

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

**Avaliando reformas da gestão pública:
uma perspectiva internacional**

Christopher Pollit e Geert Bouckaert

Melhores práticas na modernização do Estado

Werner Jann e Christoph Reichard

**O dilema do controle e a falha seqüencial nas
reformas gerenciais**

Flávio da Cunha Rezende

Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil

Pedro César Lima de Farias e

Sheila Maria Reis Ribeiro

**Descentralização e *good government*:
como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?**

Markus Brose

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Conselho editorial

Regina Silvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Isabella Pessôa de Azevedo Madeira
Francisco Gaetani

Colaboradores (pareceristas ativos):

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; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn;
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;
Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Editor Adjunto

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Coordenador-geral de publicação

Livino Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
Galber José Oliveira Maciel
Marluce Moreira Salgado

Revisão da tradução

André Luiz Lara Resende Saraiva
Teresa Cristina Cotta

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos
Danae Carmen Saldanha de Oliveira

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

© ENAP, 2002

Tiragem: 1.500 exemplares

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

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.3 (Jul-Set/2002). 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.

I. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

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

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional <i>Christopher Pollitt e Geert Bouckaert</i>	05
Melhores práticas na modernização do Estado <i>Werner Jann e Christoph Reichard</i>	31
O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais <i>Flávio da Cunha Rezende</i>	51
Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil <i>Pedro César Lima de Farias e Sheila Maria Reis Ribeiro</i>	77
Descentralização e <i>good government</i> : como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais? <i>Markus Brose</i>	93

Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*

Christopher Pollitt e Geert Bouckaert

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Introdução

É uma honra ser convidado para coordenar esta edição especial sobre avaliação da modernização do setor público. No entanto, o convite feito pelo organizador foi algo como um cálice envenenado. Avaliar as reformas de gestão em todo o mundo é, por várias razões, uma tarefa quase impossível. É compreensível que ela tenha sido tentada, por tão poucas vezes, e geralmente por pessoas como políticos, consultores em gestão e gurus, que se sentem livres das inibições científicas da academia (ver, por exemplo, Dorrell, 1993).

Consideramos nossa tarefa, assim, duplicada. Naturalmente, faremos o melhor para completar a missão que nos foi dada pelo organizador: produzir uma “análise internacional comparativa”. Antes disso, contudo, consideramos fundamental explicar por que tais comparações são tão difíceis e identificar alguns pontos importantes que devem acompanhar a leitura de um texto avaliativo como este. Assim, começemos com os cinco conjuntos de problemas inter-relacionados que tanto dificultam a vida de um avaliador.

Primeiro problema: as unidades de análise

A simples frase “comparações internacionais” parece pressupor que Estados nacionais sejam a unidade de análise mais apropriada para uma avaliação das reformas de gestão pública. De certo modo, talvez o sejam. Alguns Estados-nação continuam sendo entidades distintas no mundo

Christopher Pollitt é PhD pela *London School of Economics and Political Science* e professor na *Erasmus Universiteit Rotterdam*, Holanda.

Geert Bouckaert é diretor do *Instituut voor de Overheid* da *Katholieke Universiteit Leuven*, Bélgica e membro do comitê de direção do *European Group of Public Administration (EGPA)*.

Contato:
pollitt@fsw.eur.nl
geert.bouckaert@soc.kuleuven.ac.be

Artigo publicado no *International Journal of Political Studies* nº 3 de setembro 2001.

Traduzido por
Maria Christiana
Ervilha

da gestão pública. Eles tendem a apresentar seus próprios sistemas político-administrativos, culturas administrativas etc., e parece-nos bastante natural que tais fatores influenciem significativamente a trajetória da reforma administrativa. Neste nosso estudo de dez países, encontramos fortes evidências das diferenças nacionais (Pollitt e Bouckaert, 2000) e estamos longe de sermos os únicos a concluir isso (ver, por exemplo, Christensen e Laegreid, 1998; Flynn e Strehl, 1996; Hood, 1996; Olsen e Peters, 1996; Premfors, 1998, Wollmann, 1997). A *New Public Management* — *NPM* (Nova Gestão Pública) pode ter afetado muitos países, mas, sem dúvida, afetou alguns muito mais do que outros. Além disso, mesmo aqueles que estão fortemente influenciados por ela tendem a adaptar seus “ingredientes” de forma quase individual, para produzir receitas nacionais diversas.

Tais diferenças são problemáticas porque, falando de modo coloquial, enfrentamos constantemente o perigo de comparar “maçãs e pêras”. Países distintos têm diferentes pontos de partida, com histórias diversas, e seguem trajetórias distintas. A retórica comum sobre boa governança, eficiência, qualidade e confiança pode de fato esconder desfechos altamente *path-dependent*¹, nos quais uma combinação particular de prioridades, digamos, na Finlândia, é bastante distinta daquela da Austrália (para uma excelente abordagem geral sobre *path dependence*, ver Pierson, 2000; para uma visão das prioridades finlandesas em um contexto comparativo, ver Bouckaert, Ormond e Peters, 2000).

Para reduzirmos o perigo de comparar “maçãs e pêras” (esforço infrutífero, se os leitores me permitem o trocadilho), será preciso que sejamos mais específicos e detalhistas — e desçamos ao nível das comparações nacionais, tanto nas análises setoriais quanto nas comparações mais particulares de instrumentos ou processos individuais. Para os gerencialistas mais genéricos, a análise setorial pode parecer um tanto conservadora e estreita, mas para muitos profissionais do serviço público, estudos comparativos da prática dos seus campos de ação (saúde, educação, acompanhamento da liberdade condicional etc.) parecem acenar de forma mais promissora do que as panacéias prescritas pelos gurus da gestão pública. Tomando um exemplo recente, houve uma grande reorganização dos serviços de acompanhamento da liberdade condicional do Reino Unido logo após a revisão e síntese de uma pesquisa internacional sobre as taxas de reincidência criminal, associada às evidências da prática efetiva do serviço de acompanhamento da liberdade condicional local em todo o país (Inspetoria de Liberdade Condicional de Sua Majestade, 1998; ver também Furniss e Nutley, 2000). Infelizmente, porém, não podemos fornecer a visão ampla e confiável das avaliações setoriais. Nosso conhecimento limita-se a um ou dois setores. Assim, embora nossa impressão seja a de que as avaliações internacionais das reformas gerenciais,

conduzidas de forma setorial, não sejam muito freqüentes, não temos certeza de quantos trabalhos desse tipo têm sido realizados. Talvez exista mais material útil do que fomos capazes de localizar.

Analisando as avaliações de instrumentos e processos específicos, pode-se, por exemplo, comparar a introdução da *Total Quality Management* — *TQM* (Gestão de Qualidade Total) nos setores públicos dos Estados Unidos, Reino Unido e Suécia. Pode-se investigar as consequências das tentativas de se introduzir um sistema de contabilidade gerencial na Finlândia, Nova Zelândia e Países Baixos. Ainda assim, problemas metodológicos poderão surgir. Muitas reformas, talvez a maioria delas, são amplamente “editadas” ou “traduzidas” quando transferidas de um contexto para outro (Sahlin-Andersson, 1996). Por exemplo, a *TQM* mostrou possuir uma identidade variável, que se adapta a diferentes ambientes (Joss e Kogan, 1995; Zbaracki, 1998). De maneira similar, reengenharia tornou-se um termo utilizado para cobrir uma grande variedade de mudanças, nenhuma delas radical como queriam os precursores do *Business Process Re-engineering* — *BPR* (Packwood, Pollitt e Roberts, 1998; Thompson, 2000). No entanto, podemos, ao menos, comparar diferentes tipos de “maçã”. Infelizmente, ao que nos consta, existem pouquíssimas comparações internacionais do tipo “instrumento e processo”. Esse é um enorme campo para futuras pesquisas acadêmicas. No momento, contudo, não podemos basear nossas comparações em tais trabalhos. Devemos nos ater aos Estados-nação como nossa unidade de comparação, apesar das limitações que essa escolha nos impõe.

Segundo problema: as unidades de significado

Os problemas vão além da simples comparação de entidades diferentes. A reforma da gestão pública não é somente uma questão de embaralhar peças de formatos diversos, como em um quebra-cabeças. As peças têm seus próprios significados, que variam de um país para outro (ou mesmo de um setor para outro). Por exemplo, no início dos anos 90, as agências executivas do Reino Unido eram freqüentemente vistas como o ápice dos progressos mais recentes. Elas representavam eficiência, especialização, ou seja, uma abordagem da gestão por desempenho. Porém, ao mesmo tempo, na Finlândia, as agências (conselhos nacionais) eram consideradas os remanescentes ultrapassados da burocracia legalista, orientada por procedimentos. Assim, enquanto o governo central do Reino Unido multiplicava rapidamente o número de suas agências, o governo central finlandês executava fusões, cortes e reduções gerais no quantitativo de agências (Pollitt *et al.*, a ser lançado).

Como no exemplo das agências da Finlândia e do Reino Unido, a reforma da gestão pública apresenta muitas vezes uma dimensão fortemente simbólica, o que traz problemas para a avaliação. As principais tendências neste campo têm mostrado uma propensão fortemente racionalista — quais são as metas, que evidência existe de que tenham sido atingidas etc. (ver, por exemplo, Shadish, Cook e Leviton, 1991). Assim, a maioria dos instrumentos convencionais de avaliação — análise de custo-benefício, investigações *quasi-experimentais*, modelo econométrico, modelos comparativos (*benchmarking*) funcionais, entre outros — fracassa ao tentar capturar o significado simbólico e retórico da reforma. Ainda assim, para os políticos — que são normalmente os que iniciam, ou ao menos facilitam as reformas — os efeitos retóricos e simbólicos de curto prazo são altamente importantes. Por exemplo, o Sr. Tony Blair já havia colhido ganhos políticos com relação aos seus oponentes ao enfatizar “a formulação de políticas públicas com base em evidências” e os atrativos de uma filosofia supostamente não-ideológica “das coisas que funcionam”, muito antes que o real impacto de várias políticas pudesse ser analisado (Gabinete do Primeiro-Ministro, 2000; Davies, Nutley e Smith, 2000; Harrison, 1998). De forma mais geral, os aspectos retóricos e culturais parecem desempenhar um papel importante em várias reformas do setor público, e como até o momento têm sido negligenciados ou ignorados pelas abordagens convencionais de avaliação, nosso entendimento das causas e razões da reforma vem-se empobrecendo (Hood, 1998; Pollitt, 2001).

Terceiro problema: a escassez de dados essenciais

Começemos com uma definição tradicional de que tipos de dados — e produzidos por quais métodos — seriam cientificamente exigidos para confirmar a eficácia das reformas do tipo *NPM*. O rigor puramente analítico exigiria algo semelhante para um teste clínico aleatório, com um grupo de controle, placebos, “avaliação duplamente cega”² etc. (para os clássicos americanos e britânicos, ver Campbell e Stanley, 1963; Cochrane, 1972, respectivamente). Na vida real, no entanto, esse tipo de experimentalismo é raramente alcançado no campo da reforma gerencial. O “tratamento” não pode ser mantido em segredo, os placebos não podem ser considerados e, por uma combinação de razões éticas e práticas, grupos de controle confiáveis não podem ser formados. Sujeitar-se a procedimentos realmente experimentais é uma situação praticamente desconhecida para as reformas gerenciais.

