

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

A estratégia de Lisboa e as suas implicações para a reforma institucional da União Europeia

Maria João Rodrigues

Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa

Carlos Frederico Alverga

Balanced Scorecard (BSC) – uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação

*Edla M. B. Lima,
Maristela J. da Silva,
Marlene Araújo e
Cintia P. da Cunha*

Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas

Iris Geva-May

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Celio Yassuyu Fujiwara

Diretor de Gestão Interna

Augusto Akira Chiba

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Formação Profissional

Sandra Hollanda

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública –
v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.3 (Jul-Set/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

Conselho editorial: Helena Kerr do Amaral; Celio Yassuyu Fujiwara; Augusto Akira Chiba; Margaret Baroni; Sandra Hollanda; 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:* Emília Moreira Torres e Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Danae Carmen Saldanha de Oliveira.

© ENAP, 2003

Tiragem: 1.000 exemplares

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

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

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

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set2003

A estratégia de Lisboa e as suas implicações para a reforma institucional da União Europeia <i>Maria João Rodrigues</i>	7
Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa <i>Carlos Frederico Alverga</i>	29
<i>Balanced Scorecard (BSC)</i> – uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação <i>Edla M. B. Lima, Maristela J. da Silva, Marlene Araújo e Cintia P. da Cunha</i>	47
Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas <i>Iris Geva-May</i>	65
<i>Resenha</i> Observatório das reformas <i>Vinícius de Carvalho Araújo</i>	85

A estratégia de Lisboa e as suas implicações para a reforma institucional da União Europeia

Maria João Rodrigues

O ponto de partida de uma estratégia europeia

O problema de partida que presidiu à preparação da Cimeira de Lisboa (março, 2000) foi o seguinte: será possível actualizar a estratégia Europeia de desenvolvimento para responder, à luz dos valores europeus, aos novos desafios decorrentes da globalização, da mudança tecnológica e do envelhecimento das populações? Um novo paradigma está a emergir em que o conhecimento e a inovação são as principais fontes de riqueza, mas também de diferença das nações, das empresas e das pessoas. A Europa está a perder terreno em relação aos EUA, mas tal não significa que os tenhamos que imitar.

Tratava-se de definir a via europeia de transição para essa economia baseada na inovação e no conhecimento, com marcas distintivas, que vão da salvaguarda da coesão social e da diversidade cultural às próprias escolhas tecnológicas. Criar uma nova plataforma competitiva é fundamental para sustentar o modelo social europeu, que terá também de ser renovado.

A resposta a essa questão exige inovações institucionais, se quisermos tirar partido do potencial deste novo paradigma, evitando, no entanto, riscos de fractura social. Inovação, por exemplo, das normas que regulam o comércio e a concorrência internacionais, os modelos sociais ou os sistemas de educação. Além disso, a inovação institucional em cada um dos Estados-Membros da União Europeia tem de internalizar o nível de integração atingido através do mercado interno e da moeda única. Isso implica certo nível de coordenação europeia, para levar a cabo reformas

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Maria João Rodrigues é professora catedrática no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) em Lisboa, Portugal, e conselheira da Comissão Europeia para as Políticas Económicas Sociais.

Contacto:
mariajrodrigues@iscte.pt

institucionais, no respeito pelas especificidades nacionais. É necessário um sistema de governação que permita aos seus vários níveis (europeu, nacional e local) interagir.

A resposta à questão de partida exigiu uma vasta empreitada intelectual e política para a revisão da agenda política europeia e dos principais documentos de política comunitária à luz dos últimos desenvolvimentos das ciências sociais (Presidência da União Europeia, 5256/00, 2000). Foram envolvidos nessa tarefa reputados intelectuais europeus com vasta experiência nessas áreas (Presidência da União Europeia, 1999 A e B, Rodrigues, 2002). Tratava-se de identificar quais inovações institucionais podiam alterar o modo de regulação das sociedades europeias e abri-lhes nova trajectória de desenvolvimento em direcção à economia baseada no conhecimento.

Mas era preciso tornar as ideias força em decisão e acção política. Todo o desenrolar da Presidência foi arquitectado nesse sentido, tirando partido de dois conselhos europeus, 14 conselhos de ministros, sete conferências ministeriais, várias sessões no Parlamento Europeu e um fórum de alto nível, que reuniu os principais actores em nível europeu e nacional.

Estando em causa a definição de estratégia global, havia que dar o papel central ao próprio Conselho Europeu – em sinergia com as iniciativas da Comissão Europeia. A reunião do Conselho Europeu deveria ser extraordinária, concentrada apenas nesse objectivo. Deveria ter lugar suficientemente cedo para enquadrar os conselhos de ministros que lhe sucederam, mas suficientemente tarde para permitir a vasta acção de persuasão necessária para atingir um acordo. Essa acção assentou-se num conjunto de apostas ambiciosas que a Presidência assumiu o risco de propor formalmente e que se traduziu em contactos múltiplos realizados em todas as instâncias comunitárias e junto dos próprios governos, culminando com a visita do primeiro-ministro a todas as capitais da União Europeia. Um debate público permitiu também colher contributos muito diversos da sociedade civil, de todos os governos e de todas as instituições comunitárias.

As decisões da Cimeira de Lisboa ajudaram a dar a forma final ao elevado nível de consenso e mobilização criado, entretanto, fixando objectivos, calendários e métodos mais precisos, definindo mandatos para todos os conselhos de ministros envolvidos. Foi essa mola propulsora que permitiu apresentar, já no último Conselho Europeu da Feira, em junho de 2000, um conjunto de resultados concretos que começaram a ser transpostos para o nível nacional e a ser desenvolvidos ao longo das presidências seguintes.

A estratégia de Lisboa

O Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de março de 2000, definiu um novo objectivo estratégico e uma estratégia global. Citando as suas Conclusões (Conselho da União Europeia, 2000-A):

“A União atribuiu-se hoje *um novo objectivo estratégico* para a próxima década: tornar-se no espaço económico mais dinâmico e competitivo do mundo, baseado no conhecimento, e capaz de garantir um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e com maior coesão social. A consecução desse objectivo pressupõe uma *estratégia global* que visa:

- preparar a transição para uma economia e uma sociedade baseadas no conhecimento, através da aplicação de melhores políticas no domínio da sociedade da informação e da I&D, bem como da aceleração do processo de reforma estrutural para fomentar a competitividade e a inovação e da conclusão do mercado interno;
- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social;
- sustentar as boas perspectivas económicas e as favoráveis previsões de crescimento, aplicando uma adequada combinação de políticas macroeconómicas.

Essa citação é importante para clarificar que, ao contrário do que algumas vulgarizações levariam a crer, o objectivo estratégico definido em Lisboa não visa criar ‘a economia mais competitiva’, mas sim atingir uma combinação específica de elevada competitividade com outras características. Seria essa a especificidade da via europeia.

A estratégia de Lisboa definiu as seguintes orientações políticas:

- uma política para a sociedade da informação centrada na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, com aplicações concretas na educação, nos serviços públicos, no comércio electrónico, na saúde, na gestão das cidades; um novo impulso para desenvolver as tecnologias de informação nas empresas, nomeadamente o comércio electrónico e os instrumentos de gestão do conhecimento; uma ambição de desdobramento das redes avançadas de telecomunicações e de democratização do acesso à internet, por um lado, e de produção de conteúdos que valorizem o património cultural e científico europeu, por outro;

- uma política de I&D na qual o actual programa comunitário e as políticas nacionais convergem num espaço europeu de investigação por meio da colocação em rede dos programas e das instituições de I&D.

Uma forte prioridade para as políticas de inovação e a criação de uma patente comunitária;

- uma política de empresa que vai para além do actual programa comunitário, combinado-o com uma coordenação das políticas nacionais, com vista à criação de melhores condições envolventes para a iniciativa empresarial – nomeadamente a simplificação administrativa, o acesso ao capital de risco ou a formação de gestores;

- reformas económicas centradas na criação de potencial de crescimento e de inovação, que dinamizam os mercados de capitais para apoiarem os investimentos de futuro, completando o mercado interno europeu através da liberalização de sectores de base, com respeito do serviço público próprio do modelo europeu;

- políticas macroeconómicas que, para além de manterem a já adquirida estabilidade macroeconómica, estimulem o crescimento, o emprego e a mudança estrutural, utilizando a política orçamental e fiscal para conferir maior prioridade ao investimento em educação, formação, investigação e inovação;

- uma renovação do modelo social europeu, tendo, por linhas de força, maior investimento nas pessoas e a activação das políticas sociais, a par de combate reforçado às novas e velhas formas de exclusão social;

- a introdução de novas prioridades para as políticas educativas nacionais: tornar as escolas em centros abertos para a educação e a formação ao longo da vida, apoiando os diferentes grupos da população, utilizando a internet e produtos multimédia; introduzir novas competências de base e estabelecer um diploma europeu para combater a iliteracia informática;

- a intensificação das políticas activas de emprego com três focos fundamentais: generalizar a formação ao longo da vida; expandir o emprego nos serviços, em particular nos serviços de apoio à família, como grande fonte de criação de empregos, de melhoria da qualidade de vida e da igualdade de oportunidades entre mulheres e homens; elevar as taxas de emprego na Europa como factor chave para a consolidação financeira dos sistemas de protecção social;

- a organização de um processo de cooperação entre Estados-Membros para a modernização da protecção social, visando fazer face a problemas comuns, como sustentar os sistemas de pensões face ao envelhecimento da população;

- a preparação de planos nacionais de combate à exclusão social nas suas várias dimensões (incluindo a educação, a saúde e a habitação), respondendo a grupos alvo específicos a cada situação nacional;

- a valorização do diálogo social na gestão da mudança e a organização de formas várias de parceria com a sociedade civil, incluindo a difusão de boas práticas das empresas com maior responsabilidade social.

Estratégia e governação

A concretização efectiva de uma estratégia requer um motor político: um centro de governação em nível europeu com capacidade para coordenar as várias políticas e para as adaptar a cada contexto nacional. As decisões de Lisboa reforçaram esse centro de governação de três formas:

- em primeiro lugar, conferindo ao Conselho Europeu um maior papel de coordenador das várias formações do Conselho de Ministros, que passará a dedicar a sua reunião de primavera à monitoragem dessa estratégia;
- em segundo lugar, as grandes orientações de política económica passarão a melhorar a sinergia entre políticas macroeconómicas, estruturais e de emprego;
- em terceiro lugar, com vista a complementar os instrumentos legislativos, a União adoptou um método aberto para a coordenação entre Estados-Membros, que começou já a ser aplicado a diferentes políticas, intensificando a tradução das prioridades europeias para as políticas nacionais.

O método aberto de coordenação foi elaborado após uma reflexão sobre governação destinada a definir métodos para desenvolver a dimensão europeia. Essa elaboração pode resumir-se da seguinte forma.

A construção política da Europa é uma experiência única. O seu sucesso tem dependido da habilidade de combinar coerência com respeito pela diversidade e eficácia com legitimidade democrática. Isso implica utilizar métodos políticos diferentes consoante as políticas e os vários processos institucionais. Por boas razões, vários métodos têm sido concebidos e situam-se entre a integração pura e a cooperação leal. Assim, temos:

- a política monetária é uma política única no seio da zona Euro;
- a construção do mercado interno europeu é baseada numa lógica de harmonização e em políticas únicas de concorrência e de comércio externo;
- as políticas orçamentais nacionais são coordenadas em nível europeu com base em critérios e regras estritamente predefinidos.

No entanto, há certas políticas mais vocacionadas para a criação de novas competências e capacidades para responder às mudanças estruturais. Envolvem uma aprendizagem mais rápida e a descoberta de soluções apropriadas. Essas políticas resultaram na formulação de linhas directrizes estratégicas em nível europeu, com vista a fazer face à mudança estrutural, que são também mais abertas à diversidade nacional.

Na realidade, a principal fonte de inspiração do método aberto de coordenação foi o processo do Luxemburgo para a estratégia europeia

do emprego. Esse método foi criado para suplantar uma importante dificuldade política identificada na preparação do Conselho Europeu do Luxemburgo sobre o emprego, em 1997, na medida em que não era possível adoptar uma meta comum para a redução do desemprego, como contrapartida das metas comuns para a redução da inflação, do déficite e da dívida. No entanto, sob a pressão política dessa Cimeira, foi possível adoptar linhas directrizes qualitativas comuns, efectuando algumas escolhas políticas para reformar os mercados de trabalho europeus. Depois disso, foi organizado um processo no qual os Estados-Membros se emulam uns aos outros na sua aplicação, estimulando a troca de boas práticas e definindo metas específicas, tendo em conta as características nacionais. A Comissão Europeia apresenta a proposta de linhas directrizes europeias, organiza o seu acompanhamento e pode fazer recomendações aos Estados-Membros. Não obstante algumas dificuldades, os resultados obtidos têm sido estimulantes e encorajadores, e o impacte dos actuais planos nacionais de emprego adoptados por todos os Estados-Membros são disso prova.

O método aberto de coordenação

Três anos volvidos, a definição do método aberto de coordenação foi expressamente concebida durante a preparação do Conselho Europeu de Lisboa, a fim de desenvolver a dimensão europeia em novas áreas políticas, nomeadamente a sociedade da informação, a investigação, a inovação, a política de empresa, a educação e o combate à exclusão social. Depois de profundas discussões levadas a cabo pela Presidência com os governos, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e os parceiros sociais, esta Cimeira adoptou formalmente esse método nos termos seguintes (Conclusões da Presidência, 2000).

Aplicação de um novo método aberto de coordenação

“A consecução do objectivo estratégico será facilitada pela aplicação de um novo método aberto de coordenação conduzindo à divulgação de melhores práticas e favorecendo uma maior convergência no que respeita aos principais objectivos da UE. Esse método, que foi delineado para ajudar os Estados-Membros a desenvolverem progressivamente as suas próprias políticas, implica:

- que sejam definidas, para a União, orientações combinadas com calendários específicos para a consecução dos objectivos nelas fixados a curto, médio e longo prazo;

- que sejam estabelecidos, sempre que necessário, indicadores quantitativos e qualitativos e *benchmarks* entre os melhores do mundo, adequados às necessidades dos diferentes Estados-Membros e sectores como um método de comparação das melhores práticas;

- que essas orientações europeias sejam traduzidas em políticas nacionais e regionais, por via da definição de metas específicas e da adopção de medidas, tendo em conta as diferenças nacionais e regionais;

- que se proceda periodicamente à monitorização, à avaliação e à análise pelos homólogos, organizadas como um processo de aprendizagem recíproca.

Será aplicada uma abordagem plenamente descentralizada consentânea com o princípio da subsidiariedade, em que a União, os Estados-Membros, as instâncias regionais e locais, bem como os parceiros sociais e a sociedade civil, estarão activamente associados, mediante o recurso a formas variáveis de parceria. A Comissão Europeia, através de um trabalho em rede com os diversos fornecedores e utilizadores, designadamente os parceiros sociais, as empresas e as ONGs, elaborará um método de *benchmarking* das melhores práticas de gestão da mudança.

Uma última questão merece ser abordada. Como poderia a aplicação do método aberto de coordenação ser coordenada nas diferentes áreas políticas? Segundo as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa, no seu parágrafo 36º:

“Estas melhorias serão potenciadas pelo propósito de o Conselho Europeu assumir um significativo papel de orientação e coordenação com vista a assegurar a coerência global e a monitorização efectiva da progressão para o novo objectivo estratégico. Assim, o Conselho Europeu realizará anualmente, na primavera, uma sessão dedicada às questões económicas e sociais. Consequentemente, deverão organizar-se os trabalhos tanto a montante como a jusante de tal sessão. O Conselho Europeu convida a Comissão a elaborar anualmente um relatório de síntese sobre os progressos efectuados, com base em indicadores estruturais a serem acordados, referentes ao emprego, à inovação, à reforma económica e à coesão social”.

Assim, o Conselho Europeu deveria conduzir e monitorar os resultados alcançados pelo método aberto de coordenação nas diferentes áreas, com base em iniciativas regulares da Comissão Europeia. Isso requer duas capacidades distintas por parte dos membros do Conselho Europeu:

- definir as orientações gerais para as diferentes áreas políticas, a fim de organizar o trabalho das diferentes formações do Conselho, a montante e a jusante;

- assegurar a sua aplicação em nível europeu e nacional.

No seguimento das Conclusões da Cimeira de Lisboa, esse método está agora a ser aplicado a diferentes áreas políticas:

- na sociedade da informação, o Plano de Acção eEurope apresenta prioridades claras, boas práticas, indicadores e responsabilidades em nível europeu e nacional;
- na política de empresa, um exercício de *benchmarking* baseado em indicadores comuns está a ser aplicado, envolvendo as políticas nacionais;
- no processo de Cardiff para as reformas económicas, estão a ser identificados indicadores estruturais com vista a reforçar as prioridades definidas para sustentar os relatórios nacionais;
- na política de educação, para além da definição de objectivos e indicadores comuns, está a ter lugar um debate com vista à aplicação de prioridades comuns e boas práticas, utilizando relatórios nacionais;
- na política de investigação, está-se a progredir no sentido do mapeamento das redes de I&D e da melhoria da coordenação, assim como na organização de um exercício de *benchmarking* com base em indicadores comuns;
- na inclusão social, estão a ser identificados prioridades e indicadores, depois de terem sido adoptados objectivos comuns, com vista à preparação de planos nacionais.

Conforme solicitado pelas Conclusões da Cimeira de Lisboa, foi adoptada pelo Conselho Europeu de Nice uma bateria de 35 indicadores comuns, que cobre as áreas de emprego, reformas económicas, inovação e coesão social e que é parte integrante do Relatório de Síntese apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu da Primavera. A União Europeia pode, doravante, fazer o acompanhamento não só da convergência nominal, mas também da convergência real.

O método aberto de coordenação foi já sujeito a numerosos debates em nível político, tendo também suscitado os primeiros contributos por parte de investigadores em ciências sociais. Este debate emergente levante a contribuir com alguma elaboração e clarificação *ex post*. Estes comentários têm também em conta desenvolvimentos teóricos recentes.

Alguns comentários gerais impõem-se a fim de clarificar o método em si (Presidência da União Europeia, 9088/00, 2000):

- o objectivo do método aberto de coordenação não é definir um *ranking* geral dos Estados-Membros em cada política, mas sim organizar um processo de aprendizagem em nível europeu, com vista a estimular a troca e a emulação de boas práticas e a auxiliar os Estados-Membros a melhorar as suas políticas nacionais;
- o método aberto de coordenação utiliza o *benchmarking* como técnica, mas vai para além do simples exercício de *benchmarking*. Cria uma dimensão europeia e opera escolhas políticas por meio da definição

de linhas directrizes europeias, e encoraja a gestão por objectivos por meio da adaptação dessas linhas directrizes europeias à diversidade nacional;

- o método aberto de coordenação é uma forma concreta de desenvolver a governação moderna, utilizando o princípio da subsidiaridade;

- o método aberto de coordenação pode promover a convergência em relação ao interesse comum e a prioridades comuns acordadas, no respeito pelas diversidades nacionais e regionais. Trata-se de um método inclusivo para aprofundar a construção europeia;

- o método aberto de coordenação deve ser combinado com os outros métodos existentes, dependendo do problema a tratar. Estes métodos vão da harmonização à cooperação. O método aberto de coordenação ocupa ele próprio uma posição intermédia nesta escala de diferentes métodos. Vai para além da cooperação intergovernamental e constitui instrumento de integração a juntar a um conjunto mais geral de instrumentos;

- a Comissão Europeia pode representar um papel crucial enquanto catalisador nos diferentes estádios do método aberto de coordenação, nomeadamente por meio: da apresentação de propostas para linhas directrizes europeias, da organização de trocas de boas práticas, da apresentação de propostas de indicadores, do apoio à monitoragem e à revisão pelos pares;

- o método aberto de coordenação pode igualmente tornar-se um importante instrumento para melhorar a transparência e a participação democrática.

O método aberto de coordenação é chamado “aberto” por várias razões:

- porque as linhas directrizes europeias e a sua prioridade relativa podem ser adaptadas ao nível nacional;

- porque as boas práticas deveriam ser avaliadas e adaptadas no seu contexto nacional;

- porque existe uma distinção clara entre indicadores de referência a adoptar em nível europeu e metas concretas a adoptar pelos Estado-Membro para cada indicador, tendo em conta o seu ponto de partida. Por exemplo, os indicadores comuns podem ser a *ratio* entre investimento em I&D e o PIB, ou a participação feminina, mas o objectivo deverá ser diferente para cada Estado-Membro. Isso significa que a monitoragem e a avaliação devem-se basear nos progressos alcançados ou nos resultados relativos;

- porque a monitoragem e a avaliação devem ter em conta o contexto nacional numa abordagem sistémica;

- finalmente, porque o desenvolvimento desse método nos seus diferentes estádios deve estar aberto à participação dos vários actores da sociedade civil. A parceria é um instrumento da governação moderna.

Balço da aplicação da estratégia de Lisboa

Num balanço geral da aplicação da estratégia de Lisboa, ressaltam-se algumas tendências:

- a estratégia de Lisboa tem sido uma referência central no desenvolvimento e na renovação das políticas económicas e sociais da UE;
- a Comissão Europeia incorporou sistematicamente essa estratégia no seu programa de trabalho e apresentou uma longa lista de propostas em sintonia com a agenda política e as linhas directrizes definidas em Lisboa;
- o método aberto de coordenação, proposto por essa estratégia, está a ser estendido às políticas para a sociedade da informação, investigação, inovação, educação, exclusão social e protecção social;
- o Conselho, nas suas várias formações, tem vindo a aplicar essa agenda, com base nas propostas acima referidas;
- uma parte das linhas directrizes definidas em nível europeu está actualmente a ser adaptada pelos Estados-Membros ao nível nacional, embora a ligação com o nível europeu não seja sempre explicitada.

Impõe-se uma referência especial aos progressos mais relevantes, que apresentamos a seguir:

- O Plano eEurope para a sociedade da informação alcançou um nível considerável de aplicação em nível europeu e nacional. Já foi lançada a nova edição desse plano para 2003-2005.
- Estão em curso as linhas directrizes e instrumentos para a construção do Espaço Europeu de Investigação com o 6º Programa-Quadro de investigação e desenvolvimento para 2002-2006.
- Foram apresentados pela Comissão Europeia desenvolvimentos mais ambiciosos para a política de inovação, que foram adoptados pelo Conselho.
- O Programa Plurianual para a empresa, aprovado em 2001, e a Carta Europeia das pequenas empresas constituem a base de um exercício de *benchmarking* em curso, no quadro da política de empresa.
- Tanto os relatórios nacionais como o relatório de síntese sobre as reformas económicas, denominado processo de Cardiff, e o Programa de Trabalho para o Mercado Interno fazem referência à realização da estratégia de Lisboa. Foi alcançado um progresso significativo com a

aprovação do estatuto da sociedade europeia, a comunicação sobre serviços de interesse geral, a redução dos auxílios de Estado e a liberalização da indústria das telecomunicações e dos sectores da energia.

