2
Atendente de enfermagem	1,0	1,0	1,1
Empacotador/etiquetador/engarrafador/embalador	1,0	0,9	1,0
Diretor/gerente na ind. transformação/gerente industrial/financeiro	1,0	0,9	0,9
Operador de computador	1,0	0,8	0,7
Garçom	0,9	1,0	1,0
Porteiro	0,7	1,0	1,0
Auxiliar de contabilidade	0,8	1,0	0,9
Subtotal deste grupo	66,4	67,4	66,5
Demais categorias	33,6	32,6	33,5

Fonte: PNAD/IBGE.

Inclui os empregados entre 18 e 65 anos de idade.

A evolução do perfil da força de trabalho e das remunerações nos setores público e privado ao longo da década de 1990

Nelson Marconi

Este artigo buscará traçar um panorama da evolução do perfil da força de trabalho e dos salários praticados no setor público ao longo da década de 1990, buscando compará-la com o comportamento observado no setor privado, e sugerir medidas para a melhoria do sistema salarial. Na primeira seção, será apresentada uma comparação entre os perfis da força de trabalho nos dois setores, enquanto na segunda será analisada a evolução das remunerações e desenvolvido um modelo geral de determinação dos salários, que possibilitará a análise dos diferenciais de remuneração entre os trabalhadores com características pessoais semelhantes nos dois setores. A terceira seção se ocupará da discussão em torno das distorções que ainda persistem no sistema salarial no setor público federal, apesar do processo de aprimoramento pelo qual passou nos últimos anos, e apresentará algumas sugestões para suprimi-las.

La evolución del perfil de la fuerza de trabajo y de la remuneración en los sectores públicos y privados a lo largo de la década de 1990

Nelson Marconi

Este artículo buscará trazar un panorama de la evolución del perfil de la fuerza de trabajo y de los salarios practicados en el sector público a lo largo de la década de 1990, buscando compararla con el comportamiento observado en el sector privado, y sugerir medidas para la mejoría del sistema salarial. En la primera sección, será presentada una comparación entre los perfiles de la fuerza de trabajo en los dos sectores, mientras en la segunda será analizada la evolución de las remuneraciones y desarrollado un modelo general de determinación de los salarios que posibilitará el análisis de los diferenciales de salario entre los trabajadores con características personales semejantes en los dos sectores. La tercera sección se ocupará de la discusión en torno de las distorsiones que aún persisten en el sistema salarial en el sector público federal, a pesar del proceso de esmero por el cual pasó en los últimos años, y presenta algunas sugerencias para suprimirlas.

The evolution of workforce profile and remuneration in public and private sectors along the 1990s

Nelson Marconi

This article will present an overview of the evolution of the work force profile and of the wages practiced in the public sector along the 1990s, seeking to compare it with the behavior observed in the private sector and to suggest measures for the improvement of the wage structure. In the first section, it will be introduced a comparison between the work force profiles in the two sectors, while in the second section it will be analyzed the evolution of the wages and it will be developed a general model of determination of the wages, which will enable the analysis of the wage differential between workers with similar personal characteristics in the two sectors. The third section will include a discussion about the distortions that still persist in the wage system in the federal government, besides its improvement in the last years, and it will introduce some suggestions to suppress them.

Nelson Marconi é doutor em Economia pela Fundação Getúlio Vargas/SP, professor doutor de Economia da Pontifícia Universidade Católica/SP e ex-diretor de Carreiras e Remuneração do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Contato:
nmarconi@uol.com.br

Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial

*Clovis Bueno de Azevedo e
Maria Rita Loureiro*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Introdução

Na temática da reforma da Administração Pública, importante questão refere-se ao modelo de carreira mais compatível com as novas funções do Estado, nesta era de economia globalizada e de maiores exigências de eficiência e flexibilidade na gestão dos aparatos governamentais. A maioria dos estudos tem afirmado que o modelo burocrático, frequentemente identificado também como weberiano, não é mais adequado e que, para se alcançarem eficiência, agilidade e flexibilidade na gestão pública, faz-se necessária a substituição da administração burocrática, vista como excessivamente formalista, autocentrada e ineficiente, por novo modelo de administração, definido como gerencial¹ (Presidência da República, 1995; Bresser Pereira, 2001; CLAD, 2000; Cunill, 2000). Sustenta-se, por exemplo, que o funcionamento da máquina administrativa estatal com base em procedimentos de recrutamento e carreira excessivamente formais e em critérios rígidos de controle e avaliação do desempenho dos funcionários públicos não mais atende à necessidade de prestação eficiente dos serviços públicos, demandados crescentemente pela população.

Procuramos discutir aqui essas idéias, mostrando que elas são verdadeiras apenas parcialmente. O primeiro equívoco cometido pelos que defendem a substituição do modelo burocrático é não levar em conta que a realização histórico-concreta deste tipo ideal, na acepção metodológica de Weber, não tem sido, às vezes, bem-sucedida e, muitas vezes, nem sequer concretizada, especialmente em países como o Brasil, em que o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional não foram completamente superados. Ao contrário, tais formas tradicionais

Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro são professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Contato:
cazevedo@fgvsp.br
mrloureiro@yahoo.com

têm sido sempre reatualizadas, dadas as características do presidencialismo de coalizão, que requer, como condição de governabilidade, negociações continuadas entre Executivo e Legislativo, envolvendo trocas de cargos na administração por apoio do Congresso à agenda do governo (Nunes, 1997; Mainwaring e Shugart, 1997; Loureiro e Abrucio, 1999; Palermo, 2001). Sob esse ponto de vista, portanto, a questão não é abandonar, ou não, o modelo burocrático, mas, sim, refletir acerca da necessidade e possibilidade de sua reconstrução.

O núcleo de nosso argumento é que a administração burocrática é o modelo mais compatível com uma ordem política republicana e democrática, na qual o primado do interesse público sobre o particular e a igualdade de todos os cidadãos constituem idéias centrais. Legalidade, impessoalidade, regras formais e universais são princípios que normativamente devem orientar não só a ação dos funcionários quando executam as funções do Estado, mas igualmente a estruturação das carreiras públicas, ou seja, os processos de recrutamento, promoção, avaliação e controle dos atos e omissões dos membros do aparato estatal. Em outras palavras, o modelo burocrático de administração contém os princípios fundamentais do Estado de Direito, indispensáveis ao ordenamento democrático dos aparatos administrativos.

Todavia, o modelo burocrático não só pode e precisa ser flexibilizado, mas igualmente deve ser aperfeiçoado em seus mecanismos de controle, até como condição para sua manutenção eficaz nos governos democráticos contemporâneos. Isso por duas razões principais:

a) Diferentemente da idealização weberiana, os burocratas, nas democracias contemporâneas, não apenas administram, mas participam junto com os políticos do processo de tomada de decisão, configurando-se também como *policymakers* (Aberbach, Putnam e Rockman, 1981)². Tal mudança crucial no papel atribuído classicamente a esses dois atores políticos requer a responsabilização dos burocratas não apenas administrativa e hierarquicamente, como pensava Weber, mas também politicamente.

b) A flexibilização do modelo burocrático implica a adoção – até mesmo, se necessário, a invenção – de formas mais adequadas, ágeis e criativas, para realizar os princípios de boa governança democrática, mas não a sua substituição³. Entendemos, portanto, flexibilização tal como no sentido definido por Sennet (1996), ou seja, como aperfeiçoamento e não ruptura. Segundo Sennet, a flexibilização corresponde à sua gravitação em torno de um eixo e não ao seu abandono, logo não implica o enfraquecimento, mas, sim, o reforço desse mesmo eixo. De fato, estruturas rígidas se quebram, estruturas flexíveis são mais perenes e resistentes. Assim

sendo, não há substituição, mas aprimoramento; não há negação dos princípios, mas, a rigor e ao contrário, o seu reforço ou fortalecimento.

No texto que se segue, retomamos, para reforço de nossa argumentação, algumas idéias centrais da obra de Weber a respeito das relações entre administração burocrática e democracia. Em seguida, examinamos, de forma crítica, as propostas de criação de modelo de administração gerencial no Brasil, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado. Nessa parte procuramos reinterpretar o texto, a fim de mostrar que é possível chegar a uma conclusão inversa à que está ali proposta. Nas conclusões, reafirmamos a idéia de que não se trata de promover rupturas ou de substituir um modelo pelo outro, mas de melhor aplicar os mesmos princípios fundamentais da administração do Estado em uma ordem democrática.

Weber, política, burocracia e carreiras públicas em uma ordem democrática

Retomando, ainda que brevemente, os estudos clássicos de Weber sobre o tema, cabe lembrar que o modelo burocrático de organização do aparato administrativo é típico do Estado moderno, ou seja, da estrutura de poder que legitima seu monopólio dos meios de coerção por meio de normas legais. Assim, na dominação de tipo burocrático ou racional-legal, as relações entre dominantes e dominados estabelecem-se por intermédio de regras abstratas, que só são aceitas se o mandante não ultrapassar os limites estabelecidos pela ordem jurídica, sendo tal obediência devida apenas dentro dos limites dessas regras. As relações de autoridade ordenam-se de forma hierárquica e são definidas por critérios de competência, com clara distinção entre o cargo e a pessoa que exerce a dominação. Os funcionários da organização burocrática são profissionais especializados, recrutados por mérito, tendem a exercer sua ocupação de forma continuada no tempo, pautam suas condutas pelas normas legais previamente estabelecidas, não se submetem à vontade pessoal do chefe superior, nem tampouco exercem poder discricionário sobre seus subalternos⁴. Portanto, as regras abstratas, universais e impessoais da dominação burocrática exprimem a natureza pública do poder no Estado de Direito.

Embora igualmente sabido, cabe lembrar também que Weber construiu o modelo burocrático, acentuando deliberadamente seus traços – com claro propósito metodológico – para diferenciá-lo do modelo de dominação patrimonial. Neste, os funcionários, clientes de quem detém o poder, são recompensados em dinheiro, bens ou outros benefícios. No modelo patrimonial, as funções administrativas não são atribuídas em fun-

ção de critérios de competência, nem tampouco organizadas em hierarquias racionais, mas distribuídas pelo arbítrio do dominante, e tendem a não ser exercidas de forma continuada no tempo. Ao contrário do modelo burocrático, não há distinção entre pessoa e cargo, e o aparato administrativo é considerado parte do patrimônio pessoal do mandante .

É importante realçar os elementos da construção do tipo ideal weberiano de burocracia, porque, diante do funcionamento – sempre imperfeito e muitas vezes deformado – das administrações burocráticas no mundo real, costuma-se descaracterizar a burocracia como princípio organizatório das relações de mando. Na verdade, Weber não apenas enuncia as características do domínio legal-burocrático, mas constrói também uma análise histórica do processo de burocratização, sublinhando os efeitos da emergência da burocracia moderna (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1995). Assim, ele aponta a concentração dos meios de administração e gestão nas mãos dos detentores do poder, fenômeno presente em todas as grandes organizações, no Estado, em empresas privadas, universidades, partidos, etc. Destaca também o nivelamento das diferenças sociais, que resulta do exercício da autoridade, segundo regras abstratas e iguais para todos, e da exclusão de considerações pessoais no recrutamento dos funcionários. E, sobretudo, considera os potenciais conflitos que decorrem da dominação racional-legal ou burocrática, destacando-se, em particular, o dilema entre burocracia e democracia. Esse dilema reside no fato de que a burocracia, embora seja condição necessária para o Estado de Direito e para uma ordem democrática, pode também, paradoxalmente, vir a constituir ameaça a si mesma.

De um lado, a autonomia da burocracia diante dos governantes do momento, que passam pelo Estado a cada ciclo eleitoral, é fundamental para a preservação da democracia, porque previne os riscos do oportunismo partidário, da manipulação eleitoral ou mesmo do uso clientelista da máquina pública. De outro, a existência de burocracia poderosa e independente coloca em risco a própria democracia, na medida em que o poder dos burocratas, que não têm responsabilidade política perante os eleitores, pode se impor sobre o poder originário das urnas (Etzioni-Halevy, 1983; Reis, 1989). Tendo plena consciência desse dilema e dos riscos aí sempre presentes, Weber já apontava “inseparável complementaridade” entre políticos e burocratas no mundo moderno, a despeito do caráter intrinsecamente tenso das relações entre política e burocracia (Weber, 1993; Cohn, 1993).

A partir dessas considerações analíticas e normativas com relação ao papel da burocracia em uma ordem democrática é que analisaremos a proposta de reorganização das carreiras públicas no Brasil recente.

Carreiras e reforma da Administração Pública no Brasil hoje: quais os desafios?

Quais são os desafios presentes para a Administração Pública brasileira, tendo em vista as contradições e ambigüidades dos princípios que têm orientado as atuais reformas (Azevedo, 2001) e ainda levando-se em conta que a questão, hoje, no serviço público não é mais a redução dos contingentes ou os gastos com pessoal (mesmo considerando que, do ponto de vista fiscal, o problema central é o pagamento dos inativos que comprometem a folha dos ativos), e, sim, a questão da eficiência na prestação dos serviços e de *accountability*, ou seja, da responsabilização da burocracia por seus atos ou omissões? Seria efetivamente necessário, para obter eficiência e qualidade, abandonar o modelo burocrático e substituí-lo pelo gerencial⁵?

Procuraremos agora responder a essa questão, analisando o Plano Diretor da Reforma do Estado, documento publicado em 1995 pelo governo federal brasileiro, por meio do qual divulgou-se ao país a proposta oficial de reforma de nossa Administração Pública.

A posição a respeito de qual seja a proposta adequada para a reforma da Administração Pública em nosso país expressa no citado Plano Diretor consiste também na afirmação da necessidade de substituir o modelo burocrático, tido como ineficiente e autocentrado, pelo modelo gerencial, qualificado, ao contrário, como eficiente e voltado para o interesse público. É possível, contudo, questionar essa posição a partir desse mesmo documento.

No Plano Diretor da Reforma do Estado, não há distinção entre, de um lado, a *definição* ou caracterização desses modelos ou formas de administração – quais sejam, o modelo burocrático e o modelo gerencial – e, de outro lado, o juízo de valor ou *julgamento* a respeito desses modelos. Ao contrário, essas dimensões estão confundidas e misturadas, com o que se induz o leitor a conclusões precipitadas a respeito das pretendidas qualidades e dos alegados defeitos desses modelos.

Por meio desse procedimento, o leitor é levado, forçado quase a aceitar a tese de que seja indispensável substituir o modelo burocrático pelo gerencial. A fim de demonstrar nossa afirmação, separemos a caracterização e o julgamento, contidos no Plano, acerca de cada um desses dois modelos.

No que toca ao modelo burocrático, são definidos como seus princípios orientadores a “*profissionalização*”, a “*idéia de carreira*”, a “*hierarquia funcional*”, a “*impressoalidade*”, o “*formalismo*”⁶, em síntese, “o *poder racional legal*”. A esses princípios acrescentam-se as seguintes caracte-

rísticas: “*controles administrativos a priori*” e “*controles rígidos dos processos*”.

Independentemente dos questionamentos que se façam a respeito dessa caracterização do modelo burocrático – por exemplo, é indispensável que sejam *rígidos* os controles dos processos, para que se trate de modelo burocrático?; ou ainda: uma hierarquia *não-funcional* descaracterizaria a natureza burocrática de uma organização? –, é imprescindível não confundir essa caracterização, ou seja, a definição, com a apreciação ou avaliação de modelo administrativo burocrático.

Com efeito, saindo da definição e partindo para a avaliação ou julgamento do modelo, verifica-se, no mesmo Plano Diretor, a afirmação que, nas organizações estatais em que se adota o modelo burocrático, há uma “*desconfiança essencial*” com relação aos administradores públicos e cidadãos; que o *controle* ou a garantia do *poder do Estado* transformam-se em *razão de ser* do funcionário; que o Estado *volta-se para si mesmo*, perdendo a noção de sua missão básica – servir à sociedade; e que também, apesar da *efetividade* do modelo no controle de abusos, ele tem como defeitos a *ineficiência*, a *auto-referência*, assim como a *incapacidade* de voltar-se para os *cidadãos* “vistos como clientes”.

Como dissemos, é preciso separar as características, indicadas no parágrafo mais acima, do julgamento reproduzido no parágrafo anterior. No primeiro caso, há descrição; no segundo, avaliação crítica. Contudo, haveria nexos ou correlação necessária entre uma coisa e outra? A questão a enfrentar é a seguinte: um modelo organizacional marcado por profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e “formalismo”, em que se controlem (rígidamente?) processos, é intrinsecamente ineficiente, sem sentido de missão, autocentrado e auto-referido, incapaz de voltar-se para o interesse público? Uma coisa leva obrigatoriamente à outra? Tal como redigido, o Plano Diretor toma como certo o que resta ainda ser demonstrado tanto lógica quanto empiricamente⁷.

No que concerne ao modelo gerencial, tido como *avanço* e, até certo ponto, como *rompimento* com a administração burocrática, o Plano Diretor o caracteriza como modelo que *não* rompe com *todos* os princípios do modelo anterior, o burocrático. De fato, afirma-se que são conservados, “*embora flexibilizando*”, os princípios da “*admissão segundo rígidos critérios de mérito*”, da *universalidade* em ações ou subsistemas de gestão de pessoal, tais como nos sistemas de remuneração, *carreira*, avaliação de desempenho e treinamento. A administração gerencial tampouco se diferenciaria da burocrática, no que se refere ao *profissionalismo* (à *rigorosa profissionalização*) e à *impessoalidade*, posto que permaneceriam como princípios válidos na administração gerencial.

Dadas essas equivalências entre os modelos, sustenta-se, de fato, no Plano Diretor, que não se trata de simplesmente descartar o sistema burocrático, ou a administração racional-legal, mas, sim, de identificar tanto os aspectos que estão superados quanto aqueles que permanecem válidos. Obviamente, se os primeiros aspectos devem ser afastados, há de se manterem ou preservarem (aperfeiçoando, eventualmente) os últimos.

É interessante trazer, neste momento, algumas análises contidas em excelente volume relativo à problemática de responsabilização na nova Administração Pública latino-americana, editado pelo Conselho Latino Americano de Desenvolvimento (CLAD). Nessas análises estão também presentes as mesmas ambigüidades entre o modelo burocrático e o gerencial aqui apontadas.

Em uma primeira passagem, retirada da apresentação, sustenta-se a necessidade de abandonar o modelo burocrático. Ali se diz que se impõe

“...reconstruir el aparato del Estado, tornándolo, de un lado más eficiente en realizar sus tareas y más efectivo en enfrentar los desafíos de la globalización y, de otro lado, asegurando los avances democráticos alcanzados. En el plano de la Administración Pública se hizo evidente que era necesario dar un paso más allá de la Administración Pública burocrática y realizar la reforma gerencial.” (CLAD, 2000, p. 9).

Na segunda passagem, retirada das considerações finais, ao contrário, afirma-se serem imprescindíveis os chamados controles burocráticos, ainda que especificamente, ou exclusivamente, para o chamado núcleo estratégico do Estado:

“En el capítulo sobre la responsabilización por medio de los controles clásicos, Groisman y Lerner destacan, en primer lugar, la necesidad de contar con tales instrumentos, inclusive con el cambio de paradigma en la Administración Pública, pues su función de garantizar la probidad y la universalidad de los actos gubernamentales es imprescindible. El control de la corrupción y el funcionamiento de determinadas áreas tales como defensa, seguridad y administración de justicia dependen de los controles clásicos, que no pueden ser substituidos, a riesgo de que se vea afectado el proceso de responsabilización de los gobernantes.” (CLAD, 2000, p. 330).

Nosso ponto de vista, todavia, é que, respeitadas as particularidades do núcleo estratégico e dos demais setores do Estado, assim como da administração direta e indireta, os chamados “controles clássicos” permanecem indispensáveis para toda a Administração Pública.

Quanto à definição ou caracterização, o modelo gerencial, todavia, distinguir-se-ia do burocrático pela *clara definição de objetivos*, pela *autonomia* dos administradores para atingir os objetivos *contratados*, pela *competição* administrada, pela descentralização, ou, melhor, desconcentração, e *redução* dos níveis hierárquicos, pela adoção de *formas flexíveis* de gestão e pela permeabilidade da organização à *participação* da sociedade civil.

Principalmente, ao passo que o modelo burocrático *baseia-se* nos *processos*, o gerencial *concentra-se* nos *resultados*. Esta seria a diferença fundamental, relativa à forma de controle: enquanto no modelo burocrático, a ênfase estaria nos *procedimentos*, ou nos *meios*, no gerencial haveria deslocamento para os *resultados*, ou para os *fins*; no burocrático, controle *a priori*; no gerencial, controle *a posteriori* (dos resultados).