Se nos tornarmos mais realistas, e relaxarmos nossas exigências metodológicas, poderemos pensar em termos de um estudo antes-e-depois.

Primeiro, seria necessário dispormos de um quadro bastante exato do *status quo ante*. Isso incluiria dados quantitativos relativos aos critérios-chave pelos quais pretendemos julgar a reforma, isto é, custo, eficiência técnica, qualidade do serviço ou outros (a questão dos critérios é discutida posteriormente). Em segundo lugar, precisaríamos de uma descrição igualmente exata da situação mundial depois que a reforma tivesse sido implementada. Em terceiro lugar, deveríamos ser capazes de prever qual seria a situação mundial caso a reforma não tivesse acontecido e o sistema preexistente tivesse continuado (ou seja, um “contrafactual” — ver Elster, 1978). Dentro desse esquema, compararíamos nossa segunda descrição tanto com o contrafactual quanto com o *status quo ante*. As diferenças entre a situação com reforma e o contrafactual nos dariam a exata medida do impacto da reforma (Pawson e Tilley, 1997).

Infelizmente, mesmo essa abordagem menos exigente está um tanto além de qualquer análise que os governos tenham realmente conduzido. A *NPM* continua intocada por essas avaliações “científicas” tradicionais. Porém, algumas investigações menos rigorosas efetivamente aconteceram. Em 1995, um de nós revisou algumas avaliações de amplo escopo sobre as reformas da gestão do setor público e as achamos um tanto limitadas (Pollitt, 1995). Desde então, a situação teve uma pequena melhora, mas certamente não se modificou. Ainda se vê muitos (provavelmente a maioria) dos grandes programas de reforma serem anunciados e implementados sem que nenhum plano de avaliação sistemática e independente seja apresentado. Alguns, como os neozelandeses em 1991, e a Comissão Européia, com respeito às suas reformas (MAP, 2000), incluíram uma avaliação quando a reforma estava a caminho — uma atitude que é, sem dúvida, melhor do que nada, mas que geralmente impede o estabelecimento de linhas de base confiáveis para comparação entre antes e depois. Um dos reformistas mais radicais — o Reino Unido — elaborou poucas análises sérias durante os conturbados dias da reforma entre 1987 e 1997, embora o governo trabalhista tenha lançado várias avaliações desde então. Os australianos e neozelandeses tentaram realizar grandes avaliações, e os americanos organizaram uma série de avaliações em torno da *National Performance Review* — *NPR* (Revisão Nacional de Desempenho) de 1993 e do *Government Performance and Results Act* — *GPRA* (Lei Governamental de Desempenho e Resultados) de 1992. Os finlandeses também organizaram uma série de avaliações das suas reformas no final dos anos 80 e início dos anos 90 (Holkeri e Summa, 1996). No entanto, apesar das diversas reformas realizadas durante os anos 80 e início dos 90, aparentemente nenhuma avaliação independente de amplo escopo ocorreu, por exemplo, no Canadá, França, Holanda, Suécia ou Reino Unido.

Mesmo onde houve avaliações sérias, os dados exigidos para um julgamento confiável sobre alguns dos grandes temas eram frequentemente

inacessíveis. Por exemplo, nem a enorme avaliação australiana do final dos anos 80, nem a revisão neozelandesa de 1991 conseguiram estimar o custo total dos programas de reforma ou a economia deles resultante (Conselho Consultivo Gerencial, 1989; Grupo Consultivo, 1991). O estudo da Nova Zelândia também destacou “não existirem dados confiáveis que possibilitem a comparação da produtividade do serviço público no período da introdução das reformas” (Grupo Consultivo, 1991: 26). Com relação ao teste padrão-ouro³ — impactos finais (resultados) — em geral, estes são tão difíceis de mensurar quanto de serem atribuídos a causas particulares. Se as notas dadas pelos cidadãos aos governos melhoraram, terá sido por causa da reforma ou da recuperação da economia? Se as queixas aumentaram, isso se deve à má qualidade dos serviços ou à melhoria do sistema de coleta de reclamações? Se o serviço de empregos deixou de atingir sua meta de alocar a mão-de-obra desempregada há muito tempo, é por que foi ineficiente ou por que a economia piorou e os empregadores simplesmente deixaram de contratar? Construir contrafactuais convincentes (cenários para o que teria acontecido se a reforma não tivesse sido implementada) é uma arte difícil e raramente praticada.

Quarto problema: os critérios múltiplos

Se tivermos que chegar a um julgamento com relação aos efeitos das reformas baseadas na *NPM*, os dados disponíveis deverão sujeitar-se a um conjunto de critérios. Mas quais seriam eles? Os documentos oficiais geralmente são vagos a esse respeito, seja falhando ao definir termos-chave como “produtividade” ou “qualidade”, seja mencionando toda uma série de critérios sem explicar como eles devem ser conciliados uns com os outros, ou, quando necessário, substituídos uns pelos outros (ver Pollitt e Bouckaert, 2000, capítulo 7). Não podemos fazer muito, além de indicar brevemente quais parecem ser os critérios mais comuns em uso, e dizer algo sobre como eles devem ser definidos e medidos.

Um primeiro critério é a economia, entendido como uma redução nos insumos. Os governos gostam dessa idéia, visto que ela os ajuda a demonstrar que não estão desperdiçando o dinheiro dos contribuintes e que têm a administração pública “sob controle”. Além disso, “economia” soa como uma noção simples, facilmente compreendida pelo cidadão comum. Na verdade, porém, “economia” não é um tema muito exato. Ela pode ter vários sentidos técnicos diferentes; por exemplo, uma redução absoluta no gasto comparada com o período prévio, uma redução abaixo do nível de gasto inicialmente previsto, uma redução em custos unitários,

entre outros (ver Pollitt e Bouckaert, 2000: 100-101). Além disso, é preciso estar sempre atento para o caso de a economia em um local ter sido atingida, em parte ou inteiramente, por causa da transferência do gasto para outro (como em muitos programas de descentralização, em que o governo central transfere a responsabilidade por determinados programas para níveis subnacionais do governo). Por último, é claro, a economia pode ser totalmente genuína, mas pode causar efeitos negativos em outros critérios, como produtos (menor eficiência) ou resultados (menor eficácia).

Um segundo critério seria o de processos melhores — serviços mais rápidos, *one-stop shops*⁴ que tornam o acesso mais conveniente ao público, melhor “atenção ao cliente” na forma de funcionários mais simpáticos e bem capacitados, entre outros (Bouckaert, 2001). Alguns dos artigos das Declarações do Cidadão, introduzidas na Bélgica, Finlândia, França, Itália, Portugal e Reino Unido, são desse tipo (ver, por exemplo, Bouckaert, 1995; Pollitt, 1994 e Schiavo, 2000). Existem também vários concursos nacionais e internacionais de qualidade de serviço, que avaliam as melhorias nesse campo (ver, por exemplo, Loeffler, 1995 e Borins, 1998). Medidas específicas para melhoria dos processos podem ser razoavelmente claras, mas seu significado mais amplo não é necessariamente tão exato. Por exemplo, solicitações de benefícios podem ser processadas com mais rapidez, mas a custo de mais erros. Tratamentos hospitalares para determinadas doenças podem ser fornecidos de maneira mais ágil e flexível, mas sem nenhum efeito nos resultados da situação de saúde (ou seja, processos melhoram, mas os resultados permanecem os mesmos).

Como terceiro critério, pode-se buscar maior eficiência em função das reformas (definindo-se eficiência como a razão insumo/produto). Seguramente, “eficiência” tem sido um termo muito utilizado no mundo anglófono (Pollitt, 1993). Além do mais, já houve muitas tentativas para se medir as mudanças na eficiência (por exemplo, Departamento de Orçamento, 1997; Chancelaria do Ducado de Lancaster, 1997). Apesar de ser, de fato, uma medida útil, principalmente se fizer parte de uma série temporal, a eficiência possui algumas limitações. Assim como a melhoria nos processos, os benefícios da eficiência podem não levar a melhores resultados — de fato, a eficiência pode, às vezes, ser aumentada às custas de uma queda na eficácia. Por exemplo, se a razão de estudantes aumentar nos estabelecimentos de ensino de forma que professores ensinem a mais alunos e trabalhem mais intensivamente, o nível geral de aprendizado poderá declinar, visto que a quantidade e qualidade de atenção dedicada a cada criança será menor e os professores estarão mais sobrecarregados e menos instrumentalizados na sua abordagem.

O quarto critério é o que muitos consideram como o teste “padrão-ouro” — isto é, se a eficácia dos programas públicos melhorou. Eficácia

aqui é definida como o impacto do programa no mundo externo, em relação aos seus objetivos originais (razão objetivos/resultados). O novo tratamento melhora o estado de saúde dos pacientes? O novo sistema escolar melhora o nível educacional dos alunos? A nova estratégia de policiamento reduz realmente o crime? O novo benefício familiar reduz a pobreza? Eficácia é um critério muito poderoso, mas geralmente difícil de se aplicar nas reformas de gestão. Parte do problema é o longo intervalo de tempo, pois uma reforma administrativa de grande escala pode durar três anos ou mais, e podem-se passar muitos anos até que seja possível comparar os resultados do programa com o *status quo ante*. Outra parte do problema é a complexidade. Ou seja, mesmo quando os resultados podem ser medidos, quanto se pode atribuir a um programa particular e não a outros fatores?

Um quinto critério, apontado por alguns defensores das reformas como um objetivo importante, é a melhoria na capacidade dos sistemas administrativos. Como o mundo vem se tornando cada vez mais complexo, com os fatos acontecendo de forma cada vez mais rápida, o sistema da administração pública precisa adaptar-se a essas novas condições. Embora isso seja absolutamente verdadeiro, este é um critério de difícil operacionalização. Como podemos medir a capacidade de um sistema? Como podemos comparar a capacidade de um sistema em dois ou mais Estados? Os governos têm contribuído muito pouco, até o momento, para que compreendamos como fazê-lo.

Por último, a retórica da reforma parece utilizar *tipos ideais* como critério para o seu sucesso. Por exemplo, determinadas medidas justificam-se caso a intenção seja tornar o governo menor, ou mais descentralizado, ou mais próximo dos setores empresarial e voluntário. Por detrás dessa retórica está a visão de tipos ideais de sistema — “enxutos”, “próximos do cidadão”, “em parceria” etc. O “sucesso” de uma reforma é definido em termos do quanto ela aproxima os sistemas existentes de um ou mais desses Estados ideais. Esse tipo de critério ideológico ou doutrinário é, muitas vezes, difícil de se operacionalizar ou aplicar. Mesmo quando é possível, a relação entre o “sistema ideal” e os outros critérios de sucesso (ver acima) pode ser um tanto ambígua. Um sistema descentralizado é sempre mais eficaz? Um governo menor será sempre um governo melhor? Os projetos realizados em parceria com o setor privado serão sempre mais baratos e bem-sucedidos? Está claro que as respostas a cada uma dessas questões é “não, nem sempre, depende”. Mesmo assim, essa complicação não impede os líderes das reformas de utilizar a retórica da descentralização, parceria etc., o que gera, evidentemente, rendimentos próprios (Pollitt, 2001).