- A reforma e a integração dos mercados financeiros, com base em relatórios elaborados pela Comissão Europeia e pelo Comité de Sábios, está actualmente em curso.

- A Iniciativa Inovação 2000, lançada pelo Banco Europeu de Investimento, apoiou um vasto leque de projectos nos Estados-Membros.

- Foi alcançado um acordo relativo à directiva sobre tributação da poupança, na sequência da matriz aprovada pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira.

- Em termos de política de educação, assiste-se a uma renovação considerável na abordagem baseada no método aberto de coordenação e estão a ser definidos objectivos mais ambiciosos para a aprendizagem ao longo da vida.

- O pacote do emprego aprovado no processo do Luxemburgo inclui uma renovação significativa nas linhas directrizes, com base na estratégia de Lisboa.

- Quanto à política de protecção social, a Comissão, o Grupo de Alto Nível para a Protecção Social e o Comité de Política Económica estão a desenvolver um trabalho conjunto muito relevante sobre os problemas e a aplicação das estratégias de reforma.

- A política de combate à exclusão social conheceu talvez o progresso mais rápido, como o prova o facto de a lista de objectivos apropriados aprovada pelo Conselho ter sido transformada em planos nacionais de combate à exclusão social, em 2001.

- Depois de um complexo debate, a Agenda de Política Social foi aprovada no Conselho Europeu de Nice, definindo as prioridades da política social para os próximos cinco anos.

- As diferentes formações do Conselho e os comités continuam a identificar indicadores relevantes a bom ritmo. A lista de 35 indicadores estruturais prioritários para o emprego, reformas económicas, inovação e coesão social, aprovada na Cimeira de Nice, foi incorporada no Relatório de Síntese regularmente apresentado pela Comissão Europeia ao Conselho Europeu da Primavera.

- As questões chave para as orientações gerais de política económica foram afinadas com a estratégia de Lisboa sob a coordenação do Ecofin e contemplam uma melhor articulação com a estratégia de Lisboa, embora ainda haja muito que progredir nessa matéria. Está também em discussão uma proposta da Comissão Europeia para o reforço da coordenação das políticas económicas no seio da zona Euro.

- A dimensão ambiental foi acrescentada, pelo Conselho Europeu de Estocolmo, em 2001, às dimensões económica e social definidas em Lisboa, munindo a União Europeia de uma estratégia polivalente para o desenvolvimento sustentável.

No entanto, e não obstante todos esses progressos, continua a haver deficiências na aplicação da estratégia, conforme identificadas em detalhe pelo relatório de síntese apresentado pela Comissão. Um teste decisivo à eficácia da estratégia de Lisboa é a capacidade de os Estados-Membros aplicarem-na em nível nacional.

Foi necessário um esforço de síntese para preparar a estratégia de Lisboa. Esse tipo de esforço é também necessário para fazer o seu acompanhamento (como o demonstra cada Conselho Europeu da Primavera), e, ainda mais, para fazer a sua avaliação. De forma muito preliminar, tentaremos identificar algum dos progressos já alcançados, assim como algumas das dificuldades e desafios com os quais nos defrontamos.

Começaremos pela sociedade da informação, que nos parece fornecer um dos melhores exemplos dos progressos concretos que estamos a conhecer por agora. Foi levada a cabo uma abordagem inovadora para desenvolver a sociedade da informação, com base na expansão das diferentes utilizações da internet e na preparação das pessoas, das empresas e dos serviços públicos. O Plano de Acção e Europe deu um impulso aos planos nacionais para a sociedade da informação, e o exercício de *benchmarking* está a progredir de forma real no terreno. Já foi apresentado um segundo plano europeu para os próximos três anos, focalizado no círculo virtuoso que pode ser criado pela banda larga. No entanto, uma sociedade baseada no conhecimento é mais do que a sociedade da informação e ainda subsistem muitas áreas nas quais a Europa continua atrasada em relação aos Estados Unidos.

Na política de investigação, foi já lançado o 6º Programa-Quadro cujo objectivo é criar um espaço europeu de investigação, criando redes de excelência e melhorando a coordenação dos programas nacionais. Recentemente, no Conselho Europeu de Barcelona, foi definida uma meta ambiciosa: até 2010, uma média de 3% do PIB europeu deverá ser investida em I&D, combinando investimento público e privado. E aqui coloca-se uma dificuldade clara: para atingir essa meta, é crucial desenvolver uma estratégia ambiciosa para a economia baseada no conhecimento com uma dimensão europeia relevante. Essa é uma questão não só para as instituições de I&D, mas também para as empresas.

É por essa razão que as políticas para a inovação e a empresa se vão tornar cruciais. Isso significa reduzir a burocracia, estimular o empreendedorismo, reduzir o défice de competências, reforçar a interface entre as instituições de I&D e as empresas, desenvolver parcerias para a

inovação. O método aberto de coordenação pode impulsionar esse processo. Podemos ter reunido as condições políticas para um passo à frente: desenvolver as políticas nacionais para o empreendedorismo e a inovação, adaptando as linhas directrizes europeias já identificadas em nível europeu. Isso pode fazer a diferença em termos de competitividade europeia.

O aval recente ao Projecto Galileo responde a uma ambição europeia de promover empreendimentos tecnológicos de ponta com efeitos de *spill-over* muito relevantes. Em contraste, o debate em curso sobre a patente comunitária ainda está entravado por interesses nacionais demasiado particulares.

O ambiente para a inovação pode também ser fortemente melhorado pela abertura dos mercados, a integração dos mercados financeiros e a disponibilização de capital de risco em nível europeu. É por isso que a decisão recente do Conselho Europeu de Barcelona no sentido de liberalizar o mercado da energia e de aprovar o Relatório Lamfalussy sobre mercados financeiros é tão importante. A decisão do Conselho Europeu provou também que é possível combinar liberalização e serviços de interesse público. O sector das telecomunicações apresenta já alguns exemplos, mas é necessária uma discussão mais aprofundada para se encontrarem soluções concretas em cada sector.

No domínio social, têm-se registado também progressos relevantes. Na sequência da experiência do processo do Luxemburgo para as políticas de emprego, o método aberto de coordenação está agora a ser aplicado na política para a inclusão social: todos os Estados-Membros têm planos de acção nacionais de combate à exclusão social nas suas velhas e novas formas, como o risco de fractura social. O mesmo processo está em desenvolvimento na protecção social, apesar das diversidades nacionais nessa matéria, a fim de reformar o sistema de pensões para responder às tendências do envelhecimento. Problemas complexos de sustentabilidade terão, contudo, de ser ainda tratados. De forma mais lata, a Agenda para a Política Social está a tratar de problemas diversificados relativos à reforma do modelo social europeu.

Até na política de educação, um domínio por excelência da soberania nacional, foi reconhecido que os Estados-Membros enfrentam um conjunto de problemas comuns, que justificaram a identificação de um conjunto de objectivos comuns relativos à qualidade, ao acesso, às competências de base, à aprendizagem ao longo da vida. Os Estados-Membros comprometeram-se a reportar regularmente aos progressos registados no quadro do método aberto de coordenação, que está a ser organizado nessa área. Os parceiros sociais estão também em sintonia com esses esforços, como demonstra o seu recém-aprovado quadro para a acção na educação ao

longo da vida. Mas deparamo-nos ainda com muitas dificuldades no caminho para a criação da chamada sociedade aprendente: como repartir os custos deste investimento? Como deverá evoluir a gestão social do tempo? Como podem as escolas transformar-se em centros abertos de aprendizagem?

Para concluir, gostaria de apontar algumas questões chave a serem tratadas no desenvolvimento futuro da estratégia de Lisboa. Esse exercício deveria ser amplificado por uma maior interação entre responsáveis políticos e investigadores.

Em primeiro lugar, as implicações do alargamento. A estratégia de Lisboa deveria ser encarada pelos países candidatos como oportunidade para recuperar o atraso, e não como dificuldade adicional. É essa a razão pela qual o método aberto de coordenação baseia-se em prioridades e indicadores comuns, mas também de parte do princípio que as metas concretas são definidas pelos próprios Estados-Membros, de acordo com diferentes pontos de partida.

Isso significa que a estratégia de Lisboa e o método aberto de coordenação fornecem também um quadro para a convergência real e para o re-equacionamento das políticas de coesão económica e social.

As políticas macroeconómicas, nomeadamente a política orçamental e fiscal, deveriam, no quadro do Pacto de Estabilidade, ser mais sofisticadas para promover a mudança estrutural. Por exemplo, a despesa pública e os incentivos fiscais deveriam focalizar-se mais no apoio às infra-estruturas do conhecimento, da inovação e da educação ao longo da vida. Necessitamos de critérios mais precisos para avaliar a qualidade das finanças públicas. É também importante lembrar que a estratégia de Lisboa visa ao desenvolvimento do potencial e da taxa de crescimento de forma sustentável. Com uma taxa mais elevada de crescimento sustentável, tornar-se-á mais fácil cumprir os critérios de estabilidade.

Precisamos de desenvolver uma abordagem polivalente para a economia e a sociedade baseadas no conhecimento. É crucial para o sucesso da estratégia de Lisboa e pode fazer a diferença na via europeia. Precisamos de criar novos factores competitivos para sustentar a nossa qualidade de vida. O conhecimento é mais do que informação e os processos de gestão do conhecimento deveriam ser aperfeiçoados nas empresas, escolas, instituições de I&D e serviços públicos. A nossa diversidade cultural é um activo porque nos permite compreender outras culturas e pode dar-nos um papel mais eficaz num mundo globalizado.

A principal preocupação em relação à estratégia de Lisboa prende-se com o respeito pelos objectivos já fixados, com a sua tradução para o nível nacional e a sua conversão numa agenda para a iniciativa dos diferentes actores.

Algumas implicações da estratégia de Lisboa para a reforma institucional da União Europeia

Uma última palavra sobre as implicações da agenda de Lisboa para a reforma institucional da União Europeia. Tendo em conta a estrutura de base do tratado apresentada pelo *Praesidium* da Convenção, as principais implicações parecem ser as seguintes em cada título proposto:

a) Os objectivos da União:

- manter o equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: económica, social e ambiental;
- promover o pleno emprego;
- combinar coerência europeia acrescida com o respeito pela diversidade nacional.

b) A cidadania europeia:

- as políticas abrangidas pela estratégia de Lisboa podem contribuir para conferir um conteúdo concreto aos direitos incluídos na Carta dos Direitos Fundamentais.

c) As competências e as acções da União:

- a aplicação da estratégia de Lisboa baseia-se na construção de um sistema de governação a vários níveis, aliado a um governo europeu reforçado;
 - a questão chave é a criação de uma sinergia positiva na interacção entre os diferentes níveis (europeu, nacional e local);
 - isso requer uma boa conjugação, em cada política, de competências exclusivas da União (predominantes nas políticas do comércio, concorrência e monetária), competências partilhadas (predominantes nas políticas macroeconómica, ambiental, de investigação e de emprego) e competências de apoio da União, por meio da promoção e da coordenação das políticas nacionais (competências predominantes nas políticas de educação, inovação, protecção social, inclusão social).

d) As instituições da União:

- o governo europeu deveria basear-se numa sinergia reforçada entre Comissão e Conselho;
- o direito exclusivo de iniciativa pertence à Comissão europeia, como se pode constatar na apresentação do Relatório de Síntese, seguido pela apresentação de linhas directrizes para as diferentes políticas;
- ao Conselho Europeu deve caber um papel estratégico de liderança, coordenação-geral das várias políticas e da sua aplicação em nível nacional; o Conselho Europeu da Primavera focaliza a estratégia de Lisboa, assegurando a coordenação do ciclo anual das políticas económicas e sociais;

- a distinção entre conselho legislativo e conselho executivo pode ser muito útil;

- as formações do conselho relevantes para a estratégia de Lisboa são as seguintes: Ecofin, emprego e política social, competitividade, ambiente, educação, transportes e telecomunicações. É particularmente importante a criação de um Conselho de Assuntos Gerais, composto por ministros dos Assuntos Europeus, reportando-se aos primeiros-ministros e capazes de assegurar a coordenação das várias políticas, de preparar o acompanhamento das orientações do Conselho Europeu e de proceder a esse acompanhamento;

- o Parlamento Europeu deveria estar envolvido de forma mais sistemática no acompanhamento da estratégia de Lisboa, assim como os Parlamentos nacionais; isso requer uma melhor coordenação entre as diferentes comissões parlamentares.

e) A aplicação das competências e das acções da União são as seguintes:

- a estratégia de Lisboa deveria fazer uma utilização plena dos diferentes instrumentos de que dispõe a União: legislativos (leis e leis-quadro), normas de aplicação e instrumentos de apoio para promover ou coordenar as políticas nacionais, como é o caso do método aberto de coordenação;

- o voto por maioria qualificada deveria ser estendido a um maior número de áreas;

- a coordenação das diferentes políticas deveria basear-se num calendário para adopção, aplicação e avaliação;

- o método aberto de coordenação deveria ter uma definição mais clara e geral no tratado, compatível com alguma adaptação a cada política específica. As principais componentes deste método que deveriam ser referidas no tratado são as seguintes:

- linhas directrizes e objectivos comuns adoptados em nível europeu;

- a sua adaptação às políticas nacionais e regionais;

- um processo de monitoragem com uma revisão pelos pares com base em indicadores comuns e na identificação de boas práticas;

- a iniciativa à Comissão Europeia, com validação pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu;

- um processo que permita envolver os parceiros sociais e os outros actores da sociedade civil.

f) A vida democrática da União:

- o método aberto de coordenação reforça os princípios da democracia participativa, da parceria e da partilha de responsabilidades;

- os papéis visíveis do diálogo civil e em diálogo social deveriam ser clarificados;

- deveria ser criado um órgão de concertação social tripartida a um nível estratégico.

g) As finanças da União:

- a coordenação das políticas nacionais tem um efeito multiplicador no orçamento da União;

- o orçamento da União deveria envolver os meios para sustentar as competências da União no âmbito da estratégia de Lisboa;

- a estratégia de Lisboa deve também ser entendida como alavanca para a convergência real entre os Estados-Membros.

h) A acção externa da União:

- uma acção externa da União mais coordenada é crucial para colher todos os benefícios da estratégia de Lisboa, entendida como resposta próactiva à globalização.

Finalmente, a identificação dos instrumentos a utilizar em cada política deveriam definir um ‘chão’ e não um ‘tecto’. Deveriam ser permitidos novos desenvolvimentos, estabelecendo um conceito evolutivo da arquitectura política que sustenta a Constituição europeia. Desenvolver essa interacção entre a evolução das políticas e as reformas institucionais tem sido a arte essencial da construção europeia.

Referências bibliográficas

Geral

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Conclusions of the Brussels European Council*, Council of the European Union SN 100/03, 20-21 March 2003.

_____. *Conclusions of the Lisbon European Council*, Council of the European Union SN 100/00, 23-24 March 2000, (2000-A).

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission: Realising the European Union's potential: consolidating and extending the Lisbon Strategy*, COM (2001) 79, 08.02.2001.

_____. *Communication: Choosing to grow: Knowledge, Innovation and Jobs in a Cohesive Society – Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal*, COM (2003) 5 final, 14.01.2003

_____. *Contribution to the Spring European Council in Barcelona: The Lisbon Strategy - Making Change happen*, COM (2002) 14 final, 15.01.2002.

_____. *Growth, competitiveness, employment – The challenges and ways forward into the 21st Century*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, (1994).

EUROPEAN PARLIAMENT. *Report on the Spring 2001 European Council: The Lisbon process and the path to be followed*, A5-0034/2001, 30.01.2001.

PRESIDENCY CONCLUSIONS (Barcelona European Council), Ref. Council of the European Union SN 100/02

PRESIDENCY CONCLUSIONS (Stockholm European Council), Ref. Council of the European Union SN 200/01

PRESIDENCY OF THE EUROPEAN UNION. *Document from the Presidency - "Employment, Economic Reforms and Social Cohesion – Towards a Europe based on innovation and knowledge"*, Council of the European Union 5256/00, 12.01.2000.

_____. *Note on the ongoing experience of the open method of co-ordination*, 9088/00, 14.06.2000.

RODRIGUES, Maria João (coord.) with the collaboration of Robert Boyer, Manuel Castells, Gøsta Esping-Andersen, Robert Lindley, Bengt-Åke Lundvall, Luc Soete and Mario Telò, *The New Knowledge Economy in Europe – a strategy for international competitiveness and social cohesion*, Cheltenham: Edward Elgar, (2002-A).

Política para a sociedade de informação

EUROPEAN COMMISSION, *eEurope 2002. An Information Society for all, Action Plan prepared for Feira European Council*, 14.06.00.

EUROPEAN COMMISSION, *eEurope 2005. An information society for all – Action Plan to be presented in view of the Sevilla European Council, Ref. COM (2002) 263 final*, 28.05.2002.

Política de investigação

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission Investing in Research: an Action Plan for Europe*, COM (2003) 226 final, 30.04.2003.

_____. *Communication: Making a reality of the European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002-2006)*, COM (2000) 612 final, 04.10.2000.

_____. *Communication: Towards a European Research Area*, COM (2000) 06, 18.01.2000.

EUROPEAN PARLIAMENT. Council of the European Union, *Decision concerning the 6th Framework Programme of the European Community for Research, Technological development and demonstration activities, contributing to the creation of the European Research Area and to innovation (2002-2006)*, PE-CONS 3635/02, 27.06.2002.

Política de inovação

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission Innovation Policy: Updating the Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy*, COM (2003) 112 final, 11.03.2003.

_____. *Communication from the Commission: Industrial Policy in an Enlarged Europe*, COM (2002) 714 final, 11.12.2002.

_____. *Communication: Innovation in a Knowledge-driven economy*, COM 567, 20.09.2000.

Política de empresa

EUROPEAN COMMISSION. *Benchmarking Enterprise Policy – First results from the Scoreboard*, SEC (2000) 1842, 27.10.2000.

_____. *Green Paper on Entrepreneurship in Europe*, COM (2003) 27 final, 21.01.2003.

Política para o mercado interno

EUROPEAN COMMISSION. *Financial Services Action Plan – Second Progress Report (2000)*, COM (2000) 336 final, 30.05.2000.

Políticas macroeconómicas

EUROPEAN COMMISSION (2003-E). *Communication from the Commission on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003-2005 period)*, COM (2003) 170 final, 08.04.2003.

EUROPEAN INVESTMENT BANK (2001). *Innovation 2000 Initiative: From Lisbon to Stockholm: the EIB's i2i one year after – Progress and perspectives in implementation*, March 2001.

Política de educação

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29*

and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training - "The Copenhagen Declaration", Copenhagen, 30.11.2002.

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission eLearning – Designing tomorrow's education*, COM (2000) 318 final, 24.05.2000.

_____. *Communication from the Commission: the role of the universities in the Europe of knowledge*, COM (2003) 58, 05.02.2003.

_____. *Report on the future objectives of education systems*, COM (2001) 59 final, 31.01.2001.

Política de emprego

EUROPEAN COMMISSION. *Joint Employment report 2002*.

_____. *Proposal for a Council decision on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, COM (2003) 176 final, 08.04.2003.

Política social

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Fight against poverty and social exclusion – Definition of objectives for Nice European Council – Political agreement*, Ref. 12189/00, 10.10.2000.

EUROPEAN COMMISSION. *Social Policy Agenda*, COM (2000) 379 final, 28.06.2000.

SPC and EPC (2001), *Quality and Viability of Pensions, Joint Report by the Social Protection Committee and the Economic Policy Committee on Objectives and Working Methods in the Area of Pensions: Applying the Open Method of Co-ordination*, November 2001.

Política para o desenvolvimento sustentável

EUROPEAN COMMISSION. *Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: a European Union Strategy for Sustainable Development*, COM (2001) 264 final, 15.05.2001.

Internet

www.europa.eu.int

www.europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

www.theepc.be

www.cer.org.uk

www.notre-europe.asso.fr

A estratégia de Lisboa e as suas implicações para a reforma institucional da União Européia

Maria João Rodrigues

Como manter a estratégia europeia de desenvolvimento atualizada, e à luz dos valores europeus, para reagir aos novos desafios decorrentes da globalização, da mudança tecnológica e do envelhecimento das populações? Um novo paradigma emerge, em que o conhecimento e a inovação são as principais fontes de riqueza e também de diferenças entre as nações, as empresas e as pessoas.

Era preciso definir a via europeia de transição para essa economia baseada na inovação e no conhecimento, com marcas distintas que vão da salvaguarda da coesão social e da diversidade cultural às próprias escolhas tecnológicas. Criar uma nova plataforma competitiva é fundamental para sustentar o modelo social europeu, que também deverá ser renovado.

Este artigo nos traz o debate dos países membros da União Européia que precedeu a Cimeira de Lisboa (23 e 24 de Março de 2000).

La estrategia de Lisboa y sus implicaciones para la reforma institucional de la Unión Europea

Maria João Rodrigues

¿Cómo mantener la estrategia europea de desarrollo actualizada, y a la luz de los valores europeos, para reaccionar a los nuevos desafíos decurrentes de la globalización, de cambios tecnológicos y del envejecimiento de las poblaciones? Un nuevo paradigma emerge, en que el conocimiento y la innovación son las principales fuentes de riqueza y también de diferencias entre las naciones, las compañías y las personas.

Era necesario definir la manera europea de transición para esta economía basada en la innovación y en el conocimiento, con marcas distintas — de la salvaguarda de la cohesión social y de la diversidad cultural a las propias opciones tecnológicas. Crear una nueva plataforma competitiva es fundamental para sustentar el modelo social europeo, que también deberá ser renovado.

Este artículo nos trae el debate de los países miembro de la Unión Europea que precedió la Cimeria de Lisboa (23-24 Marzo, 2000).

The strategy of Lisbon and its implications for the institutional reform of the European Union

Maria João Rodrigues

How can the European strategy of development be kept up to date, and under European values, to react to the new challenges decurrent of globalization, technological changes and the aging of populations? A new paradigm emerges, in which knowledge and innovation are the main sources of wealth and also of differences among nations, companies and people.

It was necessary to define the European way of transition for this economy based on innovation and knowledge, with distinct characteristics — from the safeguard of social cohesion and cultural diversity to the very technological choices. Creating a new competitive platform is fundamental to pay the costs of the European social model, which also must be renewed.

This article brings the European Union member countries debate that preceded the Lisbon Summit (March 23-24, 2000).

Maria João Rodrigues é professora catedrática no Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE) em Lisboa, Portugal, e conselheira da Comissão Européia para as Políticas Económicas Sociais.