Da mesma maneira como se procedeu com relação ao modelo burocrático, há de se distinguir a caracterização da administração gerencial, separando-a do julgamento de quais sejam as qualidades e os defeitos do modelo. É preciso, aqui também, triar a definição, confrontando-a com juízos de valor.

Conforme o Plano Diretor, ao contrário do modelo burocrático, em que a organização volta-se para si mesma, a administração gerencial estaria explícita e diretamente voltada para o *interesse público ou da coletividade*, jamais confundido com o interesse do próprio Estado. O conteúdo das políticas públicas não é relegado a segundo nível. O cidadão é visto como *cliente* e como *contribuinte*; os resultados da ação estatal são tidos como bons não porque *processos* estejam seguros e sob controle, mas, sim, porque as *necessidades* do cidadão-cliente estejam sendo atendidas. O modelo gerencial, tornado *realidade* no mundo *desenvolvido*, em face da adoção de *valores* e *comportamentos modernos*, teria promovido o aumento da *qualidade* e da *eficiência* dos serviços oferecidos pelo setor público.

Mais uma vez, insistimos, é preciso distinguir a definição da apreciação valorativa: haveria correlação necessária entre uma organização estruturada de acordo com as características do modelo gerencial e a obtenção de resultados eficientes e de qualidade?

Uma primeira questão a enfrentar concerne à alegada necessidade de substituir o controle de processos pelo controle de resultados. Antes de tudo: seria essa efetivamente a melhor leitura do próprio Plano Diretor? Sem dúvida, essa é a leitura predominante. De acordo com essa perspectiva, impõe-se não mais controlar processos para, em vez disso, controlar resultados. Todavia, ao se falar em *base*, *ênfase*, *concentração*, não fica ao menos sugerida a hipótese de que não se trataria de substituir, mas, sim, de somar ambas as formas de controle?

De todo modo, seja lá o que se intentou sugerir no Plano Diretor, há de se reconhecer, antes de tudo, que é falsa a questão a respeito da importância dos resultados. Quem sustentaria que resultados não sejam indispensáveis, irrelevantes? Quem afirmaria serem indiferentes os resultados obtidos pelo administrador público?

Certamente é possível – até mesmo necessário – reconhecer que, muitas vezes, não se tem atentado para os resultados em nossa Administração Pública, que, em outras tantas oportunidades, não se tem sabido monitorar, dimensionar ou, ainda, medir resultados. Faltam indicadores, falta hábito, falta competência... mas certamente ninguém sustentaria que os resultados não importam.

A questão, portanto, passa a ser: além dos resultados, há de se controlarem também os processos? Há diversas maneiras de sustentar resposta positiva a essa questão. Em primeiro lugar, bons *resultados* dependem de bons processos. Dificilmente ou, no limite, jamais, por intermédio de maus processos, obtêm-se bons resultados. Moral da história: exatamente pelo fato de os resultados serem relevantes faz-se mister atentar e aprimorar os processos que os geram.

Em segundo lugar, muitas vezes, determinado resultado só é aceitável quando a ele se chega por meio de processos legítimos. Reconhecer esse fato implica negar que procedimentos democráticos impeçam a eficiência. Admite-se obter confissão por meio de tortura? Pode-se contratar funcionário, por eficiente que seja, burlando a norma do concurso, ou qualquer outro nome que se queira dar ao procedimento de escolha, que garanta que a prevalência e comprovação dos princípios de mérito e competência? É aceitável demitir servidor sem justificar e motivar esse desligamento?

Em terceiro lugar, em muitas circunstâncias, os melhores resultados só podem ser determinados por meio de procedimentos formais, ou seja, por meio de processos. Analogicamente, equivale à clássica distinção entre o governo dos homens e o governo das leis.⁸

Por exemplo, qual é a melhor contratação a se fazer, seja de pessoas físicas, seja de pessoas jurídicas? Haveria forma mais correta ou legítima de responder tal questão do que, respectivamente, o concurso público e o processo licitatório?

Como se pode verificar, não se sustenta a alegada distinção entre os modelos burocrático e gerencial, ao menos se compreendida como a substituição do controle dos processos pelo controle dos resultados.

A segunda questão a se enfrentar concerne à referida necessidade de '*flexibilização*' dos princípios do modelo burocrático, o que requer, inicialmente, estabelecer o que se toma por flexibilização.

Há duas possibilidades: na primeira, a mudança proposta pelo Plano Diretor consiste na troca ou substituição de um modelo por outro, do

burocrático pelo gerencial; nesse caso, trata-se de uma *ruptura*, sendo esse o significado a se atribuir à idéia de flexibilização.

Na outra, todavia, e tal qual sugerido por Sennet (1996), a flexibilização não corresponde a ruptura, mas, sim, a *aperfeiçoamento*. Ora, se o modelo gerencial não afasta, mas *flexibiliza* os princípios do modelo burocrático (profissionalismo, impessoalidade, mérito, universalismo, etc.) por que predomina o entendimento de que se impõe ruptura ou abandono desse modelo?

No próprio Plano Diretor, constatam-se três adjetivações da burocracia: menciona-se a burocracia *clássica*, em que haveria clara e forte noção do interesse público; mais à frente, critica-se a ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia *tradicional*; e, logo a seguir, elogiam-se alguns aspectos, como a capacitação permanente, da *boa* administração burocrática. Se há uma *boa* burocracia, o modelo a perseguir, dito gerencial, seria ainda o burocrático, cujos princípios estão flexibilizados, logo fortalecidos?

Essa perspectiva, que julgamos estar inscrita no próprio documento Plano Diretor da Reforma do Estado, parece consistir em releitura que rompe fortemente, e para melhor, com a interpretação predominante a respeito da adequada estratégia para a reforma da Administração Pública⁹.

Resta agora aplicar essa reflexão à questão da melhor forma de carreira em nossa Administração Pública, mais especificamente à compatibilidade, ou não, entre o sistema de carreira e o modelo burocrático.

Não é possível, no âmbito deste artigo, discutir a questão com a profundidade desejável. Todavia, impõe-se afirmar claramente a tese de que o modelo burocrático e a carreira pública moderna, ágil e flexível, são perfeitamente compatíveis.

É bem verdade que essa não é a situação vigente na carreira pública. Contudo, por ocasião da Emenda Constitucional nº 19, perdeu-se excelente oportunidade para corrigir grave equívoco da Constituição Federal de 1988. Como no art. 37, inciso II, da Constituição atual impõe-se que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público” (na Constituição anterior, de 1969, falava-se em *primeira* investidura), entende-se – inclusive o Supremo Tribunal Federal (STF) – que, ao menos, na administração direta estão proibidos os chamados *provements* derivados¹⁰. Em outras palavras, salvo se por meio de concurso público, está vedada a mudança de um para outro cargo, até mesmo se houver relação de carreira entre eles. Segundo esse entendimento, não se pode, por exemplo, passar do cargo de escriturário para o de técnico de administração; de técnico de contabilidade para o de contador; ou de auxiliar de jardinagem para o de jardineiro.

Em nosso entender, tal ponto de vista é indevido. Em primeiro lugar, pelo fato de que essa restrição não tem sido estendida para as entidades da administração indireta nas quais vigora o regime celetista, em que se admite que os empregados mudem livremente de “cargo”, dispensando-se até que essa mudança submeta-se à lógica de um plano de carreira. Por que esse tratamento tão díspar, se o art. 37 vale para toda a Administração Pública, seja direta ou indireta? Por outro lado, se a própria Constituição Federal, até a promulgação da Emenda nº 19, obrigava haver plano de carreira na administração direta, isso não impunha interpretar de modo mais inteligente, para não dizer “flexível”, a regra do concurso público? Se tanto o concurso público como a carreira são (ou eram) imposições da Constituição Federal, não se havia de buscar uma forma de conciliá-los?

Admitindo-se, todavia, como correto o ponto de vista corroborado pelo STF, aí, sim, haveria uma norma rígida e inflexível na Constituição de 1988. Mas, nesse caso, então, por que não se modificou o art. 37, explicitando, excepcionando, que, por meio de evolução em carreira, é possível mudar de cargo? Não se prevendo a possibilidade dessa forma de provimento “derivado”, deixou-se de avançar; e, ao se retirar desse artigo a menção aos planos de carreira, retrocedeu-se.

O problema é grave, pois tanto em um modelo “burocrático” quanto em um modelo “gerencial” é indispensável que os trabalhadores tenham perspectivas e mecanismos concretos de crescimento profissional – o que exige evoluir para cargos e funções efetivamente mais complexos e de maior *status* – como contrapartida de dedicação, produtividade e comprometimento. Como explicar essa lacuna na reforma?

Conclusões

Afirmamos, neste texto, que a tese relativa à inadequação do modelo burocrático – a qual levaria à necessidade de substituí-lo pelo modelo gerencial – é somente em parte verdadeira.

De um lado, há, efetivamente, que se estabelecerem novos controles à ação dos burocratas, dadas as complexas relações estabelecidas entre estes e os políticos; impõe-se também tornar mais ágeis e flexíveis os processos e os procedimentos da Administração Pública, os quais têm sido muitas vezes, de fato, ineficientes; é ainda indispensável que a Administração Pública atue com foco em resultados, entendidos como a satisfação do interesse dos cidadãos.

De outro, essas exigências não levam a que o modelo burocrático deva ser abandonado. Ao contrário, a preservação e o fortalecimento de princípios burocráticos – legalidade, impessoalidade, universalidade, entre outros – constituem requisito para a ordem republicana e democrática,

assim como para a concretização do Estado de Direito. Além disso, a flexibilização de processos e procedimentos não exige abandonar os princípios do modelo. Ao contrário, é tão necessário quanto possível flexibilizar e aperfeiçoar processos por meio de soluções inteligentes e criativas, que, simultaneamente, os tornem mais eficientes e concretizem os princípios burocráticos, evitando que valores fundamentais da democracia sejam sacrificados. Conforme procuramos sustentar, tal se dá, por exemplo, com relação à gestão de pessoal e, em particular, ao sistema de carreiras.

Notas

- ¹ Nunca é demais lembrar que a discussão relativa à reforma do Estado no Brasil dos anos 90, à semelhança do que ocorreu em muitos outros países nos anos 70 e 80, tem a ver com a profunda crise fiscal que os atinge. Assim, a argumentação construída em torno da necessidade de maior eficiência no funcionamento do aparato burocrático estatal associa-se, decisivamente, à implementação de políticas de reformas de cunho liberal, que tomam a redução dos gastos públicos e o corte de pessoal como soluções privilegiadas para aquele problema.
- ² Segundo Aberbach, Putnan e Rockman (1981), a burocratização da política e a politização da burocracia implicam também a adoção de estratégia híbrida de atuação: os políticos baseiam sua atuação cada vez mais no argumento técnico e os burocratas reforçam o aspecto político de suas considerações técnicas, seja mediando interesses de clientelas específicas, seja norteando-se pelos sinais emitidos por políticos.
- ³ Um bom exemplo de que isso é possível são as possibilidades advindas com as novas tecnologias da informação. Elas trouxeram consigo riquíssimo campo de oportunidades para a adoção de mecanismos inovadores, que podem contribuir decisivamente para o aperfeiçoamento do modelo burocrático. De um lado, permitem mudanças substantivas nas formas de operação e controle, corrigindo deformações ou imperfeições, assim como agregando eficiência, agilidade e racionalização aos processos. De outro lado, não obrigam à perda, ao contrário, preservam, podendo até reforçar a realização dos princípios orientadores que devem pautar o aparato administrativo em uma ordem republicana e democrática. Veja o caso das compras efetuadas por via eletrônica, as quais não somente barateiam, agilizam e racionalizam os procedimentos licitatórios – tornando-os mais eficientes – como, ao mesmo tempo, conservam e aperfeiçoam a concretização da publicidade, transparência, impessoalidade e universalidade.
- ⁴ “A burocracia moderna funciona da seguinte forma específica: as atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres de ofício; a autoridade (...) se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas; tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas” (Weber, 1963, p. 229).
- ⁵ Eficiência e qualidade, para nós, significam a realização do interesse público. A principal questão a considerar é se há garantia ou, ao menos, maior probabilidade de o interesse público ser atingido por meio de sistema administrativo em que se conceda forte grau de discricionariedade e de liberdade de ação aos agentes públicos.

- ⁶ “Formalismo” é a expressão utilizada no Plano Diretor. Não é, todavia, a mais adequada, na medida em que carrega um viés ou juízo de valor negativo, assim como ocorre em expressões, tais como “democratismo”, “basismo”, etc. Mais correto seria falar em respeito à dimensão formal, às regras ou normas que moldam os procedimentos, e estabelecem direitos e deveres. Sob essa perspectiva, o “formalismo”, em vez de negativo, torna-se condição indispensável para instituição e preservação de garantias.
- ⁷ Ao contrário do que muitos pretendem, é possível sustentar que a burocracia foi, e ainda é, muitas vezes, condição não somente para moralização, ou controle de abusos, mas igualmente para eficiência organizacional. É o que admite, por exemplo, até mesmo o ex-ministro Bresser Pereira, em *Introdução à organização burocrática*, texto redigido por ele e Prestes Motta no início da década de 1980. Ali se lê: “A segunda causa da importância que ganharam as burocracias nos tempos que correm deriva da pressão por maior eficiência. Essa pressão leva os homens a procurar métodos de administrar os sistemas sociais cada vez mais aperfeiçoados, leva-os a criar um número cada vez maior de burocracias – o tipo de sistema social mais racional e eficiente que até hoje se conhece.
- ⁸ Em outras palavras, e também analogicamente, trata-se do reconhecimento da importância da dimensão formal da democracia. Admitir que resultados possam ser obtidos independentemente dos meios que se utilizam levaria a aceitar um governo puramente tecnocrático ou, no limite, até mesmo a concordar com o “rouba mas faz”.
- ⁹ Segundo a interpretação predominante, tratar-se-ia de substituir o modelo burocrático pelo modelo gerencial. Todavia, há de se considerarem, em vez disso, as seguintes possibilidades: 1) a instituição de modelo híbrido: meio burocrático, meio gerencial; 2) o resgate ou recuperação do modelo burocrático clássico, por meio da eliminação de desvios ou imperfeições; 3) a atualização do próprio modelo burocrático, que se tornaria “burocracia gerencializada”.
- ¹⁰ Provimento derivado consiste em passar servidor de um para outro cargo, sem que seja por meio de concurso público.

Referências bibliográficas

- ABERBACK; PUTNAM; ROCKMAN. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- AZEVEDO, Clovis Bueno de. Os servidores públicos e a burocracia. In: *Burocracia e reforma do Estado*. Fundação K. Adenauer, 2001.
- BOBBIO, Norberto; MANTEUCI; Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Brasília: Câmara da Reforma do Estado/Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial de 1995. In: *Burocracia e reforma do Estado*. Fundação K. Adenauer, 2001.
- COHN, G. Introdução. In: WEBER, M. *Parlamentarismo e governo em uma Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.
- CLAD. La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Buenos Aires: CLAD, BID, Eudeba, 2000.

- CUNILL, N. G. Responsabilización por controle social. In: *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD, BID, Eudeba, 2000.
- ETZIONI-HALEVY, E. *Bureaucracy and democracy: a political dilemma*. London: Routledge and Kegan Paul, 1983.
- LOUREIRO; ABRUCIO. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 41, out. 1999.
- MAINWARING, SCOTT; SHUGART, MATTHEW. *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: University Press, 1997.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 43, n. 3, 2001.
- REIS, Eliza Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 9, v. 3, Rio de Janeiro, 1989.
- SENNET, R. *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- WEBER. *Economia y sociedad*. México: Editora Fondo de Cultura Económica, 1963.
- _____. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, s/d.
- _____. *Parlamentarismo e governo em uma Alemanha reordenada*. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

Carreiras públicas em uma ordem democrática: entre os modelos burocrático e gerencial

Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro

Refletindo sobre modelo de carreira mais adequado para a Administração Pública nesta era de economia globalizada e de maiores exigências de eficiência e flexibilidade na gestão dos aparatos governamentais, questiona-se aqui a idéia de que o modelo burocrático deva ser substituído pelo modelo gerencial. Considerando essa idéia apenas parcialmente verdadeira, nossa argumentação vai na seguinte direção: como a burocracia é a forma específica de organização do aparato administrativo do Estado de Direito, este modelo não pode ser rejeitado, sob pena de comprometimento desse Estado. Mas ele precisa ser flexibilizado, superando e reduzindo o formalismo excessivo e a rigidez que sua realização histórica possa ter gerado nos diferentes países. Igualmente, deve ser aperfeiçoado em seus mecanismos de controle, até como condição para sua manutenção eficaz nos governos democráticos contemporâneos.

Carreras públicas en un orden democrático: entre los modelos burocrático y gerencial

Clovis Bueno de Azevedo y Maria Rita Loureiro

Quando se reflexiona sobre modelo de carrera más adecuado para la Administración Pública en estas épocas de economía globalizada y de mayores exigencias de eficiencia y flexibilidad en la gestión de aparatos del gobierno, se pregunta sobre que la idea de que el modelo burocrático deba ser sustituido por el modelo gerencial. Si consideramos esta idea en parte verdadera, nuestra contestación es que cómo la burocracia es la forma específica de organización del aparato administrativo del Estado de Derecho, no se puede rechazar este modelo, por poder comprometer este Estado. Él necesita volverse flexible para superar y reducir la excesiva formalidad y la rigidez que su historia pueda haber creado en diferentes países. También debe mejorar sus mecanismos de control, incluso como condición para su eficiente manutención en los gobiernos democráticos contemporâneos.

Public careers in a democratic order: between the bureaucratic and managerial models

Clovis Bueno de Azevedo and Maria Rita Loureiro

When you think of a more appropriate career model for the public administration in an era of global economy with high requirements for efficiency and flexibility in the management of the governmental apparatus you should reconsider the idea the bureaucratic model should be replaced by the managerial model. If we consider this idea partially true, the argumentation takes the following direction: once the bureaucracy is the specific nature of the administrative apparatus organization for the law state, this model cannot be rejected because it can compromise the state itself. The bureaucratic model needs to be not only made more flexible to overcome and reduce the excessive formalism and the rigidity that its historical events maybe caused in different countries but also improved in control mechanisms, even as a condition to its efficient support to contemporary democratic governments.

Clovis Bueno de Azevedo e Maria Rita Loureiro são professores da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

Contato:
cazevedo@fgvsp.br
mrloureiro@yahoo.com

Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo

Introdução

Este artigo pressupõe um Estado formulador de políticas públicas e detentor de instrumentos de planejamento, o que nos remete a um viés ideológico: de que, no capitalismo contemporâneo, Estado e mercado coordenem os sistemas econômicos, conforme explicitado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995. Só a aceitação dessa hipótese pode supor a existência e a necessidade de políticas públicas, remetendo-nos ao campo da ideologia e contrapondo-nos ao liberalismo.

Como quesito básico para a elaboração e a implementação de políticas públicas, coloca-se a existência de aparelho de Estado forte, com governança – considerada aqui como a capacidade técnica de implementar políticas públicas – e, claro, governabilidade. A fragilidade do aparelho do Estado brasileiro, privatizado há cinco séculos por grupos de interesses e por corporações, compromete significativamente o seu núcleo estratégico, lócus da formulação de políticas públicas.

A elaboração de políticas públicas pressupõe extenso ferramental de análise histórica, que nos possibilite quantificar e compreender a lógica dos diversos processos que interagem de forma positiva ou negativa com os sistemas, objetos dessas políticas. No entanto, o conhecimento do passado, o diagnóstico do presente e o desenho minucioso desses sistemas não são suficientes para a elaboração de políticas públicas que condicionem e orientem o futuro.

O voluntarismo, ou aquilo que, no senso comum, é chamado de “vontade política”, não determina ou garante que um desejo de futuro seja

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo é arquiteto pela Universidade de São Paulo (USP) e cursou o programa *Science et Programation Urbaine et Régionale* da Universidade Católica de Louvain/Bélgica. Atualmente é chefe de gabinete da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Contato:
carlos.cristo@desenvolvimento.gov.br

concretizado, nem sequer leva em conta alterações dos ambientes institucionais e organizacionais ou, então, mudanças tecnológicas possíveis de ocorrer, que alterem profundamente tendências conhecidas.

Um exemplo fácil é o comportamento dos indicadores de qualidade ambiental das grandes metrópoles: eles tendem a uma correlação positiva, linear ou exponencial, com o aumento populacional ou da atividade econômica. A introdução de dispositivos legais (ambiente institucional), proibindo o uso de determinados combustíveis, como a lenha e o carvão em Londres, a obrigatoriedade do uso de catalisadores (tecnologia) em veículos ou ainda o surgimento de motores a hidrogênio rompem essas tendências e desenham novo futuro.