Assim, mesmo que tenhamos mais e melhores dados, o tema da avaliação de reformas ainda será complexo. Os critérios são múltiplos e

interligados, e ao se dar maior importância a um, pode-se estar comprometendo a *performance* do outro. Grupos diferentes poderão ter pontos de vista diferentes e perfeitamente legítimos com relação a determinados critérios, priorizando um ou outro em um dado momento ou lugar. De fato, a complexidade percebida aqui aumenta quando se trata do paradigma da *NPM*. Todos os critérios discutidos acima foram retirados da retórica dos próprios reformadores. Se permanecemos do lado de fora do paradigma — por exemplo, para analisar critérios como equidade, gênero, confiança, lealdade ou cumprimento da lei — o desafio da avaliação da *NPM* torna-se formidável. Exemplos de tentativas interessantes incluem um estudo britânico sobre como o concurso compulsório, mesmo tendo aumentado a eficiência, teria degradado as políticas de oportunidades iguais de emprego (Escott e Whitfield, 1995), e uma análise que indica que os valores solidários da sociedade sueca estão em declínio, e que a crescente disponibilidade de alternativas para a saída dos serviços públicos pode ter colaborado com o aumento das desigualdades sociais (Micheletti, 2000).

Quinto problema: o caráter evasivo (imponderável) da mudança

A mera existência de atividade intensa não implica necessariamente impacto maior. Tampouco o excesso de conversa implica muita atividade. Na avaliação de reformas de gestão, é importante separar o discurso em favor da reforma da decisão real de reformar, e, então, verificar cuidadosamente se as decisões foram realmente implementadas como novas práticas. Por último, é preciso questionar se as novas práticas realmente mudaram os resultados (Pollitt, 2001). As reformas podem tender para a paralisia, ou desviar-se do seu curso, em qualquer ponto da seqüência “discussão — decisão — prática — impacto”. Podem existir vantagens em se dizer uma coisa e fazer outra (Brunsson, 1989).

Além disso, mesmo quando elas alcançam o estado de prática real, a observação de um elemento particular pode levar a equívocos. A coerência entre as reformas não está, de modo algum, garantida. Uma nova prática pode contradizer outra, ou podem faltar componentes vitais. Contratos ligados ao desempenho podem ser introduzidos sem um sistema adequado de mensuração para garanti-los. Auditorias externas podem ser reformadas enquanto as auditorias internas mantêm-se conservadoras, ou são, por vezes, inexistentes. Um orçamento anual de três anos pode ser introduzido, mas sem a estabilidade de recursos necessária para que ele funcione como previsto.

A observação dos diferentes estágios pelos quais passa uma reforma pode levar-nos a afirmar que a retórica da mudança é um tanto acessível.

“Falar é fácil”, diz o ditado. Frequentemente, informações sobre as decisões relativas a reforma são fáceis de se obter; os governos gostam de dar certa proeminência às suas decisões. Já as informações sobre mudanças na prática — a implementação da reforma — são, em geral, mais difíceis de se encontrar. É claro que alguns estudos de caso indicam melhoria nos processos. Em vários países (mas não em todos) alguns dos importantes requerimentos diários, tais como carteiras de habilitação, carteiras de identidade, passaportes e formulários de impostos, são encontrados muito mais facilmente do que há 15 anos. Encontramos também volumes de dados sobre a melhoria no tempo de resposta — espera em salas de emergência nos hospitais, processamento de solicitações de benefícios, inspeções em postos de alfândega e muitos outros (ver, por exemplo, Chancelaria do Ducado de Lancaster, 1997). Até o aumento da precisão na previsão do tempo pode ser apresentado como melhoria (Escritório de Auditoria Nacional, 1995). Porém, ao menos duas qualificações importantes precisam ser feitas. Primeiro, é quase certo que exista um viés na tarefa de relatar: os sucessos são celebrados e os fracassos são maquiados ou simplesmente omitidos. Não é comum que políticos e servidores públicos participem de conferências para contar como suas reformas fracassaram. Em segundo lugar, o que o processamento da informação frequentemente não mostra é quando algumas partes (ocultas) do sistema pagaram o preço da melhoria de outras partes do mesmo; por exemplo, se a meta de processar x% das solicitações de benefício dentro de um determinado período de tempo é atingida, mas aqueles poucos casos mais complexos pagam o preço de esperar mais tempo do que antes (ver Escritório de Auditoria Nacional, 1998).

Em último lugar, mas não menos importante, a informação a respeito dos resultados (principalmente os resultados finais) é normalmente inexistente, ou difícil de se encontrar.

Visão geral

Estamos chegando ao ponto em que começamos a levar em consideração os “resultados” da reforma. Entretanto, antes de nos lançarmos às especificidades do tema, é necessária uma certa descrição do cenário. Sem determinadas indicações dos problemas que as reformas deveriam solucionar, é muito difícil avaliá-las. Nesta seção, portanto, identificaremos alguns dos principais motivos da reforma, e, muito brevemente, esboçaremos os tipos de atividades realizadas (para uma descrição mais detalhada, ver Pollitt e Bouckaert, 2000, anexo especial).

Em termos gerais, os motivos para a reforma têm se originado em um contexto internacional, mesmo que suas prioridades relativas tenham

variado com o tempo e de acordo com as circunstâncias e os pontos de partida particulares de cada um. Um forte motivo — principalmente durante os períodos de crise econômica do início dos anos 80 e 90 — foi simplesmente o de economizar. A história é bem conhecida. Muitos governos enfrentaram um movimento de “tesoura” dos crescentes custos de bem-estar social face às decrescentes possibilidades da criação de novos impostos. Cortar o gasto público, ou ao menos reduzir sua taxa de crescimento, tem estado em alta na agenda política.

Em segundo lugar, houve um amplo desejo de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público. À medida que se elevam os padrões de educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez menos inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, tanto a qualidade do serviço quanto o aumento da produtividade têm sido metas amplamente defendidas. Alguns políticos e servidores públicos crêem que tais melhorias também ajudarão os governos a reverter os níveis decrescentes de confiança dos cidadãos (e, portanto, da legitimidade do governo), fato que vários estudos parecem demonstrar em toda a Europa Ocidental e América do Norte.

Em terceiro, à medida que as reformas para economizar e melhorar o desempenho foram iniciadas, ficou visível que algumas mudanças poderiam alterar o padrão de responsabilidade de diferentes atores políticos e administrativos. Vários países começaram a pesquisar novos mecanismos de *accountability* pública (por exemplo, Sharman, 2001) e outros sentiram-se obrigados a reconsiderar a questão da proteção e melhoria dos padrões da vida pública (por exemplo, SIGMA, 1999).

Passemos agora a um breve histórico das mudanças. Em geral, as reformas gerenciais apresentaram um volume e variedade realmente grandes. É bastante provável que o processo de reforma tenha se intensificado após 1985, e que os contatos internacionais tenham desempenhado um papel importante no “mercado” global de determinados tipos de reforma (Pollitt e Bouckaert, 2000).

A intensidade das reformas variou consideravelmente de um país para outro. Alguns países (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido) foram extremamente ativos. A uma reforma seguiu-se outra em uma seqüência quase atordoadora (ver, por exemplo, Boston *et al.*, 1996; Pollitt e Bouckaert, 2000; Savoie, 1994). Esses são os países que lideraram a *NPM* e a “reinvenção” (Kettl, 2000). Um segundo grupo de países também esteve ocupado com a reforma administrativa, mas de maneira menos radical (e, de certo modo, menos exibicionista) que o primeiro grupo. Esses “modernizadores” têm se mostrado menos iconoclastas, menos doutrinários e menos seduzidos pela privatização,

gestão por contrato e pelas maravilhas dos mecanismos de mercado que o primeiro grupo. Eles incluem a França, os países nórdicos, os Países Baixos e o Canadá (ver, por exemplo, Guyomarch, 1998; Kickert, 2000). Um terceiro grupo foi — devido a uma série de razões — muito mais cuidadoso (ou inibido). Membros proeminentes desse grupo são a Alemanha e o Japão, embora deva-se ressaltar que uma boa dose de reforma aconteceu na Alemanha, em nível local, e que, desde o final dos anos 90, o Japão começou a desenvolver programas de mudança com alguma influência da *NPM* (Derlien, 1998; Wollmann, 1997).

Em quarto lugar, devemos mencionar o mundo em desenvolvimento e os Estados em transição da Europa Central e Oriental (Bouckaert e Timsit, 2000). Muitos desses países tentaram implementar um ou outro elemento da *NPM*, com níveis variados de sucesso. Em vários desses casos, as reformas foram cobradas por organizações internacionais tais como o Banco Mundial, SIGMA ou a Comissão Européia, ou por mentores ex-colonialistas, tais como o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido. Podemos pensar nos programas de criação de agências executivas em locais bastante distantes uns dos outros, como a Tanzânia, a Jamaica e a Látvia. No presente momento, há indícios de que alguns desses países (e mesmo alguns organismos internacionais) começam a lamentar certos aspectos do processo. Na Látvia, por exemplo, algumas medidas agora vêm sendo tomadas para controlar as mais de 150 agências que proliferaram durante os anos 90. Está claro que os mecanismos de controle e *accountability* vigentes são inadequados, e que uma grande proporção do orçamento nacional está reservada para agências que estão muito além do controle de seus ministérios de origem.

Uma maneira de classificar os esforços de reforma é pensar em termos das quatro principais estratégias que qualquer um pode usar. Elas são:

- manter: conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível;
- modernizar: realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto; criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas; modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos etc.;
- mercantilizar: introduzir mecanismos de mercado (*Market-Type Mechanisms* — *MTMs*) no setor público, acreditando que eles vão gerar eficiência e melhor desempenho (OCDE, 1993). Por exemplo, no Reino Unido, os governos conservadores dos anos 90 introduziram um “mercado interno” para o Serviço Nacional de Saúde, de modo que os hospitais tivessem que competir pelos pacientes em termos de preço e qualidade dos serviços. Dessa forma, as atividades continuam dentro do setor estatal,

mas as organizações estatais são obrigadas a se comportar cada vez mais como empresas do setor privado; e

- **minimizar**: reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa. Os ativos públicos são vendidos, e as atividades anteriormente desempenhadas por servidores públicos são oferecidas aos setores comerciais e voluntários. Essa estratégia reflete a atitude pessimista com relação ao potencial do setor público para a boa gestão e a legitimidade da propriedade estatal.

Em termos gerais, os países “anglo-saxões” (Austrália, Estados Unidos, Nova Zelândia e Reino Unido) foram além e mais rápido pelos dois últimos caminhos (mercantilizar e minimizar) do que a maioria dos países da Europa continental. Por razões óbvias, ambas estratégias tendem a criar maior resistência por parte das organizações do setor público e sindicatos. Assim, a mercantilização e a minimização são não apenas mais radicais, como também mais conflituosas do que a manutenção e a modernização. Os ganhos possíveis são divulgados — por seus proponentes — como maiores, mas os riscos de fracasso e de resistência são significativamente altos. Os países da Europa continental preferiram um impulso central rumo à modernização, temperado com uma pitada ocasional de mercantilização e privatização.

Não escapará da atenção do leitor o fato de nosso mapa global possuir enormes lacunas. Os países mediterrâneos, a América do Sul, a maior parte da Ásia e outros territórios não foram sequer mencionados. A razão é simples: não sabemos o bastante para dizermos qualquer coisa. Esperamos que um dos maiores feitos desta edição especial seja diminuir a enorme ignorância dos países da *NPM* acerca do que tem acontecido nessas partes do mundo.