Contato:
mariajrodrigues@iscte.pt

Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa

Carlos Frederico Alverga

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Introdução

As tentativas de reformar o Estado brasileiro foram objetos de estudos de numerosos pesquisadores nacionais e estrangeiros, tais como Gilbert Siegel (1964), Lawrence Graham (1968), Beatriz Wahrlich (1983 e 1984), Gileno Marcelino (1989), Nelson Mello e Souza (1994), Luiz Alberto dos Santos (1997), Olavo Brasil de Lima Júnior (1998). De acordo com Ollaik (1999, p. 41-43), tais tentativas, quais sejam, a do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de 1938, a da Comissão Amaral Peixoto, de 1963, quando, no Governo João Goulart, foi criado o Ministério Extraordinário para a Reforma Administrativa, e a do Decreto-Lei nº 200, de 1967, falharam em atingir seus intentos, que eram, basicamente, relativos à promoção do fortalecimento da meritocracia no serviço público nacional. Além disso, Santos (1997, p. 45-49) nos informa que as reformas administrativas da Nova República (1986) e do Governo Collor (1990) também malograram. Ollaik (1999) tem sua argumentação confirmada por Bressan (Lamounier; Figueiredo, 2002, p. 387), que escreve:

“Ao determinar, por simples medida administrativa, o fim da politização na administração pública, o MARE (Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado) ignorou toda a história de fracasso das reformas anteriores. As mais importantes, inclusive, foram adotadas em momentos de grande “autoridade” do governo federal: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, em pleno Estado Novo; e o Decreto-Lei nº 200, de 1967, durante a ditadura militar. Em nenhum

Carlos Frederico
Alverga é
mestre em
Ciência Política
pela UnB.

Contato:
rubino68@ig.com.br

dos dois processos, o impulso reformador e modernizador do governo foi capaz de superar a tradição patrimonialista do nosso sistema político”.

As análises antes enunciadas podem sugerir a existência de uma seqüência de insucessos das referidas tentativas, ou seja, de uma possível trajetória de fracassos. Um dos elementos causadores desses fracassos seria a questão da dependência da trajetória (*path dependance*).

Além disso, outros aspectos merecem consideração no processo de transformação institucional; no caso, as tentativas de reforma da administração pública brasileira. Esses aspectos podem ser, principalmente, de caráter organizacional e sociológico, no que se refere ao ambiente socioinstitucional no qual a tentativa de processo de mudança das instituições ocorre. No caso do aspecto organizacional, ele se refere a características das organizações que agiriam no sentido de dificultar a transformação destas. Os autores que servirão de base para a abordagem desse aspecto serão March e Olsen (1989) e North (1990). No caso da análise dos fatores sociológicos que influenciam o processo de transformação institucional, o argumento básico dessa abordagem é o de que, quando se pretende impor uma reforma institucional fundamentada em valores que não são referendados socialmente, em elementos que não são legitimados pela prática concreta da sociedade, o resultado desse processo será o malogro. Segundo Barbosa (1996, p. 59),

“A questão não é a existência de um sistema de meritocracia no serviço público brasileiro, mas, sim, a sua legitimidade na prática social. Ou melhor, a transformação deste sistema meritocrático existente no plano formal e no plano do discurso em uma prática social meritocrática”.

Os autores que subsidiarão esta parte do trabalho serão Graham (1968), Mello e Souza (1994) e Barbosa (1996).

Outra maneira de examinar a questão da reforma administrativa e seu fracasso é encarando-a como um problema de ação coletiva, abordagem desenvolvida por Geddes (1994). Por essa ótica, existe incentivo para a desmobilização por parte daqueles que defendem a reforma, devido ao problema do carona (*free-rider*), dado que todos os cidadãos, indistintamente, se beneficiarão da reforma administrativa, tendo contribuído ou não para sua execução, e, ao mesmo tempo, existe estímulo para a mobilização por parte daqueles que se opõem à reestruturação, devido ao fato de seus privilégios estarem ameaçados. A conseqüência dessa situação seria a não-implementação da referida reforma. Por fim, existe a explicação política para os insucessos das tentativas de reforma da administração pública, segundo a qual características do sistema político-eleitoral,

bem como do padrão de barganha política entre a Presidência da República e o Congresso, influenciam no malogro das tentativas de reforma da administração pública tanto no Brasil como em outros países, como, por exemplo, os Estados Unidos. Os autores que servirão de base para essa abordagem serão Geddes (1994), que analisa o modo pelo qual o sistema político-eleitoral brasileiro influencia negativamente a implementação das tentativas de reforma administrativa, e March e Olsen (1989), que examinam de que forma o relacionamento político, caracterizado pela barganha, entre a Presidência da República e o Congresso dos Estados Unidos, impede a efetivação da reestruturação da administração pública daquele país, fato esse que também pode ocorrer no Brasil, dificultando a execução da reforma administrativa em nosso país.

A questão da dependência da trajetória

O conceito de dependência da trajetória tem como idéia básica, segundo Pierson (2000, p. 252), o fato de referir-se “à relevância causal de estágios precedentes em uma seqüência temporal. William Sewel (1996, p. 262-263), por exemplo, sugere que dependência da trajetória significa que “o que aconteceu em um ponto anterior do tempo vai afetar os possíveis resultados da seqüência de eventos que acontecerão em um ponto no futuro”. Ainda de acordo com Pierson (2000, p. 252), o problema dessa definição, de caráter mais geral, é que ela nos informa que “eventos anteriores em uma seqüência influenciam resultados e trajetórias, mas não necessariamente induzindo à ocorrência de movimentos futuros na mesma direção”. Para sanar esse problema, será enunciada a definição mais específica de dependência da trajetória, de Margaret Levi (1997, apud Pierson, 2000, p. 252), para quem esse conceito significa que, “uma vez que um país ou região tenha começado determinada trilha, os custos de reversão são muito altos. Haverá outros pontos de escolha, mas o enraizamento de certos arranjos institucionais obstrui uma reversão fácil da escolha inicial”. A definição a ser aqui adotada é a mais específica, por último enunciada. Entenda-se por “custos de reversão” aqueles custos relativos à mudança de trajetória institucional.

Outro autor que estudou o conceito de dependência da trajetória foi Douglass North (1990). Para ele, o referido conceito significa que, uma vez que o desenvolvimento da trajetória é estabelecido em determinado sentido, as externalidades em rede¹, o processo de aprendizado das organizações² e os modelos subjetivos de percepção das questões públicas³, derivados historicamente, reforçam a direção de início adotada (North, 1990, p. 99). Outro ponto importante apontado por esse autor é a questão dos retornos crescentes. Segundo ele, “a sobrevivência tenaz de restrições

institucionais em face de alterações radicais das regras formais do jogo é a melhor evidência das características de retornos crescentes de estrutura institucional” (Ibidem, p. 101). O conceito de retornos crescentes é abordado também por Pierson (2000):

“Cada ponto ao longo de uma trajetória particular produz consequências que fazem essa trajetória mais atraente para o próximo período. À medida que esses efeitos começam a se acumular, eles geram um poderoso círculo virtuoso (ou vicioso) de atividade auto-reforçada. (...) Com retornos crescentes, os atores têm incentivos fortes para se concentrar em única alternativa e continuar trilhando trajetória específica, uma vez que os passos iniciais tenham sido dados nessa direção” (Pierson, 2000, p. 253-254).

Além disso, reforçando o argumento de North, Pierson nos informa que “Instituições existentes geram poderosos incentivos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento posterior” (Pierson, 2000, p. 255). Pode-se considerar que os “incentivos” (benefícios auferidos pelos atores sociais, políticos e burocratas, principalmente, que atuam em contextos institucionais definidos) a que Pierson se refere sejam os retornos crescentes antes mencionados, que exercem influência na estabilidade, na “rigidez” das instituições. Ou seja, os citados atores sociais, ao serem favorecidos pelos arranjos institucionais em vigor, tenderiam a reforçar a continuidade da vigência da trajetória institucional na qual operam.

Um exemplo concreto do conceito de dependência da trajetória é o presente no seguinte trecho de North (1990, p. 102): “A evolução da América do Norte e da América Latina foi radicalmente diferente desde o início, refletindo a imposição de padrões institucionais da pátria mãe às suas colônias e as construções ideológicas radicalmente divergentes que moldaram as percepções dos atores”. Uma consequência real da situação de dependência da trajetória também nos é informada pelo mesmo autor (Ibidem, p. 103), quando ele escreve que, apesar das antigas colônias espanholas, ao se tornarem independentes, terem adotado constituições inspiradas na dos Estados Unidos, os resultados obtidos foram radicalmente distintos. Tal situação pode, segundo North, ser atribuída a padrões diferentes da evolução institucional desses países, que refletem, por sua vez, a natureza diversa das organizações institucionais de suas antigas metrópoles coloniais, Espanha e Inglaterra, respectivamente.

March e Olsen (1989) também abordam a questão da dependência da trajetória, só que a denominam de “armadilha da competência”. Eles escrevem:

“Na situação típica, a eficiência crescente de uma tecnologia particular aumenta com sua utilização, a qual depois aumenta ainda

mais a eficiência. O sistema tende a ficar muito eficiente na tecnologia que está sendo usada, e esta eficiência reforça a probabilidade de usar a referida tecnologia. O processo é totalmente sensato, dado que ele conduz a um nível de eficiência com tecnologia subótima que seja alta o bastante para fazer esta tecnologia preferível no curto prazo a uma tecnologia melhor, com a qual o sistema tem menos experiência e é menos eficiente” (March e Olsen, 1989, p. 63).

Ou seja, os agentes já estão tão familiarizados com a tecnologia menos eficiente que preferem continuar utilizando-a a adotar outra tecnologia nova mais eficiente, com a qual não estão habituados. A idéia é aplicar este argumento, que originalmente serviu para o estudo da tecnologia na economia, à análise da questão da mudança institucional.

Aplicando o conceito de dependência da trajetória à sucessão de fracassos das tentativas de reforma da administração pública brasileira no século XX, que nos é informada por Ollaik (1999, p. 41-43), pode-se cogitar a hipótese de que as estruturas administrativas brasileiras, caracterizadas pela presença do patrimonialismo e do clientelismo político, segundo Lima Júnior (1998, p. 18), podem ter se transformado em arranjos institucionais extremamente enraizados no interior do Estado nacional, e este fator, conjugado com os retornos crescentes que os referidos arranjos institucionais proporcionam aos atores sociais que neles atuam, pode ter contribuído para tornar extremamente elevado o custo de execução de reforma administrativa em nosso país, dificultando, assim, a reversão da trajetória institucional do Estado nacional, patrimonialista e clientelista conforme mencionado anteriormente. O referido custo seria o “custo de reversão”. Em outras palavras, uma possível explicação para os referidos malogros nas ocasiões em que se tentou reformar a administração pública brasileira, pode ser o fato de que, dado que o Brasil iniciou uma trajetória administrativa caracterizada pela presença do patrimonialismo e do clientelismo político (Lima Júnior, 1998), os “custos de reversão” desse caminho, segundo a definição de dependência da trajetória de Margaret Levi anteriormente citada, podem ter se tornado muito significativos, o que explicaria, em parte, a falta de êxito das tentativas de reforma do Estado brasileiro no século XX. Além disso, os retornos crescentes poderiam interferir nesse processo na medida em que os atores institucionais, já tendo conhecimento de como agir num contexto administrativo patrimonialista e clientelista e tendo desenvolvido estratégias de atuação para operar nesse ambiente, tenderiam a reforçar o caminho de início trilhado e resistir à mudança e à reforma do Estado nacional. Ou seja, em caso de a aludida reestruturação ocorrer, os citados atores teriam de aprender a operar em nova realidade institucional, diferente da anterior, o que implicaria custos para eles.

O argumento antes apresentado é respaldado pelo seguinte trecho de *New handbook of Political Science*, da Universidade de Oxford, no qual Goodin e Kingerman (1998, p. 152), ao se referirem à questão da estabilidade institucional, nos informam que

“A abordagem econômica analisa as instituições como pontos de equilíbrio que são duradouros, em primeira instância, porque ninguém tem interesse em mudá-las. Elas são, nesse sentido, auto-reforçáveis. (...) Tanto foi investido pelos atores no aprendizado sobre como operar em um arranjo institucional conhecido que, apesar de haver soluções teoricamente mais eficientes, os custos de aprendizagem inviabilizariam a mudança”.

A abordagem organizacional

A abordagem organizacional nos informa que as organizações são “grupos de indivíduos dedicados a alguma atividade executada com determinado fim” (North, 1992, p. 11). O mesmo autor (Ibidem, p.11) também afirma que o contexto institucional impõe restrições ao funcionamento das organizações, determinando os tipos de organizações que serão criadas. March e Olsen (1989) afirmam que, nos Estados Unidos, assim como no Brasil, as tentativas de modificar intencionalmente a administração pública têm fracassado. Os referidos autores apontam como um dos possíveis motivos para esses malogros o fato de, nas instituições políticas complexas, no caso a administração pública, que pode ser considerada uma organização, de acordo com a definição de North anteriormente transcrita, existirem três tipos de atores envolvidos no processo de mudança: os indivíduos que operam nas instituições, as próprias instituições, e o conjunto de outras instituições, que pode ser chamado de ambiente institucional. As dificuldades de modificar as instituições decorrem do fato de que, muitas vezes, ocorrem conflitos irreconciliáveis de objetivos entre indivíduos, instituições e ambiente institucional. Nada garante que os objetivos dos três sejam consistentes entre si (March; Olsen, 1989, p. 56-57). Esses autores analisam as tentativas de reorganização compreensiva da administração pública americana, considerando que tais tentativas consistem em promover modificações globais e feitas de uma só vez em todo o sistema administrativo do Estado. Essa idéia se opõe à de mudança institucional incremental, gradativa, defendida por Charles Lindblom. Os referidos autores arrolam como causas para os malogros das tentativas de reorganização compreensiva o fato de ser muito difícil manter a atenção dos principais atores políticos em relação à reforma e o caráter de “lata de lixo” das reorganizações administrativas, pelo qual elas passam a ser

vinculadas a uma série de idéias sem nenhuma relação com suas reais intenções iniciais, de modo que as referidas idéias poderiam, então, ser jogadas na “lata de lixo”, e não fariam falta nenhuma. Em relação a esse assunto, os referidos autores escrevem que “o curso dos eventos referentes à reorganização parecem depender menos das propriedades das propostas ou esforços da reorganização em si do que do curso da atenção política de curto prazo, sobre os quais os comitês de reorganização têm pouco controle”(March; Olsen; 1989, p. 81). Mais especificamente sobre a questão da atenção, eles afirmam que “os esforços de reorganização têm dificuldade em manter a atenção dos atores políticos principais. (...) Presidentes, líderes congressuais, os grupos de interesse mais importantes, servidores civis da alta administração pública são muito ocupados para serem mais do que participantes ocasionais” (Ibidem, p. 81). Ou seja, a atenção é recurso escasso, e dada a multiplicidade de tarefas dos atores políticos principais que agem na reorganização administrativa, eles têm pouco tempo para se dedicar à sua implementação. Como exemplo disso, os autores citados mencionam o caso da atenção do presidente americano. Escrevem eles: “A história com respeito à atenção presidencial é clara. Apesar de ser difícil prever qual crise específica, escândalo ou guerra irá desviar a atenção presidencial e dos outros adeptos da reorganização da implementação da mesma, é fácil prever que alguma coisa irá” (March; Olsen; 1989). Os aludidos autores citam os exemplos de Woodrow Wilson, que teve sua atenção desviada de seus princípios administrativos pela Primeira Grande Guerra, e de Roosevelt, que teve sua atenção desviada continuamente de seus planos de reorganização devido a necessidades imediatas (Ibidem, p. 81). Além disso, os mencionados autores argumentam que “mudanças resultantes de esforços em reorganizações compreensivas parecem pequenas, comparadas a modificações produzidas por transformação contínua e incremental” (Ibidem, 85). Esse argumento vai ao encontro da proposição de North (1990), no sentido de que as alterações nas instituições ocorrem de modo incremental e contínuo (pequenas modificações ao longo do tempo). North (1990, p. 89) escreve que “O ponto mais importante sobre mudança institucional (...) é que mudança institucional é predominantemente incremental”. Isso significa que, para os referidos autores, as tentativas de se reorganizar a administração pública de modo global, pleno, completo, de uma vez só, não funcionam, no caso das reorganizações administrativas nos Estados Unidos. Para March e Olsen (1989, p. 96), a experiência de malogro das tentativas de reestruturação da administração pública “não é exclusiva dos Estados Unidos, mas é extensiva a vários outros países onde tais esforços (para realizar reorganizações administrativas compreensivas) têm sido feitos”. Tal alegação coincide com um dos motivos arrolados por Marcelino (1989)

para justificar o fracasso de tais reformas no Brasil. Segundo ele, uma das causas dos insucessos das tentativas de reestruturação do serviço público brasileiro é “o globalismo das iniciativas de mudança que pretendem mudar “tudo de uma vez”, como se todos os problemas fossem igualmente importantes” (Marcelino, 1989, p. 115).

Na linha do argumento da abordagem organizacional referente ao desencontro de propósitos entre os atores institucionais que atuam na reorganização administrativa, Rezende (2002, *passim*, p. 123-142) desenvolve uma explicação pela qual os insucessos das tentativas de reforma da administração pública brasileira são atribuídos aos incentivos contraditórios gerados pelos objetivos de tais tentativas, que são o ajuste fiscal e a mudança institucional. Haveria divergência de finalidades entre os formuladores da reforma, no caso, a de 1995, que pretendiam elevar a eficiência do desempenho da burocracia pública nacional, e setores relevantes do funcionalismo público, que almejavam a perpetuação do baixo desempenho burocrático como forma de conservar poder e influência no interior da máquina administrativa. Segundo a explanação do autor, em circunstâncias de baixo desempenho da burocracia pública, como ocorre na administração pública brasileira, os atores tendem a cooperar unicamente com o alcance do objetivo do ajuste fiscal, mas se recusam a cooperar com a mudança institucional, optando pela continuidade institucional, temendo perder poder, caso a instituição seja reformulada e passe a funcionar em outras bases. Isso se deve, de acordo com o aludido autor, ao fato de o ajuste fiscal requerer maior controle sobre a burocracia e a mudança institucional exigir menor controle sobre o conjunto dos servidores públicos e maiores autonomia e independência das entidades públicas, o que é interpretado pelos atores envolvidos na administração pública nacional como implicando perda de poder e influência. Por outro lado, a necessidade de maior controle sobre a burocracia, requerida pelo ajuste fiscal, é interpretada pelos atores como acarretando maior atribuição de poder aos burocratas. Como consequência desse fato, ocorre a cooperação parcial dos atores com o ajuste fiscal, e a não-colaboração com a finalidade da alteração institucional, o que provoca o malogro das tentativas de reestruturação.

A argumentação sociológica

O argumento sociológico para explicar o fracasso das tentativas de reforma da administração pública brasileira é mencionado por Graham (1968, *passim*, p. 60-62). O aludido autor, abordando a questão do insucesso da reforma do DASP, cita a escola sociológica como uma das vertentes do pensamento brasileiro sobre administração pública, cujos

principais expoentes são Alberto Guerreiro Ramos e Nelson Mello e Souza (Ibidem, passim, p. 60-62). O primeiro enfatiza a necessidade de adaptação de idéias oriundas de outros países às realidades nacionais dos países nos quais serão aplicadas (Ibidem, passim, p. 60-62). Nesse caso, Ramos se refere às idéias da administração científica e ao sistema meritocrático norte-americano, nos quais os ideólogos da reforma de 1936/1938 se inspiraram. Graham (Ibidem, p. 60) escreve que Guerreiro Ramos, referindo-se ao caso do DASP, cita, como exemplo do uso de novas técnicas e idéias sem a adequada atenção ao contexto social, a experiência brasileira com o sistema de mérito transplantado dos Estados Unidos. Neste exemplo, o sistema social completamente diferente distorceu os conceitos envolvidos”. Já Mello e Souza, segundo Graham (Ibidem, p. 61), considera que o principal foco de resistência à reforma administrativa no Brasil deriva das características estruturais de sociedades subdesenvolvidas. Ou seja, conforme já foi escrito na introdução deste artigo, as reformas administrativas no Brasil tentariam implantar no país valores como o mérito e a impessoalidade que não encontrariam correspondência e respaldo na prática social nacional, dificultando a efetivação das referidas reformas em nosso país. Graham (Ibidem, p. 61), referindo-se ao ponto de vista de Mello e Souza, escreve que, segundo este,

“As técnicas desenhadas para reformar a administração brasileira falharam porque elas não eram relacionadas com as necessidades administrativas do país. De acordo com sua interpretação, o sistema administrativo brasileiro é preponderantemente paternalista, dependente do ambiente político externo. Mas este sistema não pode ser considerado “patológico”. Ele se torna patológico somente se julgado pela escala de valores do mundo desenvolvido. O desafio reside não tanto na rejeição do que ele denomina de valores racionalizados, mas no desenvolvimento de um senso de oportunidade pelo qual se processará uma cuidadosa e gradual superação dos problemas apresentados pelo ambiente sociopolítico” (Graham, 1968, p. 61).

A essência do argumento sociológico para explicar o fracasso das tentativas de reforma da administração pública brasileira é explanada por Mello e Souza (1994), que afirma, referindo-se à reforma do DASP de 1938, que

“Havia pouca ou nenhuma demanda nacional de criação de uma carreira na administração pública. O sistema político predominante, baseado no favoritismo e nas lealdades grupais, ainda estava forte e era, obviamente, contrário a semelhante linha de ação. As necessidades sociais relacionadas com o subemprego, o desemprego e

mesmo com a inexistência de emprego ainda se voltavam para o setor público, com seus três níveis – municipal, estadual e federal –, como opções lógicas para obtenção de emprego, na ausência de um setor privado capaz de absorver a mão de obra disponível. A modernização de acordo com o princípio do desempenho, estabelecendo modelos de eficiência e aperfeiçoamentos marginais, provou ser um objetivo ainda inteiramente estranho aos valores políticos brasileiros e às perspectivas sociais. (...) Na ausência de necessidade social, não há aceitação social e, conseqüentemente, não há resposta social” (Mello; Souza, 1994, p. 59-60).

A argumentação de Livia Barbosa (1996) sobre a dificuldade de implantação efetiva da meritocracia no serviço público brasileiro ainda nos dias atuais, citada na introdução do artigo, vai ao encontro das idéias de Guerreiro Ramos e Mello e Souza sobre a dificuldade de implementação de reformas administrativas no Brasil. Outro pesquisador que sintetiza bem o argumento sociológico é Kliksberg (1988), que afirma:

“Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disso, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países, pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagrassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos” (Kliksberg, 1988, p. 65-66).

A reforma da administração pública como problema de ação coletiva

A abordagem que explica o fracasso das tentativas de reforma administrativa devido ao fato de esta ser problema de ação coletiva é muito importante e será examinada. Geddes (1994) explica o insucesso das tentativas de reforma da administração pública devido ao fato de a reforma da burocracia ser um bem público, o que gera problemas de ação coletiva. Seu argumento central pode ser resumido da seguinte forma: o bem público é um tipo de bem cujo custo de exclusão é muito alto, devido ao fato de ser quase impossível evitar que quem não contribuiu para a fabricação ou para a melhoria do bem público usufrua dos benefícios gerados pela sua fabricação ou melhoria (Geddes, 1994, passim, p. 27-28).