Karl Marx, no *18 Brumário de Luís Bonaparte*, escreveu que “o homem constrói o seu futuro, mas não o faz da forma que gostaria”, aludindo ao precário controle que a humanidade tem sobre o seu futuro. Esse texto é original na discussão e na crítica ao determinismo histórico.

A prospectiva estratégica aparece como ferramenta que, apoiada nos instrumentos de análise econômica e social existentes e em técnicas específicas, como o Delphi, a construção de cenários, a matriz de impactos cruzados e outras, possibilita “visões de futuro”, que permitirão a elaboração de políticas públicas que visem à construção de futuro desejável.

Devo salientar que somente o conhecimento e a análise do passado e do presente, de forma profunda e consistente, possibilitarão a realização de estudos prospectivos ou de futuro. Segundo Michel Godet, “os modelos são invenções do espírito para representar um mundo que nunca se deixará encerrar na *jaula* das equações... Não há oposição, mas complementaridade entre intuição e razão. Para permanecer uma disciplina intelectual, fecunda e credível, a prospectiva tem necessidade de rigor”.

História e conceitos gerais

Se partimos do princípio de que o futuro não existe – ele ainda acontecerá –, qualquer previsão desse futuro deve ser entendida como exercício de charlatanismo ou de alto grau de incerteza.

Até um dos métodos mais comuns de previsão do futuro – a astrologia – embora não científico, não pretende, segundo “especialistas”, ser determinista, mas apontar tendências, de acordo com “cenários” construídos a partir de mapas astrais, em que a conjugação dos astros é associada a determinados fenômenos, que induzirão o futuro dos indivíduos.

A prospectiva também não pretende ser determinista, mas possibilitar a redução de incertezas quanto a períodos futuros, baseando-se no conhecimento que as pessoas têm de determinados sistemas que serão “prospectados”: ela precisa desvelar o provável comportamento desses atores

na construção do futuro e antecipá-lo. Talvez o mais importante de um exercício de prospectiva seja o processo, e não o resultado final. É nele que se buscarão consensos sobre o futuro a ser realizado ou construído.

Os primeiros “construtores de futuro” de que temos conhecimento foram os profetas, presentes nas religiões judaica, cristã e islâmica. Ficamos claro que esses importantes personagens da história tiveram papel preponderante de *coach*, não pretendendo ser meros adivinhos. Na Grécia – o futuro era “predito” nos oráculos – o *jogo de Delphos*, ou método Delphi, homenageia o oráculo de Delphos. A preocupação com o futuro ressurgiu com o Renascimento e tomou importante forma literária com Júlio Verne, no século XIX. No início do século XX, novos pensadores abordaram o futuro: George Wells, Vernon Lee e Berthand Russel. Na década de 30, uma obra literária ficcionista torna-se famosa: *O admirável mundo novo*, de Aldous Huxley. A obra de Verne inspira e direciona o futuro, que reproduz a sua arte. No caso de Huxley, a tecnologia caminha na direção apontada no livro e o alerta sobre a questão política foi, seguramente, importante instrumento para guiar o futuro numa direção melhor.

As duas guerras do século passado e sua herança assustadora, a guerra fria, obrigaram-nos ao desenvolvimento de instrumentos de planejamento que ultrapassassem os tradicionais planos quinquenais, fossem menos determinísticos e mais probabilísticos e buscassem evitar situações de catástrofe das quais poderíamos não ter retorno, dada a alta capacidade de autodestruição adquirida pela humanidade.

Nesse contexto, surgem, na década de 1960, a Rand Corporation, na Califórnia, e posteriormente o Hudson Institute, como centros de referência de estudos prospectivos. Notabilizaram-se figuras como Herman Kahn e Michel Godet, trabalhos como o *World dynamic*, sobre sistema ecológico, e o estudo prospectivo da Shell, que, em 1969, possibilitou uma visão futurística de possível choque do petróleo cuja conseqüente estratégia levou a Shell a obter petróleo em águas do Mar do Norte antes das demais concorrentes, o que a alçou ao segundo lugar no *ranking* da sua categoria.

Outros fatores pressionaram o desenvolvimento de estudos prospectivos, como as restrições aos gastos governamentais decorrentes da crise econômica originada do choque do petróleo de 1973, que obrigaram os governos a maior eficiência e, portanto, a melhor planejamento.

Mais recentemente, as profundas mudanças decorrentes da nova economia, com a aceleração da competitividade mundial e a alteração das geografias política e econômica, da valorização da ciência e tecnologia, as mudanças no processo produtivo industrial, com o surgimento das alianças estratégicas, redes e novas relações cliente-fornecedor, com o aumento do grau de complexidade nas atividades humanas, associado às novas infra-estruturas de comunicação e de processamento de dados, obrigam a uma vigília permanente em direção ao futuro.

O estudo prospectivo australiano aponta como *key forces for change*:

- a integração global,
- a aplicação da informação e das tecnologias de comunicação,
- a sustentabilidade do meio ambiente,
- os avanços em tecnologias biológicas.

Em outras épocas, o pretexto para as mudanças foram as especiarias, “o caminho para as Índias”, para os quais os exercícios de prospectiva consistiam em subir no mastro principal da caravela e olhar mais longe. Houve momentos em que o olhar para o futuro foi desprezado e tivemos desastres como o do *Titanic*.

Hoje não subimos em avião que não disponha de elementar ferramenta de prospectiva: o radar, em permanente funcionamento durante todo o vôo. No entanto, inúmeras organizações em muitos países acreditam que podem caminhar sem olhar para a frente ou de olhos tapados, rumo ao desastre.

Os ciclos evolutivos lentos, com mudanças tecnológicas distantes cronologicamente, possibilitavam previsão do futuro baseada em tendência passada, durante longos períodos de tempo. As tecnologias de informação e comunicação tornam esses ciclos muito curtos e a previsão do futuro torna-se exercício de muita incerteza. É lidar com essa incerteza e reduzi-la, antecipando os processos de ruptura ou de inovação, o objetivo principal dos estudos de prospectiva.

Definições

Ao se falar de prospectiva, encontramos, de forma associada, outros termos, como prognóstico e cenário:

- *Prognóstico* é usualmente entendido como a previsão de algo que vai acontecer. Os prognósticos meteorológicos, por exemplo, fazem parte do nosso dia-a-dia.

- *Cenário* é uma situação que possa apresentar-se como resultado de ação ou dinâmica evolutiva no tempo.

- *Prospectiva* é uma visualização do futuro, quando este não pode ser visto como simples extrapolação do passado, mas como conjunto de futuros possíveis, cada um em um cenário diferente.

Podemos prognosticar o tempo para os próximos dias, a inflação do ano, o resultado das próximas eleições e também fazer exercícios de prospectiva para identificar as mudanças climáticas da próxima década, do sistema político na China, das diferentes tecnologias no setor energético ou do tratamento de doenças auto-imunes.

Quando se relaciona prospectiva com planejamento e estratégia, podemos partir da definição de planejamento de Russel Ackoff (1973):

“planejamento é conceber um futuro desejado, bem como os meios para lá chegar”.

Como já foi mencionado, a importância maior da prospectiva é o processo, pois “o futuro começa hoje e somos atores-chaves para a construção do futuro desejado” (Arapé, 2001). Nesse sentido, a prospectiva é o insumo básico do planejamento estratégico. Mediante a construção de cenários exploratórios, são identificados os desafios do futuro e, após um processo de decisão estratégica, obtidos os cenários prescritores, que indicarão o futuro desejado.

Embora Michel Godet considere “a prospectiva e a estratégia dois amantes intimamente ligados”, trata-se, na verdade, de duas entidades distintas. Por isso convém separar bem:

- *tempo da antecipação*, ou seja, a prospectiva das mudanças possíveis e desejáveis;
- *tempo da preparação* da ação, ou seja, a elaboração e avaliação das opções estratégicas possíveis para a organização se preparar para as mudanças esperadas (pré-atividade) e provocar as mudanças desejáveis (proatividade).

Esse mesmo autor apresenta, em função dessa dicotomia, quatro questões básicas:

- Que pode acontecer no futuro?
- Que posso fazer?
- Que vou fazer?
- Como vou fazê-lo?

E uma questão prévia e essencial:

- Quem sou eu?

É claro que a prospectiva dá conta da primeira questão; os tomadores de decisão, da segunda; e o processo de planejamento estratégico, das duas seguintes. A resposta à quinta questão, prévia e essencial, deve ser objeto de todos os atores envolvidos nos processos.

Talvez seja esta a questão mais difícil, dependendo do significado que lhe for atribuído. Michel Crozier afirma que “o problema é o problema”, referindo-se à dificuldade maior em definir exatamente o que queremos ou o que somos.

Retornando a Godet, quatro atitudes são por ele descritas como possíveis diante do futuro:

- *avestruz*, que sofre a mudança;
- *bombeiro*, que, percebendo o fogo (a mudança), o combate;
- *segurador*, que se previne para a mudança;
- *conspirador*, que provoca a mudança.

Receio que falte outra categoria, associada à avestruz: os sonhadores. Os meios acadêmicos, comumente identificados como conspiradores,

situam-se freqüentemente mais na esfera do desejo do que na da realidade, e os protagonistas da história acabam tendo outras origens.

É importante afirmar, como objetivo maior da prospectiva estratégica a identificação de cenários plausíveis, fruto de tendências dominantes e de cenários desejáveis, para que, por meio de políticas públicas, estreite-se a brecha entre essas duas situações e se construa um futuro desejável.

O método

Não é sem lógica que dispomos mais de análises do que de prognósticos. A análise é realizada *ex post* e, evidentemente, não trabalha com incertezas. Já o prognóstico depara-se com sistemas não estruturados, complexos, dinâmicos, ambíguos e incertos. Ausência de dados e fragilidades metodológicas e conceituais contribuem para dificultar a elaboração de prognósticos.

Podemos, por exemplo, citar a derrubada do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética, acontecimentos tidos como inesperados até pelos melhores serviços de inteligência. Num patamar estratégico inferior, a situação econômica da Argentina era considerada, no início de 2000, promissora. Em 2002, a Argentina é vista como à beira de um abismo.

Como primeiro passo para um exercício de prospectiva, devemos responder à pergunta: “Quem somos?”, colocando-nos no lugar do objeto do estudo. O passo seguinte deve ser a perfeita definição do sistema observado. É extremamente importante a percepção sistêmica do objeto do estudo, considerando seus ambientes institucionais e organizacionais.

Embora, como nos referimos anteriormente, a modelização do futuro a partir de dados quantitativos do presente seja inócua, dadas as enormes incertezas quanto ao comportamento das variáveis que determinarão esse futuro, o conhecimento profundo da realidade e dessas variáveis é fundamental para a construção de cenários.

As técnicas mais comuns utilizadas em estudos prospectivos são:

- o modelo bayesiano;
- as matrizes de impacto cruzado;
- o Delphi;
- a *brainstorming*.

Dessas iremos nos deter mais no Delphi, técnica de painel de *experts* utilizada universalmente. As demais técnicas são freqüentemente utilizadas subsidiariamente para a construção de cenários.

Da apostila publicada pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Onudi), em junho de 2001, e elaborada por Jesús E. Arapé, diretor da Vision Grupo de Consultores da Venezuela, extraímos o seguinte sobre o Delphi:

“Esta técnica tem por objeto (no contexto dos exercícios de prognóstico ou de prospectiva) a construção de cenários com relação ao comportamento de uma ou várias variáveis tomadas em consideração. Quando a ou as variáveis em consideração não podem ser medidas diretamente senão através de uma gama de indicadores associados, então a técnica deverá centrar-se no comportamento de tais indicadores para dali concluir acerca do comportamento de suas variáveis respectivas.”

O Delphi, ou *jogo de Delphos*, baseia-se na convergência de opiniões sobre uma mesma questão. Essa convergência obtém-se mediante sucessivas “rodadas” de questionários a especialistas, sendo que a cada “rodada” é apresentada a tabulação da primeira e dada a opção de ser revista a opinião anterior. Normalmente em três “rodadas” é obtida a convergência.

Essa técnica pressupõe a identificação dos especialistas, pessoas com alto grau de conhecimento sobre as questões formuladas, independentemente de maior ou menor poder político nas organizações em que trabalhem. Não há preocupação maior com o número de especialistas envolvidos, dado que o exercício não é quantitativo, mas qualitativo, portanto não estatístico. Assim mesmo, considerando a dificuldade em se obterem respostas e as desistências no decorrer do processo, um número de participantes inferior a cem não é aconselhado.

Outra característica do método é a consulta individual e anônima, visando impossibilitar que haja influência de um especialista sobre o outro, ou que os extrovertidos “roubem a cena” aos demais, situação comum nas dinâmicas coletivas.

Posteriormente ao Delphi, surge o Método de Convergência de Opiniões. A diferença da técnica Delphi para a técnica de Convergência de Opiniões é que esta segunda – desenvolvida e operacionalizada por Bilich, no Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), a partir da primeira –, atribui pesos diferenciados às opiniões dos diferentes participantes das pesquisas, uma vez que suas qualificações para opinar sobre o problema em questão são diferenciadas. O valor/peso da opinião de cada participante é definido a partir de pesquisa com os participantes do estudo, que atribuem peso à sua própria importância e à importância dos demais participantes. De acordo com Bilich (apud Chaves, 1996, p. 28), “a técnica de Convergência de Opiniões faz parte do conjunto de técnicas que viabilizam previsões baseadas em julgamento. Esta técnica está também associada à do Painel de Especialistas e “se utiliza das opiniões de um grupo de especialistas em determinado assunto, articulando de maneira lógica, imparcial e sistemática essas opiniões, através de *feedbacks* controlados”.

O desafio maior desse ou de qualquer outro método utilizado para prognosticar o futuro continua sendo a precisa identificação e descrição do objeto do estudo. O rigor dessa identificação possibilitará formulação adequada do questionário Delphi.

A delimitação do objeto do estudo é feita normalmente por meio de um painel de *stakeholders*, podendo ser utilizada a técnica *brainstorming*, sobre a qual nos debruçaremos adiante. Delimitado o objeto de estudo, a sua descrição e o diagnóstico do sistema constituem os passos seguintes, fundamentais para a identificação dos fatores críticos. Para esse ponto do trabalho convergem as análises do contexto político (jogo dos atores, ambientes institucional e organizacional), da economia dos processos (eficiência) e das técnicas específicas de cada caso.

Os fatores críticos podem ser considerados como aqueles que impedem a convergência entre o futuro plausível e o desejável, identificados pelo desempenho das variáveis consideradas e respectivos indicadores. São esses fatores críticos que deverão ser estudados, e ter identificadas as suas variáveis e seus indicadores, possibilitando a elaboração do questionário Delphi. É importante retomar o conceito do estudo prospectivo para possibilitar “visão de futuro” das rupturas tecnológicas ou políticas que modifiquem tendências identificadas, dando outra direção ao futuro.

A técnica *brainstorming* consiste na reunião de um grupo, não superior a 12 pessoas, em volta de uma mesa, para a obtenção de alternativas à solução de determinado problema, exposto de forma clara ao grupo. É estimulada a vazão livre de idéias, preferencialmente incomuns, e é proibida a crítica. O exercício tem tempo limitado, definido *a priori*. Existem ainda técnicas para a organização e a consolidação dos resultados, como a *espinha de peixe*, oriunda do TQM. Uma nova versão para o *brainstorming* é o *painel eletrônico*, que possibilita a reunião de número maior de pessoas e tem a vantagem da não-identificação do autor de cada idéia. Para a realização desse painel, são necessários um microcomputador para cada participante e um para o monitor dos trabalhos.

A técnica Matrizes de Impactos Cruzados consiste em fazer uma exploração do futuro com base em uma série de *eventos* que podem ou não ocorrer num horizonte temporal considerado. É considerada como *evento* uma hipótese que pode ou não ser certa, conforme tal evento ocorra ou não no marco temporal analisado.

Nessa técnica, não basta identificar um conjunto de eventos cujas probabilidades de ocorrência especificuem os cenários futuros, mas é necessário estabelecer as inter-relações das ocorrências entre uns e outros, isto é, o *impacto cruzado* nas ocorrências deles.

Na utilização dessa técnica, contamos hoje com *softwares* que facilitam extraordinariamente a sua utilização.

O modelo bayesiano é também utilizado na prospectiva. Foi Bayes quem trouxe para a estatística a questão qualitativa, por meio do conceito da inferência. O exemplo clássico é a decisão de um juiz de indiciar ou não um suspeito por um crime, em função dos indícios de culpa existentes.

Experiências internacionais

Áustria, 1998

A Áustria optou por não direcionar o seu programa de prospectiva para a identificação de tendências gerais. Diferenciando as estratégias entre países grandes e pequenos no tocante a estudos prospectivos, esse país direcionou o seu trabalho para a identificação de esferas e nichos em que acredita poder alcançar posição de liderança nos próximos 15 anos.

Um grupo de especialistas levantou 40 hipóteses de inovação em sete áreas em que foram consideradas vantagens competitivas:

- novas formas de habitação e construção orientadas ao meio ambiente;

- tecnologia médica e de apoio a pessoas de idade;
- aprendizagem durante toda a vida;
- produção limpa e sustentável;
- alimentos orgânicos;
- mobilidade física;
- materiais.

Realizada a consulta Delphi, o estudo aponta, para a Áustria, oportunidades especiais em:

- modelos de simulação em processos de construção;
- materiais de baixo peso e alta tecnologia;
- reciclagem de materiais compostos e materiais mistos;
- equipamento de redução de ruído para ferrovias;
- tecnologias de produção mais limpa (especialmente em metais e papel);

- madeira como material para construção;
- construção ecologicamente racional;
- alimentos orgânicos;
- sucedâneos de órgãos e funções;
- tecnologias de informação e comunicação (nichos específicos).

O estudo austríaco foi amplamente divulgado, sobretudo nos meios acadêmicos e científicos, e produziu impacto nas políticas de pesquisa e desenvolvimento, além de ter fomentado a multidisciplinaridade, a cooperação e a formação de redes.

União Européia, fevereiro de 2000

A União Européia apresentou em Bruxelas, em fevereiro de 2000, o resultado do trabalho conduzido pelo Instituto para Estudos em Prospectiva Tecnológica (IPTS), um dos “Joint Research Institutes” da UE, sediado em Sevilha.

O estudo denominado “Futures Project” consumiu dois anos de trabalho e constitui-se no mais importante estudo regional de prospectiva jamais realizado. Todos os seus resultados estão disponíveis na página da WEB <http://futures.jrc.es> para *download*.

O objetivo do trabalho foi examinar os efeitos individuais e combinados dos *drivers* tecnológicos, econômicos, políticos e sociais no período de 2000 a 2010. Houve uma preocupação central com tecnologia, competitividade e emprego.

Os temas principais abordados foram:

- “dínamo” tecnológico (foi produzido um “mapa tecnológico”, indicando debilidades, fortalezas e *targets* europeus);
- a Europa na sociedade global do conhecimento;
- a sociedade européia conduzindo a mudança (alguns dos pontos destacados foram a seguridade social, a educação, a saúde e o meio ambiente).

Foram utilizados painéis de especialistas, com *brainstorming* eletrônico, *workshops*, e todo o trabalho foi alicerçado em *papers* de pesquisa.

Os painéis centraram-se nos seguintes *key drivers*:

- contexto político e econômico;
- rumo social e demográfico;
- recursos naturais e meio ambiente;
- tecnologia da informação e da comunicação e sociedade da informação;
- ciências da vida e fronteiras da vida.

O passo seguinte, por meio de *workshops*, foi integrar esses resultados com três áreas chaves para a formulação de políticas públicas: tecnologia, emprego e competitividade. Adicionalmente foram cruzados outros três temas: ensino e conhecimento, alargamento da UE e custo social. Essa fase exigiu extenso trabalho de pesquisa, *workshops* de consolidação e um seminário final, antes da elaboração do relatório conclusivo, apresentado em fevereiro de 2000.

Nova Zelândia, julho de 1999

A Nova Zelândia caracteriza-se por ser um país pequeno, isolado, porém com elevada renda *per capita* e excelentes indicadores sociais, que refletem igualmente excelente distribuição da riqueza. O sucesso desse

país deve-se à capacidade de formular e implementar políticas públicas, que lhe confere alto grau de competitividade.

Em julho de 1997, iniciou-se nesse país um projeto de prospectiva tecnológica, visando:

- a um processo estratégico envolvendo diversos setores, grupos e comunidades, com especial atenção às necessidades e oportunidades futuras em ciência e tecnologia;
- ao desenvolvimento de novo conjunto de prioridades para investimentos governamentais em pesquisa, ciência e tecnologia.