Resultados

Após descrever todas as dificuldades, finalmente chegamos de volta à questão original: quais foram os resultados das reformas gerenciais, partindo de uma perspectiva comparativa? Dados os problemas discutidos acima, esperamos que os leitores entendam por que o que dissermos aqui será tanto incompleto quanto coroadado de qualificações. Apesar disso, esperamos que tais reflexões preparem o terreno para os trabalhos mais detalhados constantes desta edição especial, e talvez encorajem outros acadêmicos a identificar outras avaliações úteis que tenhamos ignorado, e/ou a publicarem novas avaliações eles mesmos.

Primeiramente, consideremos as evidências com respeito a **economia e redução do tamanho dos governos** — provavelmente, as duas metas mais proeminentes de vários países quando o movimento internacional da reforma foi lançado nos anos 80. À primeira vista, os resultados parecem

ser positivos: “muitas das nações que realizaram esforços de reforma mais agressivos notaram reduções no gasto governamental como uma parcela da economia realizada durante os anos 90, além do pagamento de salários dos funcionários governamentais ter caído mais nas nações engajadas nas reformas mais agressivas” (Kettl, 2000, p.52 e 53 — ver original para quadros e gráficos detalhados, baseados, na maioria, no banco de dados da OCDE). Além disso, os reformistas mais vigorosos foram capazes de registrar reduções substanciais no número de “burocratas”. A Sra. Thatcher reduziu o serviço público não-industrial em mais de 20%. O *NPR* do vice-presidente Al Gore tinha reduzido a força de trabalho federal americana em 299.600 postos (13,9%) até o final do ano de 1998 (Maas e van Niespen, 1999). Uma revisão interna das reformas de gestão financeira da Nova Zelândia concluiu que o “aparato (pós-reforma) era um instrumento eficaz para controlar e reduzir os gastos do governo central” — embora ela também tenha destacado que os efeitos dos novos instrumentos e prioridades do novo governo não poderiam ser separados uns dos outros (Brumby *et al.*, 1996). No Canadá, as reformas dos anos 90 permitiram que se alcançasse o primeiro equilíbrio orçamentário em três décadas (1997-1998, ver Aucoin e Savoie, 1998).

Uma inspeção mais cuidadosa desses “resultados” não destrói inteiramente a correlação entre reforma e economia/*downsizing*, mas introduz dúvidas e ambigüidades consideráveis. Obviamente, é preciso admitir que os cálculos de proporções como gasto público/PIB são determinados tanto pelas taxas de crescimento econômico quanto pelas mudanças no gasto governamental. Em geral, o período 1990-2000 foi de forte crescimento econômico, portanto a proporção relativa ao gasto governamental teria diminuído se o valor absoluto do gasto tivesse se mantido no mesmo patamar ou crescido devagar. Isso deve explicar por que a Irlanda, um país que nunca foi um líder nas reformas da *NPM*, venha na frente da Nova Zelândia e do Reino Unido em termos de reduções de despesas governamentais como percentual da tabela do PIB. Se analisássemos um período de tempo diverso — digamos o início dos anos 80, ou o começo da década de 90, quando o crescimento era lento ou negativo — um resultado bastante diferente poderia ser obtido.

Uma questão de interpretação ainda mais séria é a direção da causalidade. Seria pouco seguro simplesmente pressupor que a queda do percentual dos gastos governamentais em relação ao PIB teria sempre resultado das reformas da *NPM*. De forma contrária, a queda poderia advir dos mais tradicionais tipos de corte de despesas. Um estudo sueco concluiu justamente isso — que as reduções de despesas tendiam a estimular as reformas gerenciais, e não o contrário (Murray, 1998).

Além de tudo, temos todo o direito de ser cuidadosos com alegações tais como “o número de servidores públicos foi reduzido em tantos por

cento”. Frequentemente, essas manchetes escondem situações mais complexas, em que as tarefas são transferidas para outras organizações do setor público (autoridades locais, *quangos*⁵), cujos quadros funcionais aumentaram (para o caso sueco, ver, por exemplo, Micheletti, 2000). Uma alternativa é que mais tarefas tenham sido contratadas externamente, de modo que os custos dos serviços do Estado de bem-estar sejam executados por empresas com fins lucrativos, como é cada vez mais o caso na Austrália, Estados Unidos e Reino Unido (para o caso americano, ver Peterson, 2000). Nesse exemplo, o “governo” está menor em termos de pessoas, mas não em termos de responsabilidades.

Por último, precisamos perceber que a correlação entre reformas “agressivas” e economia/*downsizing*, embora substancial, está longe de ser completa. As cifras da OCDE contêm algumas aparentes anormalidades. Consideremos a mudança da proporção entre gasto governamental e PIB. Nessa medida, a Grécia vem bem “na frente” do Reino Unido, e a Bélgica consideravelmente “na frente” da Austrália. Pode-se somente concluir que, obviamente, algo mais acontece, além da *NPM*. Um acadêmico proeminente, apesar de ser normalmente otimista a respeito do impacto das reformas gerenciais, concorda que, além do banco de dados da OCDE, “faltam dados bons e confiáveis disponíveis em qualquer país, com relação à economia produzida pela reforma” (Kettl, 2000: 51).

O segundo critério avaliativo foi o da **melhoria dos processos**. Nesse caso, foi fácil encontrar exemplos de sucesso, mas difícil descrever o panorama geral. A literatura que trata os casos e anedotas da melhoria dos processos é extensa (por exemplo, Borins, 1998; Consulado do Ducado de Lancaster, 1997; Gore, 1996; Osborne e Gaebler, 1992; e muitos mais). O problema, como afirmado anteriormente, reside em parte na possibilidade de que estejamos lidando com uma seleção tendenciosa. Há outra literatura, menor e menos importuna, que conta uma história diferente. Por exemplo, Packwood *et al.* (1998) mostram como o imenso e caro esforço de reengenharia em um grande hospital britânico ficou bem aquém das suas expectativas originais. Thompson (2000) descreve um projeto ainda maior de reengenharia na Administração do *Social Security Administration* (SSA) americano. Depois de cinco anos de esforços, o projeto fracassou em cumprir quase todas as suas metas e o SSA não o classifica mais como “reengenharia clássica”. Da mesma forma, o Departamento de Serviço Social do Reino Unido gastou boa parte dos anos 80 e do início da década de 90 implementando uma nova e grandiosa “Estratégia Operacional”, mas nem a economia estimada nem a melhoria nos serviços projetada conseguiram se materializar (Gabinete Nacional de Auditoria, 1999: 25). Portanto, existem, definitivamente, alguns sucessos e alguns fracassos. A incidência relativa desses resultados contrastantes não é conhecida em qualquer país. Tampouco dispomos de um modelo

claro e confiável do que poderiam ser as diferenças contextuais cruciais entre sucesso e fracasso (sobre essa necessidade, ver Pawson e Tilley, 1997).

Vários dos comentários sobre a melhoria nos processos também se aplicam à análise da **eficiência**. Nesse caso, há também muitos exemplos de ganhos de produtividade (Consulado do Ducado de Lancaster, 1997), mas considerável dificuldade na interpretação da validade e confiabilidade de muitos dos dados quantitativos. Gabinetes Nacionais de Auditoria de vários países (*inter alia*, Estados Unidos, Suécia e Reino Unido) buscaram desempenhar um novo papel e validar a onda de indicadores de desempenho que agora jorram do governo executivo. Novamente, em termos genéricos, fica claro que a aplicação das técnicas da *NPM* por vezes produz um considerável aumento na eficiência, mas em outras ocasiões encontramos desapontamentos e até perversões (Pollitt, 2000; Smith, 1996). Começamos a ter alguma idéia de quais podem ser os principais fatores de risco, mas identificá-los e atribuir-lhes peso em contextos específicos ainda é mais um exercício de magia do que de ciência.

A eficácia foi nosso quarto critério. A conceitualização dos resultados finais da reforma gerencial é menos simples neste caso do que no de outros programas, como redução da pobreza ou cuidados de saúde. Medi-los também é difícil. Em um mundo ideal, o reformista deveria torcer por uma mudança cultural no serviço público que iria incluir valores tais como compreensão, qualidade, eficiência, entre outros. Mas como poderá um observador independente verificar em que medida tais coisas realmente aconteceram, e em que medida elas se deveram especificamente à reforma, e não a outras influências contemporâneas? Um número bastante pequeno de estudos aborda o tema com algum grau de sofisticação. Um bom exemplo é a análise de Thompson sobre a *NPR* americana. Ele conclui que, apesar de tudo que foi alcançado, “poucos objetivos hierárquicos mais altos da *NPR* foram cumpridos de maneira sistemática” (Thompson, 2000: 508).

O quinto e sexto critérios são de ordem sistêmica. Um era a produção de um **sistema mais flexível**, mais capaz de adaptar-se diante da mudança. O outro era o movimento rumo a um **Estado ideal, enxuto, descentralizado e empresarial, segundo o modelo da NPM**. Como observado anteriormente, é praticamente impossível operacionalizar qualquer um desses critérios na forma de uma ou duas medidas simples. Possivelmente, o melhor a fazer seja anotar as impressões contidas nos grandes trabalhos de síntese preparados por especialistas nacionais. Começando com a Nova Zelândia, a avaliação de 1991 concluiu que existiam benefícios “substanciais” em termos da capacidade do sistema (Grupo Consultivo, 1991: 11). Escrevendo algum tempo depois, Boston *et al.* (1996) reconhecem a extraordinária escala e qualidade das mudanças naquele pequeno país, mas também apontou os negócios inacabados e

tensões contínuas entre objetivos divergentes. O Reino Unido foi outro líder da reforma. O que fica claro da experiência britânica é que a reforma não tem fim. Após 15 longos anos de intensa reforma gerencial, o novo governo trabalhista de Tony Blair publicou um documento estratégico (*White Paper*) ressaltando a necessidade de mais mensuração, mais desenho de metas, mais avaliação, mais tecnologia da informação, mais mudança cultural para o servidor público (desta vez para que ele possa ficar à vontade com a maneira “articulada” de trabalhar “em rede” — Davies, Nutley e Smith, 2000; Gabinete do Primeiro Ministro, 1999). É evidente que apesar de toda uma geração de *NPM*, o ideal continua de certa forma distante. Nos Países Baixos a mudança foi menos apressada — e provavelmente menos profunda. Kickert (2001) conclui que:

“Todas as tentativas políticas de uma renovação mais fundamental do Estado e da administração fracassaram. A democracia consensual holandesa, com suas deliberações infundáveis e eterna busca de compromisso e consenso, reafirma que as mudanças revolucionárias nunca ocorrerão”.

Na França, as sucessivas ondas de reforma administrativa certamente trouxeram mudanças, mas os elementos de continuidade (tais como a centralização dos *grands corps* e seu tipo particular de profissionalização tecnocrata, ou a força política dos sindicatos do serviço público) são, no mínimo, tão notáveis quanto os da mudança (Guyomarch, 1999; Rouban, 1995). No Canadá, oito anos de mudança sob a égide do primeiro-ministro Mulroney não produziram direcionamentos ou modelos consistentes, e muito do tão propalado programa *Public Service 2000* parece ter fracassado (Auditor-Geral do Canadá, 1993; Savoie, 1994). A reforma pós-1993 parece mais bem-sucedida, mas também, de certa forma, mais tradicional (Aucoin e Savoie, 1998). E não é surpresa que o sistema norueguês pareça ter-se mostrado mais elástico — as mensagens da *NPM* vindas da comunidade internacional bastante altamente “editadas” para se adaptarem melhor a algumas das virtudes nórdicas mais tradicionais (Christensen e Laegreid, 1998).