Um exemplo é o da iluminação pública. Uma vez instalado um poste de luz, tanto o cidadão contribuinte que paga em dia sua conta de luz quanto o inadimplente irão desfrutar dos benefícios da mesma maneira, sem que seja possível impedir que o inadimplente se beneficie da melhor iluminação. O mesmo ocorre com a reforma administrativa. Tanto os cidadãos que se mobilizarem para pressionar pela implementação da reforma quanto aqueles que se omitirem irão se beneficiar do mesmo modo das melhorias que porventura venham a ocorrer. Isso gera incentivo para o *free-ride*, ou “problema do carona”, ou “viagem livre”. Se todos irão se beneficiar da melhoria, mesmo que não se empenhem para que ela seja obtida, por que se empenhar? Então, pelo lado dos que seriam favoráveis à reforma, não há incentivos para que estes se mobilizem para que a reestruturação da administração pública ocorra efetivamente. Por outro lado, aqueles que têm a perder com a realização da reforma administrativa como, por exemplo, políticos que indicam indivíduos ligados a seus esquemas eleitorais para cargos importantes na burocracia, servidores públicos que ocupam cargos devido a apadrinhamento político, enfim, os representantes da patronagem incrustada na máquina da administração pública, permanecem mobilizados para não perder seus privilégios, fazendo, dessa forma, oposição permanente e sistemática à reforma. Desse modo, existem o problema do carona e o incentivo à desmobilização da parte daqueles que são favoráveis à reforma, e não existe o *free-ride* e ocorre mobilização por parte dos opositores à reforma. Dessa forma, ficam enfraquecidos os elementos favoráveis à reestruturação e fortalecidos seus adversários. A consequência é o malogro das tentativas de reorganização da administração pública. Para respaldar o que foi escrito, pode-se citar Geddes (1994), que afirma que:

“a realização da reforma burocrática envolve dificuldades não somente porque certos interesses a ela se opõem, mas porque, para a maioria dos que auferirão os benefícios, ela é um bem público.

O traço distintivo de um bem público é que, uma vez que o bem se torne disponível, nenhum membro de um grupo relevante pode ser facilmente excluído de usufruí-lo. Os benefícios da reforma burocrática são largamente públicos no sentido de que virtualmente todos na sociedade iriam se beneficiar de uma administração honesta e eficiente (...).

Dado que os indivíduos não podem ser excluídos de desfrutarem de bens públicos, tal como a reforma burocrática, tendo eles ajudado ou não a organizar movimentos para realizá-la, cidadãos comuns não têm incentivos para assumir riscos e despende os recursos necessários para organizar a pressão pela reforma. Esforços para realizar reformas, então, envolvem problemas de ação coletiva pelos

quais muitos membros de uma dada sociedade ficariam em melhor situação, se todos cooperassem para que a reforma fosse realizada, mas a cooperação exigiria sacrifícios que não seriam racionais para os indivíduos fazerem. Além disso, o custo para os indivíduos é certo e pode ser tolerado no presente; benefícios são incertos e vão aparecer no futuro. Como resultado, indivíduos praticam o *free-ride*, isto é, usufruem do benefício sem contribuir para sua realização, e, conseqüentemente, as organizações que pressionariam pela execução da reforma tendem a não se formar.

Aqueles que seriam prejudicados pela reforma não encaram impedimentos semelhantes para organizar a pressão por seus interesses. Os custos da reforma são privados e podem ser suportados desproporcionalmente por um conjunto de indivíduos que já se encontram bem organizados em partidos e sindicatos. Mudanças no recrutamento e na promoção que converteriam um sistema personalista baseado na patronagem em um sistema baseado no mérito ameaçam os servidores existentes e reduzem os recursos patrimonialistas controlados pelos políticos. Conseqüentemente, sindicatos de funcionários públicos, políticos e ativistas partidários têm sempre se oposto a tais mudanças” (Geddes, 1994, *passim*, p. 27-28).

March e Olsen (1983) corroboram a argumentação de Geddes, escrevendo que

“Participantes tentam atrelar seus próprios projetos à reorganização, para fazer deles algo que possam sustentar. (...) Isso permite uma série de interpretações negativas. Parece que, sob várias circunstâncias, mais atenção é atraída por grupos com objeções às mudanças propostas do que por aqueles grupos favoráveis a elas. Apesar de mudanças incrementais e menos visíveis não relacionadas a um esforço por uma reorganização maior freqüentemente serem bem-sucedidas, a reorganização compreensiva tende a consolidar uma oposição, ensejando uma barganha negativa no Congresso e uma oportunidade de golpear o prestígio presidencial” (March; Olsen, 1983, p. 287).

A explanação política

A abordagem política para explicar a falta de êxito das tentativas de reorganização compreensiva da administração pública americana também é feita por March e Olsen (1983, *passim*, p. 284-287), que apontam

como causa adicional dos insucessos das referidas tentativas os termos do comércio político entre a Presidência da República e o Congresso dos Estados Unidos. Segundo os referidos autores, a maior parte dos planos para reorganizações administrativas não consegue sobreviver ao “comércio político”. Historicamente, o padrão de barganha política sobre a organização administrativa indica que a estrutura da burocracia é mais importante para os legisladores do que para o presidente (March; Olsen, 1983, p. 285). Os presidentes americanos mais recentes têm considerado a reforma administrativa como item importante de suas agendas pessoais, mas não têm achado que seja vantajoso, politicamente, fazer barganhas com o Congresso envolvendo projetos legislativos substantivos em troca da aprovação das propostas de reforma (Ibidem, p. 285). O “comércio” político tem acontecido de outra forma. O presidente desiste de projetos de reorganização administrativa para assegurar apoio legislativo para outros assuntos, e os parlamentares desistem de fazer oposição a outros projetos em troca do bloqueio da mudança administrativa pelo Executivo, convencendo, assim, o presidente a não realizá-la (Ibidem, p. 285). A reorganização administrativa ameaça as principais prerrogativas do ofício legislativo, como o acesso às operações burocráticas e às ligações entre agências e comitês (March; Olsen, 1983, p. 285). A estrutura interna de uma agência e sua localização na estrutura departamental do governo são percebidas pelos congressistas como afetando a influência e o controle legislativos e a própria capacidade de os legisladores serem capazes de dar continuidade, no futuro, às suas carreiras políticas (Ibidem, p. 285). Um exemplo concreto da aplicação da abordagem política para explicar os insucessos das tentativas de reestruturação de nosso serviço público é o mencionado pelo pesquisador Valeriano Mendes de Almeida, da Unicamp (Universidade de Campinas). Ele nos informa o seguinte:

“Será que interessa ao sistema político que aí está o fortalecimento da burocracia estatal?” Valeriano acha que não. “Toda a lógica política do nosso presidencialismo, que se assenta na formação de amplas coalizões de governo, depende do controle dos partidos governistas sobre cargos da Administração Pública Federal”, lembra ele. “À medida que esses cargos forem ocupados por servidores de carreira, as bases do clientelismo serão mortalmente atingidas. Assim, não é preciso muita imaginação para avaliar os obstáculos que ainda se opõem à reforma” (Bressan, apud Lamounier; Figueiredo, 2002, p. 393).

Ou seja, os próprios políticos brasileiros, atores institucionais que operam no contexto político-administrativo nacional, resistem à realização da reforma do Estado, por considerarem que vão perder poder, se ela

for implementada, na medida em que não mais indicarão os titulares de cargos importantes na Administração Pública Federal, que passarão a ser preenchidos por burocratas de carreira, concursados e selecionados por mérito.

Geddes (1994) também faz uso do argumento político para explicar os fracassos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. Ela escreve que:

“O estudo de caso do Brasil mostra a persistência dos interesses políticos opostos à reforma burocrática e suas vinculações com o sistema político democrático (...).

Este modelo demonstra que, quando a patronagem é distribuída desigualmente entre os maiores partidos na legislatura (...), os legisladores dos partidos majoritários vão votar pelas reformas somente em circunstâncias extraordinárias. Conseqüentemente, as reformas vão ocorrer muito raramente.

Se a patronagem fosse distribuída igualmente entre os partidos maiores, entretanto, as reformas poderiam ocorrer mais facilmente. O Brasil nunca experimentou igualdade entre os partidos, e reformas universais nunca foram aprovadas no Legislativo” (Geddes, 1994, p. 20-21).

Analisando especificamente a influência do sistema eleitoral sobre o insucesso das tentativas de reforma administrativa, a mesma autora escreve que “o sistema brasileiro de representação proporcional de lista aberta para eleição da Câmara dos Deputados forneceu aos parlamentares do PSD e do PTB – os partidos com maior acesso histórico à patronagem – recursos ainda mais poderosos para se oporem à reforma. Por isso não surpreende o fato de que as reformas não passaram em 1946 e 1964” (Ibidem, p. 115).

A mencionada autora resume a essência da explicação política para o malogro das tentativas de reforma administrativa da seguinte maneira:

“A competência administrativa é uma forma de bem coletivo especialmente custosa para muitos políticos porque (...) políticos em sistemas não reformados confiam no acesso aos recursos do Estado para construir bases de apoio, e a reforma administrativa ameaça este acesso. Reformas efetivas estabelecendo o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos” (Geddes, 1994, p. 42).

Em suma, as reformas da administração pública não prosperariam porque “os mesmos recursos necessários para aumentar a capacidade do Estado poderiam ser usados pelos políticos, alternativamente, para elevar suas chances de reeleição” (Ibidem, p. 98).

Esse é o dilema no qual, segundo a referida autora, estão inseridos os políticos da América Latina no que tange à construção da capacidade estatal na aludida região, qual seja, despende os recursos públicos para melhorar o desempenho da burocracia, ou utilizá-los com a finalidade de assegurar sua sobrevivência política. Até o momento, os políticos latino-americanos têm optado pela segunda alternativa.

Notas

- ¹ *Externalidades em rede*: Corresponderiam à idéia de “efeitos de coordenação”, que “ocorreriam quando os benefícios que um indivíduo recebe de uma atividade particular aumentassem à medida que outros adotassem a mesma opção. (...) O aumento do uso de uma tecnologia encoraja o investimento na infra-estrutura associada, o que, por sua vez, atrai mais usuários para a tecnologia” (Pierson, 2000, p. 254). Tanto esse conceito quanto o que é a seguir enunciado são, originalmente, referentes à questão da tecnologia na economia, mas tanto North (1990) quanto Pierson (2000) os aplicam à análise de questões institucionais.
- ² *Processo de aprendizado das organizações*: Segundo Pierson, “o conhecimento adquirido na operação de sistemas complexos também conduz a retornos crescentes pelo uso continuado. Com a repetição, indivíduos aprendem como usar os produtos de modo mais efetivo, e suas experiências são no sentido de afastar inovações posteriores no produto ou em atividades relacionadas” (Pierson, 2000, p. 254).
- ³ *Modelos subjetivos de percepção das questões públicas*: Corresponderiam, segundo Pierson (2000, p. 260), à maneira pela qual os atores que operam em contextos sociais altamente complexos e opacos filtram e interpretam as informações que recebem.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, L. Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil? *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, set./dez. 1996.
- BRESSAN, S. A era FHC – um balanço. In: LAMOUNIER, B.; FIGUEIREDO, R. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. *A garbage can model of organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, 17, p. 1-25.
- GEDDES, B. *Politician's dilemmas: building State capacity in Latin America*. Berkeley: University of California, 1994.
- GOODIN, R.; KINGERMAN, H. *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- GRAHAM, L. *Civil service reform in Brazil*. Austin: University of Texas at Austin, 1968.
- KLIKSBERG, B. A gerência na década de 90. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, jan./mar. 1988.
- LIMA JÚNIOR, O. B. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília, n. 2, p. 5-31, abr./jun. 1998.
- MARCELINO, G. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. *Revista do Serviço Público*. Brasília, v. 17, n. 2, p. 105-115, set./dez. 1989.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Organizing political life: what administrative reorganization tell us about government. *American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296, June 1983.
- _____. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 1984.
- _____. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- NORTH, D. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.
- _____. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OLLAIK, L. *Fundamentos e etapas da reforma administrativa no Brasil de 1995 a 1998*. 1999. Tese (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- PIERSON, P. Increasing returns, path dependence and the study of politics. *American Political Science Review*, v. 94, n. 2, p. 251-267, June 2000.
- REZENDE, F. Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-142, out. 2002.
- SANTOS, L. *A reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília: DIAP, 1997.
- SIEGEL, G. *The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP*. Michigan: Ann Arbor, 1986.
- SOUZA, N. M. Reforma administrativa no Brasil: um debate interminável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 54-70, jan./mar. 1994.
- WAHRLICH, B. *A reforma administrativa da era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1983.
- _____. A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, v. 18, n. 1, p. 49-59, jan./mar. 1984.

Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa

Carlos Frederico Alverga

O presente artigo tem como objetivo identificar e analisar os principais motivos apontados na literatura pertinente como causadores dos sucessivos e reiterados fracassos das tentativas de reforma da administração pública brasileira. As referidas tentativas foram empreendidas em 1938, quando da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), durante a ditadura do Estado Novo; em 1963, quando Ernani do Amaral Peixoto foi designado ministro extraordinário para a Reforma Administrativa; em 1967, quando da edição do Decreto-Lei nº 200, de 25/2/1967 e, também, em 1986, 1990 e 1995, nos Governos Sarney, Collor e Cardoso, respectivamente. Todas elas visavam, basicamente, a implantar a meritocracia na administração pública brasileira. Segundo os autores consultados, essas tentativas foram malsucedidas devido aos seguintes fatores: a questão da dependência da trajetória, as características das organizações que dificultam a ocorrência de alterações institucionais, os elementos de natureza sociológica, o fato de a reforma administrativa ser bem público sujeito a problemas de ação coletiva e, finalmente, as peculiaridades do sistema político brasileiro.

Examen teórico de las causas del fracaso de las tentativas de reforma administrativa

Carlos Frederico Alverga

El presente artículo consiste en una análisis de los principales motivos apuntados por la literatura pertinente como causadores de los sucesivos fracasos de las tentativas de reestructuración de la administración pública brasileña. Las referidas tentativas fuerán intentadas em 1938, cuando de la creación de lo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em la dictadura de lo Estado Nuevo; em 1963, cuando Amaral Peixoto fuera nombrado ministro extraordinário para la Reforma Administrativa; em 1967, cuando de la edición de lo Decreto-Ley número 200, de 25/2/1967, e también em 1986, 1990 e 1995, em los Gobiernos Sarney, Collor e Cardoso, respectivamente. Todas elas miraván establecer el sistema de merecimiento em la administración pública brasileña e, em conformidad com los autores consultados, fracassarán. Los fatores apuntados como causas de los mencionados malogros fuerán la cuestión de la dependência de la trayectoria, características de las organizaciones, las cuales dificultán las alteraciones institucionales, los fatores sociológicos, lo hecho de la reforma administrativa ser um bien público sujeto a problemas de acción coletiva e las peculiaridades de lo sistema político brasileño.

Theoretical survey on the failure causes of administrative reform attempts

Carlos Frederico Alverga

The article aims to identify and analyze the main causes pointed by the literature as the reasons of the succeeding failures of the attempts to reform the Brazilian public administration. These attempts were carried out in 1938, when the Administrative Department of the Public Service was created, during Vargas's dictatorship; in 1963, when Ernani do Amaral Peixoto was nominated extraordinary minister of State for Administrative Reform; in 1967, when the Decree-Law number 200 was edited, and, also, in 1986, 1990

Carlos Frederico Alverga é mestre em Ciência Política pela UnB.

Contato: rubino68@ig.com.br

and 1995, in the governments of Sarney, Collor and Cardoso, respectively. All these attempts of public administration reform in Brazil intended, basically, to establish the merit system in Brazilian civil service. According to the consulted authors, all these attempts failed. The factors that explain these failures are the following: path dependence; organizations' features which difficult institutional changes; elements of sociological nature; the fact that administrative reform is a public good exposed to collective action problems; characteristics of Brazilian political system.

Balanced Scorecard (BSC) – uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação

*Edla M. B. Lima, Maristela J. da Silva,
Marlene Araújo e Cintia P. da Cunha*

Introdução

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, vem utilizando o método de planejamento estratégico desde 1989, com vistas à elaboração de planos estratégicos, denominados internamente de Plano Diretor da Embrapa (PDE) (1999), escopo corporativo, e Plano Diretor da Unidade (PDU), escopo das unidades de negócio, chamadas de Unidades Descentralizadas (UDs). Na evolução do processo de planejamento estratégico, a empresa detectou a necessidade de adotar método efetivo de gestão do PDE (1999) e dos PDUs, visando a tirar a estratégia do papel e colocá-la em ação. Como consequência, a partir do segundo semestre de 1996, iniciaram-se os esforços de adaptação e implementação do método *Balanced Scorecard (BSC)*, de Kaplan (1996), objetivando a implementação e operacionalização do PDE (1996) e dos PDUs, como também a internalização dos conceitos e a implementação do processo de gestão estratégica e a integração dos instrumentos de gestão existentes na empresa.

A adaptação do *Balanced Scorecard* para a Embrapa foi desenvolvida simultaneamente com a publicação do método por Kaplan (1996) e a partir de um projeto piloto executado em uma das unidades descentralizadas da Embrapa, Centro Nacional de Pesquisa em Agroindústria de Alimentos, em 1997. O resultado do projeto piloto consolida uma metodologia denominada Mogest (1998-1999), que foi adaptada à realidade de uma instituição pública e de pesquisa, a Embrapa, e deu origem ao Modelo de Gestão Estratégica (MGE). No período de 1999 a 2001, o

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Edla Maria Bezerra Lima, MSc em Geologia de Engenharia e Ambiental; Maristela Jesus da Silva, BSc. em Ciências Sociais; Marlene de Araújo, BSc. em Comunicação Social; e Cintia Pereira da Cunha, graduada em Administração. Todas são servidoras da Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE) da Embrapa, Brasília-DF.

Contato:
edla.lima@embrapa.br
maristela.silva@embrapa.br
marlene@sede.embrapa.br
cintia@sede.embrapa.br

MGE foi estendido a toda a empresa e, a partir de 2000, deu-se início ao processo de acompanhamento do MGE naquelas unidades modeladas na primeira e segunda fases, com a aplicação da metodologia denominada MGE/Acompanha (2000). O método aborda, no biênio 2000-2001, o acompanhamento do MGE por meio de questionários aplicados aos Gerentes de Objetivos Estratégicos (GOEs) e do uso de ferramentas para a gestão da informação, por meio dos *softwares* Same (1999), que é um banco de dados, WEBMGE (2000), que integra, executa e acompanha todos os MGEs em ambiente WEB, e Oracle BSC (2002), que executa o processo de avaliação (painel de bordo).

A partir do segundo semestre de 2002, inicia-se a terceira fase do MGE com a inserção deste no Sistema Integrado de Gestão (SEG), em fase de implementação.

Construção e implementação do método BSC na Embrapa

A construção e implementação do MGE da Embrapa teve início em agosto de 1996, como resultado do pós-doutorado de um pesquisador da empresa, que na época exercia suas atividades na Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE), unidade central da administração responsável pela gestão estratégica. O resultado desse trabalho foi apresentado à Diretoria Executiva (DE), que, convencida dos benefícios que a ferramenta poderia trazer para medir o grau de execução da estratégia, o cumprimento da missão e o alcance da visão delineados no Plano Diretor, aprovou o projeto. Na impossibilidade de contratação de consultoria externa, com *know-how* na construção, implementação e acompanhamento do método *BSC*, formou-se uma equipe (Equipe MGE) composta de técnicos da própria empresa, designada pela Diretoria Executiva, com o objetivo de executar um projeto piloto em uma das unidades da Embrapa, para teste e adaptação do método *BSC*. A primeira tarefa dessa equipe foi “vender” a idéia para um conjunto de oito unidades. A unidade candidata passaria pelo aprendizado de construir, em conjunto com a Equipe MGE, de forma participativa, um instrumento de gestão ajustado à sua cultura, valores e características, que possibilitaria o planejamento, execução, acompanhamento e avaliação das estratégias preconizadas em seu Plano Diretor da Unidade (PDU).

Em 1997, a Embrapa Agroindústria de Alimentos, unidade localizada no Rio de Janeiro, com 140 empregados, aderiu ao processo, aceitando funcionar como laboratório experimental para adaptar o método *BSC* aos valores, à cultura e a forma de organização do trabalho da empresa. O projeto piloto alcançou os resultados preconizados na proposta do MGE, com a obtenção dos seguintes resultados principais:

a) aprendizado, internalização e adaptação do método *BSC* às particularidades da Embrapa e de uma de suas UD's; e,

b) elaboração do MGE da Embrapa Agroindústria de Alimentos.

Simultaneamente à fase de implementação do MGE da Embrapa Agroindústria de Alimentos, esse modelo começou a ser introduzido no restante da empresa, com a construção de MGEs para outras UD's, respeitadas as suas características peculiares. A metodologia de escolha dessas unidades obedeceu à divisão existente na empresa quanto à distinção das unidades, em razão da sua orientação de pesquisa (produtos e animais, temas e ecorregião). Foram escolhidas as seguintes unidades: Embrapa Semi-Árido (Petrolina/PE), Embrapa Gado de Leite (Juiz de Fora/MG) e Embrapa Soja (Londrina/PR). Juntamente com essas unidades, deu-se início ao projeto de construção do MGE Corporativo (central).

Tomada a decisão de implementar o projeto em toda a empresa, no período de 2000 a 2001, foi elaborada uma versão simplificada do método Mogest (Mogest Simplificado, 2000) e ampliada a Equipe MGE, que passou a contar com a colaboração de facilitadores metodológicos, técnicos das Unidades Descentralizadas com conhecimento em gestão, que foram treinados pela Equipe MGE, de forma a construir o MGE de sua unidade. Aqueles mais efetivos foram escolhidos para dar suporte à Equipe MGE, com o objetivo de acelerar a implementação do modelo naquelas unidades que apresentaram maior dificuldade. No final de 2001, das 40 unidades da empresa 38 já estavam com os seus modelos construídos e, em 2002, iniciou-se a fase de implementação, o que efetivamente representa a execução das estratégias estabelecidas no PDE (1999) e PDUs.

A premissa básica do processo de construção do MGE Corporativo e do MGE das UD's foi a busca de interação, comunicação e avaliação global e estratégica da performance da instituição como um todo, de forma a permitir a avaliação da capacidade da empresa em dar resposta aos diversos setores da sociedade e, especialmente, mensurar os impactos sociais, econômicos e ambientais provocados pelos resultados gerados. A implementação de modelo de gestão capaz de atingir esse propósito necessitou contar com o entendimento e comprometimento das pessoas envolvidas com as atividades de gestão. Assim, a preocupação maior da Equipe MGE foi estabelecer uma relação de confiança, transparência e participação, utilizando-se, no decorrer do processo, de recursos de valorização das intenções e ações dos empregados, por meio de entrevistas e coleta de informações a respeito das dificuldades existentes para a execução do projeto, dos pontos de estrangulamentos organizacionais, operacionais e individuais e das vantagens e desvantagens competitivas para a consecução dos planos estratégicos. Essa atividade foi desenvolvida na forma de oficinas de trabalho.