As fases de desenvolvimento desse projeto foram:

- julho/97 a março/98 – estabelecimento de contexto para pensar sobre as necessidades de conhecimento futuro;
- março/98 a outubro/98 – desenvolvimento de estratégias setoriais;
- agosto/98 a março/99 – tomada de decisão do governo sobre novas prioridades e estratégias de investimento;
- a partir de julho/99 – início da implementação das novas prioridades e estratégias de investimento.

É interessante ressaltar o que a Nova Zelândia considera como elementos chaves para cenários úteis: reunir informação, construir cenários e pesquisar o futuro.

Quanto ao meio ambiente, os temas resultantes do estudo de maior impacto nas próximas duas décadas são:

- biodiversidade;
- recursos hídricos;
- energia;
- dejetos;
- mudanças climáticas;
- deterioração da camada de ozônio.

Austrália, maio de 1996

Uma importante contribuição do estudo prospectivo australiano foi o envolvimento dos *stakeholders* na reflexão sobre o futuro e sobre as suas próprias demandas sociais, políticas, econômicas e tecnológicas. O Conselho Australiano de Ciência e Tecnologia (Astec), que contratou o estudo, explicitou com clareza a importância do processo como ferramenta de mudança de atitude e de comprometimento da indústria com a pesquisa e o desenvolvimento.

Ressaltou-se a importância da interdisciplinaridade e da integração entre ciência, tecnologia e economia. Assumiu-se o pequeno papel da Austrália como produtora mundial de C&T, por isso mesmo de difícil planejamento, e de muita importância.

Na primeira fase do estudo prospectivo, foram identificadas as “forças-chave para mudança para 2010”:

- integração global;
- tecnologias de informação e comunicação aplicadas;
- meio ambiente sustentável;
- avanços em biotecnologia.

As ações estratégicas, para enfrentar o desafio imposto pelas “forças-chave para mudança para 2010”, foram assim definidas:

- desenvolver um conjunto de princípios estratégicos para guiar a Austrália a participar nos vários fóruns internacionais e encorajar e promover o *benchmarking* nas empresas australianas;
- assegurar que as tecnologias de informação e comunicação estão integradas como componente chave dentro de todos os setores e que os australianos estão habilitados a utilizá-las;
- estabelecer parâmetros para o sistema de *resource accounting*, necessidades para as áreas científica e tecnológica e o desenvolvimento de infraestrutura e pesquisa estratégica nessas áreas;
- desenvolver diretrizes para questões éticas, ambientais e de equidade surgidas a partir do desenvolvimento da biotecnologia.

O “estado da arte” no Brasil e conclusões

Um pioneiro na conceituação de estudos do futuro foi o professor Henrique Rattner, da Fundação Getúlio Vargas, de São Paulo, ao publicar, em 1979, *Estudos do futuro: introdução à antecipação tecnológica e social*. Ainda em São Paulo desenvolveu-se o Laboratório de Estudos do Futuro da Universidade de São Paulo. Instituições como o CPqD da Telebrás, em Campinas, a Petrobras, a Eletronorte, a Embraer, o Banco do Brasil, a Embrapa, entre outras, adotam a prospectiva como ferramenta fundamental no seu direcionamento tecnológico. Universidades, como a Universidade do Brasil e a Unicamp, vêm desenvolvendo atividades de prospectiva tecnológica.

No governo federal, dois ministérios iniciam programas de prospectiva: o de Ciência e Tecnologia, que desenvolve, a partir de 2000, o *Prospectar*, consultando, na primeira rodada do seu Delphi, 40 mil especialistas de diversas áreas da ciência e tecnologia com o objetivo de direcionar a alocação dos recursos dos fundos setoriais. No Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio de sua Secretaria de Tecnologia Industrial e com o apoio da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (Onudi), desenvolve-se, também a partir de 2000, o Programa Brasileiro de Prospectiva Tecnológica Industrial, no contexto de uma iniciativa da Onudi denominada Prospectiva Tecnológica

para a América Latina e Caribe, envolvendo os países da região. O programa brasileiro, desenvolvido em parceria com o Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, a Escola de Química da Universidade do Brasil (Universidade Federal do Rio de Janeiro) e o Senai/Cetiqt, abordando as cadeias produtivas de madeira e móveis, construção civil, transformados plásticos, têxteis e confecções, é referência para os demais países da região.

Apesar dessas iniciativas, a prospectiva estratégica ou tecnológica – dependendo do foco – ainda é desconhecida da grande maioria das organizações e foi apontada, por recente estudo sobre oferta e demanda de tecnologia, patrocinado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), como o instrumento mais ausente no âmbito da questão tecnológica.

A construção de futuro desejável é possível, e, embora ele não resulte de desígnio tecnocrático, a correta e a eficiente utilização de instrumentos adequados, como a prospectiva, poderá contribuir para o êxito de sua construção.

Referências bibliográficas

- ACKOFF, Russel. *Méthodes de planification d'entreprise*. Paris: Les Éditions d'Organisation, 1973.
- ARAPÉ, Jesús E. Programa de Prospectiva Tecnológica para Latinoamérica y Caribe. Manual de Metodologias, Tomos I, II, III y IV. Viena: Onudi, 2001.
- ASTEC. Futures Needs 2000. www.dist.gov.au/science/astec/astec/future/final/futurea.html
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.
- CASTRO, Antônio Maria et al. *Cadeias produtivas e sistemas naturais: prospecção tecnológica*. Brasília: Embrapa, 1998.
- CHAVES, Fernando Antonio Vieira. *Análise da cultura organizacional e administração estratégica utilizando a técnica de convergência de opiniões*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Faculdade de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Administração, maio de 1996.
- ERKER, Erfried. *Reporte Delfos de Áustria*. Viena: Onudi, 2000.
- GODET, Michel. *A caixa de ferramentas da prospectiva estratégica*. Lisboa, 2000.
- _____. *Crise de la prévision essor de la prospective*. Paris: PUF, 1977.
- IPTS. *The IPTS Futures Project Synthesis Report*. Sevilha, 2000.
- JOHSON, Ron. A importância de olhar no futuro. *Revista Inteligência Empresarial*, nº 5. Coppe, UFRJ, Rio de Janeiro, 2000.

MARCIAL, Elaine Coutinho. *Aplicação de metodologia de cenários no Banco do Brasil no contexto da inteligência competitiva*. Dissertação de mestrado. Université de Droit et des Sciences D'Aix-Marseille. Marseille, 1999.

MDIC. *Plano de Ação do Programa Brasileiro de Prospectiva Tecnológica Industrial*. Brasília, 2000.

RATTNER, Henrique. *Estudos do futuro: introdução à antecipação tecnológica e social*. São Paulo: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1979.

Prospectiva estratégica: instrumento para a construção do futuro e para a elaboração de políticas públicas

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo

A prospectiva estratégica aparece como ferramenta que, apoiada nos instrumentos de análise econômica e social existentes e em técnicas específicas, como o Delphi, a construção de cenários, a matriz de impactos cruzados e outras, possibilita “visões de futuro”, que permitirão a elaboração de políticas públicas que visem à construção de futuro desejável.

Este trabalho pressupõe um Estado formulador de políticas públicas e detentor de instrumentos de planejamento, o que nos remete a um viés ideológico: de que, no capitalismo contemporâneo, Estado e mercado coordenem os sistemas econômicos, conforme explicitado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (Governo Federal, Brasil, 1995). Só a aceitação dessa hipótese pode supor a existência e a necessidade de políticas públicas, remetendo-nos ao campo da ideologia e contrapondo-nos ao liberalismo.

Após introdução ao tema, no primeiro capítulo, são apresentados, no segundo, os conceitos utilizados e um breve relato histórico dos processos de construção do futuro, desde os oráculos à atualidade. Já o terceiro capítulo apresenta as definições e os conceitos específicos utilizados neste trabalho, uma vez que prognóstico, cenário e prospectiva podem sugerir outros significados. Nesse capítulo é discutida a relação entre prospectiva e estratégia.

O quarto capítulo aborda a questão metodológica referente a essa ferramenta. São enunciadas as diversas técnicas utilizadas, com ênfase no questionário Delphi e no posterior Método de Convergência de Opiniões.

O penúltimo capítulo faz breve relato de algumas importantes experiências internacionais: Áustria, União Européia, Nova Zelândia e Austrália. Esse capítulo aborda ainda o estado da arte no Brasil e apresenta conclusões.

A metodologia adotada na elaboração deste trabalho foi a da revisão bibliográfica considerada mais significativa e a pesquisa, pela Internet, principalmente no que diz respeito às experiências internacionais.

Prospectiva estratégica: instrumento para la construcción del futuro y para la elaboración de política pública

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo

La prospectiva estratégica es la herramienta que permitirá la elaboración de las políticas públicas que tengan el objetivo de la construcción del futuro deseable. Ella está apoyada en los instrumentos existentes del análisis económico y social, en técnicas específicas, como el Delphi para la construcción de las escenas, de la matriz de impactos cruzados y de otras.

Este trabajo considera la existencia de un Estado capable de formular política y poseedor de los instrumentos de planeamiento, lo que conduz a nosotros por un viés ideológico: en el capitalismo contemporaneo el Estado se asocia al Mercado para la coordinación de los sistemas económicos, como explicitado en el “Plan de la Reforma del Estado” (Gobierno Federal, Brasil, 1995). Solamente por la aceptación de esta hipótesis es que se puede suponer la existencia y la necesidad de políticas públicas, remitiendo al campo de la ideología y oponiéndolo al liberalismo.

Después de la introducción del tema del primer capítulo, se presentan, en el segundo, los conceptos generales empleados y una sistesis histórica de los procesos de la construcción

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo é arquiteto pela Universidade de São Paulo (USP) e cursou o programa *Science et Programation Urbaine et Régionale* da Universidade Católica de Louvain/ Bélgica. Atualmente é chefe de gabinete da Secretaria de Tecnologia Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Contato:
carlos.cristo@desenvolvimento.gov.br

del futuro, desde los oráculos hasta hoy en día. El tercer capítulo presenta las definiciones y los conceptos específicos usados en este trabajo, de manera que el pronóstico, escena, prospectiva no puedan sugerir otros significados. En este capítulo se discute la relación entre la prospectiva y la estrategia.

El cuarto capítulo acerca la pregunta metodológica de esa herramienta. Son enumeradas as distintas técnicas usadas, con énfasis en el cuestionario de Delphi y el posterior Método de Convergencia de Opiniones.

El penúltimo capítulo hace un breve reporte de algunas experiencias internacionales importantes: Austria, Unión de Européa, Nueva Zelândia y Australia. Este capítulo, todavía, acerca el estado da arte en Brasil y presenta conclusiones.

La metodología adoptada en la elaboración de este trabajo consiste de la revisión bibliográfica y de la investigación, tras Internet, principalmente aquella que se refiere a las experiencias internacionales.

Strategic prospective: instrument for the construction of the future and for the elaboration of public policies

Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo

Strategic prospective appears as a tool that supported by the existing instruments of economic and social analysis and in specific techniques such as Delphi, the construction of scenarios and the matrix of crossed impacts, among others, generates “visions of the future”, that will allow for the elaboration of public policies that aim at the construction of a more desirable future.

This work presumes the State as an elaborator of public policies equipped with planning instruments, which sends to us an ideological bias: in the contemporary capitalism the State and market co-ordinate the economic systems, as shown in the Managing Plan of the Reformation of the State Device (Federal Government, Brazil, 1995). It is only by accepting this hypothesis that we assume the existence and the necessity of public policies, sending us back to the field of ideology and opposing liberalism.

After introducing the subject in the first chapter, the second chapter presents the general concepts used, together with a brief history of the processes of construction of the future, from the oracles to present time. Already the third chapter presents the definitions and specific concepts used in this work, in view that words such as prognostic, scene and prospective may suggest other meanings. That chapter also discusses the correlation between prospective and strategy.

The fourth chapter approaches the methodological question referring to this tool. A range of techniques used are enunciated, with emphasis in the Delphi questionnaire and the posterior Method of Convergence of Opinions.

The penultimate chapter gives a brief story of important international experiences: Austria, European Union, New Zealand and Australia. Still, this chapter presents the state of the art in Brazil together with the respective conclusions.

The methodology adopted in the elaboration of this work was the bibliographical revision, considered more significant, and also Internet research, mainly for the reference of the international experiences.

Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en Venezuela

Haydée Ochoa Henríquez

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Introducción

Desde los años ochenta, se producen cambios en la administración pública, especialmente en los países desarrollados, dando lugar a un estilo de conducción del aparato público denominado Nueva Gestión Pública, sobre el cual ha habido una gran producción intelectual, especialmente de tipo propositiva, que en su mayoría le asigna a dicho modelo, objetivos de democracia y eficiencia. Este conocimiento ha constituido un aspecto subjetivo favorable al avance de una nueva gestión pública en los distintos países donde se realizan acciones para torno a la modernización del aparato público, especialmente después del fracaso de medidas cuyo centro de atención estuvo en la reducción del tamaño del Estado, denominadas reformas de primera generación.

En Venezuela asistimos desde comienzos de los años noventa a un avance silencioso de ese paradigma en la gestión pública. Pasamos de modo selectivo, a diferencia de las propuesta de reforma integral de la administración pública de los años sesenta, setenta y comienzos de los ochenta, de una administración pública denominada burocrático populista (Ochoa, et al, 1996), muy distante de las prescripciones legales weberianas, a una práctica administrativa con muchos elementos del paradigma denominado nueva gestión pública, aunque alejada aún de las propuestas cuyos propósitos formales son la eficiencia y la democracia.

También asistimos desde fines de los ochenta a una reforma del Estado. Uno de los ejes lo constituye la descentralización político territorial hacia el nivel estatal, con lo cual las gobernaciones, instancias de dirección de este nivel, asumen importantes funciones del Estado y a la vez se les

Haydée Ochoa Henríquez es doctora en Estudios del Desarrollo, investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (Venezuela) y directora de la *Revista Venezolana de Gerencia*.

Contato:
haydeeochoa@iamnet.com

presiona por cambios en su gestión, hecho que en algunos casos forma parte de los convenios de transferencia de competencias. Producto de esto las gobernaciones desde los mismos inicios de la descentralización han llevado adelante proyectos de reforma, para lo cual han movilizad o grandes recursos financieros y humanos.

Lo expuesto nos anima a explorar la presencia del paradigma de La Nueva Gestión Pública en la reforma administrativa llevada adelante por las gobernaciones venezolanas desde los inicios de la descentralización. Manejamos el supuesto que se han venido incorporando propuestas dirigidas a reducir el aparato estatal y a incrementar su eficiencia, dejando de lado, aquéllas con propósitos de profundización de la democracia para viabilizar una mayor justicia social.

La metodología utilizada consistió en contrastar las principales tendencias y propuestas sobre una nueva gestión pública, con los cambios adelantados por algunas gobernaciones venezolanas para lo cual se analizó información contenida en: documentos oficiales de varias gobernaciones, proyectos e informes de los organismos multilaterales financistas de la reforma, otros documentos con información empírica y en entrevistas semiestructuradas realizadas a líderes del proceso, así como a otros actores involucrados.

¿Qué es la nueva gestión pública? Una precisión preliminar

El término nueva gerencia pública, o nueva gestión pública o gerencia pública sirve para designar un nuevo modelo de administración pública, en palabras de Barzelay (2001:11): “La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno”. Según este autor, la referencia de mayor tiempo en el uso del término, data de 1991, sin embargo para dar cuenta de una nueva gestión pública, en América Latina se utilizó desde mucho antes, el término Gerencia Pública (KLIKSBERG, 1989), cuando para identificar al viejo modelo, se utilizaba el concepto “Administración Pública”.

El nuevo modelo identificado bajo diversos términos y nociones, algunos autores lo oponen al paradigma ideal weberiano el cual debió formalmente orientar la administración pública, debido a su consideración en el marco institucional por distintos países, sin embargo en la práctica el paradigma de la Nueva Gestión Pública sustituye un estilo de dirección

pública alejado de las propuestas weberianas, vinculado a los requerimientos del Estado Keynesiano, mejor conocido como Estado de bienestar, cuya versión latinoamericana es el Estado Populista.

Las características más resaltantes de la nueva gestión pública hoy en día en muchos países, pero más claramente en los países pioneros, tales como Nueva Zelanda, Reino Unido y Australia, apuntan, aunque con diferencia en grados y pasando por varias etapas en cada caso por la vía de ensayo y error, a: 1) La separación organizativa del nivel de definición de políticas, de su implementación y una mayor capacidad de actuación de éste, a través de la creación de unidades descentralizadas administrativamente, 2) La evaluación y control por resultados con base en objetivos y no sobre insumos y procesos, en Nueva Zelanda además de los resultados se considera el impacto en la sociedad 3) Desmantelamiento del servicio civil, especialmente de los niveles gerenciales, en los cuales se ha introducido la contratación por tiempos cortos, cuya renovación está sujeta al rendimiento y 4) Sistemas de información contable y su publicación (Arellano et al, 2001; Barzelay, 1998).

Algunas de estas tendencias son recogidas en propuestas latinoamericanas, es el caso de la creación de agencia descentralizadas administrativamente y el control por resultados, pero otros aspectos constituyen elementos clave en América Latina, son ellos: la descentralización hacia niveles subnacionales, la transferencia de servicios a organizaciones de la sociedad civil y la profesionalización de la alta burocracia (CLAD; 1998), esto último en contradicción con la tendencia flexibilizadora.

Nuestra tesis es que estos cambios descritos por lo general asépticamente, en palabras de Omar Guerrero (1999:11), “sin grandes aspiraciones académicas y científicas”, son producto de la necesidad de la globalización y la economía de mercado expandida, de un Estado eficiente, es decir, de responder a los cambios institucionales asignados para la promoción de la globalización y la economía de mercado, al menor costo posible en materia laboral y social, rubros incrementados por el Estado de bienestar, los cuales resultaban funcionales a economías restringidas a la producción para el consumo interno. Esto explica que el centro de atención sea la reducción de los costos laborales y la eliminación de la gratuidad de los servicios.

Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en la Reforma del Estado en Venezuela

En el marco de una profunda crisis del país en todos los órdenes y de presiones de los sectores dominantes para que el Estado promoviera los cambios sobre los cuales avanzaba el resto de América Latina, desde mediados de los ochenta se realizan intentos de reforma del Estado en Venezuela dirigidos a superar los históricos esfuerzos centrados solo en los cambios de la administración pública. Sin embargo es a fines de los ochenta, cuando en el contexto del inicio de un nuevo gobierno, el Estado venezolano promueve la reestructuración económica acompañada de la descentralización político territorial, cuyo proyecto venía gestándose desde mediados de la década, el cual fue necesario apresurar como estrategia de búsqueda de legitimación a raíz de grandes protestas en contra de la reestructuración económica de corte neoliberal.

La descentralización político territorial previó por una parte, el traspaso de competencias del gobierno central al gobierno estatal, instancia intermedia entre el nivel nacional y el municipal, de esta manera las gobernaciones, organizaciones responsables de la dirección estatal, pasan a tomar importancia significativa al asumir competencias de tipo económico que nunca habían tenido y amplían notablemente sus responsabilidades de tipo social. Por otra parte, se previó la elección directa de los gobernadores, quienes hasta entonces eran nombrados por el Presidente de la República de las filas del partido que lo llevó al poder. Estas políticas pasaron por la aprobación de la ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencias de Poder Público y la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores y Alcaldes.

En este proceso las gobernaciones asumen competencias en condiciones de exclusividad, en materia de puertos, aeropuertos, explotación de salinas, puentes sobre ríos, el puente sobre el lago de Maracaibo y vialidad entre otras de menor importancia, con ello pasan a tener un rol significativo en la buena marcha de la economía estatal, nacional y hasta internacional en razón de la vinculación de algunas de estas actividades con el comercio internacional y a manejar cuantiosos recursos provenientes de la prestación de estos servicios, los cuales siempre han tenido un carácter empresarial.

Compartidas con otros niveles estatales, las gobernaciones, reciben también del gobierno central competencias en materia social, aunque a través de una forma más lenta y compleja en relación al traslado de las competencias exclusivas. De particular relevancia en este sentido, es el traspaso de los servicios de salud, los cuales eran responsabilidad de la administración pública nacional. Esto da cuenta del nuevo papel de las

gobiernos en la reforma del Estado, impulsada conjuntamente con la reestructuración económica.

Acompañó a la descentralización político-territorial, la creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), creado para apoyar financieramente el proceso y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales, la cual beneficia a los estados mineros y petroleros, con ello se incrementa la capacidad financiera de las gobernaciones y en consecuencia su posición política frente a los otros niveles estatales y a la sociedad.

En este contexto los gobernadores de estados, son actores políticos importantes en el país y muchos de ellos se programan para competir en elecciones presidenciales, pasando esto por la reelección en su cargo, incidiendo en la búsqueda de una gestión eficiente y así poder demostrar condiciones para sus aspiraciones políticas de mayor envergadura, alimentándose esto además, de la relevancia asignada a la capacidad gerencial de los gobernantes hoy en día.