Poderíamos seguir multiplicando essas referências, mas elas provavelmente não nos aproximarão muito mais de um julgamento final a respeito das transformações sistêmicas (Bouckaert, 2000). Seria preciso uma dose de profundo ceticismo para não aceitar o fato de que houve tanto uma mudança estrutural quanto uma evolução cultural naqueles países que deram mais impulso às idéias da *NPM* — Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido. No entanto, mesmo nesses países, fortes elementos de continuidade podem ser identificados e — o que é talvez mais interessante — 15 anos ou mais de reforma pouco colaboraram em termos de estabilidade ou satisfação. Se existe uma nova cultura, não está claro o

que ela é, ou quem a defende totalmente e quem simplesmente balbucia a retórica e espera pela próxima transformação da moda. Aqueles países parecem quase viciados em reforma administrativa. O mesmo acontece, de forma menos estrutural e mais voltada para processos, nos Estados Unidos. Em outros lugares, é pouco provável que o termo “transformação” seja realmente justificável. A mudança negociada, seja incremental ou gradual, tem sido a norma na Alemanha, nos Países Baixos e nos Estados nórdicos. Mudanças maiores aconteceram na França, mas os franceses seguramente resistiriam se sugeríssemos que eles têm seguido o modelo da *NPM*.

Reflexões

Talvez o fato mais marcante a respeito da *NPM*, na prática, tenha sido o amadorismo dos seus proponentes no seu próprio campo de desempenho. Em teoria, a *NPM* está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes. Na prática, porém, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no desempenho foram quase sempre “muito pequenos, muito atrasados” e muito tímidos em termos de independência.

Há aqui uma falta de reflexividade — os reformistas pregam a orientação por desempenho, mas poucas vezes aplicaram a exigência a si próprios. É claro que fazê-lo teria sido difícil. Como o presente texto torna evidente, os problemas metodológicos e práticos com os quais se confrontam os pretensos avaliadores são consideráveis. Todavia, ao mesmo tempo parece claro que teria sido perfeitamente possível realizar mais análises do que realmente se tentou. O governo do Reino Unido poderia ter realizado uma avaliação sobre a tentativa de introduzir um mercado interno em uma das maiores organizações britânicas — o Serviço Nacional de Saúde — mas não o fez. Os governos neozelandeses da metade e do fim da década de 80 poderiam ter preparado avaliações sistemáticas sobre suas reformas organizacionais radicais, mas não o fizeram. O primeiro-ministro canadense do período 1984-1993, o Sr. Mulroney, poderia ter solicitado uma análise independente de suas várias iniciativas gerenciais, mas essa não foi a sua decisão. O governo holandês inaugurou um programa de criação de agências em 1991, mas a análise oficial, realizada seis anos mais tarde com dados quantitativos valiosos, desperdiça completamente uma visível oportunidade de verificar se as promessas de maior eficiência e melhor qualidade de serviços foram realmente cumpridas (*Ministerie van Financien*, 1998). Naqueles casos em que foram realizadas análises

independentes, suas evidências revelam ambigüidades e lacunas significativas (Auditor-Geral do Canadá, 1993; Gabinete-Geral de Contabilidade, 1998; Gabinete-Geral de Auditoria, 1998; Pollitt, 1995; Thompson, 2000).

Como fornecer a tal paradoxo — o de um conjunto de reformas orientadas por desempenho que não dispõe de um sistema para conferir seu próprio desempenho — uma explicação? Existem várias possibilidades. Uma é de que tenha havido um complô perverso para esconder do público a natureza real — e desagradável — das mudanças. Essa possibilidade como explicação nos parece pouco provável, pois em diversos países diferentes tipos de regime brincaram com as idéias da *NPM* para que a ilusão tivesse credibilidade. Outra explicação é a de que a *NPM* da qual falamos aqui possa ser definida como um tipo de religião — um sistema de crenças baseado na fé, e não deveria, portanto, ser analisada; embora ela fosse um conjunto de conhecimentos científicos sujeito a testes de veracidade. Esta talvez seja uma interpretação mais persuasiva. Ela nos levaria a procurar pelos mecanismos por meio dos quais a fé se espalha — a identificar os missionários e a tentar encontrar a natureza de seus apelos — ou pelos símbolos que eles usam e os provérbios e histórias que eles contam, e como elas podem ser traduzidas/editadas para adaptar-se localmente às percepções dos grupos dominantes (ver, por exemplo, Hood e Jackson, 1991; Hood, 1998; Premfors, 1998; Williams, 2000; Wright, 1997).

Um aspecto particularmente interessante a respeito da fé na *NPM* é sua relação com o antigo conjunto de crenças sobre a natureza da democracia liberal. Inicialmente, nos países anglo-saxões pioneiros, durante os anos 80, a conexão parecia pequena. O “gerencialismo” e seus valores parecia ser um empreendimento separado (Hood, 1991; Pollitt, 1993). Durante a década passada, no entanto, pudemos assistir à acomodação dos proponentes da *NPM* com o vocabulário tradicional da democracia. Hoje em dia, ouvimos falar um bocado de Declaração de Cidadãos, *empowerment*, inclusão, parceira, soluções em rede e *accountability* (Clarke, Gewirtz e McLaughlin, 2000). Os governos representam as reformas gerenciais como se estivessem promovendo um papel mais orientador, menos autoritário, mais parceiro, menos exclusivo para si próprios. Nos Estados Unidos, principalmente, foram estabelecidas conexões retóricas explícitas entre a reforma gerencial e a legitimidade do governo aos olhos dos cidadãos. Alguns desses laços citados são altamente questionados (Bok, 1997; Norris, 1999; Pollit e Bouckaert, 2000: 142-146). Ainda assim, fica claro que os que acreditam na *NPM* sentiram a necessidade de reconhecer o poder perene da “antiga religião” e aliar-se a ela.

Finalmente, uma tal perspectiva antropológica reabre a questão de como a reforma deveria ser avaliada. Se estamos lidando com um conjunto de crenças pré-científicas (a *NPM*), então, talvez um ângulo apropriado seja perguntar-se como essa constelação particular de doutrinas ajuda

seus pregadores e seguidores a proteger seus interesses, reforçar sua reputação e manter a ordem social. Mas os acadêmicos não deveriam esperar que tal investigação fosse simples, visto que sua natureza desafiaria o paradigma da racionalidade instrumental sobre a qual a *NPM* (e muitas carreiras bem-sucedidas) baseiam-se de modo tão explícito. Segundo os termos da própria *NPM*, um entendimento tão aprimorado de como suas doutrinas se propagam não traria nenhum “valor agregado” — seria “meramente acadêmico”.

Notas

* Este texto é parte de uma edição sobre avaliação do setor público — Universidade Católica — Leuven, Bélgica. Foi apresentado na conferência organizada por Hellmut Wolman, “Avaliando a nova gestão pública no mundo”, Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001. Publicação autorizada pelos autores.

¹ Nota do tradutor. Segundo a teoria da *path-dependent* (dependência de caminhos), os processos passados tendem a influenciar o presente. Assim, instituições herdadas condicionam fortemente os caminhos a serem tomados, determinando, inclusive, a persistência de arranjos institucionais pouco eficientes.

² Nota do tradutor. *Double-blind refereeing* (avaliação duplamente cega) — para evitar parcialidade na avaliação dos artigos, é corrente as revistas e conferências que os recebem terem uma política de avaliação cega. O artigo é enviado em duas partes: normalmente, uma primeira página que contém o título do artigo, o nome e filiação do(s) autor(es) e o resumo; e uma segunda parte que contém o artigo completo, mas com o nome e filiação dos autores removidos. A primeira parte é guardada pelos organizadores e só a segunda parte é enviada aos avaliadores, membros conceituados da própria comunidade científica, que os examinam criticamente e anonimamente. Esta forma de avaliação se chama duplamente cega porque nem os avaliadores sabem quem são os autores, nem os autores sabem quem são os avaliadores.

³ Nota do tradutor. *Gold standard test* (padrão-ouro) — teste definitivo, que utiliza métodos inquestionáveis, para determinar a verdade.

⁴ Nota do tradutor. Estruturas que oferecem uma ampla variedade de serviços, para comodidade do cliente.

⁵ Nota do tradutor. Organizações administrativas que operam de forma independente mas apóiam o governo (formada pelas iniciais de “*quasi-autonomous, non-governmental organization*”).

- AUCOIN, P., SAVOIE, D. (1998), *Program Review: lessons for strategic change in government*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.
- AUDITOR GENERAL OF CANADA. (1993), "Canada's public service reform, and lessons learned from selective jurisdictions". *Report*, cap. 6, Ottawa: *Auditor General of Canada*.
- BOK, D. (1997), "Measuring the performance of government", in NYE, J., ZELIKOW, P., KING, D. (eds.), *Why people don't trust government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- BORINS, S. (1998), *Innovating with integrity: how local heroes are transforming American government*. Washington DC: Georgetown University Press.
- BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J., WALSH, P. (1996), *Public management: the New Zealand model*. Auckland: Oxford University Press.
- BOUCKAERT, G. (1995). "Charters as frameworks for awarding quality: the Belgian, British and French experience", in HILL KLAGES, H. (eds.), *Trends in public sector renewal: recent developments and concepts in awarding excellence*. Europaischer Verlag der Wissenschaften, Beitrage zur Poliyikwissenschaft, Band 58, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- _____. (2000), "techniques de modernization et modernization des techniques: evaluer la modernisation de la gestion publique", ROUBAN, L. (ed.), *Le service publique en devenir*. Paris: L'Harmattan.
- _____. (2001), "Pride and performance in public service: some patterns of analysis", *International Review of Administrative Sciences*, p. 9-20 (67).
- BOUCKAERT, G., ORMOND, D., PETERS, G. (2000), *A potential agenda for Finland*, Helsinki, Ministry of Finance, Research Report nº 8.
- BOUCKAERT, G., TIMSIT, G. (2000), *Administrations and globalizations*. Brussels: International Institute of Administrative Sciences.
- BOURGON, J. (1998), *Fifth annual report to the prime minister on the public service of Canada*. Ottawa: Privy Council Office.
- BOYNE, G. (1998), "Bureaucratic theory meets reality: public choice and contracting" *Public Administration Review*. Novembro/dezembro, p. 474-484, 58: 6.
- BRUMBY, J., EDMONDS, P., HONEYFIELD, K. (1996), *Effects of public sector financial reform (FMR) in New Zealand*. Paper presented to the Australasian Evaluation Society Conference, 30 de agosto.
- BRUNSSON, N. (1989), *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley.
- BUDGET DEPARTMENT. (1997), *Public sector productivity in Sweden*. Stockholm: Budget Department, Swedish Ministry of Finance, v. 3
- CABINET OFFICE. (2000), *Adding in up; improving analysis and modelling in central government*. London: Performance and Innovation Unit, Cabinet Office.
- CAMPBELL, D., STANLEY, J. (1963), *Experimental and quasi-experimental evaluations in social research*. Chicago: Rand McNally.
- CHANCELLOR OF THE DUCHY OF LANCASTER. (1997), *Next Steps: agencies in government: review 1996*. Cm 3579, London: The Stationary Office.
- CHRISTENSEN, T., LAEGREID, P. (1998), "Administrative reform policy: the case of Norway". *International Review of Administrative Sciences*, p. 457-475 (64).
- CLARKE, J., GEWIRTZ, S., McLAUGHLIN, E. (eds.). (2000), *New managerialism, new welfare?*. Londres: Sage.