O produto resultante das oficinas de trabalho, após validação pela Diretoria Executiva (DE) e pelo Conselho de Administração (Consad), foi submetido à apreciação das unidades para conhecimento, informação e sugestões, com vistas à melhoria do modelo. O resultado desse processo foi a elaboração do MGE Corporativo (Figura 1), que gerou a construção do Plano de Ação Estratégica (PAE) (Figura 2), cujo objetivo é organizar e conduzir a empresa de forma estratégica, partindo do estado atual para o estado futuro desejado, explicitado no Plano Diretor (1999), em especial no que se refere à missão, à visão e às diretrizes estratégicas.

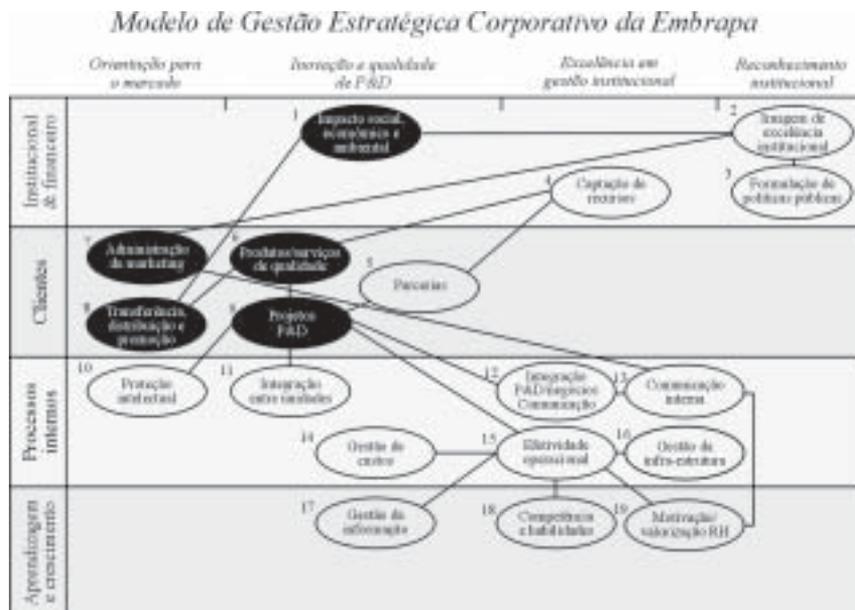


Figura 1: Diagrama do MGE Corporativo com destaque para os objetivos estratégicos comuns a toda a empresa.

Modelo de Gestão Estratégica – Embrapa				
Ano de trabalho: 2001				
Plano de ações estratégicas por objetivo estratégico				
Objetivo estratégico: 6 – Gerar e adaptar produtos e serviços de qualidade				
Gerentes: XXXXXXXXXXXXXXXXX				
Iniciativa: 1. Aprimorar a gestão de processos para a melhoria contínua de P&D				
Nº da ação	6.1.1	6.1.2	6.1.3	6.1.4
Ação prevista para o período	Promover o alinhamento das metas do SEP com o PPA	Promover análise das implicações e desdobramentos que o PPA terá sobre o SEP	Análise crítica da experiência do SEP após o primeiro ciclo (1994-2000), visando ao seu aprimoramento	Análise crítica da experiência do <i>modus operandi</i> dos CTIs e CTPs, visando à melhoria contínua da qualidade da programação de P&D
Responsável	XXXX	XXXX	XXXX	XXXX
OEs relacionados	2, 15, 17	2, 15, 17	2, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 17	11, 13, 15, 19
Prioridade				
NIA				
Prazo	31/12/2000	31/12/2000	31/12/2000	31/12/2000
Estratégia de implantação	1. Mapear a relação entre as metas dos programas do PPA e do SEP	1. Com base no documento de alinhamento, negociar, internamente, com os segmentos envolvidos da empresa a gestão dos objetivos maiores do PPA e do SEP	1. Utilizando metodologia participativa, comparar fundamentos conceituais do SEP com a experiência verificada nos últimos cinco anos, identificar gargalos e propor aprimoramento para o desempenho de gestão	1. Associada à ação anterior, utilizando-se metodologia participativa e técnicas de análise de processo, analisar a operação desses mecanismos de articulação, identificando pontos de estrangulamento e propor aprimoramento para o desempenho de gestão
Resultados esperados	1. Documento com o alinhamento das metas elaboradas	1. Documento com proposição negociada	1. Documento com diretrizes para aprimoramento geral do SEP atendendo os princípios de melhoria na geração e adaptação de produtos e serviços	1. Documento indicador que subsidiará o produto de ação anterior.

Figura 2: Plano de ação estratégico do objetivo estratégico 6 do MGE Corporativo.

O MGE Corporativo foi construído a partir do PDE (1999) por meio da análise e do detalhamento dos seus componentes: missão, visão, objetivos globais, diretrizes e projetos estruturantes.

Da decomposição da visão constante no PDE (1999), foram criados quatro temas estratégicos, a saber:

- orientação para o mercado;
- inovação e qualidade de P&D;
- excelência em gestão institucional;
- reconhecimento institucional.

A partir desses temas estratégicos, foram definidos os objetivos estratégicos (OEs).

O método *Balanced Scorecard* preconiza e estrutura-se em quatro perspectivas organizacionais, que são: *financeira; clientes; processos internos e aprendizado e crescimento*, que serão permanentes durante todo o ciclo de vida da empresa. Nelas foram alocados os objetivos estratégicos, visando ao desenvolvimento equilibrado (por isso o termo “*balanced*”) da empresa. É importante mencionar que, no método de construção do MGE, os objetivos estratégicos foram alocados na matriz formada pelos temas estratégicos (colunas) e perspectivas organizacionais (linhas), formando o diagrama do MGE, composto por 19 OEs.

Nos MGEs das unidades descentralizadas, foram mantidos os mesmos temas estratégicos, perspectivas organizacionais e cinco objetivos estratégicos comuns (Figura 1, parte colorida) constantes do MGE Corporativo, com o objetivo de manter a coerência de conteúdo do Plano Diretor e do método Mogest.

Algumas unidades descentralizadas formularam estratégias específicas e pertinentes aos seus negócios. Além dos objetivos estratégicos comuns ao MGE Corporativo, foram elaborados os planos de ação estratégica para cada objetivo estratégico (Figura 2) e definidos os resultados a serem alcançados, observando-se a compatibilidade com outros instrumentos de planejamento em uso na empresa, como, por exemplo, o Plano Anual de Trabalho (PAT).

O acompanhamento – método MGE/Acompanha

O processo de acompanhamento do MGE efetua-se por meio de duas atividades básicas: 1) gestão da informação (base de dados, acompanhamento e avaliação) do modelo por meio do desenvolvimento dos *softwares* Sistema de Apoio a Modelagem Estratégica – SAME (1999), WEBMGE (2000) e Oracle BSC – OBSC (2002), modelados por técnicos da Embrapa e; 2) realização de oficinas de acompanhamento, em 2000,

com a elaboração da primeira versão de um método para acompanhamento do MGE (Corporativo e UDs), contendo questionários para a avaliação da efetividade/eficiência do método. O segundo procedimento metodológico foi aplicado no acompanhamento do MGE Corporativo e de 12 UDs modeladas na primeira fase de construção/implementação do modelo, a saber: Embrapa Agroindústria de Alimentos (Guaratiba – RJ), Embrapa Agroindústria Tropical (Fortaleza – CE), Embrapa Agropecuária Oeste (Dourados – MS), Embrapa Gado de Leite (Juiz de Fora – MG), Embrapa Informática Agropecuária (São Carlos – SP), Embrapa Meio Ambiente (Jaguariúna – SP), Embrapa Meio Norte (Teresina – PI), Embrapa Pantanal (Corumbá – MS), Embrapa Rondônia (Porto Velho – RO), Embrapa Semi-Árido (Petrolina – PE), Embrapa Solos (Rio de Janeiro – RJ), Serviço de Negócios para Transferência de Tecnologia (Brasília – DF), Embrapa Soja (Londrina – PR) e Embrapa Sede (Brasília – DF). Em 2002, simultaneamente ao acompanhamento dos MGEs da fase 1, inicia-se a fase 2, que consiste na construção/implementação do MGE nas demais UDs.

O método de acompanhamento denominado internamente de MGE/Acompanha (2000) e executado no período de 2000 a 2001, em 13 unidades da empresa, consistiu na aplicação de um manual orientador composto de formulários (anexos), elaborados com o objetivo de avaliar os seguintes atributos no processo de implementação do MGE: motivação, envolvimento/comprometimento dos gerentes, equipes e empregados, divulgação e comunicação do MGE nas unidades, implementação efetiva do MGE (indicadores de desempenho e alvos de performance), integração com os outros instrumentos gerenciais da empresa e nível de desenvolvimento e capacitação dos empregados em gestão estratégica. O MGE/Acompanha possibilitou o acompanhamento da implementação do MGE daquelas unidades da primeira fase, permitindo avaliar o grau de internalização e funcionamento do modelo e as respectivas dissonâncias culturais. A partir desse conhecimento, foi possível introduzir melhorias no processo de gestão estratégica da empresa.

Em 2002, introduzem-se ao Método MGE/Acompanha os diagramas apresentados no Método de Acompanhamento para uma *Organização focada na estratégia*, de Norton (2001), apud Coutinho (2002), na Figura 3, de forma adaptada à realidade do MGE da Embrapa, figuras 4, 5 e 6.

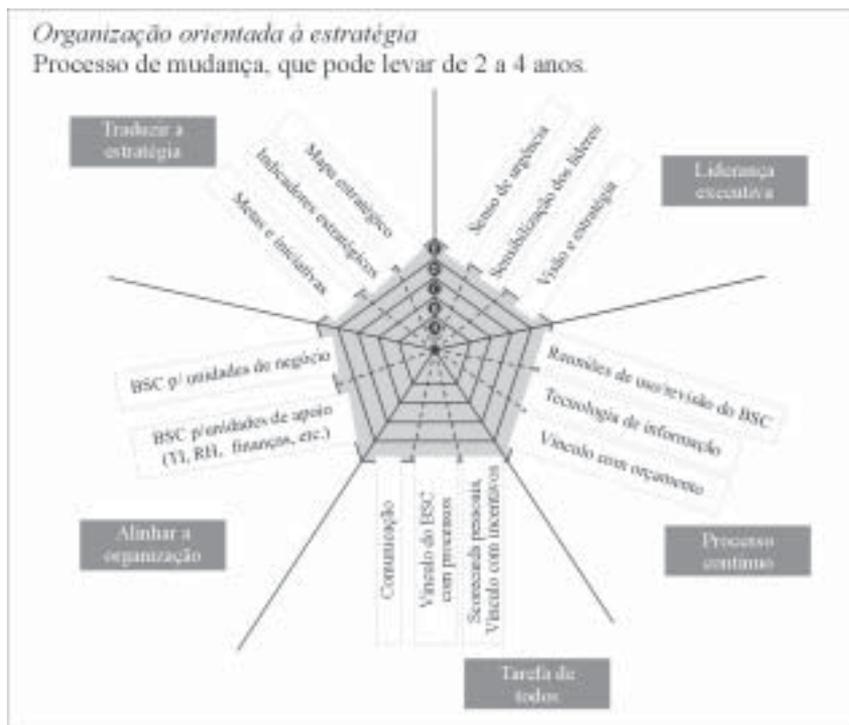


Figura 3: Diagrama de acompanhamento de Norton, apud Coutinho (2002).

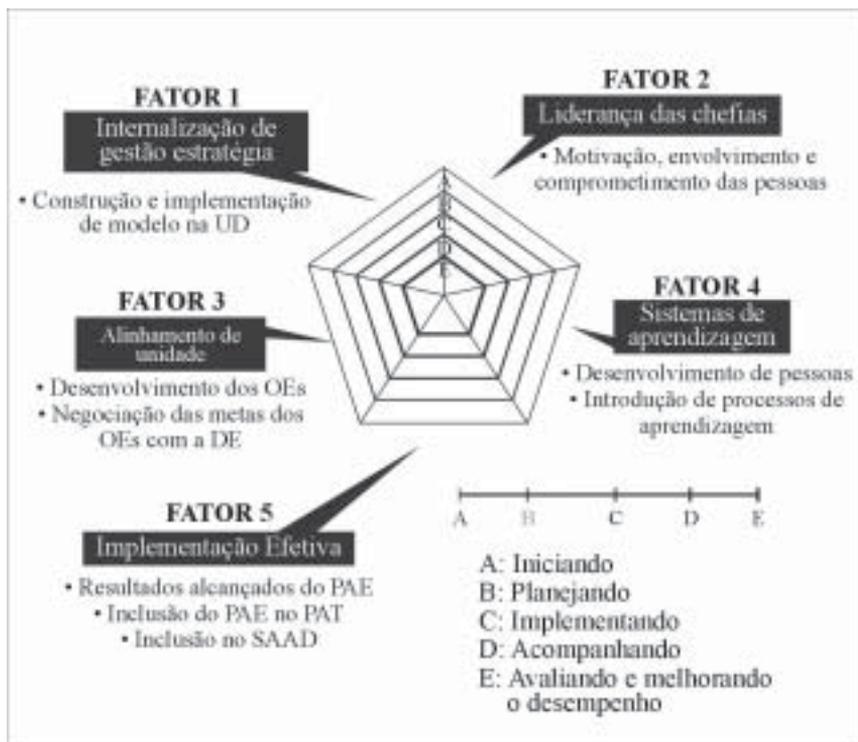


Figura 4: Diagrama adaptado de Norton, apud Coutinho (2002), para acompanhamento da implementação do MGE da UD.

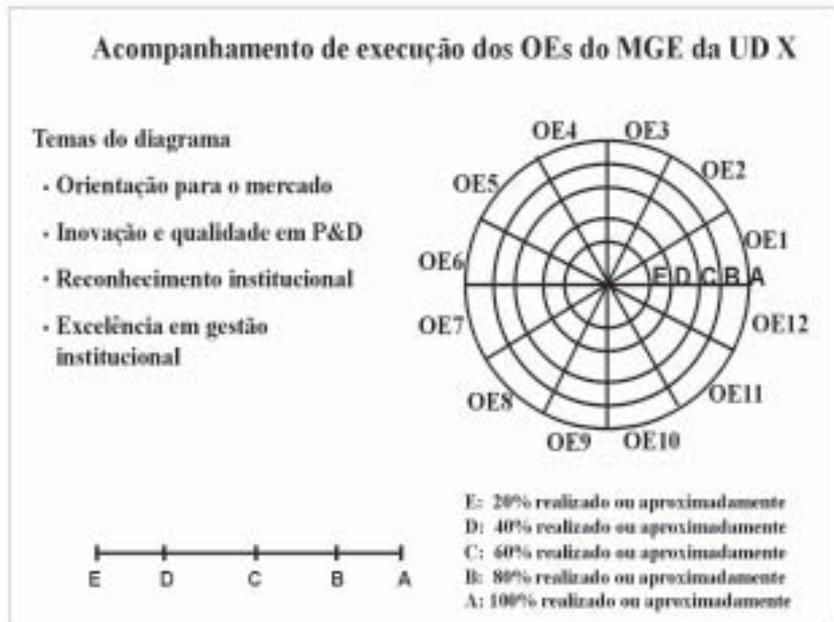


Figura 5: Diagrama para acompanhamento da implementação do MGE da UD, mostrando a distribuição dos OEs por temas estratégicos do PDE.

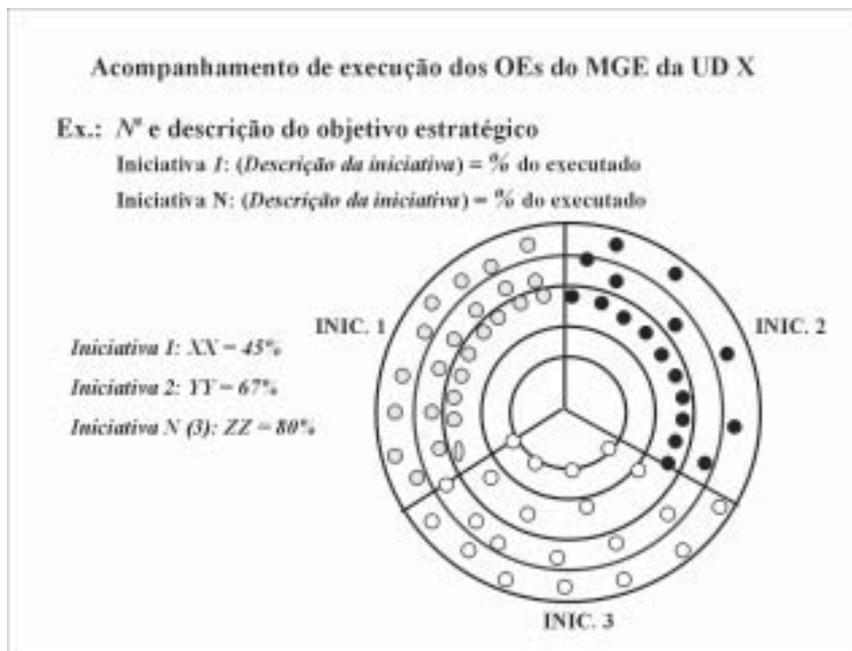


Figura 6: Diagrama para acompanhamento da implementação do OE do MGE da UD, mostrando a percentagem de realização das iniciativas estratégicas do OE.

Resultados

A aplicação do Método MGE/Acompanha nas UD's modeladas, na primeira fase de construção/implementação do modelo, biênio 2000-2001, proporcionou uma avaliação do MGE a partir das respostas dadas aos questionários (anexos) pelos gerentes de objetivos estratégicos e gerentes de modelos. Os dados foram compilados e analisados pela Equipe MGE, cujas informações mais relevantes são mostradas a seguir.

A efetiva implementação dos objetivos estratégicos e o devido controle da coerência e integração das ações estratégicas são parte de processo complexo de gestão, que exige comprometimento individual e habilidade para trabalho em grupo, objetivando a consecução dos alvos institucionais propostos.

O processo de administração estratégica requer novas maneiras de organização do trabalho e, conseqüentemente, novas atitudes pessoais, com vistas a uma visão global das diretrizes e metas institucionais. Isso implica, como em qualquer processo de mudança, utilização de meios e ferramentas que possam atuar sobre o comportamento das pessoas para, a partir disso, operar mudanças na cultura e ambiente organizacionais. Conscientes dessas premissas, a Equipe MGE não se limitou a trabalhar o processo apenas no campo das atividades, mas também se preocupou em atuar no campo do comportamento e da cultura da organização, entendendo o processo como de mudança social que necessita de tempo para ser assimilado, internalizado e consolidado.

No decorrer do processo de mudança social, foi possível observar barreiras de diversas ordens: cultural, administrativa/normativa, de política organizacional, de habilidade e competência, de comunicação e de aprendizado, etc. A aplicação do método MGE/Acompanha permitiu mapear os fatores críticos e inovadores para o sucesso da execução do modelo e, a partir daí, traçar um plano de trabalho para os próximos anos.

Fatores críticos identificados

a) *Barreiras administrativa/normativas* – Inconsistência das normas administrativas que apontam direções diferentes, exigem os mesmos recursos e não definem prioridades, como também provocam acúmulo de obrigações para os empregados, causando falta de entendimento de quais são, de fato, os direcionamentos estratégicos. Esse quadro, adicionado ao baixo nível de autonomia e autogestão, provoca nas pessoas uma sensação de impotência e inércia.

b) *Barreiras relacionadas às competências e habilidades* – Nível inadequado de profissionalização em gestão das pessoas que ocupam posições de gerência e de tomada de decisão, diante das exigências, cada vez maiores, de um mercado competitivo, que requer competência e habilidade por parte dos líderes de negócios. Paradoxo em relação à alta qualificação dos profissionais da área fim, comparativamente aos da área meio. Estratégia inadequada quanto à indicação de profissionais pesquisadores sem experiência em gestão para ocupar cargos administrativos.

c) *Barreiras relacionadas a comunicação e aprendizado* – Carência de profissionais capacitados em administração estratégica, o que resulta na dificuldade de disseminação de novos conceitos e métodos relacionados ao tema. A utilização de facilitadores metodológicos foi uma tentativa de minimizar essa carência, mas é preciso ressaltar que os facilitadores são voluntários das mais variadas especialidades, que, por mais boa vontade, possuem um grau de limitação teórica e prática para o exercício da atividade. O tema é complexo para ser assimilado em curto prazo e de maneira uniforme. Esse desnivelamento no processo de assimilação provoca desconforto em alguns e expectativas exageradas em outros, promovendo um clima de dúvidas e sensação de ambiente instável.

d) *Barreiras políticas e culturais* – O ambiente organizacional foi, por muito tempo, voltado para si mesmo, com baixa integração com o ambiente externo, provocando um comportamento de isolamento e reforçando nos empregados a falsa idéia de que a organização existe para si mesma. Isso dificulta o entendimento das pessoas quanto à importância do planejamento e da execução de estratégias que visem ao atendimento das demandas da sociedade, às exigências do mercado, à flexibilização da estrutura organizacional e à melhoria do relacionamento com os diversos segmentos do ambiente externo.

Fatores inovadores identificados

a) *Metodologia* – Alteração da perspectiva organizacional financeira do método *BSC* para institucional e financeira. Essa adaptação do método *BSC* resolveu o problema de avaliar a performance de uma organização pública com base em aspectos puramente financeiros (lucro, ROI, etc.), passando a considerar o seu impacto na sociedade.

b) *Integração* – Utilização de processo de modelagem participativo para criação dos MGE, mobilizando grande número de empregados de várias unidades da empresa, independentemente de sua posição hierárquica.

c) *indicador de desempenho* – Utilização de métricas de desempenho (indicadores de desempenho e alvos de performance) intrinsecamente conectadas com as estratégias da organização, ou seja, com o conteúdo dos planos estratégicos (PDE e PDUs). Outra inovação

relacionada aos indicadores de desempenho foi o aprendizado de gestão estratégica por parte dos gerentes de UDs, gerentes de objetivos estratégicos e outros empregados envolvidos no processo de implementação, acompanhamento e avaliação do MGE.

d) *Liderança* – Ampliação da capacidade gerencial, decorrente da seleção de gerentes de objetivos estratégicos, que possibilitou a democratização do processo decisório, o qual era centralizado em típica estrutura organizacional verticalizada, passando a viabilizar processo mais horizontal, com maior agilidade e flexibilidade.

e) *Comunicação* – Processo permanente de comunicação durante a criação do MGE, com o propósito de reduzir barreiras culturais, promover a motivação para a mudança e estimular a participação dos empregados;

f) *Gestão da informação* – Desenvolvimento de três *softwares* para apoio na gestão da informação do projeto MGE: 1) Sistema de Apoio a Modelagem Estratégica (Same) – para apoio durante o processo de construção do MGE, possibilitando o registro das informações produzidas em dinâmicas de grupo, registro dos componentes do MGE e do respectivo PAE; 2) WEBMGE – para apoiar na execução, no acompanhamento e na avaliação do MGE, visando a coletar dados que demonstrem a consecução dos objetivos estratégicos, por meio da aferição dos indicadores de desempenho e iniciativas estratégicas associadas; e 3) Oracle BSC (OBSC) (protótipo) – para integrar e apoiar o acompanhamento e a avaliação dos componentes estratégicos (MGE) e os de produção (PAT).