Paralelo a la descentralización político-territorial, se avanza silenciosamente y por la vía selectiva en un proceso de reforma de algunos espacios de la administración pública. Así a través de la estrategia selectiva y sin mucho ruido, al menos mientras se implanta la reforma, la vieja administración pública, conocida como burocrático populista, en poca medida vinculada al paradigma weberiano, se sustituye con el modelo de la Nueva Gestión Pública, dejando atrás los intentos frustrados de reforma integral expresados en varios proyectos que pretendían por la vía de decreto cambiar toda la administración del aparato público.

Algunos proyectos elaborados desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) que se plantearon una reforma a nivel de toda la administración pública, tal es el de la Profesionalización de la Gerencia Pública, no trascendieron el nivel formal, además de la estrategia, le restó viabilidad al proyecto, el hecho de ir contra la tendencia flexibilizadora del servicio civil.

La reforma más visible inicialmente a nivel de logros, es la del aparato tributario, la cual fue impulsada desde los primeros años de la década de los noventa, con un papel activo de los organismos multilaterales (FMI, BM, BID y CIAT), vinculada a una nueva política tributaria de notoria relación con la nueva orientación económica. Si bien esta reforma aplicó el modelo promovido por los organismos internacionales en toda América Latina, es útil hacer referencia a sus características, las cuales siguen las tendencias de las reformas de la administración pública en otros países y sectores. Entre las características más resaltantes de la reforma tributaria se encuentran: Cambios en la estructura organizativa para delimitar claramente el nivel de elaboración de políticas del de ejecución y darle a éste mayor autonomía con base en el control por resultados, la aplicación de principios meritocráticos en la selección y el ascenso del personal, la

simplificación de los procesos, el traspaso de algunas funciones a la banca y empresas privadas y nuevas relaciones con los contribuyentes con un papel fundamental de estrategias modernas de marketing (Ochoa y Gamboa, 1999).

A este proceso de reforma se sumaron la mayoría de las gobernaciones del país, desde el mismo momento que se produjo la descentralización político territorial, promovido esto por el Gobierno Nacional desde varias instancias, entre ellas: La Oficina Central de Coordinación y Planificación (COORDIPLAN), hoy Ministerio de Planificación; el Fondo de Inversión Social (FONVIS) y el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), instituciones éstas que disponían de recursos financieros y apoyo técnico de los organismos multilaterales (BID, Banco Mundial y PNUD), dirigidos a apoyar la descentralización y el fortalecimiento institucional (Fuenmayor y Ochoa, 2001).

La dinámica por la cual ha pasado la reforma de las gobernaciones hacia una Nueva Gestión Pública, ha sido muy diferente en relación a otros aparatos, como veremos a continuación.

La reducción del tamaño del aparato estatal y la conformación de redes con organizaciones no estatales.

La privatización a través de la venta de acciones y de activos del Estado fue una política que caracterizó los inicios de la reforma del Estado en muchos países y que condujo a la reducción considerable de la administración pública, de ello no escapó nuestro país. Pero paralelamente se utilizó otras estrategias para reducir el aparato estatal, que han sido menos visibles y en las cuales se insertaron las gobernaciones desde que se inició el proceso de descentralización político-territorial, lo que de hecho significa un avance en términos de asumir una Nueva Gestión Pública.

Concesiones al sector privado para las competencias vinculadas a la economía

La creación de infraestructura adecuada para la economía, en especial de transporte, es sin lugar a dudas una cuestión fundamental en una economía de mercado, por ello ocupó un espacio importante en el Foro Empresarial de las Américas realizado en 1996, en el cual quedó expuesto que “eliminar progresivamente las barreras al comercio y a la inversión en el hemisferio para el 2005, requiere tratamiento de los temas relacionados con los distintos modos de transporte y con la infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y aeroportuaria” (Boulton et al, 1996). Entre las

recomendaciones que se hacen en el mencionado evento está “Crear las condiciones para la participación organizada del sector privado en la implementación de la infraestructura física y en la definición e instrumentación de las políticas y proyectos destinados a este objetivo” (Boulton et al, 1996).

En Venezuela, con el proceso de descentralización, se trasladaron en condiciones de exclusividad a las Gobernaciones, los servicios de infraestructura a la economía, concretamente los puertos, vialidad, aeropuertos y el Puente sobre el Lago de Maracaibo, los cuales en su mayoría fueron entregados en concesión al sector privado a través de diversas estrategias administrativas, con algunas diferencias especialmente al comienzo, pero con tendencia finalmente a la creación de instituciones con cierto grado de autonomía responsables de la ejecución de las políticas y del control de las concesiones.

Toda la infraestructura portuaria estatal de uso comercial, fue descentralizada¹ y su operación entregada en concesión al sector privado², en un proceso simultáneo de descentralización y concesión, lo que es producto de condiciones establecidas por el gobierno central para el traspaso de estos servicios a las gobernaciones. El servicio más comprometido con la privatización en el proceso de descentralización fue el de Puertos, por donde circula aproximadamente el 97% del intercambio comercial de mercancías con otros países. La privatización del servicio portuario “fue decidida antes de producirse la descentralización, lo cual fue aceptado por los gobernadores. Por ejemplo los planes de privatización de los puertos, fueron ampliamente difundidos cuando se reestructuraba el Instituto Nacional de Puertos (INP) para su liquidación” (Ochoa, 2001: 109).

En cuanto a los aeropuertos³, el proceso de privatización del servicio, no tuvo la misma celeridad que los puertos, pero se produjo en todo el país, pasando desapercibido. La privatización de servicios básicos y de apoyo en los aeropuertos pasó por el establecimiento de tarifas por el uso de los aeropuertos, a los pasajeros, esto ha permitido realizar cuantiosas inversiones para modernizar el servicio cuya demanda se ha intensificado. Para los sectores económicos, en los actuales momentos es una necesidad “Modernizar, en el corto plazo, los aeropuertos de tráfico internacional, tanto física como tecnológicamente para adecuarlos a los parámetros de seguridad establecidos en los manuales y disposiciones de la OACI” (Boulton et al; 1996).

Finalmente entre las competencias descentralizadas vinculadas a la economía y a la dotación de infraestructura de transporte se encuentra la vialidad, Históricamente había sido un servicio gratuito, condición modificada con la privatización, generando cuantiosos ingresos permitiendo mejorar el servicio. Sobre la infraestructura vial también se pronunció el Foro Empresarial de las Américas en 1996, el cual señala al respecto lo

siguiente: “se requiere de la puesta en vigencia en todo el ámbito continental, del ‘Sistema de concesiones’. Esto estimulará y facilitará que la inversión privada fluya con confianza económica y seguridad jurídica hacia el sector de infraestructura física, principalmente en lo que corresponde a vialidad” (Boulton et al; 1996).

Con la privatización de los servicios de infraestructura a la economía, ha sido reducido a su mínima expresión el número de trabajadores de las gobernaciones dedicados a la operación y gestión de los servicios en referencia, a modo de ejemplo, en Puerto Cabello se pasó de 5000 empleados públicos antes de la descentralización a 151 dependientes del Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello, creado por la Gobernación (Mascareño, et al, 2000). Para algunos autores la razón de esta privatización está vinculada a la búsqueda de eficiencia requerida en los puertos para el buen funcionamiento del mercado internacional, sin embargo teniendo en consideración que la capacidad para lograr eficiencia no es exclusiva del sector privado, que ésta también puede ser lograda por el Estado, las razones a nuestro juicio están vinculadas a la necesidad de lograr eficiencia con la reducción de costos y conflictos laborales, más garantizada con el sector privado, dadas las mayores posibilidades de flexibilización laboral de ese sector, esto además ha tenido lugar en el contexto de presiones por parte del sector privado, como hemos visto, para asumir la gestión de los servicios de infraestructura de transporte.

El traspaso de funciones del Estado por la vía de concesión al sector privado modifica profundamente la administración pública, incide en la conformación de una Nueva Gestión Pública. En primer lugar, en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, en la prestación de servicios por parte de éste, media el sector privado⁴, el cual tiene propósitos de rentabilidad de su capital, muy diferentes a los del Estado, cuestión que le imprime carácter empresarial a las relaciones, en las cuales el ciudadano es un cliente. En segundo lugar, el número de funcionarios del Estado se reduce y se transforman las condiciones de trabajo, cuyo rasgo principal es la flexibilización que se facilita con la pertenencia a entes autónomos y semiautónomos.

Promoción de ONGs para las funciones sociales de las gobernaciones

La reducción del aparato estatal se ha dado también a través del traspaso de funciones sociales del Estado a distintas organizaciones no gubernamentales, del tercero y cuarto sector, esto a nuestro juicio está vinculada a la necesidad de reducir el gasto social. El traspaso de funciones a las ONGs no ha tenido lugar en las gobernaciones con la misma celeridad que la privatización, explicable por la desconfianza del Estado respecto a

la aplicación de criterios de eficiencia por parte de las ONGs, sin embargo poco a poco las gobernaciones promueven la creación de estas organizaciones para darles la responsabilidad de algunas funciones sociales asumidas con el proceso de descentralización político-territorial, lo cual encuentra condiciones favorables en el desempleo, en la búsqueda de satisfacción de necesidades no cubiertas y en objetivos de control social por parte de algunos grupos políticos.

Según Mascareño et al (2000: 128), en las entidades federales, han surgido organizaciones de la sociedad civil “al ritmo de la descentralización y se han especializado sectorialmente en educación, salud, vivienda, cultura, deporte o programas sociales”, las cuales según los autores “se han convertido en facilitadoras de la gestión gubernamental”, “han generado un efecto demostración sobre las posibilidades y formas de ejecutar servicios sin administración gubernamental” y entre otros beneficios le atribuyen contribución al mejoramiento de los servicios.

Si bien las ONGs se promueven en todos los sectores de tipo social, es en el campo de la salud, vivienda, Deporte y Desarrollo Social donde se observa una acción programada por parte de algunas gobernaciones para transferir funciones a organizaciones de la sociedad civil, aunque es en salud donde se observa una tendencia a sustituir la gestión directa por la gestión de ONGs⁵, a pesar de estar formalmente previstas las Juntas Sociosanitarias a través de las cuales debe darse una participación de la sociedad civil en los servicios de salud, modelo que tiende a aplicarse en el Estado Carabobo.

En cuanto a la promoción de ONGs en materia de salud, el caso emblemático es el de la Gobernación del Estado Lara, donde “más de 350 organizaciones civiles participan en la gestión de la salud en programas que van desde el manejo de instituciones, el saneamiento ambiental, la administración de la red ambulatoria, de la red de ambulancias hasta la administración de farmacias sociales, de programas de la 3ª edad y de programas de prevención entre otros... más de 70 ambulatorios que tienen bajo su área de influencia a más de 75% de la población estatal, se encuentran bajo cogestión con la sociedad civil” (Mascareño et al, 2000: 136). Estas organizaciones de la sociedad civil en materia de salud se vinculan a más de quince programas de la gobernación del Estado Lara en la materia.

En el Estado Zulia, a partir de un caso considerado exitoso, se programa en los actuales momentos el traspaso de gran parte de las unidades de salud a organizaciones de la sociedad civil. La experiencia en referencia consistió en la entrega de un ambulatorio a la Fundación Venezolana de Medicina Familiar (FUNVEMEFA), organización corporativa creada por médicos de Medicina Familiar, la cual a través del lema de Combatir el

PGS, donde P: es Clientelismo Político, G: Gremialismo y S: Sindicatos (Gruber, citado por Ochoa y Rodríguez, 2002), ha promovido la gestión de la salud desde Fundaciones y con la contratación de personal a través de organizaciones llamadas microempresas, sustituyendo la relación laboral con una relación mercantil. El Dr. Gruber, líder de este modelo, fue nombrado Secretario de Salud en la Gobernación del Zulia desde donde realizó un trabajo tendiente a difundir el modelo en todos los centros de salud de la gobernación.

La experiencia de incorporación de la Sociedad civil en la gestión de la salud, ha pasado por el cobro del servicio, el cual históricamente ha sido prestado por el Estado de forma gratuita, esto está vinculado a que el traslado del servicio a la sociedad civil se ha dado paralelo a una reducción de la asignación de recursos, en consecuencia la principal fuente financiera la constituye el cobro del servicio, de esta forma paulatinamente el Estado se desprende de su responsabilidad social en materia de salud, minimizando al mismo tiempo, la administración pública en la materia, al ser sustituidos los funcionarios con “microempresarios”.

El traspaso de funciones del Estado a la sociedad civil, modifica el modelo de gestión pública. En las relaciones del Estado con los ciudadanos median organizaciones, aparentemente con funciones de bienestar colectivo, pero en su lucha por la obtención de los recursos del Estado, terminan lesionando los intereses sociales. Según Petras (1999):” La ayuda de ONG´s afecta a sectores pequeños de la población al generar entre comunidades competencia por recursos escasos, que generan distinciones insidiosas y rivalidades inter e intra comunitarias, socavando así la solidaridad de clase. Lo mismo es válido entre profesionales: cada quien crea su ONG para solicitar fondos del exterior. Compiten al presentar propuestas más convenientes para los donadores ultramarinos, al tiempo que afirman hablar en nombre de sus seguidores”.

Las microempresas sustituyen a los funcionarios

Las microempresas constituyen hoy en día una estrategia promovida por el Estado buscando dar respuesta a las altas tasas de desempleo, dando lugar a instituciones y fondos para ayuda financiera por parte del Estado en sus distintos niveles. Pero además es una estrategia para reducir las relaciones laborales, las cuales se convierten en relaciones mercantiles, fenómeno iniciado en nuestro país en el sector privado hace mucho tiempo, pero promovido intensamente en los últimos años y viene siendo utilizado también por la administración pública.

La promoción de microempresarios para reducir el personal del Estado, escasamente ha sido estudiada, explicable por su reciente uso,

expondremos aquí el caso de la Gobernación del Estado Zulia. La experiencia se inició con la conversión del personal médico, paramédico y administrativo en microempresarios por parte de FUNVEMEFA, reduciendo así el costo y los conflictos laborales, estrategia, programada para extenderla a todo el sistema de salud. Pero adicionalmente como parte de un plan de reconversión laboral “se le ofreció a los obreros la posibilidad de acogerse a un programa que contemplaba tanto la capacitación como el apoyo técnico y financiero para que conformaran microempresas, que luego serían contratistas de la Gobernación para la prestación de servicios de limpieza, mantenimiento, mensajería, reproducción, entre otros” (Obregón y Carucci, 2000: 64). Esta estrategia se llevó a cabo en la Secretaría de Administración y sus resultados son considerados exitosos, después de crearse 40 microempresas con extrabajadores de la mencionada Secretaría, por ello, de acuerdo a Obregón y Carucci (2000:64) “se decidió aplicar un plan similar en el resto del aparato administrativo, sin embargo, el proceso electoral del 2000 relegó el tema del ajuste y la reconversión en la agenda de los directivos de la Gobernación y provocó una virtual paralización del proceso”. Por la vía selectiva se avanza en la aplicación de esta estrategia en las Secretarías de Obras Públicas, Educación y la de Cultura además del Despacho del Gobernador.

Recientemente (2002) el Dr. Félix Gruber, iniciador del uso de la estrategia de microempresas para sustituir al personal del Estado en el área de salud, fue nombrado Director de la Fundación para la Modernización de la Administración Pública, de la Gobernación del Estado Zulia, con el propósito de programar la continuidad de la reducción del personal a través de la creación de microempresas.

En síntesis, la reducción del aparato estatal en las gobernaciones, da paso a una Administración Pública estatal inserta en un sistema red con empresas privadas, organizaciones del tercero y cuarto sector y microempresas, que cumplen funciones del Estado a través de contratos o convenios, se trata como dicen Sulbrant et al (2001: 119) de “un trabajo de unidades del sector público con unidades del sector privado o de organizaciones sin fines de lucro, estableciendo con ellas pautas de relaciones complejas, todas ellas importantes en la implementación de un número significativo de políticas públicas”. Tales relaciones implican traslado de recursos materiales y capacidad de decisión del Estado a los otros miembros de la red, subordinación de las gobernaciones a los intereses de rentabilidad de las empresas privadas, y de las ONGs a las políticas estatales, alejando a estas organizaciones de los propósitos de defensa de los intereses colectivos para los cuales surgieron originalmente, convirtiéndose como sugiere Castells, en nuevas organizaciones gubernamentales. En general se trata de un entramado de relaciones aún no estudiadas y que escapan a los objetivos de este trabajo.

Según Castells (1998:12), el proceso de construcción del Estado red, lleva entre otros principios a la subsidiariedad, según el cual, “la gestión administrativa debe situarse, para cada problema o tarea, en el ámbito más descentralizado posible en donde pueda desempeñarse eficazmente... En último término el principio de subsidiariedad también lleva a sustituir el estado por la sociedad y la empresa en toda aquello en que el estado no sea necesario”. A nuestro juicio el problema no es simplemente de eficacia o eficiencia, sino del uso de estos criterios sobre la base de reducción de costos y conflictos laborales y de tipo social.

Este proceso de reducción del aparato estatal se ha realizado, aplicando en el mejor de los casos, controles tradicionales de verificación de legalidad, sin los sistemas de control que algunas propuestas de la Nueva Gerencia Pública plantean como necesarias para garantizar condiciones de servicio efectivas, tales como el contrato o convenio de gestión, el cual según el CLAD (1998:16) “constituye un instrumento que permite, tanto una estimación más rigurosa de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad, como el aumento de la transparencia de la administración pública.”

Proliferación entes descentralizados administrativamente

Otra línea de reforma del aparato de las gobernaciones a raíz del proceso de descentralización, es la creación de entes descentralizados administrativamente con mayor o menor grado de autonomía, para ejercer tradicionales y nuevas funciones de las gobernaciones.

La descentralización administrativa es una vieja estrategia organizativa de la administración pública nacional y municipal muy desprestigiada por diversas razones, entre ellas: altos costos, corrupción, clientelismo, elevado crecimiento burocrático, desvinculación de las políticas sectoriales, poder por encima del ente de quien depende jerárquicamente, en síntesis se han definido como organizaciones ineficaces, ineficientes e inefectivas. La búsqueda de soluciones a estos problemas giró siempre en torno a problemas de adscripción y de control, por ello las salidas siempre estuvieron en torno a la creación de una Ley de la Administración descentralizada, la cual nunca llegó a aprobarse, a pesar de los numerosos proyectos.

A pesar de esta situación, al lado de la desaparición de numerosos entes descentralizados vinculados al viejo modelo económico y al Estado de bienestar, así como producto de la privatización, encontramos el uso continuo esta estrategia organizativa, la cual es promovida por los proponentes de la Nueva Gerencia Pública. Según el CLAD (1998:15):

“En las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central, la administración debe basarse en la desconcentración organizacional. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios, y de esta manera, orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas”.

Las gobernaciones después de usar escasamente la figura de entes descentralizados, los utilizan para nuevas y viejas funciones, con distintas formas jurídicas: institutos autónomos, fundaciones, asociaciones civiles y una figura poco usada en el pasado como lo es, el servicio autónomo, el cual tiene autonomía bastante limitada en relación a las otras formas jurídicas.

La creación de entes descentralizados comienza a ser utilizada por las gobernaciones, para “gestionar” las competencias exclusivas recibidas del gobierno nacional a inicios de los noventa⁶, creando para ello institutos autónomos en la mayoría de las gobernaciones y servicios autónomos en el Estado Zulia y se van creando progresivamente fundaciones, asociaciones civiles e institutos autónomos para las competencias de tipo social y de promoción de actividades económicas. Desde los inicios del proceso de descentralización político-territorial las nuevas funciones de las gobernaciones se desarrollan a través de instituciones descentralizadas del aparato central, esto ha venido conformando estructuras organizativas cuyo rasgo común es la frondosidad de la administración descentralizada, incluso para áreas en las cuales tradicionalmente han existido Secretarías, tales como Salud, algunas Gobernaciones han constituido entes descentralizados, es el caso de la Gobernación de Carabobo.

Las propuestas de una Nueva Gestión Pública plantean la necesidad de controlar las agencias descentralizadas a través de Contratos de Gestión, el cual pasa por la definición de metas a priori para ser evaluadas, constituyendo la base de premios, sanciones y corrección de errores (CLAD, 1998: 16), sin embargo en este plano poco se ha avanzado. En la práctica los principales resultados de esta reforma organizativa han sido la flexibilización laboral en las instituciones vinculadas a la economía, en las cuales el número de trabajadores se ha reducido a su mínima expresión y el deterioro de las condiciones de trabajo, además de la flexibilización, en las Asociaciones Civiles y Fundaciones con funciones sociales⁷. La autonomía de estas organizaciones, les permite establecer relaciones flexibles con los trabajadores, difícil de lograr en el aparato central, esto ha venido atacando paulatinamente los criterios populistas y clientelares predominantes en la gestión pública.