- COCHRANE, A. (1972), *Effectiveness and efficiency in health care*. Londres: Provincial Hospitals Trust.
- DAVIES, H., NUTLEY, S., SMITH, C. (eds.). (2000), *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: Policy Press.
- DERLIEN, H-U. (1998), *From administrative reform to administrative modernization*. Bamberg: Verwaltungswissenschaftliche, Beitrage 33.
- DORRELL, S. (1993), *Public sector change is a world-wide movement, discurso do Financial Secretary to the Treasury, Stephen Dorrel, ao Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*. Londres, 23 de setembro.
- ELSTER, J. (1978), *Logic and society: contradictions and possible worlds*. Nova York: Wiley.
- ESCOTT, K., WHITFIELD, D. (1995), *The gender impact of CCT in local government*. Manchester: Equal Opportunities Commission.
- FURNISS, J., NUTLEY, S. (2000), "Implementing what works with offenders — the Effective Practice Initiative". *Public Money and Management*, outubro/dezembro, p. 23-28 (20:4).
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (1997), *Performance budgeting: past initiatives offer insights for GPRA implementation*. Washington DC: GAO/AIMD-97-46, março.
- _____. (1998), *The results Act: observations on the Department of State's Fiscal year 1999 Annual Performance Plan*. Washington DC: GAO/NSIAD-98-210R.
- GORE, A. (1996), *The best-kept secrets in government: a report to President Bill Clinton*. Washington DC: US Government Printing Office, National Performance Review.
- GUYOMARCH, A. (1999), "'Public service', 'public management' and the modernization of French public administration". *Public Administration*, p. 171-193 (77:1).
- HARRISON, S. (1998), *'The politics of evidence-based medicine in the UK'; Policy and Politics*, p. 15-31 (26:1).
- HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF PROBATION. (1998), *Strategies for effective offender supervision: report of the HMIP what works project*. Londres: Home Office.
- HOLKERI, K., SUMMA, H. (1996), *Contemporary developments in performance management: evaluation of public management reforms in Finland: from ad hoc studies to a programmatic approach*. Paper presented to PUMA/OECD. Paris, 4 e 5 de novembro.
- HOOD, C. (1991), "A public management for all seasons". *Public Administration*, Primavera, p. 3-19 (69:1).
- _____. (1998), *The art of the state; culture, rhetoric ad public management*. Oxford: Oxford University Press.
- HOOD, C., JACKSON, M. (1991), *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.
- HUPE, P., MEIJS, L. (2000), *Hybrid governance*. The Hague, Social and Cultural Planning Office.
- JOSS, R., KOGAN, M. (1995), *Advancing quality: Total Quality Management in the national Health Service*. Buckingham: Open University Press.
- KETTL, D. (2000), *The global public management revolution: a report on the transformation of governance*. Washington DC: Brookings Institution.
- KICKERT, W. (2001), *Public management reforms in the Netherlands: social reconstruction of reform ideas and underlying frames of reference*. Delft: Eburon.
- LAEGREID, P., RONESS, P. (1999), "Administrative reform as organized attention", in EGEBERG, M., LAEGRID, P. (eds.), *Organizing political institutions: essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- LANE, J-E. (2000), *New Public Management*. London: Routledge.
- LOEFFLER, E. (1995), *The modernization of the public sector in an international perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries*. Speyer Forschungsberichte 151, Speyer, Forschungsberichte fur Offenlichte Verwaltung.

- LOWNDES, V., SKELCHER, C. (1998), "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance". *Public Administration*, Summer, p. 313-334 (76:2).
- MAAS, G., VAN NISPEN, F. (1999), "The quest for a leaner, not a meaner government". *Research in Public Administration*, p. 63-86 (5).
- MEYER; GUPTA. (1994), "The performance paradox". *Research in Organizational Behavior*, p. 309-369 (16).
- MICHELETTI, M. (2000), "End of big government: is it happening in the Nordic countries?". *Governance*, abril, p. 265-278 (13:2).
- MINISTERIE VAN FINANCIEN. (1998), *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*. Den Haag: Ministry of Finance.
- MURRAY, R. (1998), *Productivity as a tool for evaluation of public management reform*. Paper presented to the European Evaluation Society Conference. Rome, 29-31 de outubro.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. (1995), *The Meteorological Office: evaluation of performance*, HC693, 25 de agosto. Londres: HMSO.
- _____. (1998), *Benefits Agency: performance measurement*, HC952, 25 de julho. Londres: The Stationery Office.
- _____. (1999), *Government on the web*, HC87, 15 de dezembro. Londres: The Stationery Office, .
- NORRIS, P. (ed.). (1999), *Critical citizens: global support for democratic governance*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (1993), *Managing with market-type mechanisms*. Paris: PUMA/OECD.
- _____. (1997) *In search of results: performance management practices*. Paris: PUMA/OECD.
- OLSEN, J., PETERS, G. (eds.). (1996), *Lessons from experience: experiential learning in administrative reform in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Addison Wesley.
- PACKWOOD, T., POLLITT, C., ROBERTS, S. (1998), "Good medicine? A case study of business process re-engineering in a hospital". *Policy and Politics*, outubro, p. 401-415 (26:4).
- PAWSON, R., TILLEY, N. (1997), *Realistic evaluation*. Londres: Sage.
- PETERSON, M. (2000), "The fate of 'big government' in the United States: not over but undermined?". *Governance*, abril, p. 251-264 (13:2).
- PIERSON, P. (2000), "Increasing returns, path dependence and the study of politics". *American Political Science Review*, p. 251-267 (94:2).
- POLLIT, C. (1993), *Managerialism and the public services: cuts or cultural changes?* Oxford: Blackwell, 2ª edição.
- _____. (1994), "The Citizen's Charter: a preliminary analysis". *Public Money and Management*, p. 1-5 (14:2).
- _____. (1995), "Justification by work or by faith? Evaluating the New public Management". *Evaluation*, outubro, p.133-154 (1:2).
- _____. (2000), "How do we know how good public services are?", in PETERS, G., SAVOIE, D. (eds.), *Governance in the 21st century: revitalizing the public service*. Montreal and Kingston, Canadian Centre for management Development and McGill-Queen's University Press, p. 119-152 .
- _____. (2001) "Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform". *Public Management Review*, p. 1-22 (3:4).
- POLLIT, C., BOUCKAERT, G. (2000), *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.

- POLLIT, C., *et al.* (forthcoming), "Agency fever? analysis of an intentional policy fashion". *Journal of comparative Policy Analysis*.
- PREMFORS, R. (1998), "Re-shaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective". *Public Administration*, Primavera, p. 141-159 (76:1).
- PRIME MINISTER AND MINISTER FOR THE CABINET OFFICE. (1999), *Modernising government*. Cm 413, London: The Stationary Office.
- ROUBAN, L. (1995), "The civil service culture and administrative reform", in PETERS, B.G., SAVOIE, D. (eds.), *Governance in a changing environment*. Montreal and Kingston: Canadian Centre for management Development and McGill-Queen's University Press, p. 23-54.
- SAHLIN-ANDERSSON, K. (1996), "Imitating by editing success: the construction of organizational fields", in CZARNIAWSKA, B., SEVON, G. (eds.), *Translating organizational change*. Berlin: de Gruyter, p. 69-92.
- SAVOIE, D. (1994), *Thatcher, Reagan and Mulroney: in search of a new bureaucracy*. Toronto: University of Toronto Press.
- SCHIAVO, L. (2000), "Quality standards in the public sector; differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter initiatives". *Public Administration*, p. 679-698 (78:3).
- SHADISH, W., COOK, T., LEVITON, L. (1991), *Foudantions of program evaluation*. London: Sage.
- SHARMAN, Lord. (2001), *Holding to account; the review of audit and accountability for central government*. Report by Lord Sharman of Redlynch. London, H.M.: Treasury, fevereiro.
- SHORTELL, *et al.* (1995), "Assessing the impact of continuous quality improvement/total quality management: concept versus implementation". *Health Services Research*, p. 377-401 (30:2).
- SMITH, P. (1996), "On the unintended consequences of publishing performances data in the public sector". *International Journal of Public Administration*, p. 277-305 (18:2/3).
- SIGMA. (1999), *European principals for public administration, SIGMA papers 27*. CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1. Paris: OECD/SIGMA/PUMA.
- STEERING GROUP. (1991), *Review of state sector reform*. Auckland, 29 de novembro.
- TALBOT, C. (1996), *Ministers and agencies: control, performance and accountability*. London: CIPFA.
- TASK FORCE ON MANAGEMENT IMPROVEMENT. (1992), *The Australian public Service reformed: an evaluation of decade of management reform*. Canberra: Management Advisory Board, AGPS.
- THOMPSON, J. (2000), "Reinvention as reform; assessing the National Performance Review". *Public Administration Review*, novembro/dezembro, p. 508-521 (60:6).
- WILLIAMS, D. (2000), "Reinventing the proverbs of government". *Public Administration Review*, novembro/dezembro, p. 522-534 (60:6).
- WOLLMANH, H. (1997), "Modernization of the public sector and public administration in the Federal Republic of Germany: (molsty) a story of fragmented incrementalism", in MURAMATSU, M., NASCHOLD, F. (eds.), *State and administration in Japan and Germany: a comparative perspective on continuity and change*. Berlin, de Gruyter, p. 79-103.
- WRIGHT, V. (1997), "The paradoxes of administrative reform", in KICKERT, W. (ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, p. 7-13.

Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional

Christopher Pollitt e Geert Bouckaert

Avaliar as reformas da gestão pública numa perspectiva internacional é um exercício científico difícil e problemático. Cinco problemas parecem emergir: a unidade de análise para uma comparação internacional é menos óbvia do que parece. Níveis de governo são diferentes de setores e de instrumentos e processos específicos. A unidade de sentido é o segundo problema, pois pode ser que uma agência não seja uma agência. A ausência e a qualidade dos dados, além das séries temporais constituem outro conjunto de problemas. A multiplicidade de critérios para se definir a reforma e a imponderabilidade da mudança são um outro problema metodológico. Em todo caso, é possível desenhar um quadro rústico e classificar os esforços de reforma em termos de quatro estratégias principais (4 Ms): manter, modernizar, “mercadificar” e minimizar. Isto nos permite falar de “resultados” mesmo se há uma falta de reflexividade num contexto de paradoxos.

Evaluando las Reformas de la Gestión Pública: una perspectiva internacional

Christopher Pollitt y Geert Bouckaert

Evaluar las reformas de la gestión pública en una perspectiva internacional es un ejercicio científico difícil y problemático. Cinco problemas parecen emerger: la unidad de análisis para una comparación internacional es menos obvia que parece. Niveles de gobierno son diferentes de sectores y de instrumentos y procesos específicos. La unidad de sentido es el segundo problema, pues que una agencia puede no ser exactamente una agencia. La ausencia y la calidad de los datos, además de las series temporales constituyen otro conjunto de problemas. La multiplicidad de criterios para se definir la reforma, así como la elusión del cambio son un otro problema metodológico. De toda manera, es posible dibujar un cuadro rústico y classificar los esfuerzos de reforma en términos de cuatro estrategias principales (4 Ms): mantener, modernizar, “mercadizar” y minimizar. Eso nos permite hablar de “resultados” aunque falte reflexividad en un contexto de paradojas.