Em 2002, a Equipe MGE introduz os diagramas de Norton, apud Coutinho (2002), de forma adaptada, no Método MGE/Acompanha, figuras 4, 5 e 6, testado em uma unidade de negócio, apresentando resultados efetivos quanto ao uso para o acompanhamento da implementação do MGE e a internalização do conceito de “painel de bordo”, utilizado no *software* Oracle BSC (OBSC) para avaliação.

A análise do diagrama da Figura 7 revela que o processo de “construir e implementar o MGE – Fator 1” encontra-se mais internalizado e com maior facilidade de execução do que as “ações de negociar as metas com a Diretoria Executiva – Fator 3”; “envolver, capacitar e motivar as pessoas – Fatores 2 e 4”; e “incluir as atividades estratégicas no Plano de Trabalho Anual (PAT) da Unidade e no Plano de Trabalho dos Empregados (SAAD) – Fator 5”.

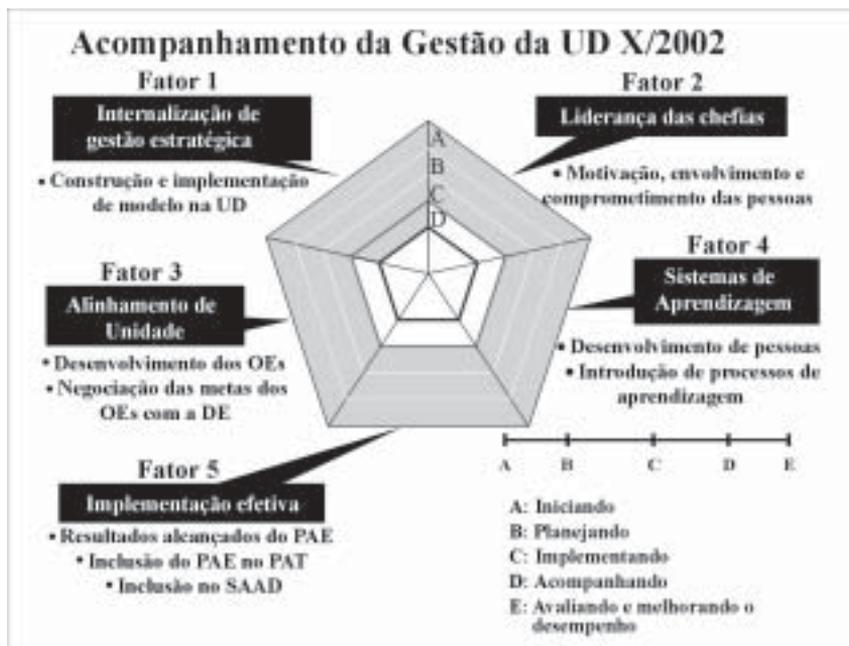


Figura 7: Acompanhamento da implementação do MGE da UD X.

A análise da implementação dos OEs da UD X/2002 (1 – Implantar e gerir o processo de administração de *marketing*, melhorar a transferência de produtos, serviços e ampliar a captação de recursos; 2 – Desenvolver projetos de P&D focados no mercado; 3 – gerar, adaptar e disponibilizar produtos/serviços de qualidade; 4 – Aperfeiçoar a gestão da informação técnico-científica, de mercado e administrativa; 5 – Aprimorar o processo de capacitação de pessoas atendendo as necessidades da UD; 6 – Promover a integração interinstitucional; 7 – Implantar e gerenciar o processo de comunicação interna; 8 – Promover a excelência operacional; 9 – Estabelecer mecanismos para integração do processo de P&D com as demais áreas da unidade; 10 – Implantar mecanismos de motivação e de reconhecimento por resultados; 11 – Avaliar impactos ambientais e socioeconômicos; 12 – Construir imagem de centro de referência, por meio do diagrama representado na Figura 8, revela que, nessa unidade de negócio, os OEs relativos ao tema estratégico “Excelência em gestão” que abordam a gestão da informação, comunicação interna, excelência operacional, capacitação de pessoas e integração de P&D com as demais áreas da UD encontram-se mais implementados do que os OEs que abordam a relação de motivação e reconhecimento por resultados, construção da imagem de centro de referência, avaliação de impactos ambientais e socioeconômicos, *marketing*, captação de recursos e transferência de produtos e serviços relativos aos temas estratégicos

“Reconhecimento institucional” e “Orientação para o mercado”. Nessa unidade, os resultados com menores índices de desempenho se referem ao tema estratégico “Inovação e qualidade em P&D”, que contempla os OEs relacionados a projetos de P&D focados no mercado, “Gerar e adaptar produtos e serviços de qualidade” e “Integração interestitucional”.

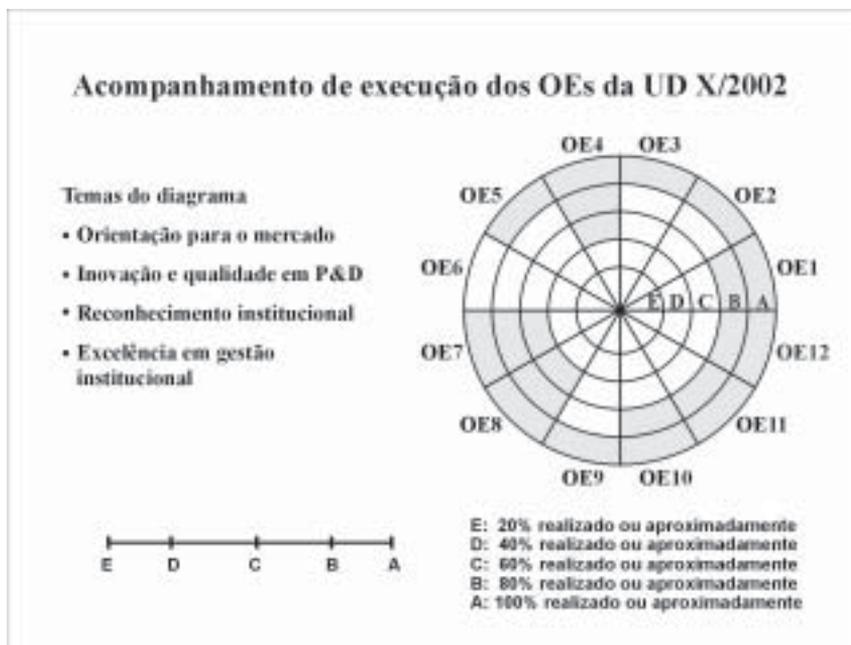


Figura 8: Avaliação da implementação do MGE da UD X.

Conclusões

O Método MGE/Acompanha, nas versões 2000 e 2002, mostrou-se efetivo para identificar as dificuldades e os benefícios advindos da introdução de processos e atividades estratégicas típicos da teoria da administração moderna, incrementados em parte na Embrapa, identificando, inclusive, o quanto do MGE foi possível implementar, para que se promovesse o alinhamento de indivíduos, equipes, unidades organizacionais e instrumentos gerenciais às estratégias corporativas, as quais também preconizam maior integração intra e interunidades e captação de recursos. O método revelou a deficiência de habilidade e conhecimento de alguns gerente de modelo e de objetivos estratégicos para desenvolver o pensamento estratégico no tempo e na velocidade que o ambiente externo requer.

Nota

¹ Os pontos de vista expressos neste trabalho são advindos da compilação das respostas dos questionários respondidos pelos GOEs do MGE

Referências bibliográficas

COUTINHO, A. Construindo uma organização focada na estratégia. In: REUNIÃO DE CHEFES DA EMBRAPA, 2002, Planaltina. Palestra. Planaltina, DF: Symnetics, 2002.

EMBRAPA. Departamento de Organização e Desenvolvimento. *MGE/Acompanha*: método de acompanhamento da implantação de Modelo de Gestão Estratégica; Versão 1.0. Brasília, DF, 2000, publicação interna. 20 p.

_____. Departamento de Organização e Desenvolvimento. *Modelo de Gestão Estratégica*: descrição geral. Brasília, DF, 2002.

EMBRAPA. Secretaria de Administração Estratégica. *Mogest Simplificado* – método para construção de Modelo de Gestão Estratégica, Versão 3.0. Brasília, DF, 2001. 40 p.

_____. Secretaria de Administração Estratégica. *III Plano Diretor da Embrapa*: realinhamento estratégico. 1999-2003. Brasília, DF, 1999. 36 p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 344 p.

KAPLAN, Robert S. *The Balanced Scorecard*. Washington: Harvard Business School Press, 1996. 344 p.

NORTON, D. P. SFO Spider Charts: a time-phased process for managing strategic change. In: BALANCED SCORECARD NORTH AMERICAN SUMMIT, 2001, San Diego. Apostila. San Diego: Balanced Scorecard Collaborative, 2001.

Anexo 1: Formulário de acompanhamento de OE

Formulário de acompanhamento de OE	
OE #	< Título do OE >
1. Estado atual	
2. Entraves e dificuldades encontradas	
3. Dúvidas	
4. Sugestões para melhorar do processo de implementação do MGE	

Anexo 2: Formulário de consolidação da situação dos OEs

UD:	< Nome da UD >
1. Entraves e dificuldades encontradas	
2. Dúvidas	
3. Sugestões para melhorar o processo de implementação do MGE	

Anexo 3: Plano de melhoria do MGE

Ações propostas	Entraves	Prioridade	Prazo	Quem
1				
1.1				
1.2				
1.n				
2				
2.1				
2.2				
2.n				
M				
M.1				
M.2				
M.n				

Anexo 4: Formulário de acompanhamento da implementação do MGE

Nº	Descrição do item	Valor				
		1	2	3	4	5
1	Motivação, envolvimento e comprometimento das pessoas					
1.1	Chefias					
1.1.1	Participação em reuniões do MGE					
1.1.2	Realização da reunião mensal					
1.1.3	Resolução dos itens da agenda do chefe					
1.1.4	Supervisão efetiva da implementação do modelo					
1.2	Gerente do modelo					
1.2.1	Produtividade e criatividade na condução do processo de implementação					
1.2.2	Nível de organização do trabalho					
1.3	Gerentes de OEs					
1.3.1	Participação nas reuniões do MGE					
1.3.2	Proposição de melhorias ao processo de implementação do OE					
1.4	Empregados em geral					
2	Divulgação e comunicação do MGE na UD					
2.1	Eventos de divulgação realizados					
2.1.1	Palestras					
2.1.2	Reuniões					
2.1.3	Oficinas					
2.1.4	Gincanas					
2.2	Instrumentos de comunicação utilizado					
2.2.1	Lista de discussão					
2.2.2	Avisos nos murais					
2.2.3	Home page implantada					
2.2.4	E-mails informativos					
2.2.5	Notas no jornal interno					
2.2.6	Cartazes, faixas					
3	Implementação efetiva do MGE					
3.1	Inclusão do PAE no PAT					
3.2	Alocação das atividades do PAE no SAAD dos empregados					
3.3	Integração das iniciativas/ações do PAE com o SEP					
3.4	Resultados alcançados pelas ações do PAE e dos valores dos indicadores de desempenho.					
4	Desenvolvimento de pessoas					
4.1	Eventos de capacitação gerencial					
4.2	Eventos de desenvolvimento dos aspectos comportamentais					
4.3	Eventos de capacitação técnica					

Balanced Scorecard (BSC) – uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação

Edla M. B. Lima, Maristela J. da Silva, Marlene Araújo e Cintia P. da Cunha

A Embrapa, na intenção de operacionalizar a gestão dos seus planos estratégicos (Plano Diretor da Embrapa – PDE e Planos Diretores das Unidades – PDUs) desenvolveu a metodologia Mogest para a implementação do seu Modelo de Gestão Estratégica (MGE), no âmbito corporativo e de suas 40 unidades de negócio, com base na modificação do método *Balanced Scorecard* – BSC, de Kaplan. Posteriormente, após a implementação dos MGEs, no período de 1999 até os dias atuais, inicia-se e desenvolve-se a fase de acompanhamento por meio da elaboração do método MGE/Acompanha.

Este trabalho aborda, de forma modificada, o uso do diagrama elaborado por Norton, apud Coutinho (2002), para acompanhar/avaliar a implementação do BSC para uma organização orientada à estratégia, inserido no método MGE/Acompanha (2000), elaborado pela Equipe MGE e aplicado em uma das unidades de negócio da Embrapa. Os resultados mostraram a eficiência do método e proporcionaram a internalização do conceito “painel de bordo”, desenvolvido no *software* Oracle BSC (OBSC).

Balanced Scorecard (BSC) – una visión metodológica para el acompañamiento a su implementación

Edla M. B. Lima, Maristela J. da Silva, Marlene Araújo y Cintia P. da Cunha

Para acompañar la implementación de sus planes estratégicos (PDE – el Plan Estratégico Corporativo y PDUs – los Planes Estratégicos de sus Unidades de Negocios), Embrapa ha desarrollado y ha implementado al Modelo de Gestión Estratégica (MGE), basado en el Balanced Scorecard (BSC), una versión con escopo corporativo y cuarenta versiones para cada una de sus cuarenta unidades de negocio (los centros de investigación). Después de la implementación de todos MGEs, en el período de 1999 a hoy, Embrapa ha estado desarrollando y ha aplicado un método de la continuación llamado MGE/Acompanha.

Este artículo enfoca, de una manera modificada, el uso del diagrama elaborado por Kaplan & Norton, para seguimiento y evaluación de la implementación del BSC en una Organización Focalizada en la Estrategia. Este diagrama fue inserido en el metodo MGE/Acompanha elaborado por el Equipe MGE/Embrapa y el fue testado en una de las unidades de negocios de Embrapa. Los resultados obtenidos mostraran la eficiencia del metodo y ayudaran en la internalización del concepto de “painel de bordo”, el cual fue implementado con la utilización del *software* Oracle OBSC.

Balanced Scorecard (BSC) – a methodological view to keep track of its implementation

Edla M. B. Lima, Maristela J. da Silva, Marlene Araújo and Cintia P. da Cunha

In order to keep track of its strategic plans implementation (PDE – Corporate Strategic Plan and PDUs – Business Units Strategic Plans), Embrapa has developed and has implemented the Strategic Management Model (MGE), based on the Balanced Scorecard (BSC), one version coporatewide and forty versions of each of its forty business units (research centers). Later, after the implementation of all MGEs, in the period of 1999 to today, Embrapa has been developing and applying a follow-up method called MGE/Acompanha.

Edla Maria Bezerra Lima, MSc em Geologia de Engenharia e Ambiental; Maristela Jesus da Silva, BSc. em Ciências Sociais; Marlene de Araújo, BSc, em Comunicação Social; e Cintia Pereira da Cunha, graduada em Administração. Todas são servidoras da Secretaria de Gestão e Estratégia (SGE) da Embrapa, Brasília-DF.

Contato:
edla.lima@embrapa.br
maristela.silva@embrapa.br
marlene@sede.embrapa.br
cintia@sede.embrapa.br

This paper approaches, in a modified way, the use of the diagram elaborated by Kaplan & Norton, to follow up and to evaluate BSC's implementation in a Strategy-focused Organization. This diagram has been inserted in the method MGE/Acompanha (2000) elaborated by the Team MGE/Embrapa and it was tested in one of Embrapa's business units of Embrapa. The results showed the efficiency of the method and they provided the absorption of the concept of "board panel", implemented using the software Oracle OBSC.

Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas*

Iris Geva-May

Sobre a cultura de estabelecimento de políticas públicas em Israel

A complexidade do governo moderno necessita de administração sofisticada para identificar políticas importantes e levá-las a cabo eficientemente. Por exemplo, quando o presidente Franklin Roosevelt apresentou seu programa para reorganizar o Poder Executivo ao Congresso dos Estados Unidos em 1937, quatro de seus cinco pontos apontavam para a melhoria da capacidade da máquina central do governo em definir e dar seguimento às políticas públicas. Roosevelt enfatizou que um governo não poderia funcionar eficientemente sem uma administração pública confiável e eficiente, comparando um governo sem uma boa administração pública com uma casa construída sobre areia.

Será a administração pública de Israel uma casa construída sobre areia? Ou será que os modelos de administração pública não podem ser sempre imitados em outros contextos, não importando quão eficientes ou sofisticados possam ser? Os desenvolvimentos de administração pública e escolhas relacionadas não escapam dos preconceitos culturais. Nesse aspecto, eu apóio a visão claramente declarada de Coyle que diz "... a combinação entre organizações e o ambiente é o assunto chave [que conta]..." (1997, p. 65) e que, como questionam Thompson e Wildavsky, "um ato organizacional é racional se apóia determinada cultura organizacional – determinado meio de vida" (1986, p. 276). Qual é o "meio de vida" de Israel e quanta racionalidade existe na maneira com que tem afetado sua administração pública e seu aparato de estabelecimento de políticas?

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Iris Geva-May é
PhD em
Estudos sobre
Políticas
Públicas pela
Universidade da
Califórnia e
professora da
Universidade
Simon Fraser
em Vancouver,
Canadá, e da
Universidade de
Haifa, Israel.

Contato:
[iris_geva-may@
sfu.ca](mailto:iris_geva-may@sfu.ca)

Israel é uma anomalia. É, ao mesmo tempo, um Estado novo, estabelecido em 1948, e uma sociedade democrática moderna. Ser tão novo significa que Israel não possui instituições administrativas fortes, especialmente normas de confiabilidade e planejamento de políticas sistemáticas. O sentimento de que o governo israelense é uma casa construída sobre areia causou aumento contínuo na percepção geral da necessidade de maior eficiência e confiabilidade no serviço público israelense, uma vez que o Estado avançou além do estágio de formação. Desde o início de Israel, essa falta tem sido fonte de crítica, primeiro basicamente por acadêmicos (especialmente Dror, 1968, 1969 e 1971) e mais tarde por partidos políticos e membros do Parlamento (Knesset). Uma característica chave da boa administração pública, tal como as previstas pelos arranjos burocráticos tradicionais dentro do projeto administrativo da maioria dos países desenvolvidos, é certamente quase que inteiramente ausente em Israel. A confiabilidade não tem prioridade elevada em Israel. Yehezkel Dror (1968) atribui esse fato surpreendente aos problemas que afetaram o Estado novo, à falta de uma tradição administrativa e à cultura. As normas presentes nas várias agências judias antes do estabelecimento do Estado de Israel continuam a influenciar seu funcionamento, por exemplo, “contornando” a lei, “ajudando” o amigo de alguém, o “socialismo leigo” como salários iguais para todos os empregados públicos (Weinshall e Kfir, 1994), a improvisação e ambigüidade (Sharkansky 1997; 1998).

O Estado de Israel e suas estruturas governamental e de políticas públicas foram criados durante a luta pela independência e sobrevivência. No turbilhão do estabelecimento, organizar arranjos coerentes para colocar em prática e implementar políticas públicas ficou fora de questão. Ao invés disso, políticas, estruturas de gerenciamento e processos foram improvisados a partir do que estivesse mais à mão – primariamente instituições coloniais britânicas (Israel era um protetorado britânico até 1948) estabelecidas pelo Departamento da Comunidade em Londres e pela Agência Judia, que funcionou paralelamente às instituições britânicas. O principal objetivo da Agência Judia foi trazer para a Palestina os judeus que fugiram da Europa antes da Segunda Guerra Mundial ou que sobreviveram aos campos de concentração nazistas, assentando-os, provendo-os com apoio financeiro e certificando-se de sua segurança.

Esses dois estabelecimentos tiveram processos e estruturas completamente diferentes. A administração da comunidade era uma burocracia complexa. Seus 40 departamentos de Estado foram baseados em normas administrativas desenvolvidas, no decorrer dos anos, pelo Departamento da Comunidade e caracterizados por alto grau de especialização funcional e jurídica no estabelecimento e implementação de políticas. As normas requeriam que as atividades fossem executadas por profissionais bem treinados e politicamente neutros e controladas por níveis superiores, as

funções de planejamento político fossem delegadas a equipes de especialistas e o exercício de julgamento passasse por todos os escalões. Em contraste, a Agência Judia nacional tinha somente sete subdivisões, que ficaram extremamente sobrecarregadas com a responsabilidade do estabelecimento e da implementação das políticas. Esse foi, em especial, o caso das políticas de assuntos estrangeiros, bem-estar social e assentamento. A abordagem da Agência Judia para o estabelecimento de políticas foi empresarial, descentralizada, pragmática, arriscada e, algumas vezes, perigosa (Reuveni 1968, Kfir, 1997). A Agência Judia era composta por ativistas não profissionais, passionais e politicamente engajados.

Onde as necessidades do Estado eram bem pensadas e os planos e procedimentos de implementação mais urgentes – segurança e assentamento na agricultura –, a Análise da Política, a Avaliação e a Implementação (Policy Analysis, Evaluation and Implementation – PAEI) eram relativamente avançadas. Em outros domínios da administração pública, eram praticamente inexistentes. Paradoxalmente, entretanto, essa tendência para a pressa na formulação e execução da política foi reforçada por realizações nos domínios em que as normas de confiabilidade e planejamento sistemáticos da política eram mais avançadas. No domínio da segurança, Israel triunfou, apesar de cercado por inimigos. O reassentamento foi realizado em escala sem precedentes. A população inicial existente de 600 mil dobrou em três anos e triplicou em dez (alcançando dois milhões em 1958). A população atual é de quase seis milhões. Crescimento econômico, padrões de vida elevados e assim por diante foram conseguidos sem formalizar ou regularizar práticas e procedimentos administrativos. Ou seja, as coisas “funcionaram” razoavelmente bem, apesar da ausência da institucionalização administrativa.

Esses sucessos fortaleceram as inclinações administrativas empresariais e amadoras atuais na criação do Estado de Israel e tenderam também a desacreditar a análise perita e o planejamento formal. Em 1948, os chamados peritos tinham duvidado que Israel poderia sobreviver mais do que algumas semanas ou meses; não obstante Israel conseguiu (Sharef, 1962). Além disso, o planejamento formal requer ao menos níveis mínimos de previsibilidade e controle. Em seus primeiros 25 anos, Israel esteve envolvido em seis guerras e frequentes operações militares mais limitadas. Essas emergências eram manobras de reação rápida imprevistas para lidar com despesas públicas, falta de mão de obra, etc., que esses eventos envolviam. As taxas de imigração eram igualmente incontroláveis. Sob a lei do retorno, a toda pessoa de fé judaica está concedida automaticamente a cidadania, quando esta imigra para Israel. Israel permanece comprometido a defender os judeus onde quer que estejam em perigo: 100 mil foram trazidos do Iêmen para Israel em 1951, 200 mil do Iraque

em 1950, milhares do Egito após a guerra de 1956, 35 mil da Etiópia em 1984, em 1991 (quando 14.300 pessoas foram levadas de avião para Israel em 36 horas, na chamada “Operação Salomão”) e até em 1995, e mais de 800 mil imigrantes (que constituem aproximadamente 20% da população total de Israel) chegaram da antiga URSS entre 1990 e 1996.