Modernización de los procesos administrativos

La reforma de los procesos administrativos ha tenido en las gobernaciones una dinámica distinta a la reforma dirigida a reducir el aparato estatal y a crear entes descentralizados las cuales han sido realizadas sin mayores discusiones. Por el contrario los intentos de modernización de procesos, lo que se ha llamado modernización administrativa, han sido lentos a pesar de la asesoría y financiamiento de organismos internacionales.

Desde 1990 el Gobierno Nacional a través de COORDIPLAN promovió la modernización de las Gobernaciones para ello se diseñó el Proyecto VEN/90/018 Gestión en Gobernaciones, Actualización y Dinamización (GAAD) con apoyo del PNUD, que centró la atención en la automatización de los sistemas y procedimientos, mecanismos de control de gestión, profesionalización del personal y mejoramiento de la estructura organizativa. A través de este proyecto el gobierno nacional desarrolló el interés de las gobernaciones en la modernización administrativa con la orientación de los multilaterales. De este proyecto participaron doce gobernaciones. Según Mascareño et al (2000:153), el papel que cumplió este proyecto fue de animador y difusor de la modernización de las gobernaciones. La estrategia utilizada fue la de realización de talleres con los directivos de las gobernaciones para la realización de diagnósticos en los cuales surgieron problemas en torno a las áreas de interés del proyecto GAAD, a la vez que se hicieron propuestas. Se logró por esta vía una motivar a las gobernaciones no sólo en el inicio de procesos de cambio administrativo, sino en perfilar una determinada orientación para el cambio.

Otros organismos nacionales promovieron la modernización administrativa de las Gobernaciones, el Programa de Inversión Social Local (PROINSOL), ejecutado por el Fondo de Inversión Social (FONVIS), también con presencia de los multilaterales, concretamente con financiamiento del BID y apoyo del PNUD, ejecutado desde 1993 se planteó como objetivo “apoyar y fomentar la descentralización de los servicios públicos, la racionalidad de la inversión pública en la infraestructura social local, el mejoramiento del gasto social y el fortalecimiento institucional y financiero de gobernaciones y municipalidades” (GEZ/PNUD-FONVIS, 1996:12). En el marco de este proyecto iniciaron un proceso de modernización, en 1993 las Gobernaciones de Falcón, Trujillo, Cojedes, Anzoátegui y Sucre y en 1997 las gobernaciones de Guárico, Nueva Esparta, Zulia, Barinas, Portuguesa y Mérida.

Si bien hubo diferencias entre una y otra gobernación debido a la incorporación de sus directivos en la elaboración del diagnóstico y de propuestas, en definitiva éstas giraron en torno a la automatización de los

procesos, gestión de recursos humanos y reforma de la estructura organizativa, áreas de interés del PNUD. Pero realmente lo que definió las acciones de modernización con apoyo de los multilaterales, fue la automatización de los procesos y dotación de equipos, con impacto en el control de los trabajadores y en la atención de usuarios, tales como los proveedores. La prioridad a la automatización, se ha producido en algunos casos, conflicto con criterios de las gobernaciones, es el caso del Zulia, donde a pesar de no poder avanzar en un sistema de Dirección superior que constituyó el interés central de la gobernación, sobre cuya base se levantaría el modelo, se impuso la automatización. Según Obregón (2000: 25) “la automatización se inició mucho antes que se hubieran diseñado y reglamentado los procesos administrativos y estos se desarrollaron bajo las reglas de una misión institucional que la misma Gobernación cuestiona y que está en proceso de revisión”, esto evidencia que existe en el fondo propósitos de homogenización de los procesos que se impone por la vía de la automatización, con la mediación del gobierno central y la participación de los multilaterales, lo que está resultando conflictivo en razón de las múltiples diferencias que existen entre las gobernaciones a raíz de la elección directa de los gobernadores y en consecuencia la posibilidad de influencia de diversas posiciones políticas e intereses en juego. La estrategia de apoyo de los organismos multilaterales hoy en día, incluye su participación hasta el proceso de implementación, lo cual ha garantizado que sus criterios sean puestos en práctica.

Por la vía de recursos propios y con otras fuentes de financiamiento externo, a las cuales acudieron individualmente las Gobernaciones, tales como el ILDIS y la Agencia Española de Cooperación, las Gobernaciones avanzaron en otros temas entre los cuales se destacan la creación de sistemas de rendición de cuentas por resultados y la formación del personal, áreas que también forman parte de las propuestas de cambio que en el medio científico se realizan para la gestión pública.

Los intentos de conformación de un sistema de rendición de cuentas por resultados han constituido una cuestión clave en el proceso de modernización de algunas gobernaciones, es el caso del Zulia y Carabobo, en la primera bajo la asesoría de Carlos Matus, a lo largo de la década de los noventa y la del dos mil, con una breve interrupción por cambio de gobierno, el centro de atención ha sido, como hemos dicho anteriormente, la reforma del sistema de dirección superior incorporándose incluso en los temas de financiamiento por los multilaterales. En dicho sistema se identificaron siete dispositivos⁸.

En materia de formación de personal, todas las gobernaciones han emprendido de una u otra forma procesos de capacitación de su personal con distintas fuentes de capacitación, pero paralelamente se realizan esfuerzos en cuanto a la creación de infraestructura sistemática en torno

a esta materia. Son parte de este proceso de modernización impulsado por las gobernaciones sin la mediación de criterios nacionales, la creación del Instituto Zuliano de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IZEPES) como Escuela de Gobierno por parte de la Gobernación del Estado Zulia, el Centro de Desarrollo del Servidor Público del Estado Sucre desde donde se avanza en la formación de una nueva cultura administrativa.

A modo de conclusión

Asistimos desde comienzos de la década de los noventa a la realización de esfuerzos importantes en torno a la conformación de una nueva gestión pública en las gobernaciones, la cual lentamente va sustituyendo el paradigma burocrático populista y clientelar caracterizador de la administración pública venezolana a lo largo de cuatro décadas.

La nueva gestión pública tiende a la conformación de instituciones reducidas a su mínima expresión debido a la transferencia de funciones al sector privado y a la sociedad civil, insertándose así las gobernaciones en redes con organizaciones del sector privado y la sociedad civil, para cumplir las funciones que le son propias, en relaciones complejas de subordinación del Estado a intereses del sector privado y de subordinación de las ONGs a intereses del Estado y de particulares, proceso en el cual el Estado se va desprendiendo de sus responsabilidades de desarrollo y bienestar social, el cual es trasladado discretamente a la sociedad civil.

Se perfila además una nueva gestión pública con procesos automatizados, para ello ha recibido apoyo de varios organismos multilaterales, lo que se ha llamado modernización de los procesos administrativos es fundamentalmente automatización sobre la base de criterios, respecto a los procesos, impuestos por los organismos financieros, pasando en algunos casos, por encima de las propuestas de las gobernaciones.

Otro esfuerzo con cierto avance, gira en torno a la flexibilización laboral, facilitado con la proliferación de entes descentralizados administrativamente, con ambigüedades jurídicas, pero no es la única vía, se usan diversas estrategias dirigidas a la reducción de costos laborales así como de conflictos, tales como la conversión de los trabajadores en microempresarios, además de las formas predominantes hoy en día para flexibilizar las relaciones laborales.

La separación entre instancias de formulación de políticas e instancias ejecutoras es otra tendencia de la nueva gestión pública de las gobernaciones, el crecimiento organizativo necesario para asumir las nuevas funciones a raíz del proceso de descentralización político-territorial se ha dado fundamentalmente con la creación de entes descentralizados bajo diversas forma jurídicas.

La rendición de cuentas por resultados ha ocupado la atención de los modernizadores en las gobernaciones, con avances lentos a pesar de la búsqueda de separación de los niveles de formulación de políticas y de implementación y del traslado de funciones al sector privado y a la sociedad civil, persistiendo sistemas de control tradicionales de verificación legal de los procesos.

En definitiva estamos en presencia de esfuerzos en torno a la reducción del aparato estatal, costos y conflictos laborales y sociales, con ausencia de incorporación de las estrategias de participación y control ciudadano, recomendadas fundamentales para avanzar hacia una gestión pública democrática, que promueva condiciones de justicia social.

Notas

- ¹ Estos son: Puerto Cabello, Maracaibo, La Guaira, Guanta, Guamache, Guaranao, Cumaná y Carúpano.
- ² A modo de ejemplo encontramos que 265 empresas estaban contratadas en el año 2000 para prestar servicios en Puerto Cabello (IPAPC, 2000).
- ³ En el país existen un total de 497 aeropuertos entre públicos y privados, de los cuales 52 son del Estado, los más importantes son: Maiquetía (Caracas), la Chinita (Maracaibo) y Porlamar (Margarita), los cuales transportan el 90% del total de pasajeros y carga internacional (www.cideiber.com). Pero no dejan de ser importantes los aeropuertos de Valencia y Barquisimeto por su condición de internacional.
- ⁴ Es útil señalar que con bastante frecuencia es un trabajo realizado por los trabajadores del sector privado, identificándose en su vestimenta con la institución del Estado.
- ⁵ En materia de Deporte encontramos que en el Estado Carabobo, “más de 100 organizaciones civiles se han incorporado a la ejecución de la política deportiva, especialmente la comunitaria” y en Desarrollo Social, en el Estado Lara “Más de 300 ONGs se han estructurado para servir de canales de intermediación, capacitación y defensa de las comunidades de base en las áreas sociales críticas como familia, nutrición, juventud” (Mascareño, et al, 2000: 129)
- ⁶ Se crearon entre otros los siguientes entes: En Carabobo: El Instituto Puerto Autónomo de Puerto Cabello, El Instituto de Aeropuertos del Estado Carabobo, el Instituto Autónomo Regional de Vialidad del Estado Carabobo (INVIAL), En el Zulia: El Servicio Autónomo de Recaudación y Manejo de los Ingresos del Puente General Rafael Urdaneta, Servicio autónomo Aeropuertos del Zulia, Servicio Autónomo Puerto de Maracaibo del Estado Zulia y Servicio Autónomo de Vialidad del Estado Zulia (SAVIEZ).
- ⁷ En un estudio realizado por Arguello (2000), a los entes descentralizados con funciones sociales en la Gobernación del Estado Zulia, se detectó que en estas organizaciones, la remuneración de un gran número de trabajadores no alcanzaba el salario mínimo, se encontraban en completa inestabilidad laboral, podían ser despedidos en cualquier momento sin ninguna explicación y los trabajadores creen laborar en ONGs por lo tanto no se consideran funcionarios del Estado.

⁸ Los dispositivos fueron: La Agenda del Gobernante, el Procesamiento tecnopolítico, Manejo de Crisis, Planificación estratégica, Centros de Gran Estrategia, Monitoreo, Presupuesto por Programas, Petición y Rendición de Cuentas por resultados, Gerencia por Operaciones y Escuela de gobierno.

Referencias bibliográficas

ARELLANO GAULT, David et al. Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelandia, Reino Unido, Australia y México). In: Reforma y Democracia. 2000, n. 17, p. 7-43.

ARGUELLO, Iris. Modernización Administrativa del Sector Social en la Gobernación del Estado Zulia. El Caso de los Entes Descentralizados. Tesis para optar al Título de Sociólogo en La Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela 2000.

BARZELAY, Michael. La Reforma de la Administración Pública: Un Enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). Reforma y Democracia. 1998, n. 10, p. 113-128.

_____. La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros). Reforma y Democracia 2001, n. 19, p. 7-66.

BOULTON, Henry, et al. Informe Final TALLER IIC: TRANSPORTES, VIAS, FERROCARRILES, PUERTOS Y AEROPUERTOS. Foro Empresarial de las Américas. Cartagena. 1996. www.sice.oas.org. Consulta: 13-2-2002.

CASTELLS, Manuel. Hacia el Estado Red?. Globalización Económica e Instituciones Políticas en la era de la información. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Sociedad y Reforma del Estado. Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado. Sao Paulo 26-28 de marzo de 1998.

CIDEIBER. Centro de Información y Documentación Empresarial sobre Iberoamérica. www.cideiber.com. Consulta: 04-03-2002.

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. CLAD. Caracas. 1998

FUENMAYOR, Jennifer; OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. Descentralización y Modernización Administrativa de las Gobernaciones en Venezuela. El caso del Estado Zulia. Ponencia presentada en el II Coloquio Internacional Políticas y Organizaciones Públicas en las Transformaciones del Estado a Nivel Regional. Universidad de Córdoba. 6 y 7 de diciembre de 2001.

GUERRERO, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Primera Edición. UNAM. México. 1999.

KLIKSBERG, Bernardo. Gerencia Pública en Tiempos de Incertidumbre. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1989

MASCAREÑO, Carlos, et al. Balance de la Descentralización en Venezuela: Logros, Limitaciones y Perspectivas. Documento del ILDIS. Caracas. 2000.

OBREGÓN CAMPAGNA, Sonia Alicia. Fortalecimiento Institucional con asistencia financiera externa: El programa de Inversión Social Local (PROINSOL). MODERNIZACION. 2000, Año 1, n. 1, p. 19-25.

OBREGÓN CAMPAGNA, Sonia; CARUCCI TRAMONTI, Flavio. El Proceso de Modernización de las gobernaciones Venezolanas: La Experiencia del Estado Zulia. Documento de la Fundación para la Modernización de las Administraciones Públicas de la Gobernación del Estado Zulia. Maracaibo. Venezuela. 2000.

OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée; LÓPEZ VALLADARES, Mirtha; RODRÍGUEZ, Isabel. Administración Pública y Populismo en Venezuela. Revista Venezolana de Gerencia. Año 1, n. 1 p. 39-58.

OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée; GAMBOA CÁCERES, Teresa. Hacia la Gerencia Pública en Venezuela. El caso de la Administración Tributaria. Revista Centroamericana de Administración Pública. 1999, n. 37, p. 103-116.

OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée. Descentralización y retiro del Estado de la prestación de servicios en Venezuela. Ciencias de Gobierno. 2001, Año 5, n. 9, p. 99-121.

OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée; RODRÍGUEZ, Isabel. Descentralización y Privatización de la Salud en Venezuela. Estudio de un caso. En Tendencias. 2001, Vol. II, n. 2.

PETRAS, James. Duro alegato de James Petras contra las ONG's Principal. España/País Vasco.

SULBRANT, José; LIRA, Ricardo; IBARRA, Américo. Redes interorganizacionales en la administración pública. Reforma y Democracia. 2001, n. 21, p. 117-142.

Governanças e Nova Gestão Pública na Venezuela

Haydée Ochoa Henríquez

Ao final dos anos 80, o Estado venezuelano iniciou uma descentralização político-territorial, produzindo transformações nos governos, instâncias receptoras das competências nesse processo. Os governos realizam reformas por meio de estratégia seletiva, incorporando algumas das propostas da nova gestão pública. Este trabalho explora essas reformas. Observam-se: diferenças entre os serviços sociais e os relacionados diretamente com a economia; privatização desses serviços; transferência à sociedade civil de alguns serviços sociais, criação de entes descentralizados; automação de processos; flexibilização laboral; iniciativas com lento avanço na prestação de contas por resultados e capacitação para nova cultura administrativa. Em conclusão: a tendência é a conformação da gestão pública eficiente sobre a base da redução da burocracia estadual, de custos sociais, assim como de custos e conflitos laborais e escassa incorporação das propostas de participação que permitem consolidar a democracia e promover o bem-estar social.

Gobernaciones y Nueva Gestión Pública en Venezuela

Haydée Ochoa Henríquez

A fines de los '80, el Estado venezolano inició una descentralización político-territorial produciendo cambios en las gobernaciones, instancias receptoras de competencias en este proceso, las cuales realizan reformas a través de la estrategia selectiva, incorporando algunas de la propuestas de la nueva gestión pública. Este trabajo explora estas reformas. Se observan: diferencias entre los servicios sociales y los relacionados directamente con la economía; privatización de éstos; traspaso a la sociedad civil de algunos servicios sociales, creación de entes descentralizados; automatización de procesos; flexibilización laboral; iniciativas con lento avance en rendición de cuentas por resultados y capacitación para una nueva cultura administrativa. En conclusión: la tendencia es a la conformación de una gestión pública eficiente sobre la base de la reducción del aparato estatal, de costos sociales, así como de costos y conflictos laborales y escasa incorporación de las propuestas de participación que permiten profundizar la democracia y promover el bienestar social.

Governances and New Public Management in Venezuela

Haydée Ochoa Henríquez

By the end of the 80's, the Venezuelan State initiated a territorial-political process of decentralization that led to changes in state governances. These state governances dependencies are the ones responsible for conducting reforms throughout selective strategy which incorporates some of the proposals made by the new public management. This article explores such reforms in terms of eight issues: differences between social services and those related to economy; privatization of such services; transfer of some social services to civil society; creation of decentralized agencies; automation of procedures; labor flexibility; initiatives with slow advance of reports based on results; and training in a new administrative culture. The article concludes that there is a trend to create an efficient public management on the basis of reduction of state bureaucracy, social costs as well as costs, labor conflicts and scarce participation of proposals leading to consolidate democracy and to promote social wellbeing.

Haydée Ochoa Henríquez es doctora en Estudios del Desarrollo, investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (Venezuela) y directora de la *Revista Venezolana de Gerencia*.

Contato:
haydeeochoa@iamnet.com

O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria

Tomás de Aquino Guimarães

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 1
Jan-Mar 2003

Introdução

Este documento descreve as principais conclusões do seminário “O modelo OS: lições e oportunidades de melhoria”, realizado no período de 29 a 30 de outubro de 2001, pela Secretaria de Gestão (SEGES) e pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), o qual teve como finalidade discutir o modelo de Organização Social (OS) brasileiro, tendo como base experiências de OS em funcionamento, tanto em nível federal como estadual. O seu propósito é servir de subsídio para que a SEGES possa propor aperfeiçoamentos e eventuais correções de rumos no processo de implantação e acompanhamento do modelo OS, no âmbito do Governo Federal. Inicialmente, faz-se uma retrospectiva da lógica conceitual das OS, em face do movimento da nova administração pública. Em seguida, são discutidos os relatos e debates realizados por ocasião do seminário mencionado e, ao final, são apontados os desafios e as oportunidades relacionados com o referido modelo.

A nova administração pública e a administração pública gerencial

A literatura organizacional recente identifica um movimento de mudança nos padrões de gestão das organizações públicas de distintos países, desencadeado de forma mais acentuada a partir dos anos 80. Tais mudanças são impulsionadas por forças externas, na forma de pressões

Tomás de Aquino Guimarães é administrador, mestre em Administração pela EAESP/FGV, doutor em Sociologia pela USP e professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília.

Contato:
tomasdeaquino@brturbo.com

sociais por serviços públicos de melhor qualidade e de menor custo e, também, por forças internas, representadas por decisões de altos escalões governamentais, cada vez mais profissionalizados. Ferlie *et al.* (1996) descrevem resultados de estudos e pesquisas sobre mudanças ocorridas na administração pública da Grã-Bretanha, durante a década de 80, com ênfase nos setores de saúde e de educação, e discutem, também, as tendências observadas em outros países. Nessa linha, os paradigmas tradicionais de gestão de organizações públicas, caracterizados pela burocracia weberiana, estariam sendo substituídos por novos paradigmas, apoiados em conceitos como flexibilidade, qualidade, competência, inovação e mudança, propiciando o surgimento de um novo fenômeno organizacional, chamado, com frequência, de nova administração pública. Essa mudança paradigmática fundamenta-se na tentativa de tornar a administração das organizações públicas semelhante à das empresas privadas.

Ainda segundo Ferlie *et al.* (1996), esse processo inclui não somente mudanças estruturais, mas, também, tentativas de mudar tanto os processos como os papéis das organizações do setor público. Esses autores identificam quatro características de natureza econômica, social e administrativa que permearam o processo de mudança no setor público da Grã-Bretanha, as quais podem ser utilizadas, também, para o entendimento das mudanças na administração pública de outros países, como é o caso, por exemplo, da administração gerencial proposta no Plano Diretor da Reforma do Estado, no Brasil (Brasil, 1995). Essas características são as seguintes:

a) diminuição do papel do Estado como produtor de bens econômicos. Houve um programa de privatização em larga escala na esfera da atividade econômica, fazendo com que o setor público britânico deixasse, praticamente, de participar da atividade econômica direta;

b) as funções sociais que permaneceram no setor público passaram a orientar o trabalho com base em valores gerenciais e de mercado. Há crescentes tentativas de criar “paramercados” no setor público, em que organizações antes verticalizadas são separadas em dois setores: o de compra e o de prestação de serviços;

c) ênfase na análise da relação custo x benefício e em “fazer mais com menos” na prestação de serviços públicos. Inclui-se aqui o uso de indicadores comparativos de desempenho e o desenvolvimento de sistemas informatizados de controle de custos, de informação e de auditoria. O desempenho relativo das organizações públicas é avaliado mais abertamente e está sujeito a um monitoramento central; e

d) mudança nos padrões de gestão das OS, de um sistema de “manutenção da administração” para a “administração da mudança”. Para tal, há uma preocupação com o desenvolvimento de novas formas de liderança, mais visíveis e mais profissionalizadas, visando gerenciar a mudança cultural.