Evaluating public management reforms: an international perspective

Christopher Pollitt and Geert Bouckaert

Evaluation public management reforms in an international perspective is a difficult and problematic scientific exercise. Five problems seem to emerge. The unit of analysis for an international comparison is less obvious as it seems. Levels of government are different from sectors and from specific instruments and processes. The unit of meaning is a second problem since, e.g. an agency is not an agency. The lack and the quality of data, and the time series are another set of problems. The multiplicity of criteria to define reform and the elusiveness of change are other methodological problems. Nevertheless, it is possible to draw a big picture and to classify reform efforts in terms of four main strategies (4M's): maintain, modernize, marketize and minimize. This allows to talk about 'results' even if there is a lack of reflexivity and in a context of paradoxes.

Christopher Pollitt é PhD pela *London School of Economics and Political Science* e professor na *Erasmus Universiteit Rotterdam*, Holanda.

Geert Bouckaert é diretor do *Instituut voor de Overheid* da *Katholieke Universiteit Leuven*, Bélgica e membro do comitê de direção do *European Group of Public Administration (EGPA)*.

Contato:
pollitt@fsw.eur.nl

geert.bouckaert@soc.kuleuven.ac.be

Melhores práticas na modernização do Estado*

Werner Jann e Christoph Reichard

A avaliação das melhores práticas: o projeto

O presente texto é um relatório preliminar de atividades de um projeto de pesquisa ainda inacabado sobre os principais progressos da modernização dos governos centrais em diferentes países ocidentais que passaram ou estão passando por processos de reforma. Ao contrário de outros esforços de avaliação, este documento não tenta identificar trajetórias de modernização de diferentes países e seus efeitos, nem mesmo estabelecer categorias ou tipologias de países. Ele tampouco tenta reconstruir o processo político da modernização, identificando e explicando aspectos como: a formação da agenda; os fatores indutores de mudanças; diversos conceitos e sua racionalidade ou base ideológica; as estratégias de implementação; os efeitos do projeto sobre o desempenho administrativo e seus resultados. Finalmente, o interesse primordial deste documento não é comparar os resultados de países distintos, os conceitos da reforma e/ou estratégias de modernização, atribuindo pontuação a cada iniciativa e elegendo vencedores e perdedores. Ao contrário, o projeto visa identificar aquelas mudanças que parecem estar funcionando. Observamos e tentamos identificar novas práticas que tenham evoluído de modo similar em diferentes países com tradições administrativas, com culturas e caminhos de reforma visivelmente distintos, e tentamos entender e explicar tais mudanças. Estamos bem conscientes de que os contextos são bastante diferentes, de que é grande a diferença entre “fazer” e “agir”, e que ainda há muito mais variáveis explicativas e independentes do que características a serem explicadas,

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Werner Jann é presidente do *European Group of Public Administration (EGPA)* e professor de ciência política, administração e organização na Universidade de Potsdam, Alemanha.

Christoph Reichard é PhD em Economia e Administração Pública pela Universidade de Freiburg e professor de Gestão Pública na Universidade de Potsdam, Alemanha.

Contatos:
jann@rz.uni-potsdam.de
puma@rz.uni-potsdam.de

Artigo publicado no *International Journal of Political Studies* nº 3 de setembro 2001.

Traduzido por
Maria Christiana
Ervilha

mas ainda assim estamos convencidos de que é possível — e necessário — aprender com as experiências de outros países.

As origens do projeto original remontam aos debates profissionais e políticos a respeito da modernização do setor público na Alemanha nos anos 90. Existe um nível considerável de acordo entre os especialistas sobre o fato de a República Federal não estar na “vanguarda” da modernização do setor público (ver, por exemplo, o estudo comparativo de Pollit e Bouckaert, 2000): as reformas administrativas inspiradas pelo denominado modelo anglo-saxão da Nova Gestão Pública, ou *New Public Management (NPM)* começaram tarde na Alemanha, não antes do início dos anos 90, a maioria no nível local. Até então, houve algumas iniciativas relevantes em certos municípios, embora o impacto de longo prazo destas iniciativas ainda seja confuso e incerto (Jann, 1997; Reichard, 1997). Alguns *Länder* federais seguiram a liderança local e começaram a introduzir algumas reformas na gestão pública, embora em escala muito menor, ao passo que a esfera federal ignorou os desafios gerenciais e reformistas até a década de 90. Segundo alguns, isso se deu graças a boas e compreensíveis razões, visto que o governo federal estava preocupado com a unificação alemã e com a transferência da administração federal de Bonn para Berlim. Outros discordam, afirmando que o governo deveria ter usado esta “janela de oportunidade” única para promover uma reforma governamental mais radical, não somente para introduzir um certo espírito gerencial no governo federal, mas também e principalmente para implementar algumas das reformas há tanto devidas, presentes na agenda política, no mínimo, desde os anos 70 (por exemplo, a modernização do arcaico sistema de gestão de recursos humanos e financeiros e das estruturas tradicionais dos ministérios federais). Mas tudo isso só ocorreu na metade dos anos 90, quase no fim da era conservadora-liberal de Kohl, quando uma visão um tanto desfocada de um “Estado enxuto” (*Schlanker Staat*) foi desenvolvida por uma comissão de especialistas *blue-ribbon* (representantes de alto nível do meio acadêmico). Entretanto, a implementação das inúmeras propostas de reforma não se deu de forma sistemática, nem contou, digamos assim, com a dedicação de que necessitava (Jann e Wewer, 1998; König e Füchtner, 2000).

Quando, em setembro de 1998, o governo conservador-liberal do Chanceler Helmut Kohl foi sucedido pelo governo da coalizão “vermelha e verde”, chefiado pelo social-democrata Gerhard Schröder, muitos pensaram, e até esperaram, que um novo espírito, um movimento em direção à reforma, fosse ganhar força. Modernizadores, a maioria à esquerda do espectro político e, em geral, a favor de um governo forte e democrático, viram a chance de fortalecer e, em última instância, reconstruir o serviço público por meio de reformas. A visão anterior e conservadora-liberal do “Estado enxuto” foi substituída pela nova *Leitbild* do “Estado ativo”

(“*activating state*”). Assim, a mudança governamental parecia oferecer uma oportunidade única de introduzir abordagens de “nova” governança e estruturas gerenciais na esfera central (Bund) e, até certo ponto, nos níveis estaduais (Länder). Nesse contexto, emergiu em nosso grupo a idéia de realizar um projeto de pesquisa para coletar e analisar os progressos inovadores em países com diferentes estilos de reforma, tentando identificar as “melhores práticas” e alimentar com as conclusões a discussão alemã — fornecendo a tempo alguns insumos relevantes aos processos políticos e às “coalizões de *advocacy*” da atualidade.

A idéia básica, proposta por Frieder Naschold, era identificar grandes inovações no campo da reforma de governos centrais, com a colaboração de um grupo de conhecidos especialistas internacionais em administração e gestão pública, e transferi-las para o debate recentemente retomado na Alemanha. Todo esse empreendimento foi financiado por uma bolsa da *Hans-Boeckler-Stiftung*, uma fundação de sindicatos alemães. Foram selecionados sete países cujas experiências pareciam particularmente interessantes para a Alemanha, e, além dos dois autores deste artigo, Frieder Naschold convidou uma equipe de especialistas internacionais da Dinamarca (Carsten Greve e Lotte Jensen), Estados Unidos (Don Kettl), Países Baixos (Walter Kickert), Nova Zelândia (June Pallot), Reino Unido (Fred Ridley e Morton Davies), Suécia (Stig Montin) e Suíça (Kuno Schedler). Cada especialista tinha a missão de selecionar, descrever e analisar as inovações mais bem-sucedidas de seu país, com base em um projeto de pesquisa comum.

Os relatórios de cada país deveriam enfatizar principalmente a implementação de práticas e processos reais e o impacto de tais inovações. Os relatórios deveriam basear-se, sempre que possível, em avaliações existentes, realizadas tanto pelos governos quanto por agências avaliadoras, cientistas ou instituições independentes. Assim, a essência dos relatórios deveria focalizar experiências e práticas inovadoras, e não o desenvolvimento e a análise conceitual — que parecem ainda muito comuns nos relatórios de “Estado da arte” da modernização do setor público, principalmente no campo da *NPM*. Também ficou definido que seria de grande valia se os relatórios dos países se referissem a áreas políticas ou projetos claramente definidos, e não a estratégias e programas de modernização em geral.

Os relatórios dos distintos países foram detalhadamente discutidos em duas conferências em Berlim, e um curto resumo das principais conclusões foi publicado na Alemanha (Naschold, Jann e Reichard, 1999). Infelizmente e inesperadamente, Frieder Naschold faleceu no meio do projeto, e a pesquisa ficou temporariamente paralisada. No momento, o relatório final está sendo preparado e deverá ser publicado em breve. A seguir, apresentamos uma rápida descrição de algumas das conclusões que nos parecem mais interessantes.

Enquanto o relatório de cada país procurava identificar “as melhores práticas”, buscando-as nos estudos e avaliações disponíveis, documentos oficiais, declarações governamentais e todo tipo de informação acessível — e finalmente, mas igualmente importante, na experiência e o julgamento crítico e bem-informado dos próprios relatores, uma das principais tarefas do projeto era identificar os traços e experiências comuns entre os diferentes países. Está claro que experiências, estratégias, sucessos e fracassos diferem profundamente, até mesmo dentro da amostra relativamente homogênea de “países reformistas”, mas havia ainda algumas mudanças importantes em comum, que tiveram impacto em alguns dos países selecionados. A seguir, iremos nos concentrar em três das principais conclusões: na nova lógica de atuação no nível do governo central (criação de agências executivas e de contratos de gestão), nas inovações no campo da política de recursos humanos (“normalização” dos sistemas de pessoal) e na gestão das finanças públicas (orçamento e finanças). Concluiremos com algumas observações sobre estratégias de implementação (políticas administrativas) e a respeito de algumas experiências desse tipo de esforço de cooperação internacional para a realização de pesquisas.

Agências e contratos

Um dos resultados óbvios a serem extraídos da amostra de países é que praticamente todos os governos adotaram e implementaram alguns dos conhecidos conceitos e instrumentos da *NPM* para a modernização inter e intra-organizacional dos ministérios e outras instituições governamentais — o que segue, de certa forma, a lógica da descentralização, do gerenciamento de contratos centrado no desempenho e no monitoramento de resultados. Mas a conclusão mais interessante é que tais elementos, ao menos na esfera do governo central, parecem ter sido implementados com mais sucesso na relação entre os ministérios e as instituições a eles subordinadas — estabelecendo uma “nova lógica de atuação no governo central, que tenta deixar para trás o clássico controle político/burocrático e a função de supervisão e avançar em direção a novas formas de agenci-ficação e contratualização.