Os orçamentos, uma fonte de previsibilidade na maioria dos Estados desenvolvidos, eram especialmente incertos em Israel. Os fluxos de receita dependiam, em sua maior parte, de contribuições voluntárias do exterior, de empréstimos e das reparações às vítimas do nazismo, fontes inerentemente imprevisíveis. Os problemas de segurança causaram flutuações rápidas no crescimento econômico e inibiram o investimento estrangeiro. Certamente, as circunstâncias sociais e econômicas permanecem tão imprevisíveis e incontroláveis quanto sempre foram nesta parte do mundo.

Finalmente, um único partido dominou o governo de Israel durante os primeiros 25 anos de sua existência. Como em outras sociedades democráticas modernas (por exemplo, Japão), o domínio por um único partido, sem dúvida, promoveu o pragmatismo e reduziu a influência de peritos administrativos e acadêmicos na administração pública e nas práticas de estabelecimento de políticas (Dror, 1972. Downs; Larkey, 1986). Além disso, o longo histórico de domínio por um único partido pode, muito bem, explicar a ausência dos comitês parlamentares, que são devotados direta e exclusivamente à *accountability* pública, como é o caso na Grã-Bretanha, no Canadá ou nos Estados Unidos (PPC, 1989. Caiden, 1969, 1991. Dror, 1968). Certamente, os comitês parlamentares, excetuando somente o Comitê de Controladores do Estado, não possuem o poder para obrigar ministros ou diretores-gerais a apresentarem prestações de contas periódicas e sistemáticas das atividades dos seus ministérios. Mesmo que os comitês parlamentares recebam poderes para manter o serviço público confiável para o público, faltam as equipes de funcionários profissionais necessárias para fiscalizá-lo adequadamente.

A ausência de escrutínio ininterrupto do procedimento administrativo pode explicar a baixa importância do serviço público em Israel (Schwartz, 1995, 1998. Geva-May, 1996). Não existe nenhuma diretriz, norma, regra ou lei para reforçar a avaliação ou a análise de política sistemática (PPC, 1989). De fato, os programas e as políticas são ignorados até que apresentem problemas e, mesmo assim, são submetidos ao escrutínio público somente onde os programas envolvidos são abrangentes e cruciais para interesses públicos importantes (Schwartz, 1995, 1998).

A mudança do domínio de um único partido para coalizões com múltiplos partidos ainda não resultou no aumento da regularização administrativa, do profissionalismo ou da *accountability*. Como nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha, na França e na Índia, em Israel as mudanças

de governo também provocaram freqüentemente esforços de reforma. Essas tentativas normalmente acompanharam mudanças de primeiros-ministros, do mesmo partido (em 1966, o primeiro-ministro Eshkol sucedeu a Ben Gurion – ambos do Partido Trabalhista, e isso permitiu a iniciação do comitê central para a reorganização governamental) ou entre partidos (em 1977, o Likud, principal partido de direita, assumiu o poder e tentou iniciar a reorganização dos sistemas de governo e do orçamento). Em 1996, quando o Likud assumiu novamente o poder, o governo do primeiro-ministro Binyamin Netanyahu declarou imediatamente sua intenção de estabelecer unidades de análise, planejamento, coordenação e implementação de política no gabinete do primeiro-ministro. Entretanto, esses esforços quase não foram adiante. A tendência tem sido deixar de lado os assuntos difíceis levantados pela reforma administrativa, talvez por causa da necessidade de minimizar desacordos dentro das coalizões governantes, que consistem de diversos partidos, freqüentemente antagônicos.

Desenvolvimento nos últimos anos

Com o passar dos anos, vários trabalhos de posição, análises, relatórios e avaliações produzidos por peritos administrativos, tanto do serviço público como do meio acadêmico, solicitaram o aumento da regularização, do profissionalismo e da *accountability* no serviço público de Israel. Os seguintes pontos mostraram a necessidade da reforma administrativa:

- a incapacidade de os sistemas existentes endereçarem problemas emergentes, por exemplo, transferências de tecnologia, mudança das necessidades humanas capitais, fluxos de capital, etc.;
- a incapacidade de os sistemas existentes solucionarem os problemas em curso, por exemplo, rebelião na margem oeste, desemprego sem precedentes, inflação alta, aumento de emigração;
- a necessidade de imitar procedimento em outros países, ditada, em parte, pela necessidade de integrar-se à economia global;
- a evidência que as melhores realizações de Israel têm sido associadas com os níveis mais altos de regularização administrativa, profissionalismo e *accountability* no Estado, por exemplo, defesa e agricultura.
- a crença de que, numa democracia, o público tem o direito de conhecer com que eficiência as políticas foram formuladas e levadas a cabo pelo governo. A *accountability* é, e deve ser, um critério maior para a solidez de um Estado democrático.

Além disso, a evidência mostra que o profissionalismo administrativo, medido pelo treinamento formal, promove a *accountability* (Geva-May, 1996. Schwarts, 1995). Geva-May (1996) relata o aumento de auto-revisão e avaliação nos Ministérios da Saúde e Educação, onde os níveis educacionais dos empregados são elevados. Schwarts (1995) relata diferenças significativas nos níveis da *accountability* entre o Ministério da Segurança Social, onde a maioria dos empregados são treinados profissionalmente, primariamente economistas e estatísticos, e o Ministério do Bem-Estar, onde não o são.

O Comitê Público Profissional para a reavaliação e o avanço do Serviço Público

O Comitê Público Profissional para a Reavaliação e o Avanço do Serviço Público em Israel (The Public Professional Committee for the Re-Assessment and Advancement of Public Service in Israel – PPC), iniciado em 1986, é o mais importante dos grupos de peritos que pediu a reforma administrativa. Sua criação indica mudança considerável na percepção da atitude da administração pública israelense. Até agora, seus relatórios sobre as prioridades e os padrões de estabelecimento de políticas no serviço público, a coordenação de atividades do governo, a ética, os valores e o profissionalismo do serviço público somente afetaram ligeiramente o real funcionamento do serviço público de Israel. Mas, agora, isso pode estar gradualmente mudando.

O PPC, estabelecido pelo Governo da Unidade Nacional, uma grande coalizão conduzida pelos dois maiores partidos políticos de Israel, o Trabalhista e o Likud, foi criado para resolver dois problemas urgentes: a retirada do Líbano e a redução da taxa de inflação, de três dígitos, de Israel. Entretanto, acreditando que ambos os problemas refletiam problemas estruturais mais profundos, o Governo da Unidade Nacional encarregou o PPC de examinar os padrões administrativos e de tomada de decisão do serviço público de Israel.

O PPC foi presidido por H. Kubersky, um ex-diretor-geral que participou de vários comitês durante anos. Sua participação foi requisitada devido à experiência, credibilidade e visibilidade. O comitê era composto de líderes acadêmicos nos campos da administração e de políticas públicas¹, diretores-gerais de ministérios governamentais e ex-ministros. Além disso, o PPC foi adequadamente custeado durante toda sua existência e foi apoiado por uma equipe de peritos composta de acadêmicos e praticantes. O PPC compreendia oito grupos de trabalho (ou subcomitês),

cada um presidido por um membro do PPC. Os tópicos assinalados aos grupos de trabalho incluíam: doutrinas administrativas e diretrizes metodológicas, funções nas equipes de governo nos níveis micro e macro, desenvolvimento profissional e no serviço dos funcionários públicos, desenvolvimento profissional e no serviço de executivos, relações públicas do governo, deveres e direitos dos funcionários públicos, avanço das mulheres no serviço público e das minorias.

Em todos esses assuntos, o trabalho do PPC refletiu os seguintes princípios básicos:

- o planejamento, a avaliação, a análise e a implementação de políticas necessitavam de reforma;
- os sistemas avançados para avaliação, análise e planejamento de políticas tinham de ser estabelecidos e institucionalizados;
- as recomendações deveriam estar alinhadas a princípios democráticos básicos;
- as recomendações deveriam estar alinhadas a doutrinas avançadas de administração e estabelecimento de políticas públicas;
- as descobertas e recomendações deveriam ser formuladas em bases neutras e impessoais;
- o apoio deveria ser mobilizado a partir de todo o espectro político e do serviço público em todos os estágios do trabalho do PPC.

O PPC reunia-se regularmente duas vezes por semana para discutir e guiar o trabalho das subcomissões, avaliar e coordenar suas descobertas, consultar os peritos e preparar os relatórios, as prioridades sugeridas e os planos de implantação. Diversos esboços do relatório final detalhado do PPC foram discutidos com membros do gabinete, do Keneset (Parlamento) e com representantes de vários grupos de interesse. Finalmente, em 1989, o PPC emitiu um relatório de dois volumes, que identificou as falhas do sistema de serviço público e relacionou as agências em Israel e, baseado nas teorias aceitas da administração pública, ofereceu recomendações detalhadas para sua reforma.

As recomendações do PPC objetivaram resolver os problemas causados pela pouca coordenação das políticas entre vários ministérios e agências, por oficiais seniores incompetentes, pelo planejamento e pela análise inadequados da política. Conseqüentemente, essas recomendações focalizaram principalmente três tópicos: coordenação interdepartamental, desenvolvimento executivo e formulação e execução da política.

A respeito da coordenação interdepartamental, o PPC recomendou mudanças nas relações entre a Comissão do Governo², a unidade de orçamento e os ministérios, de modo que mais responsabilidades sejam alocadas a estes últimos. Isso seria condicional em grau mais elevado de

coordenação de problemas comuns de interesse e diretrizes centralizadas, mais procedimentos de confiabilidade e de padrões de trabalho aceitos (v.1, p. 8, p. 124-127). Também foram recomendados padrões diferentes de alocação de trabalho onde as unidades centrais seriam envolvidas nas tomadas das decisões sobre políticas, ajuste de padrão e avaliação de implementação, enquanto os outros gabinetes de governo ficariam responsáveis pela implementação da política e dos padrões

Toda recomendação na coordenação interdepartamental foi considerada relacionada, entre outras coisas, ao pessoal e, particularmente, ao desenvolvimento executivo e à melhoria da habilidade de gerência (v.1, p. 9). O fundamento lógico subjacente às recomendações da subcomissão para esse assunto, presidida por Yehezkel Dror, foi: "... as pessoas são o fator principal que ativa o serviço público e, finalmente, determina sua natureza..." (v.1, p. 80). As recomendações eram pertinentes ao recrutamento dos executivos com graus acadêmicos mais elevados (pelo menos um mestrado), mais treinamento no serviço (ao menos 15 dias ao ano), conhecimento do campo profissional particular (por exemplo, economia, jurisprudência, desenvolvimento tecnológico, administração da saúde, administração do bem-estar, etc.), iniciação de uma faculdade para a política pública nacional para treinamento executivo, sistema de "rotação" entre as posições que os indivíduos ocupavam no sistema, e assim por diante (v. 1, p. 80-86).

Dois capítulos do relatório final do PPC foram destinados às recomendações para o estabelecimento de unidades de análise, planejamento e avaliação da política. Referindo-se à capacidade do PAEI, o PPC ofereceu a visão de que essa é uma "das necessidades mais urgentes na administração pública em Israel... e como uma parte integral do trabalho do gabinete do primeiro-ministro".

- A primeira recomendação foi introduzir a análise, a avaliação, a pesquisa e o planejamento de política em cada um dos ministérios governamentais e em todo o serviço público "... afim de fixar, entre os ministérios e dentro deles, processos coordenados de planejamento, orçamento, avaliação e pesquisa em todo processo de tomada de decisão, planejamento e execução das políticas" (v.1, p. 130).
- O fundamento lógico para essa recomendação é baseado no princípio de que um governo ou instituições relacionadas devem agir a fim de melhorar suas escolhas de aprendizagem e alternativa por meio da avaliação sistemática dos principais projetos e atividades de melhoria da administração pública. A responsabilidade desses assuntos deve ser dos diretores-gerais.
- Era esperado que o papel dessas unidades também elevasse o nível de discussão, colaboração e coordenação entre os ministérios e melhorasse o trabalho do gabinete do primeiro-ministro.
- A adoção da análise e avaliação das políticas em todos os ministérios deve facilitar políticas e orçamentos interministeriais coordenados a longo prazo (sugerido um período de três anos) de acordo com as alternativas e prioridades.

- A unidade de análise de política deve localizar-se próxima ao gabinete do diretor-geral e prestar assistência profissional no planejamento e na implementação de política nos ministérios governamentais (v.1, p.10).
- Avaliações de eficiência devem basear-se nos resultados de avaliação. O PPC recomendou que as avaliações devem ser feitas por unidades ou pessoas que não tenham tomado parte no processo de planejamento ou por avaliadores externos.
- Os ministérios foram aconselhados a institucionalizarem os processos de avaliação, discussão e obtenção de conclusões, com base nos resultados de avaliação.
- O PPC realçou o papel da unidade de orçamento em qualquer decisão de política e urgiu a colaboração entre as unidades de análise e orçamento no planejamento de política.
- Outra recomendação importante concernia ao nível profissional daqueles envolvidos na análise e avaliação de política. O PPC recomendou que a análise, o planejamento e a avaliação de política deveriam ser executados por profissionais altamente qualificados. E mais, os ministérios governamentais deveriam treinar suas equipes nesses aspectos do estabelecimento de política.

Tabela 1: As recomendações do PPC a respeito do PAEI.

As recomendações do PPC foram discutidas com o líder trabalhista Shimon Peres e com o líder do Likud, Yitzhak Shamir, e aprovadas por ambos. Subseqüentemente, as recomendações foram apresentadas ao governo e aprovadas por unanimidade. O ministro das Finanças foi apontado pelo governo para supervisionar sua implementação. Dois subcomitês governamentais foram designados para auxiliar, principalmente no que respeita à coordenação interministerial.

Apesar desse aparente apoio de alto nível, a implementação das recomendações do PPC ficaram suspensas por um tempo. Mesmo assuntos administrativos aparentemente simples, como transferência de responsabilidade para o PAEI, supervisão da reforma na administração e direção de política das equipes das unidades ministeriais do ministro das Finanças para o gabinete do primeiro-ministro, por exemplo, para a Comissão do Governo, foram atrasados. Essa recomendação, por exemplo, só foi adotada depois das eleições de 1996 com a mudança de governo e sob a pressão do recém-eleito e influente diretor da Comissão do Governo, Y. Hollander. Não obstante, outras recomendações, como treinamento de pessoal, educação superior e avanço das mulheres, foram lentas, mas firmemente assumidas pelo governo trabalhista de 1993 a 1995. A recomendação para a fundação de uma universidade para a política pública nacional foi perseguida pelo diretor da Comissão do Governo, professor Galnor, e seu cientista chefe professor David Deri, professores de estudos de política na Universidade Hebréia. Uma unidade de avaliação e planejamento foi fundada no Ministério da Educação³ já em 1990 e outros ministérios, apesar de poucos, como os da Saúde e Seguridade Social, começaram a comissionar projetos de avaliação de agência externas. Apesar da lentidão, fez-se algum progresso na implementação das propostas do PPC.

O relatório de 1992

Em 1992, três anos depois que o relatório de PPC apareceu, a Comissão do Governo abordou peritos acadêmicos e comissionou um relatório sobre as maneiras de implementar as recomendações do PPC para o planejamento, a análise, a avaliação e a implementação de política (Geva-May, 1992). O trabalho de Geva-May recomendou, alinhado com as recomendações do PPC, o seguinte:

- O servidor principal responsável pela adoção das recomendações do PPC deve ter a visão de que, em cada gabinete de diretor-geral, deve haver uma unidade de comando que desempenhe o papel de planejamento, análise/pesquisa de política e orçamento e também retorno de avaliação destinada a fornecer dados sobre as possibilidades de alcançar a meta, a obtenção da meta, a implementação de política, a eficiência e a escolha alternativa.
- A unidade deve ser independente, administrativa e financeiramente, para que seja capaz de agir sob normas de confiança, objetividade e ética. Nos casos envolvendo diretamente o diretor-geral, a avaliação deve ser comissionada a partir de um avaliador externo.
- Devem ser criadas subunidades para análise e avaliação nas divisões principais do ministério em questão. Essas devem estar envolvidas, em nível micro, na análise e no planejamento de política de suas divisões e avaliações internas. Contudo, os analistas/avaliadores de política em cada uma dessas unidades devem pertencer administrativamente à unidade principal de análise de política, para proteger sua independência profissional indiferentemente da divisão onde trabalham.
- O trabalho – e as descobertas dessas subunidades – deve ser coordenado e trazido à atenção da unidade de comando de análise política.
- A formação do banco de dados deve ser uma das principais tarefas da unidade de comando.
- A unidade de comando e suas subunidades devem possuir liberdade orçamentária para empregar e/ou consultar peritos e conselheiros.

Tabela 2: Principais recomendações do relatório de 1992.

Quatro anos mais tarde, em 1996, com base nas recomendações do relatório de 1992, Geva-May e o diretor da Comissão do Governo discutiram a respeito da possibilidade de um plano piloto para a implementação das recomendações do PPC concernentes à confiabilidade, análise e avaliação sistemática de política. Para começar, tivemos de reconhecer que qualquer projeto piloto de implementação deveria levar em consideração os obstáculos tradicionais e políticos, ou seja, principalmente a cultura israelense da “improvisação que dá certo” ou do “conhecimento para manobrar oportunidades fora das regras formais de conduta” (Sharkansky, 1997, p. 3); a falta de treinamento e de pessoal capacitado; e, finalmente, a pouca percepção (apesar de diferencial) da importância da avaliação e das estratégias de análise sistemática de política.

Claramente, em princípio, todo projeto piloto de implementação poderia ser oferecido somente em base piloto e voluntária e somente para aqueles ministérios do governo onde a consciência do planejamento e da confiabilidade já existisse. Nós sugerimos que as etapas propostas deveriam ser apresentadas a um fórum de diretores-gerais do ministério, para conseguir compromisso total e oferecer prestígio político à empresa piloto, e que o estabelecimento de unidades de PAEI deveria ser planejado e testado conjuntamente. Os efeitos da aproximação de PAEI deveriam ser relatados regularmente a um fórum contínuo de diretores-gerais. Esperávamos que os impactos positivos da gerência sistemática da política pública atraíssem ministérios adicionais e agências relacionadas. Até a presente data esses degraus não foram galgados.

O “Comitê dos 100 Dias”

Antes das eleições de 1996, o governo do Partido Trabalhista designou um outro comitê para estudar, entre outros assuntos, a reorganização dos ministérios do governo. Seu trabalho durou 100 dias e ele ficou conhecido como o “Comitê dos 100 Dias”. Suas recomendações principais foram alocar funções a cada ministério do governo e gerar um estabelecimento de política mais sistemático. Além de seu mandato de reorganização, o comitê agiu como tanque ideológico da análise de políticas sociais, econômicas, educacionais e orçamentárias. Conduzido por um ex-diretor geral do Ministério da Economia, Dr. Alon Liel, dependia de peritos acadêmicos e de oficiais elevados do serviço público para alcançar suas conclusões e recomendações⁴. Dentre as principais recomendações, destacam-se as da Tabela 3.

- A diminuição das unidades do governo por meio do fechamento de alguns ministérios (por exemplo, Ciência e Tecnologia, Polícia, Assuntos Religiosos, etc.) e a reorganização de ministérios mais abrangentes para assumir as funções dos extintos (por exemplo, o novo Ministério da Infra-Estrutura também deve incluir as funções exercidas previamente pelo Ministério da Comunicação, pelo Ministério do Transporte, etc. O Ministério de Assuntos Internos e o Ministério da Justiça devem incluir assuntos religiosos, controlados anteriormente pelo Ministério de Assuntos Religiosos, etc.).
- A privatização de unidades governamentais, como a unidade de força-tarefa, a imprensa nacional, etc.
- Transferência de novas funções para o gabinete do primeiro-ministro, como a inclusão da Comissão do Governo (sugerida pelo PPC), do comitê de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), da unidade de confiabilidade e outras.
- Recomendações detalhadas pertinentes às funções recém-alocadas de cada um dos ministérios, suas políticas e abrangência administrativa e suas respectivas preocupações.

Tabela 3: Recomendações do “Comitê dos 100 Dias”.

As recomendações do “Comitê dos 100 Dias” seguiram, em muito, as recomendações do PPC no que se relacionam à diminuição de força de trabalho e funções, à confiança nas unidades peritas centralizadas, nas alocações decisivas de funções, na provisão de diretrizes, na alocação de autonomia e nos modelos centralizados de pesquisa e avaliação.

A mudança do governo depois das eleições de 1996 interrompeu o trabalho desse comitê e, apesar da intenção proclamada pelo novo governo de agir de maneira sistemática, analítica e coordenada nos assuntos de análise e estabelecimento de política, as recomendações foram acatadas somente em parte. Apesar de seus modestos resultados e do ritmo relativamente lento da execução, a iniciação do “Comitê dos 100 Dias” pelo governo anterior e a adoção de algumas das descobertas pelo novo governo refletem uma consciência crescente, nos últimos anos, da necessidade para o estabelecimento sistemático de política na administração pública israelense.

Discussão

A confiabilidade é um dos traços principais da administração pública em sociedades democráticas. Isso significa que o público tem o direito de saber. Tem o direito de exigir informação sobre as intenções da política, os planos de política, a execução do programa, os gastos com dinheiro público e o cumprimento das promessas eleitorais (Geva-May, 1992; Chelimsky, 1985; Weiss, 1985; MacRae, 1979). Com o passar dos anos, os países democráticos desenvolvidos tornaram-se cada vez mais cientes da contribuição da pesquisa científica sistemática para o planejamento e promoveram os meios para o avanço dos processos PAEI como expressão da gerência eficiente, igualitária e confiável. Os processos PAEI simplificam e encurtam processos de política, fazem previsões mais confiáveis (social, política e economicamente), facilitam a execução eficaz e, assim, asseguram o direito básico do público à informação. Nesse contexto, a análise e a avaliação da política, embora variando na extensão e na metodologia, promovem o planejamento educado da política e da confiabilidade e fornecem a base para a tomada de decisão sistemática por meio de seleção alternativa informada (Geva-May; Pal, 1998).

Surpreendentemente, as estruturas da administração pública de Israel e os padrões de estabelecimento de política não sofreram alterações drásticas desde que Dror (1968) observou que avaliação e a confiabilidade não estão, de fato, entre as prioridades de sua administração pública. Uma outra pergunta intrigante é como pode ser que, num Estado democrático estável e num país que produziu acadêmicos de renome da política e da administração pública, tais como Dror, Caiden ou Etzioni, suas palavras

sejam desprezadas? Aparentemente os profetas não possuem glória em seus próprios países. As causas são primariamente históricas e culturais. São resultantes da ausência de uma tradição administrativa estabelecida em um Estado recém-criado, cheio de problemas e em desenvolvimento, no qual uma mistura de velhas normas preexistentes, o imprevisto e as abordagens ambíguas ao estabelecimento de política, que até “funcionou” bem, reforçaram a cultura *ad hoc* em Israel (Dror, 1968. Weinshall; Kfir, 1994. Sharkansky, 1997, 1998).