A discussão relacionada com a diminuição do papel do Estado como produtor de bens econômicos não faz parte dos objetivos deste texto, portanto não será comentada. No que se refere aos “paramercados” mencionados anteriormente, os elementos-chave desse modelo são a ênfase nas organizações híbridas¹, misto de público e privado, com maior nível de autonomia, e na mudança da gestão baseada na hierarquia para a gestão baseada no contrato. As estruturas organizacionais tornam-se mais horizontalizadas, com redução de pessoal, tanto nos escalões mais altos como na base das organizações. Esse modelo caracteriza-se também pela criação de Organizações de Compra², separadas das organizações encarregadas da prestação de serviços públicos, e pela troca da forma de gestão do tipo “comando e controle” para sistemas caracterizados por maior flexibilidade.

As duas últimas características sugeridas por Ferlie *et al.* (1996), comentadas anteriormente, constituem as bases do que poderia ser denominado de “administração pública empreendedora”, caracterizada por um comportamento organizacional, no qual a mudança constitui a regra, e não a exceção, o que parece corresponder, segundo Prahalad e Hamel (1990) e Drucker (1997), ao ambiente de competição das empresas privadas contemporâneas. Segundo Rosseau (1997), o termo organização deve ser interpretado, nos dias atuais, mais como um verbo, posto que as organizações encontram-se em constante processo de organização, do que como um substantivo, que passa uma idéia de algo estruturado para sempre. A verdade é que a prática da mudança tem sido uma idéia disseminada entre os teóricos organizacionais como algo que permeia a gestão contemporânea tanto das empresas privadas, como das organizações públicas (Motta, 1997).

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o qual inclui um modelo de administração pública gerencial que o Governo Federal vem implantando desde 1995, está apoiado em princípios muito semelhantes aos descritos por Ferlie *et al.* (1996) para o caso britânico. Assim, poder-se-ia afirmar que as expressões “nova administração pública” e “administração pública gerencial” se confundem, pelo menos no que diz respeito ao objetivo fundamental de ambas, que é aproximar os padrões de gestão das organizações públicas dos padrões de gestão das organizações privadas.

No que se refere à administração propriamente dita, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado prevê a implementação de “formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade” (Brasil, 1995: 23). Apesar de buscar uma ruptura com o modelo burocrático de gestão, a implantação da administração pública gerencial não implica a eliminação imediata e radical daquele.

Conforme Plano Diretor, a intensidade da mudança para o modelo gerencial não deve ser a mesma para todos os setores da administração pública, devendo-se manter e, até mesmo, aperfeiçoar os aspectos positivos da administração burocrática, conforme cada setor do Estado. Assim, a administração pública burocrática deve ceder lugar à administração pública gerencial de forma gradual, de modo que o processo de mudança, a longo prazo, torne-se irreversível no que tange à adoção de um modelo de gestão flexível para o aparelho do Estado.

Silva (2000) comenta que uma característica fundamental da administração gerencial é a gestão baseada em resultados. Para tanto, há como pressupostos, a descentralização de atividades, incluindo a transferência de atividades da administração direta para organizações públicas não estatais, como é o caso das organizações sociais, o foco no cidadão, no planejamento e no controle preventivo, *a priori*, na concessão de autonomia para o gestor realizar o gerenciamento dos recursos humanos, materiais e financeiros, na redução de níveis hierárquicos, na redução dos custos resultantes dos controles meticulosos dos processos administrativos e no desenvolvimento de parcerias com outras organizações, de forma que as organizações públicas tornem-se mais flexíveis. Analisando o que ocorre no Brasil, em particular, e em outros países, em geral, a busca da flexibilidade parece ser o elemento central dos movimentos de mudança nos padrões de gestão das organizações públicas.

As OS no contexto da reforma do aparelho do Estado

As OS, conforme previsto na lei nº 9.637/98, constituem um dos mecanismos para implementação do modelo de administração gerencial, posto que, em princípio, atendem aos pressupostos de descentralização, autonomia e flexibilidade, previstos no referido modelo. As OS são organizações sem fins lucrativos, geralmente estruturadas na forma de associação, as quais são “qualificadas” para absorver atividades antes executadas por organizações públicas, nos termos de condições estabelecidas em contratos de gestão, assinados entre as referidas organizações e o Governo Federal. Quando determinada OS assina um contrato de gestão, torna-se responsável pela administração de funcionários, cujas despesas com salários e encargos continuam sendo pagas diretamente pelo governo, e de bens patrimoniais de alguma organização pública que lhe antecedeu. Ao mesmo tempo, a OS começa a formar seu próprio quadro de pessoal, contratado sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, e passa a receber repasses financeiros do governo, nos termos acordados em orçamento prévio.

Essa tipologia de organização foi incluída no aparato jurídico da Reforma do Aparelho do Estado, visando agilizar e tornar mais eficiente a execução de determinadas atividades, antes sob a responsabilidade direta de órgãos da administração direta. A transferência de atividades materializa-se mediante a publicização, que consiste, conforme Modesto (2001), na “substituição da gestão de determinada atividade realizada por entidades estatais pela gestão a cargo de entidades públicas não estatais”. Esse autor argumenta, também, a ambigüidade do referido termo, por não ressaltar o caráter de fomento da relação entre o governo e as OS e a utilização da parceria com as referidas organizações, induzindo a idéia de estatização da ação do terceiro setor, ao qual são vinculadas tais organizações. Nessa linha, sugere ainda o referido autor que a publicização não deveria ser programa, mas decisão de governo, e que melhor seria denominá-la parcerização.

As OS atuam em um regime de liberdade controlada, posto que o governo utiliza determinados instrumentos legais e administrativos, por meio dos quais realiza o acompanhamento e o controle do desempenho das referidas organizações. O primeiro e mais importante destes instrumentos é o próprio contrato de gestão, que se configura um pacto de trabalho e inclui os resultados a serem alcançados e as obrigações de ambas as partes, ou seja, governo e OS. O segundo seria o poder normativo e de acompanhamento exercido pelo ministério supervisor. O terceiro é a presença de pessoas, indicadas pelo governo, com assento no Conselho de Administração dessas organizações. O quarto instrumento de controle seria constituído pela legislação existente aplicável às OS e por instrumentos administrativos, como metodologias de acompanhamento e de avaliação de desempenho utilizadas pelo Governo Federal.

Fazendo uma analogia entre o modelo da Grã-Bretanha, descrito por Ferlie *et al.* (1996), e o modelo OS, do Brasil, essas organizações são tipicamente híbridas, um misto de público e privado, encarregadas da prestação de serviços públicos, enquanto que os ministérios supervisores das respectivas atividades são as organizações encarregadas da compra desses serviços. Existiam, em novembro de 2001, cinco OS em nível federal, estruturadas segundo os moldes da lei nº 9.637/98. Essas organizações foram criadas no período de janeiro de 1998 a março de 2001 e três delas, 60% do total, são supervisionadas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, uma pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República e a outra pelo Ministério do Meio Ambiente, como mostra o Quadro 1, a seguir.

**Quadro 1: OS estruturadas segundo a lei nº 9.637/98 —
situação em novembro de 2001**

Nome da organização	Ministério supervisor	Assinatura do contrato de gestão
Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (ACERP)	Secretaria de Comunicação/PR	Janeiro/1998
Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron (ABTLuz)	Ministério da Ciência e Tecnologia	Janeiro/1998
Associação Brasileira para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia (Bioamazônica)	Ministério do Meio Ambiente	Outubro/1999
Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (IMPA)	Ministério da Ciência e Tecnologia	Março/2001
Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá	Ministério da Ciência e Tecnologia	Março/2001

Fonte: SEGES

O reduzido número de OS existentes não permite uma análise do referido modelo capaz de generalização. No entanto, algumas observações podem ser apontadas. Em primeiro lugar, há uma predominância de organizações de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Se forem incluídas, entre estas, as organizações cuja finalidade é a promoção do desenvolvimento sustentável, visto a proximidade funcional dessas duas atividades, ter-se-ia quatro das cinco OS existentes, 80% do total, na categoria P&D. Em segundo lugar, trata-se de organizações de pequeno e médio porte e a grande maioria, 80%, atua em nível local ou regional. Ainda não há organizações de maior porte nem organizações de ensino ou museus qualificadas como OS. Uma primeira questão que se coloca, portanto, é por que o modelo OS ainda é tão restrito, seja em termos numéricos, seja em termos de abrangência funcional.

**Situação atual das OS — lições,
controvérsias e oportunidades**

O seminário “O modelo organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria”, realizado pela SEGES e pela ENAP, no período de 29 a 30 de outubro de 2001, teve como finalidade discutir o modelo de OS com vistas a seu aperfeiçoamento, com base na experiência das OS implantadas. Participaram desse seminário gestores e técnicos da SEGES, de OS vinculadas ao Governo Federal, de órgãos supervisores, de órgãos intervenientes, representantes de OS estaduais, especialistas em gestão pública e outras pessoas interessadas no tema. O Ministro Martus Tavares,

do MP, proferiu a palestra de abertura do seminário. Reforçou o compromisso do Governo Federal com o sucesso do modelo OS e ressaltou agilizar a sua implantação e o seu desenvolvimento e que, no seu entendimento, “o aumento do grau de liberdade e de flexibilidade na gestão do setor público deve, necessariamente, ser acompanhado de maior transparência e controle social”. As demais palestras, todas seguidas de comentários realizados por debatedores, foram as seguintes:

- a) A publicização e o tratamento da problemática dela decorrente, por Paulo Modesto, da UFBA;
- b) Estruturas de supervisão das OS, por Elói Garcia, do MCT;
- c) O Conselho de Administração, por David Moreira, consultor;
- d) O processo de implantação das OS, por representantes da IMPA e da Asceteb, do Estado da Bahia;
- e) Gestão orçamentária e financeira, por Eduardo Frare, da ABTLuz;
- f) Compras e contratação de serviços, por representante da Secretaria de Logística e de Tecnologia de Informação;
- g) Sustentabilidade financeira das OS, por Francisca Moraes;
- h) Gestão de recursos humanos, por representante da ACERP;
- i) Gestão do patrimônio público, por representante da ACERP;
- j) A experiência internacional, por Karen Caines, consultora UK; e
- k) Comentários sobre os desafios que apresenta a implantação das OS, por Karen Caines, consultora UK.

A seguir, são apresentados comentários, críticas e sugestões relacionados com os aspectos institucionais, o processo de implantação e a gestão de recursos humanos, financeiros e materiais das OS, tendo como base as apresentações e discussões realizadas no seminário. É conveniente ressaltar, no entanto, que, embora esse evento tenha se constituído em oportunidade ímpar para discutir as melhorias a serem implementadas no modelo OS, algumas questões importantes, por exemplo, as relacionadas com o marco jurídico e conceitual dessas organizações, não foram discutidas com a intensidade requerida.

Aspectos institucionais das OS

Há controvérsias e ambigüidades quanto à natureza jurídica das OS. Entre elas, foram mais ressaltadas, durante o Seminário, as relativas às definições de “o que é uma OS” e do que é “atividade pública relevante”. Uma das fontes de confusão sobre o que é uma OS decorre de problemas de interpretação e de superposição do conteúdo das legislações sobre esse tipo específico de organização e sobre as organizações do terceiro setor, no qual se enquadram as OS. As OS, criadas nos moldes da lei nº 9.637/98, embora possam ser consideradas como parte do terceiro setor, possuem determinadas obrigações, por exemplo, obedecer regras de

compras determinadas pelo governo, que as diferenciam das demais organizações do referido setor.

Uma outra fonte de ambigüidade e de imprecisão presente no modelo OS, comentada por palestrantes e debatedores presentes ao Seminário, decorre da condição de organização híbrida, misto de público e privado, que caracteriza as OS. Parece haver um padrão de comportamento, presente inclusive em altos escalões governamentais, que considera as OS como se fossem organizações públicas, sujeitas às mesmas regras dos demais órgãos públicos em geral, inclusive no que se refere à hierarquia. Portanto, a mudança fundamental prevista no modelo, isto é, passar de um modelo de gestão do tipo “comando e controle” para um modelo baseado no contrato, não estaria sendo internalizada de forma adequada.

A esse respeito, Modesto (2001) afirma que OS não é, ou não deve ser:

- a) ente da administração direta ou indireta;
- b) entidade tutelada pelo Estado;
- c) uma nova forma jurídica de entidade; e
- d) uma forma de privatização de atividades públicas.

Para evitar tais ambigüidades, esse autor sugere considerar as OS como:

- a) um novo título jurídico destinado a entidades privadas sem fins lucrativos;
- b) um modelo de parceria entre o Estado e entidades privadas do terceiro setor;
- c) uma nova forma de o Estado assegurar a fruição de serviços de relevância social para o cidadão; e
- d) uma forma inteligente e eficiente de utilização dos recursos de fomento do Estado para promoção de atividades de relevância pública. Trata-se, portanto, de uma organização pública, porém, não estatal, com a finalidade de executar atividade de relevância pública, para o que recebe apoio do governo, na forma de recursos humanos, materiais e financeiros.

Alguns aspectos negativos decorrentes da confusão quanto à natureza jurídica das OS são mencionados por Modesto (2001):

- a) escolha da entidade parceira — ausência de licitação para a qualificação, a celebração do contrato de gestão e de contratos de serviços;
- b) alcance do controle do Estado sobre atos de gestão da OS, atualmente tratada como entidade da administração indireta por ser instituída e mantida pelo Poder Público;
- c) presumido caráter de serviço público dos serviços transferidos, sem uma análise criteriosa da relevância da atividade, nos termos definidos na Constituição Federal;
- d) possibilidade de “feudalização e privatização” da gestão de um serviço público para um grupo privado;

e) as OS não são fruto de iniciativa privada e não operam por sua conta e risco, mas garantidas pelo Estado; e

f) as OS têm existência material apenas com a publicização e extinção de alguma organização pública, não dispõem de patrimônio próprio, não apresentam contrapartidas, mascarando a delegação do serviço com o rótulo de parceria.

O conceito de atividade pública relevante, por seu turno, envolve um maior grau de imprecisão, dada a dificuldade de definição precisa do termo, sem que a definição inclua uma lista de atividades, o que poderia tornar a “emenda pior do que o soneto”. Segundo a Constituição Federal, como menciona Modesto (2001), são consideradas de relevância pública as atividades essenciais e prioritárias à comunidade, não titularizadas pelo Estado, que transcendem a dimensão individual e repercutem, necessariamente, sobre a coletividade, obrigando o Poder Público a controlá-las, fiscalizá-las e incentivá-las de modo particularmente intenso. Trata-se, portanto, de uma definição aberta o suficiente para abrigar um leque de atividades, desde que consideradas essenciais e prioritárias à comunidade, conceitos estes também bastante elásticos. De outro lado, essa imprecisão não é de todo problemática, posto que permite ao Estado maior flexibilidade para administrar o modelo OS.

As imprecisões e ambigüidades mencionadas sugerem a necessidade de um trabalho, a ser conduzido pela SEGES, com o objetivo de disseminar as características e os objetivos do modelo OS, entre os gestores públicos — em especial os que atuam nos níveis de decisão estratégica do Governo Federal —, políticos, formadores de opinião etc., visando aumentar o conhecimento e a credibilidade do referido modelo. Como propõe Caines (2001), o desenvolvimento do Modelo OS requer a “solução de algumas questões legais e de mudanças”. No entanto, ainda conforme essa autora, além da solução técnica, é necessário atuar, também, nos aspectos políticos. Uma sugestão feita durante o seminário passa pelo envolvimento de representantes do Congresso Nacional na discussão do referido modelo.

Além dessa ação, Caines (2001) sugere, também, ampliar a avaliação do modelo OS, posto que as análises e discussões realizadas durante o seminário, embora necessárias, não são suficientes para uma avaliação completa dos progressos alcançados e dos problemas e oportunidades existentes. Tal avaliação deveria captar a experiência de todas as pessoas envolvidas no processo, tanto em nível federal como estadual, especialmente os membros dos conselhos de administração, os diretores e técnicos das OS, os membros dos comitês de avaliação e acompanhamento, visando à formulação de propostas práticas para aperfeiçoamento do modelo OS.

Processo de implantação, acompanhamento e controle das OS

A implantação de uma OS inicia-se com a indução da sua criação por parte do governo, o qual procura convencer os funcionários da organização em vias de ser publicizada das vantagens do novo modelo. Na seqüência, é criada a OS, na forma de uma associação, que assume as atividades da organização antecessora. Durante o seminário, foram relatados dois casos de implantação de OS: o IMPA, na área federal, e a Ascteb, no Estado da Bahia. Trata-se de histórias de sucesso, posto que teria havido aumento da eficiência e da eficácia em ambas as organizações, se comparadas com a situação anterior. Conforme os relatos, tanto o IMPA como a Ascteb funcionam dentro de padrões de flexibilidade e de agilidade muito semelhantes aos observados em organizações privadas, confirmando, portanto, os fundamentos conceituais do modelo. Ambas as organizações aumentaram suas relações com outras organizações, agregando valor aos seus objetivos por meio dessas relações. No caso do IMPA, por exemplo, houve um significativo aumento da visibilidade técnico-científica, por meio das interações com outras organizações e grupos nacionais e internacionais de pesquisa, na área da matemática. A Ascteb, por seu turno, ampliou o número de parcerias com organizações privadas nacionais, tornando tais parcerias uma fonte de receita adicional para a organização.

O acompanhamento e o controle do desempenho dessas organizações são realizados pelo Governo Federal, com relação aos fins e com relação aos meios. No que se refere aos fins (resultados), o processo se dá por intermédio do trabalho realizado pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), como a que existe no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e pelo Conselho de Administração da própria OS. Quanto aos meios, o controle é realizado pelas Cissets dos ministérios supervisores e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). No que se refere à avaliação dos resultados, as metas de desempenho previstas no contrato de gestão passam por um acompanhamento semestral, momento em que são verificados os indicativos de seu cumprimento, enquanto a avaliação propriamente dita se dá anualmente, quando a CAA considera, ou não, as justificativas apresentadas para o não-cumprimento das referidas metas. Nessa oportunidade, é possível revisar as metas e obrigações do contrato de gestão. Foi ressaltada, durante o seminário, a possibilidade de conflito de competências entre a CAA, encarregada do controle dos resultados, e a Cisset e o TCU, que avaliam os meios. Isto porque falta uma definição mais clara a respeito do papel daquela comissão.

Poder-se-ia dizer que há uma aparente contradição nesse processo de avaliação das OS, posto que, em princípio, não seria previsto o

acompanhamento dos meios, já que o modelo pressupõe uma gestão por resultado. No entanto, é importante enfatizar que essa decisão de o governo realizar, com relação às OS, além da avaliação de resultados, a avaliação dos meios, parece ser compatível com as tendências internacionais, no que se refere às relações entre as “organizações de compra” e as organizações de “prestação de serviços públicos”. A esse respeito, Caines (2001) aponta que a Grã-Bretanha vem revendo seus pressupostos de gestão pública baseada em resultados, nas suas relações com as *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organisations (Quango)*. O governo daquele país passou a valorizar, também, o acompanhamento e a avaliação dos meios, isto é, dos processos de gestão dessas organizações, por entender que tão importante quanto os resultados é o governo saber como são administrados os meios para atingir tais resultados. A avaliação dos meios permite uma atuação preventiva, evitando-se retrabalhos e permitindo ajustes durante o processo. O grande desafio, nesse particular, é avaliar os meios sem que o custo da avaliação seja superior aos seus benefícios.