Finalmente, 40 anos após o estabelecimento de Israel, o PPC recomendou oficialmente o apoio ao planejamento estratégico em todos os ministérios do governo e advogou a pesquisa analítica e o estabelecimento do planejamento, do orçamento, da análise e da avaliação sistemáticos. Na verdade, os fatores controladores do ambiente cultural não mudaram muito: as circunstâncias políticas ainda são ditadas pela grande diversidade religiosa e étnica, pelas incertezas sociais e de segurança e pela necessidade de um governo pluripartidário. As condições políticas contraditórias conduzem a uma preferência para políticas e decisões políticas obscuras. Além disso, há ainda pouca demanda para a confiabilidade, no nível da opinião legislativa, normativa ou pública.

Contudo, a iniciação do PPC e de outras tentativas para a reforma da administração pública apontam para mudanças emergentes graduais. Os proponentes dessa mudança conceitual baseiam seus fundamentos no “modo de viver israelense” – em tensões e problemas –, mas reivindicam que esses fundamentos, em particular, necessitam de planejamento sistemático mais intensivo e profissional da política e elaborado por instituições públicas confiáveis. De fato, alinhados com a teoria prevalecente (Bardach, 1992. Tintura, 1995. Geva-May com Wildavsky, 1997. Lynn, 1987. Majone, 1989. Weimer e Vining, 1989. Wildavsky, 1987), esses autores questionam que o bom estabelecimento de política pode ser baseado na boa intuição e criatividade, mas deve também ater-se às abordagens sistemáticas e seguir diretrizes como as recomendadas pelo PPC (PPC, v. 2, p. 79). A opinião geral dos proponentes é que os problemas, na arena da política pública israelense, são um produto direto de abordagens não sistemáticas e que, à luz das necessidades e dos desafios nacionais futuros, a administração pública israelense não pode se dar ao luxo de negligenciar as chamadas abordagens sofisticadas para o estabelecimento de política.

Os vários desenvolvimentos que ocorreram na administração pública israelense nos últimos anos, em especial as recomendações do PPC, indicam que uma abordagem sistemática burocrática pode ser a resposta direta para um Estado novo que aspire a agir eficientemente, para acompanhar os países desenvolvidos fundados em tradições administrativas e políticas mais longas. Embora essas recomendações estejam ainda longe de serem inteiramente executadas, parece que os efeitos do amadurecimento das

idéias e dos arranjos produtores de benefícios já começaram a instigar mudanças na orientação conceitual da administração pública israelense.

Ironicamente, os desenvolvimentos na administração pública em Israel são um exemplo de como a nova gerência pública não está penetrando nas culturas administrativas de nações de todos os lugares da mesma maneira, como muitos de seus defensores acreditam. De fato, em Israel há pouca apreciação desse movimento. Com uma agenda política e social tão atribulada como a de Israel, a reforma administrativa não é a primeira prioridade. Além disso, enquanto parece que o serviço público israelense possui muitas das características recomendadas pela Nova Gestão Pública, sua busca por eficiência e modelos sistemáticos em seu “modo de viver”⁵ parece conduzi-lo ao sentido oposto — para arranjos burocráticos tradicionais. Estes podem ser uma base necessária para um melhor desenvolvimento da administração pública israelense.

Na visão de Lynn (1998, p. 236) “...o trabalho comparativo nos países e setores [pode] acumular diferenças fundamentais entre as reformas [que] começarão a eclipsar similaridades superficiais”. Certamente, notícias da mudança são ouvidas em todo o mundo devido ao criticismo e às pressões na administração pública por melhoria da qualidade, eficácia e capacidade de resposta, quer no Reino Unido, no Japão ou na América do Sul. Não obstante, a administração pública e os padrões de estabelecimento de política desenvolvem-se diferentemente em países diferentes. O caso israelense mostra que as reformas na administração pública são culturalmente limitadas e que, apesar de sua novidade e apelo, a adoção de novas modalidades de receitas compactas prontas não é necessariamente sempre a melhor solução.

Notas

* Trabalho elaborado com base no artigo apresentado por Iris Geva-May na 18ª Conferência Anual de Pesquisa da Associação Americana de Análise e Gerenciamento de Política Pública, realizada em Pittsburgh, em 18 de novembro de 1996, e na Western Washington, em 25 de setembro de 1996. Uma primeira versão desse artigo foi publicada no *International Public Management Journal*, JAI Press, em julho de 1999.

Agradecimentos a Laurence E. Lynn e a Fred Thompson pelas discussões sobre este trabalho em 1998.

¹ Professor Yehezkel Dror, Nisim Baruch, Professor Avraham Friedman, Dr. Aaron Kfir, Haim Kubersky, Meir Aharonov, Amos Eran, Meir Gabai LL, Ehud Ghera LL. e R. Guttman.

- ² A Comissão do Governo é uma unidade independente do governo, atualmente ligada ao Gabinete do Primeiro-Ministro, responsável pelos aspectos de coordenação, legais e administrativos de todos os ministérios. Seu domínio de operações é a administração pública.
- ³ Iris Geva-May foi apontada como seu primeiro diretor a partir de 1990.
- ⁴ Incluindo: Dr. Alon Liel, Chairman, Elazar Friedman, Shmuel Eyal, Amnon Noibach, Professor Dave Nahmias, Ruby Nathanson, Eli Gonen and Benny Sharon.
- ⁵ Termo usado por Douglas, 1982; Ellis, Thompson e Wildavsky, 1990.

Referências bibliográficas

- BARDACH E. *Problem solving in the public sector*. GSPP, UC Berkeley, 1992.
- CAIDEN, G. *Administrative reform*. Pacific Palisade Pbl., Palisades, CA., 1969.
- _____. *Administrative reform comes of age*. New York: Walter DeGruyter, 1991.
- CHELIMSKY, E. (Ed.) *Program evaluation: patterns and directions*. Washington, DC: APSA, 1985.
- COYLE, D. J. A cultural theory of organizations. In: ELLIS, Richard J.; THOMPSON, Michael. (Eds.) *Culture matters, essays in honor of Aaron Wildavsky*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1997.
- DOWNS, J.; LARKEY, P. *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*. New York: Random House, 1986.
- DROR, Y. *Design for policy sciences*. New York: American Elsevier Pbl., 1971.
- _____. Megapolicies for administrative reform. In: *Ventures in policy sciences*. New York: Elsevier, 1969.
- _____. *Public policy making reexamined*. Chandler Scranton, 1968.
- DOUGLAS, M. Cultural Bias. In: DOUGLAS, Mary. (Ed.) *In the active voice*. London: Routledge & Kegan Paul, 1982.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 8th ed. NJ: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1995.
- GEVA-MAY, I. Policy analysis and evaluation in the government departments and Israeli political culture. Research Report. University of Haifa, 1996.
- _____. *PPC report implementation: recommendations for the establishment of policy analysis and evaluation units in government departments*. Position Paper. Jerusalem: Government Commission, 1992.
- GEVA-MAY, I; WILDAVSKY, A. *An operational approach to policy analysis: the craft*. Boston: Kluwer Academic Pbl., 1997.
- GEVA-MAY, I.; PAL, L. Good Fences make good neighbors: policy evaluation and policy analysis — exploring the differences. In: *Public policy analysis and management, research annual*, JAI Press (forthcoming 1998).
- KFIR, A. *Organizations and management: design and change*. Tel Aviv: Tcherikover, 1997 (em hebraico).

- _____. *Governmental Reorganization in Israel*. Jerusalem: Central School of Administration, 1995 (em hebraico).
- LYNN, L. E. Jr. *Managing public policy*. Boston: Little, Brown and Co., 1987.
- _____. The new public management: how to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 58: 3, 231-237, 1998.
- MAJONE, G. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: York University Press, 1989.
- MACRAE, D. Jr.; WILDE, J. A. *Policy analysis for public decisions*, California: Duxbury Press, 1979.
- PROFESSIONAL PUBLIC COMMITTEE REPORT (PPC). Jerusalem: Government Publishing House, 1989. v.1.
- _____. Jerusalem: Government Publishing House, 1989. v. 2.
- 100 DAYS REPORT. Jerusalém: Prime Minister's Office, 1996.
- REUVENI, Y. *Public administration in Israel*. Tel Aviv: Massada, 1988 (em hebraico).
- SCHWARTZ, R. *Who looks into it? Who cares?* The politics of evaluation and public control, research report. Jerusalém: Hebrew University, 1995.
- _____. The politics of evaluation reconsidered: a comparative study of Israeli programs. *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 1998.
- SHAREF, Z. *Three days*. London: W. H. Allen, 1962.
- SHARKANSKY, I. Policymaking for vexatious problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1, 1, 1998.
- _____. *Policy making in Israel: routines for simple problems and coping with the complex*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1997.
- THOMPSON, M.; ELLIS, R.; WILDAVSKY, A. *Cultural theory*. Boulder: Westview Press, 1990.
- THOMPSON, M.; WILDAVSKY, A. A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies*, 23, p. 273-286.
- WEINSHALL, T.; KFIR, A. The socio-cultural system in Israel: characteristics and side effects in public administration. In: SHENHAR, A.; YARKONI, A. (Eds.) *Administrative culture in Israel*. Tel Aviv: Tcherikover, 1994.
- WEIMER, D. L.; VINING, A. R. *Policy analysis concepts and practice*. NJ: Prentice Hall, 1989.
- WEISS, C. The many meanings of research utilization. In: Chelmsky, Eleanor (Ed.). *Program evaluation: patterns and directions*. Washington DC: APSA, 1985.
- WILDAVSKY, A. B. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown & Co., 1987.

Reinvenção do governo: o caso de culturas políticas e estabelecimento de políticas públicas

Iris Geva-May

Nos últimos anos, a institucionalização de normas de confiabilidade e planejamento político, na administração pública israelense, tem preocupado vários comitês sobre a reforma do serviço público e a reorganização do governo. Este trabalho discute o histórico da cultura de estabelecimento das políticas israelenses e seu efeito sobre recomendações para o planejamento, a análise, a avaliação e a *accountability* das políticas. Essa confiança é interessante, em parte, porque traça uma reação aos arranjos institucionais, que são, de muitas maneiras, similares àqueles promovidos por defensores da Nova Gestão Pública. Ironicamente, no entanto, ela explica os esforços para substituí-los por algo mais semelhante a arranjos burocráticos tradicionais.

Reinvención del gobierno: El caso de culturas políticas y establecimiento de políticas públicas

Iris Geva-May

En años recientes, la institucionalización de normas de políticas de *accountability* y de planeamiento en la administración pública de Israel ha preocupado una serie de comités sobre reforma del servicio público y de reorganización del gobierno. Este artículo discute el histórico de la cultura de establecimiento de las políticas públicas de Israel y su efecto sobre las recomendaciones para el planeamiento, el análisis, la evaluación y *accountability* sistemáticos de las políticas. Esta confianza es interesante, en parte, porque remonta una reacción a los arreglos institucionales que son, de muchas maneras, similares a aquellos promovidos por los defensores de la nueva gestión pública. Irónicamente, sin embargo, ella explica los esfuerzos de substituirlos por algo más semejante a arreglos burocráticos tradicionales.

Reinventing government: The case of political cultures and public policy-making

Iris Geva-May

In recent years the institutionalization of norms of policy *accountability* and planning in the Israeli public administration has preoccupied a series of committees on public service reform and government reorganization. This paper discusses the background of the Israeli policy-making culture and its effect on recommendations for systematic policy planning, analysis, evaluation, and *accountability*. This account is interesting, partly, because it traces a reaction to institutional arrangements that are in many ways similar to those promoted by advocates of the New Public Management. Ironically, however, it explains the efforts to replace them with something more like traditional bureaucratic arrangements.

Iris Geva-May é
PhD em
Estudos sobre
Políticas
Públicas pela
Universidade da
Califórnia e
professora da
Universidade
Simon Fraser
em Vancouver,
Canadá, e da
Universidade de
Haifa, Israel.

Contato:
iris_geva-may@sfu.ca

Resenha

Observatório das reformas

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

Marcus André Melo, doutor em Ciência Política pela Universidade de Sussex, Inglaterra, e professor visitante no MIT durante uma temporada, é, na atualidade, um dos integrantes da chamada “nova geração de cientistas políticos” que mais vem destacando-se na análise das reformas pró-mercado (que ele denomina, neste livro, de contra-agenda formada ao longo dos anos de 1990 em relação ao enfoque redistributivista e descentralizante da Nova República, expresso na Constituição de 1988) e também de políticas públicas setoriais, a partir da utilização de instrumental analítico que inclui os “novos institucionalismos”.

Estes podem ser definidos como uma abordagem nas Ciências Sociais que se tem tornado hegemônica na Ciência Política nos países anglo-saxões. A sua utilidade reside na superação da tradicional dicotomia Estado x mercado e no deslocamento do eixo analítico para a estrutura de incentivos que produzem os resultados racionais do ponto de vista coletivo. Melo distingue, para fins didáticos, três grandes novos institucionalismos.

Um de caráter sociológico, que critica os postulados da escolha racional (comportamento maximizador) com ênfase para a Sociologia Econômica, a burocracia e as organizações. Um segundo, marcado pela *social choice*, que se caracteriza pelo individualismo metodológico e pela concentração em estudos legislativos. E um terceiro, denominado neoinstitucionalismo econômico, que, a partir da teoria microeconômica, compreende as instituições como contratos entre os atores envolvidos, incluindo custos de transação e perdas de relação.

Melo tem trazido parte da literatura internacional, com ênfase para autores anglófonos, como Williamson, Tsebelis, Stepan, North, Shugart, Kauffman, Haggard e McCubbins, que tratam da análise de política pública

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 54
Número 3
Jul-Set 2003

Resenha
elaborada por
Vinícius de
Carvalho Araújo,
especialista em
Gestão Pública
pela UFMT.
Atua como
gestor
governamental
da SEPLAN/MT.

Contato:
[vcaraujo@
terra.com.br](mailto:vcaraujo@terra.com.br)

para apreciação da onda de reformas de orientação liberal e também de algumas políticas setoriais importantes na agenda pública nacional, tais como saúde, assistência social, previdência, educação ambiental, reforma agrária, agências regulatórias, entre outras.

Seus trabalhos centram-se numa tentativa de aculturação desses instrumentais para identificar os “elos críticos de decisão” que conformam a implementação das políticas, a sua contextualização para as condicionantes institucionais de um regime democrático e federativo com as características do brasileiro, da reforma do Estado e de seu aparelho e construir um modelo de avaliação adaptado aos programas sociais no Brasil.

A partir de acompanhamento sistemático das reformas tributária, previdenciária e administrativa pela imprensa, por publicações dos partidos, do Congresso Nacional e de entrevistas com parlamentares e outros atores influentes (burocratas, técnicos, sindicalistas, ministros), Melo utiliza as categorias principais do neoinstitucionalismo para compreender melhor o processo em curso.

Dos nove capítulos do livro, três (2, 3 e 4) são dedicados à apresentação da agenda da pesquisa, que inclui sua formação para cada uma das áreas temáticas e o processo de reforma numa perspectiva comparada. Na revisão da literatura, o autor destaca as diferenças entre as diversas abordagens, salientando a forte ambigüidade na definição do que sejam instituições (categoria central).

Ao expor os dois principais argumentos sobre a fragmentação ou coesão no sistema político brasileiro que norteiam o debate atual e também as principais variáveis intrínsecas e áreas temáticas, Melo define o problema que orienta a pesquisa e formula cinco hipóteses para tentar respondê-lo.

O problema (embora não enunciado) aborda as possibilidades de êxito das reformas *market-friendly* no quadro institucional brasileiro, ou seja, segundo ele, aquelas com menores chances de serem aprovadas são as que: 1) implicam a desconstitucionalização de dispositivos constitucionais; 2) apresentam multidimensionalidade e inseparabilidade de questões; 3) concentram custos e problemas intertemporais de credibilidade sem a possibilidade de compensação das perdas; 4) apresentam muita incerteza e seus atores são refratários ao risco; 5) trazem uma situação passada (legado de política) que restringe as alternativas.

Uma leitura atenta e fluente do texto revela, com detalhes, a dinâmica de interação dos atores (com seus respectivos interesses e suas agendas para a reforma), as estratégias adotadas pelo Executivo de na seqüência, primeiro encaminhar e depois discutir, ou vice-versa, o caráter errático das negociações e dos negociadores que tenderam a “desfigurar” ou manter as propostas na ótica de seus propositores, a sua tramitação

legislativa, entre outras nuances, que capacitam os leitores a uma melhor compreensão do sistema político brasileiro contemporâneo.

Podemos afirmar que as conclusões não trazem nada de inédito para aqueles que acompanharam os processos em questão pela imprensa especializada, por outros trabalhos acadêmicos ou *in loco*. A sua principal contribuição está, sem dúvida, no refinamento analítico proporcionado, que amplia a capacidade de contextualização e ordenamento de algumas evidências empíricas.

No caso da reforma tributária, segundo Melo, os impactos das eventuais mudanças sobre as finanças públicas, num contexto restritivo (fortalecendo um padrão incremental), seus benefícios difusos e o ônus concentrado, o tecnicismo da Receita Federal, as divergências quanto à forma da legislação, as perspectivas dos setores do empresariado (pequenos e médios, indústria, comércio, sistema financeiro) e a multidimensionalidade/inseparabilidade das questões expostas nas hipóteses condicionaram as idas e vindas e seu baixo desempenho.

Na reforma previdenciária, Melo aponta a estratégia de desconstitucionalização da seguridade social e de fusão de três matérias importantes (servidores públicos, trabalhadores do setor privado que contribuem para o INSS e fundos de pensão), além da incapacidade política de o Executivo conduzi-la, como os fatores determinantes para a lentidão – 46 meses de tramitação – e o afastamento das mudanças de caráter estrutural no segundo mandato do presidente FHC (1999-2002), limitando-se ao que ele chama de terceiro turno da reforma, contendo a taxaço de inativos e o “fator previdenciário”, expostos no Capítulo 6.

No caso da reforma administrativa, Melo aponta que a sua principal diferença para com as demais foi a sua natureza “quase negociada”, descrita ao longo do Capítulo 7. As intensas discussões e negociações na arena parlamentar (de acordo com o autor a PEC enviada ao Congresso foi a 58ª versão do projeto) e o uso de algumas prerrogativas regimentais que impõem a preferência do Executivo, além do apoio dos governadores no contexto da renegociação das dívidas estaduais e da votação da emenda da reeleição em 1996-1997, garantiram a aprovação da proposta do Executivo sem muitas perdas.

Podemos concluir que Marcus André Melo consegue, em boa medida, responder ao problema orientador da pesquisa, relacionado o equipamento institucional (processo) às decisões tomadas a partir dele (produto), já que todas as hipóteses foram confirmadas e avançam na discussão sobre a governabilidade, cuja definição foge a esta resenha.

A leitura desse livro é, portanto, imprescindível para os pesquisadores e teóricos interessados em desenvolver pesquisas sobre esse tema, dado o seu rigor metodológico e sua base teórica ampliada, que inclui autores nacionais e internacionais e sinaliza para uma série de linhas de

investigação. Alguns tópicos propostos por Melo na conclusão, a exemplo dos poderes de agenda do Executivo e sua taxa de aprovação de matérias no Legislativo, bem como a extensão das negociações pré-tramitação congressual como variáveis intrínsecas ao processo decisório, podem fundamentar novos estudos.

Uma recomendação especial para leitura dessa obra também deve ser feita para os *policymakers* federais, no sentido de identificar os erros cometidos pela equipe anterior e dinamizar a agenda inconclusa das reformas (Judiciário, trabalhista, política, previdenciária).

Referências bibliográficas

MELO, Marcus André. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório*. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

_____. *A política da política regulatória: instituições, delegação e credibilidade*. Paper apresentado no GT Política e Economia, XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 23 a 27 de outubro de 2000, no Palácio Quitandinha, Petrópolis. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br>>, Acesso em: 30 dez. 2002.

VARGAS, Lília (Org.). *Guia para apresentação de trabalhos científicos*. Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.read.adm.ufrgs.br>>, Acesso em: 14 nov. 2002.

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. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
- 2. Ensaios:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
- 3. Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. 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.
- 4. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
 - Os originais de todos os trabalhos 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.
 - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
 - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
 - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900
Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série *Cadernos ENAP*

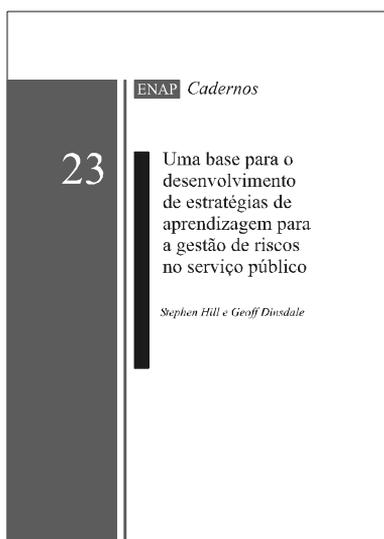
Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

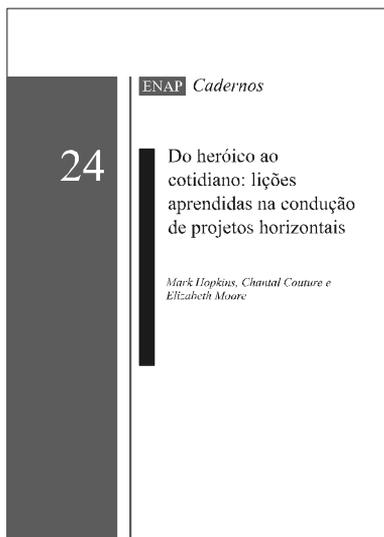
Cadernos ENAP nº 23

Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público

Stephen Hill e Geoff Dinsdale

Este Caderno traz o relatório elaborado pela Mesa-Redonda de Pesquisa Ação sobre Gestão de Riscos, do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão do Canadá, que objetiva principalmente avaliar as várias iniciativas e estudos realizados, identificar princípios básicos e práticas positivas e definir mecanismos para estimular a divulgação de estudos teóricos e medidas práticas no campo da gestão de riscos.





Cadernos ENAP nº 24

Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais

Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore

Este Caderno traz o relatório elaborado pela Mesa-Redonda de Pesquisa Ação sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais, do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão do Canadá, que objetiva avaliar iniciativas e pesquisas realizadas, identificar lições e oferecer orientações práticas a gerentes sobre eficácia em gestão horizontal.

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

Cadernos ENAP
Números publicados

- 24 *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
- 23 *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*
Pesquisa ENAP – 2003
- 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 Husenman & 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 22 23 24

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