Uma outra instância de acompanhamento do desempenho da OS é o seu Conselho de Administração (CA), no qual têm assento representantes do governo. Segundo Moreira (2001), um CA deve ter como finalidade realizar a governança da organização, responder por ela perante a sociedade e atuar como instância de resolução de conflitos internos. Ainda conforme esse autor, para evitar conflitos relacionados com os objetivos do CA, é necessária uma divisão clara entre o ato de governar, atribuição do Conselho, e o ato de administrar, que cabe à direção executiva da organização. Além dessa clareza quanto à divisão de papéis entre o CA e a direção, são condições importantes para uma atuação eficiente desse conselho:

- a) que a sua composição obedeça a critérios de competência técnica;
- b) que os seus membros possuam uma visão clara quanto à missão, aos objetivos, às metas e estratégias da organização;
- c) que a organização conte com sistemas capazes de fornecer informações gerenciais para a tomada de decisão;
- d) que a organização não fique sujeita a interferências externas, ou seja, é necessário haver um mínimo de continuidade administrativa; e
- e) que o Conselho mantenha rotinas adequadas para seu funcionamento, incluindo o planejamento das suas ações, a clareza nas suas relações com o órgão supervisor, até a manutenção de uma frequência mínima de encontros dos seus membros.

Uma questão que ficou em aberto durante o seminário relaciona-se à ausência de mecanismos que permitam ao governo “escolher” a organização que assumiria determinada atividade em fase de publicização, introduzindo, assim, uma espécie de concorrência no referido processo. Essa opção implicaria a escolha, entre organizações do terceiro setor em

funcionamento, das que seriam “qualificadas” como organizações sociais. Há uma dificuldade para a implementação de uma mudança como essa, porque as organizações do terceiro setor, sejam ou não qualificadas como OS, foram criadas com missões e objetivos específicos, não necessariamente compatíveis com a atividade a ser publicizada. Uma alternativa que poderia minimizar o problema é sugerida por Caines (2001), que propõe uma espécie de programa de fortalecimento de organizações públicas que sejam candidatas em potencial a OS, de forma a prepará-las para a mudança, antes da sua qualificação como organização social. Trata-se, na verdade, de introduzir melhorias no atual processo, posto que a SEGES apoia tecnicamente o processo de publicização, fornecendo mão-de-obra especializada, encarregada de elaborar os planos de gestão necessários à criação das OS.

No entanto, como ressalta Caines (2001), o sucesso do modelo OS depende de uma mudança mais ampla na cultura administrativa do setor público, como um todo, e dos ministérios supervisores das OS, em particular. A experiência da Grã-Bretanha, ressalta a autora, mostra que a criação de OS e agências executivas e a sua gestão mediante contratos requerem o desenvolvimento de novas atitudes e habilidades dos agentes envolvidos no processo de “compra” e de “prestação” dos serviços. Afinal, o objetivo da mudança não se resume na criação de novas estruturas, mas no aumento do desempenho, na qualidade do serviço que é prestado e no uso adequado dos recursos públicos.

Gestão de recursos humanos

O processo de gestão de recursos humanos das OS convive com uma dicotomia: administrar um quadro de pessoal com dois regimes jurídicos, isto é, um grupo formado por funcionários públicos colocados à sua disposição, com ônus para o governo, que compõem um “quadro em extinção”, e um outro grupo de empregados, regidos pela CLT, contratados pela própria OS. Além desses dois quadros, há os trabalhadores temporários, também chamados de autônomos, e os terceirizados, que prestam serviço à OS por intermédio de contratos com firmas prestadoras de serviços. A figura do “quadro em extinção” cria, entre seus componentes, uma situação de baixa motivação, já que o funcionário deixa de contar com uma perspectiva de carreira. Para minimizar esse problema, foi sugerido, durante o seminário, que a cessão dos funcionários passe a ser realizada sem ônus para o serviço público, permitindo, assim, que o interessado assine um contrato de trabalho com a OS. Nesse caso, o valor necessário para cobrir as despesas com salários e encargos dos funcionários cedidos, que passariam a compor a folha de pagamento da OS, seria repassado pelo governo para a referida organização.

Durante o seminário, foi apresentado um caso de gestão de recursos humanos, da Acerp. O quadro de pessoal dessa organização foi reduzido em cerca de 40%, se comparado o ano de 2001 com o de 1997, ano este anterior à criação da OS. No que se refere, especificamente, ao quadro de funções comissionadas, a redução foi mais significativa, passando de 214 funções, em dezembro de 1997, para 55, em setembro de 2001. A remuneração dos empregados celetistas da Acerp é, em média, superior à dos funcionários cedidos, e ela ainda mantém um quadro de funções comissionadas muito semelhante aos que existem em organizações públicas. Este fato foi criticado durante o seminário, já que nada impede que a OS adote, para o seu quadro gerencial, as regras existentes em empresas privadas em geral. Foi comentado, inclusive, que a OS poderia complementar salários, na forma de bônus, por exemplo, inclusive utilizando verba do contrato de gestão.

A Acerp utiliza, nos seus processos de recrutamento e seleção de pessoal, mecanismos ágeis e simplificados, semelhantes aos utilizados por empresas privadas, como o banco de currículos, para formação de cadastro de reserva, e entrevistas. Ela vem desenvolvendo um Programa de Capacitação e Desenvolvimento de Competências para seus servidores. Isso revela uma preocupação em modernizar a gestão de recursos humanos, especialmente porque, conforme Guimarães (2000), um dos princípios fundamentais da gestão de competências é a busca de consistência e de coerência entre a estratégia organizacional e as estratégias e práticas de recursos humanos.

Gestão de recursos financeiros

A exemplo do que ocorre com as demais organizações que dependem de recursos orçamentários do governo, as OS convivem com um processo marcado pela irregularidade no fluxo orçamentário-financeiro e pela diminuição da participação governamental no tamanho do seu orçamento. Esse fato certamente é um obstáculo não só para o Governo Federal alterar a atual prática de cessão de funcionários públicos para as OS, como para aumentar o número de adesões ao modelo. No caso da cessão de pessoal, seria temeroso a OS trocar a atual garantia da remuneração do pessoal por parte do governo na forma de pagamento direto dos salários e encargos dos funcionários, por um sistema no qual o funcionário seria colocado à disposição sem ônus para o órgão de origem, para que possa manter o vínculo da CLT com a OS. A irregularidade na transferência de recursos poderia dificultar, ou até mesmo inviabilizar, o pagamento da folha.

Portanto, a gestão financeira dessas organizações requer competência e criatividade. Competência na forma de produtos e serviços de qualidade, que permitam a ampliação da receita própria, e criatividade

para administrar, de forma adequada, as finanças. Esses dois fatores seriam responsáveis pelo que Moraes (2001) chamou de sustentabilidade financeira de uma OS. Essa sustentabilidade estaria alicerçada em processos de gestão consistentes e transparentes e em uma projeção externa capaz de criar uma imagem de confiança da organização nos seus *stakeholders*, fornecedores e clientes.

Nesse sentido, dada a competência para produzir com qualidade, houve consenso entre apresentadores e debatedores presentes ao seminário de que a OS procure:

- a) identificar, com clareza, os segmentos e as oportunidades de mercado a serem atendidos com seus produtos e serviços; e
- b) utilizar metodologias e técnicas de planejamento, acompanhamento e controle, capazes de não só realizar a gestão financeira de forma adequada, mas, também, permitir a interface entre os processos de gestão financeira e os demais processos de gestão da organização.

Nessa linha, o depoimento do representante da ABTLuz foi bastante positivo quanto às vantagens do modelo OS. Este seria mais flexível do que o modelo antecessor, exigindo maior responsabilidade administrativa, transparência e ênfase nos resultados, contribuindo para a agilidade da gestão tanto nas decisões de investimento quanto no suprimento de insumos para a manutenção da atividade-fim da organização. A ABTLuz está buscando ampliar suas receitas próprias e vem implantando sistemas de gestão financeira semelhantes aos utilizados em empresas privadas, visando ao controle da execução financeira por atividades, processos, objetivos e programas.

Gestão de recursos materiais

A gestão de recursos materiais engloba duas atividades: gestão do patrimônio público e processo de compras. Quanto à gestão do patrimônio público, cabe salientar o depoimento da Acerp, que parece servir de referência para as demais OS, quanto à fragilidade do controle dos bens públicos cedidos àquela organização. Segundo a Acerp, o patrimônio da organização antecessora foi cedido sem que houvesse um balanço patrimonial criterioso. Há problemas com descrições e localização dos bens, fato que diminui a credibilidade do processo.

No que se refere ao processo de compras, as discussões levadas a efeito durante o seminário permitem uma leitura mais positiva, em comparação com o controle patrimonial. A ABTLuz, por exemplo, procura relacionar-se com seus fornecedores como parceiros, e não como concorrentes. As compras são aprovadas por dois diretores da organização, como forma de garantir a transparência do processo. Após a licitação, a ABTLuz pode realizar negociações com os fornecedores, alterar itens etc., visando garantir melhor qualidade e diminuir custos.

Adicionalmente, uma representante da Secretaria de Logística e de Tecnologia de Informação realizou uma apresentação sobre o tema “compras e contratação”, com ênfase para as inovações em curso no estatuto a que se refere a lei nº 8.666/93. Conforme apresentado, a nova lei conterà disposições detalhadas, precisas e didáticas, em especial no que se refere à dicotomia qualidade x preço; proporá a substituição da publicação dos editais e avisos de compras na imprensa, incluindo o DOU, pela publicação na *Internet*; permitirá a contratação conjunta e a delegação da contratação etc. Foi destacada, também, a necessidade de manter e aperfeiçoar os regulamentos próprios das OS, introduzindo os procedimentos de consulta e pregão, visando facilitar a gestão das compras destas organizações.

Conclusões

De modo geral, pode-se inferir, com base no seminário, que o modelo OS vem correspondendo às expectativas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, no sentido de implementar um novo modelo de gestão do setor público, envolvendo formas flexíveis de gestão, horizontalização das estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. As organizações presentes ao seminário mostraram-se, em geral, satisfeitas com a autonomia e com a liberdade que possuem, fatores essenciais para a flexibilidade administrativa.

O principal mérito do seminário foi reunir experiências de um grupo de pessoas envolvidas e comprometidas com um processo de mudança de gestão, que necessita ser constantemente avaliado e melhorado. No entanto, é importante enumerar algumas limitações dessa avaliação, fato que não retira o seu mérito. A primeira limitação refere-se à amostra das organizações, isto é, apenas três das cinco OS existentes compareceram com depoimentos, representando 60% de um universo, por si só, considerado pequeno. A segunda é que a avaliação limitou-se a depoimentos de gestores e técnicos, os quais não necessariamente representam os pontos de vista das organizações como um todo. Faltou, por exemplo, a percepção dos empregados e de agentes externos das OS, como fornecedores, clientes etc. Portanto, as conclusões do seminário podem não refletir o real desempenho do modelo OS.

Feitas essas ressalvas, pode-se dizer que os relatos de sucesso das OS existentes constituem oportunidade e ponto forte a ser utilizado pelo governo para acelerar a implementação do modelo. Entre os desafios a serem vencidos e sugestões de aperfeiçoamento do modelo OS, podem ser enumerados os seguintes:

a) necessidade de se chegar a um consenso sobre o conceito de OS que está sendo utilizado, incluindo sua natureza jurídica e a natureza

das suas relações com o Estado. É preciso, por exemplo, enfatizar o caráter privado, porém híbrido das OS, e a relação de parceria mantida com o Estado. Além disso, é importante, também, procurar minimizar as confusões entre os termos público e privado, presentes nas organizações do terceiro setor, em geral, e nas OS, em particular;

b) definição mais precisa e operacional do que é “serviço de relevância pública”, com o cuidado de não engessar o administrador público com um conceito que limite a sua atuação;

c) revisão dos princípios do Programa de Publicização, enfatizando o seu caráter de fomento e evitando a idéia de estatização do terceiro setor, ou de privatização de atividades públicas;

d) análise das lacunas, falhas e aperfeiçoamento do contrato de gestão, visando evitar dúvidas em sua interpretação;

e) implementação de ações que visem minimizar práticas e comportamentos administrativos incompatíveis com o modelo, por exemplo, de gestores governamentais que consideram as OS como se fossem órgãos públicos. É necessário popularizar o conceito de OS e deixar claro o seu *locus* no terceiro setor;

f) elaboração e implementação de um conjunto de ações, visando mostrar às pessoas envolvidas em organizações ainda não publicizadas, como escolas, museus e outras, de que o modelo representa um avanço e pode ser vantajoso para as partes envolvidas. Uma das alternativas para isso poderia ser, por exemplo, um programa de reforço organizacional, antes de uma organização pública tornar-se OS;

g) realização de diagnósticos visando identificar, de forma separada, os problemas estruturais e os problemas de gestão do modelo, de modo a permitir um tratamento diferenciado de soluções;

h) regularização do fluxo de transferência, para as OS, do dinheiro previsto em contrato de gestão, de modo a permitir um mínimo de estabilidade a essas organizações e tornar o modelo mais confiável. Isso certamente ocasionaria, também, um aumento no número de adesões; e

i) fazer a distinção entre as “entidades de fins comunitários” e as “entidades de favorecimento mútuo”, não permitindo que casos esporádicos de insucesso retirem a credibilidade do processo.

Muitas das ações anteriormente indicadas demandam tempo, no entanto, as mesmas não necessitam ser implementadas de forma simultânea. O primeiro passo foi dado com o seminário, sendo necessário continuar o processo de aperfeiçoamento do modelo OS, com o envolvimento de todos os atores interessados, ou seja, gestores e técnicos da SEGES, dos ministérios supervisores, membros de CAs, diretores e técnicos de OS. O importante é ter em mente, como sugere Caines (2001), que nenhum modelo ou ferramenta de gestão substitui pessoas de alta qualificação e desempenho.

- ¹ As Organizações Sociais (OS) previstas no Programa de Reforma do Aparelho do Estado brasileiro constituem-se em organizações híbridas, nos termos descritos por Ferlie *et al.* (1996).
- ² “Organização de Compra” conceitua um tipo de organização pública que tem por função realizar a “compra” de serviços públicos, geralmente mediante contratos de gestão firmados com outras organizações, públicas ou não. Nesse caso, caberia à organização compradora o estabelecimento dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados e a avaliação final, mediante o uso de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

Referências bibliográficas

- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, 1995.
- CAINES, K. Consultancy on organizações sociais (social organisations). In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- DRUCKER, P. F. *A sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1997.
- FAVRE, E. Gestão orçamentária e financeira da ABTLus. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. *The new public management in action*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- GARCIA, E. Estrutura de supervisão das OS. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- GUIMARÃES, T. A. A nova Administração Pública e a abordagem da competência. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 34(3), p. 125-140, maio/jun, 2000.
- MODESTO, P. A publicização e o tratamento da problemática dela decorrente. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MORAES, F. Sustentabilidade financeira das OS. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MOREIRA, D. O Conselho de Administração. In: CONGRESSO O MODELO OS – LIÇÕES E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. Brasília: SEGES/ENAP, 2001.
- MOTTA, P.R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- PRAHALAD, C.K.; HAMEL, Gary. The core competence of the corporation. In: *Business Review*, p. 79-91, maio-jun, 1990.
- ROSSEAU, D.M. Organisational behavior in the new organisational era. In: *Annual Review of Psychology*, v. 48, p. 515-546, 1997.

SILVA, E. R. F. *Regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações no Brasil: Uma análise dos modelos de gestão de agências reguladoras*. Tese de Mestrado em Administração. Brasília: UnB, Departamento de Administração, 2000.

RSP

O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria

Tomás de Aquino Guimarães

As Organizações Sociais (OS) são organizações sem fins lucrativos, “qualificadas” para absorver atividades executadas por organizações públicas, nos termos e condições estabelecidas em contratos de gestão firmados entre organizações e o governo. Este artigo relata os principais resultados do seminário “O modelo OS: lições e oportunidades de melhorias”, realizado em outubro de 2001, do qual participaram gestores e técnicos da Secretaria de Gestão (SEGES), de OS, de órgãos supervisores dessas organizações, de órgãos intervenientes, e especialistas em gestão pública. Com relação às OS analisadas, pode-se perceber que: a) há controvérsias e ambigüidades quanto à sua natureza jurídica e quanto ao processo de avaliação dessas organizações; b) a gestão de recursos humanos é afetada pela existência de grupos submetidos a distintos regimes de trabalho, isto é, Estatuto dos Funcionários Públicos e Consolidação das Leis do Trabalho; c) a gestão de recursos financeiros é marcada pela irregularidade no fluxo dos referidos recursos; e d) o controle dos bens públicos ocorre de forma frágil e o processo de compra está sendo realizado sem problemas. Com base nessas considerações, o documento propõe algumas sugestões de aperfeiçoamento do modelo OS.

El modelo Organizaciones Sociales: Lecciones y oportunidades de mejoría

Tomás de Aquino Guimarães

Las Organizaciones Sociales (OS) son organizaciones sin fines lucrativos, “cualificadas” para abarcar actividades hechas por organizaciones públicas, según los términos y condiciones establecidas en contratos de gestión firmados entre organizaciones y el gobierno. Este artículo muestra los principales resultados del seminario “El modelo OS: lecciones y oportunidades de mejorías”, realizado el octubre de 2001, en el que estuvieron gestores y técnicos de la Secretaría de Gestión (SEGES), de OS, de órganos supervisores de esas organizaciones, de órganos que intervienen, y especialistas en gestión pública. Con relación a las OS analizadas, se puede decir que: a) hay controversias y ambigüidades en cuanto su naturaleza jurídica y en cuanto el proceso de evaluación de esas organizaciones; b) la existencia de grupos sometidos a distinguidos regímenes de trabajo, es decir, Estatuto de Funcionarios y Consolidación de las leyes del Trabajo afecta la gestión de recursos humanos; la gestión de recursos financieros es marcada por la irregularidad en el flujo de los referidos recursos; y d) el control de los bienes públicos ocurre de manera débil y el proceso de compra se realiza sin problemas. Basado en ello, el documento propone algunas sugerencias de mejoría del modelo OS.

Haydée Ochoa
Henríquez es
doctora en
Estudios del
Desarrollo,
investigadora
del Centro de
Estudios de la
Empresa de la
Facultad de
Ciencias
Económicas y
Sociales de la
Universidad del
Zulia
(Venezuela) y
directora de la
*Revista
Venezolana de
Gerencia.*

Contato:
haydeeochoa@iamnet.com

The Social Organisation model: lessons and improvement opportunities

Tomás de Aquino Guimarães

Social Organisations (SO) are non-profit organisations “qualified” to undertake government activities, under contractual obligations stated on management agreements amongst those and the government. This paper describes the main results of the meeting “The SO model: lessons and improvement opportunities”, occurred in October 2001, with the assistance of the Brazilian Management Secretariat (SEGES). Managers and technicians from Seges, from social organizations and their respective supervisor departments, from intervenient departments and public management experts attended the meeting. In relation to the social organizations analyzed, it is possible to show: a) there are controversies and

ambiguities about their legal nature and their evaluation process; b) the human resource management practices are affected by the existence of groups submitted to distinct work regimes: Civil Service Statute and General Work Statute; c) financial management is affected by a non regular flow of financial resources; d) the control over government goods is fragile and the acquisition process has been undertaken in a positive way. Taking these comments into account, some suggestions to the SO model improvement are suggested.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, administração pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

Conheça a série *Cadernos ENAP*

Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

Cadernos ENAP nº 21

Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes

Donald Hall para o Canadian Centre for Management Development

Pesquisa comparada realizada por iniciativa do Canadian Centre for Management Development que reúne nove instituições em diferentes países, incluindo a ENAP, direcionadas ao desenvolvimento gerencial no setor público. A versão desta pesquisa oferece a possibilidade de ampliar o debate em torno das necessidades de apoiar o desenvolvimento de gerentes e dirigentes públicos.

Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.



Conheça a série

Texto para discussão

Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, administração pública e gestão governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.



Texto para discussão nº 47
maio/2002

Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4º RCC

Pesquisa ENAP

Este artigo apresenta três exemplos de mudanças que estão ocorrendo na gestão de suprimentos no âmbito da administração pública a partir dos casos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), do Grupo Hospitalar Conceição (GHC) e do 4º Regimento de Carros de Combate (4º RCC). As iniciativas – implantadas foram premiadas em diferentes edições do Concurso de Inovações na – Gestão Pública Federal – Prêmio Helio Beltrão, entre 1996 e 1999.

Para adquirir o Texto para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.

Cadernos ENAP *Números publicados*

- 21** *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*
Donald Hall para o Canadian
Centre for Management Development — 2002
- 20** *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19** *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — 2000
- 18** *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17** *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16** *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento
Econômico — 1998
- 15** *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14** *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13** *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Huseman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12** *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11** *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10** *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9** *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8** *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997

- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 Planejamento e orçamento
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

Texto para discussão *Números publicados*

- 47** *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46** *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45** *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44** *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43** *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*

Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini
& Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na
reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os
poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na
Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço
público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da
função pública a uma nova racionalidade da ação
coletiva, uma difícil transição*
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Ano 54 - 2003

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12

13 14 15 16 17 18 20 21

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Preço unitário: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