Essencialmente, em todos os países pesquisados, observamos a mesma tendência geral: há uma crescente devolução das tarefas dos ministérios e departamentos centrais para agências e organizações, públicas, privadas ou híbridas, todas elas mais ou menos independentes. Em praticamente todos os países isso demandou alguma forma de descentralização vertical rumo aos governos locais e regionais, ou outros tipos de descentralização política e administrativa. Mas como os sistemas de governo local e os federalismos diferem entre si em uma escala ainda

maior do que em outros contextos administrativos, concentramo-nos na devolução horizontal de tarefas (ver Figura 1; para uma breve descrição das novas formas de coordenação vertical e gestão em múltiplos níveis, ver Naschold, Jann e Reichard, 1999). Existe, obviamente, financiamento externo e contratação de serviços e tarefas específicas, privatização (conferindo responsabilidades e tarefas ao setor privado) e corporatização (com a criação de organizações híbridas, pertencentes ao menos parcialmente ao público).

Figura 1: Ministros e a devolução horizontal das tarefas



Mas enquanto essas tendências clássicas são bem conhecidas, e não modificam, na verdade, os arranjos organizacionais prevaletentes (embora elas tenham, certamente, um certo efeito no tamanho do setor público), os processos de criação de agências parecem introduzir novos elementos de orientação e controle, particularmente por meio do uso disseminado de contratos e preparação de relatórios, combinados com novas formas e maior liberdade dos sistemas de orçamento e pessoal, em um nível mais baixo. Assim, é a nova relação entre algumas agências reguladas por contratos e seus departamentos de origem que chama a atenção, e não o estabelecimento em si de novas agências (a exemplo da iniciativa *next steps*, ou próximos passos, na Grã-Bretanha), visto que alguns países possuem agências independentes há muito tempo, e visto que, a exemplo do que aconteceu na Alemanha — a maioria das tarefas que foram conferidas às agências na Grã-Bretanha nunca foram de responsabilidade dos Ministérios (Jann e Döhler, 2001). Os relatórios dos países demonstram uma grande variedade dessas novas relações em todos

os países investigados (não só os “suspeitos de sempre” — Grã-Bretanha e Escandinávia — mas também os Países Baixos, Suíça e Estados Unidos), em todos os tipos de ministérios e setores políticos, da educação ao mercado de trabalho, das penitenciárias às Forças Armadas.

Os objetivos declarados desses novos arranjos institucionais são, de vários modos, as conhecidas bases doutrinárias da *NPM*, isto é, mais flexibilidade, transparência de custos e desempenho, aumento de qualidade, produtividade, eficiência e efetividade — também no nível central do governo, entre os ministérios e o resto da administração pública. Outros objetivos, mais recentes e mais difíceis de alcançar, são também mencionados, em particular aqueles que limitam a atual independência, quase “autárquica”, das organizações governamentais, facilitando a formulação e implementação de prioridades novas e em constante mudança.

As estratégias gerais para atingir mais flexibilidade, transparência e orientação por metas na relação entre diferentes organismos e níveis governamentais são bastante conhecidas. No que diz respeito às finanças, há uma evolução do orçamento rígido e detalhado de autoridades subordinadas para orçamentos mais abrangentes e adaptáveis. Espera-se que a gestão de recursos humanos abandone os sistemas clássicos e unificados de pagamento, carreira e promoção, por soluções mais individualizadas e especializadas para cada tipo de setor, agência e pessoal. Finalmente, o objetivo primordial é substituir os mecanismos clássicos da burocracia, voltados para o cumprimento de regras e altamente hierarquizados, por redes e relações interorganizacionais que demonstrem flexibilidade, orientação por resultados e capacidade de aprender.

O instrumento mais importante e inovador para se alcançar metas tão intangíveis é, de longe, o uso de contratos entre ministérios e suas agências subordinadas, particularidade encontrada em todos os casos estudados. Há ainda uma convergência considerável na forma e nas funções desses contratos. O contrato típico é um instrumento escrito, geralmente assinado pelo ministro e pelo dirigente da agência. Não se trata de um contrato formal, isto é, ele não apresenta dispositivos legais, mas sim contém informações e acordos específicos sobre metas e resultados a serem alcançados, por exemplo sobre a qualidade dos serviços, tempo e recursos necessários para a obtenção de determinados produtos, o desenvolvimento e a mensuração da produtividade, a avaliação da “satisfação” do cliente e até mesmo a avaliação dos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) das agências. Os contratos podem incluir acordos sobre prioridades e “posterioridades”, um compromisso acerca das condições sob as quais os resultados devem ser alcançados (o arcabouço legal, por exemplo) e especialmente a respeito dos recursos (financeiros, humanos e outros) disponíveis. Finalmente, os contratos explicitam responsabilidades mútuas e condições para seu término ou modificações. Em geral, os contratos

têm duração de três ou quatro anos e, em troca de assegurar determinados resultados e conquistas, dão às agências executivas considerável liberdade no uso de seus recursos. As agências ficam assim livres das restrições típicas quanto ao uso dos recursos financeiros e humanos, e também no que se refere à estrutura organizacional e ao uso de instrumentos gerenciais.

Outro importante instrumento utilizado em associação com o modelo contratual são as novas formas de prestação de contas (*reporting*). Em praticamente todos os países, exigências específicas relativas aos relatórios anuais foram introduzidas juntamente com os contratos. Dessa forma, as agências passam a preparar relatórios seguindo a linha da prestação de contas empresarial, encontrada no setor privado, tentando conter informação melhor e mais abrangente, necessária para se julgar os progressos alcançados pelas organizações públicas. O objetivo dessas novas exigências de prestação de contas é fornecer a todos os *stakeholders*, internos (lideranças, ministérios) e externos (parlamento, empresas de auditoria, cidadãos e o público em geral) um quadro mais amplo e confiável dos custos e benefícios das agências públicas. A forma e o conteúdo desses relatórios são, por vezes, determinados por longas regulamentações governamentais. Em geral, os relatórios devem conter informação do ano anterior a respeito de atividades, finanças, resultados, mas podem também incluir exigências mais específicas sobre temas como meio ambiente, gênero etc. Em alguns países (principalmente os escandinavos), os relatórios são parte integrante do processo de preparação do orçamento anual, e seus documentos estão disponibilizados via *Internet*; em outros, os relatórios chegam a ser avaliados pelo órgão nacional de auditoria, e recebem menção pela qualidade, variando de AA a CC.

A questão principal, é claro, ainda persiste — quais são, se houver, os efeitos e resultados globais desses novos modelos contratuais? Aqui, novamente, as diferentes avaliações e os vários sumários das nossas pesquisas nacionais mostram um panorama surpreendentemente similar. Apesar dos problemas conceituais e das dificuldades na implementação (ver a seguir), o cenário geral é encorajador. Os estudos disponíveis mostram que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade e os níveis adequados de serviço e qualidade das agências governamentais. Além disso, estudos comparando “novas” agências regidas por contratos com as “antigas” instituições, com forte controle hierárquico, fornecem evidências quantitativas de que as agências mostram mais produtividade e uma orientação por objetivos muito mais clara. As agências regidas por contratos reforçam outros elementos da nova gestão pública (por exemplo consciência dos custos, gestão de pessoal etc.) e, acima de tudo, ajudam a criar um diálogo amplo e estruturado entre departamentos e agências. No fim das contas, elas tornam mais fácil a avaliação do desempenho (e a identificação de fracassos) e fortalecem a transparência, ao menos para aqueles interessados nesse tipo de informação.

Em quase todos os nossos países, uma “mudança cultural” significativa é citada como um dos mais importantes resultados. As atitudes e o comportamento dos funcionários têm se tornado mais voltados ao desempenho e à efetividade, e certamente mais gerencial (a abominável postura ‘*can-do*’ — “eu posso, eu faço”) mas também mais autoconfiante. As agências acabaram tornando-se mais e mais atraentes para funcionários jovens, ambiciosos e bem-formados dos ministérios tradicionais, mesmo dos departamentos financeiros — o que é, seguramente, um bom indicador de sucesso.

É impressionante o fato de que em quase em todos os países (exceto, obviamente, Nova Zelândia e Reino Unido), as principais razões para o estabelecimento de agências reguladas por contratos não sejam as tão conhecidas doutrinas *NPM* de “principal- agente” e “cliente-fornecedor”. Quando isso foi revelado de maneira explícita — e, de certa forma, crítica — em um relatório da OCDE-PUMA, a resposta dada pelo ministério de finanças dinamarquês foi um tanto interessante: os dinamarqueses afirmam que os contratos eram vistos inicialmente como um instrumento particularmente flexível para proporcionar ajuste e aprendizado organizacional, e não para controlar e restringir tais processos. O objetivo geral é um diálogo mais bem-estruturado e informado sobre as prioridades e “posterioridades” políticas e financeiras. Postos assim, como no caso dinamarquês, os contratos são usados em uma versão “*soft*”, indicando uma “governança por contato”, e não uma “governança por contrato”.

O mesmo pode ser dito acerca do caso sueco. Também, nesse caso, os conceitos excessivamente racionalistas de orientação e controle são vistos com algum ceticismo, talvez por causa da avaliação sistemática da versão sueca do PPBS nos anos 60 e 70. Ao contrário, lá se afirma que a característica mais importante é o equilíbrio entre as demandas e os interesses, que podem ser diferentes e contraditórios. Uma abordagem mais *ad hoc* e flexível é, portanto, considerada aceitável. Os contratos são utilizados para superar algumas das patologias do controle burocrático, sempre por meio do estabelecimento de um fluxo contínuo de informações, debates e consultas a respeito dos objetivos, instrumentos, desempenho e resultados das políticas governamentais. Dessa forma, as relações entre os ministérios e as agências são mais caracterizadas pela confiança do que pelo comando e controle. A supervisão e a direção verticais, de cima para baixo, são menos importantes do que a coordenação dos recursos, atividades e metas. Novamente, nas palavras do estudo de caso sueco, os “limites baseados na confiança”, em vez dos “limites regulamentais” ou “limites contratuais” caracterizam de forma mais apropriada o desenvolvimento das relações entre as várias instituições do estado de bem-estar sueco.

Apesar do caráter geralmente positivo dessas avaliações, existem, certamente, sérios problemas e conflitos por detrás da nova lógica orientadora das agências regidas por contratos. Com mais frequência nas avaliações independentes disponíveis, mas também em alguns relatórios de auditoria e de ministérios de finanças, vários problemas recorrentes foram mencionados:

- existência de contratos muito simples, com objetivos pouco ambiciosos ou exigentes;
- ainda assim, nem todos os objetivos declarados são atingidos (e com frequência isso sequer é percebido pelos ministérios responsáveis);
- atividades importantes das agências não constam dos contratos;
- os objetivos são, muitas vezes, pouco específicos (excessivamente detalhados, o que leva a um deslocamento da meta ou a outras respostas tradicionalmente burocráticas);
- os objetivos são formulados de forma muito vaga, o que torna difícil, por vezes impossível, verificar seu cumprimento; e
- muitas vezes não há sanções para metas e promessas não-cumpridas.

Além dessas falhas — de caráter geral e em princípio bem conhecidas — da gestão contratual, foram apontados problemas específicos. Na maioria dos casos e dos países, fica claro que os contratos são mais influenciados pelas agências do que por seus departamentos de origem. Políticos, e também ministros, são raramente muito envolvidos nas negociações dos contratos, e frequentemente o interesse dos atores políticos (parlamentares, partidos etc.) e do público em geral nesses acordos é bastante pequeno, para dizer o mínimo.

Em um nível mais técnico, os relatórios são criticados por serem muito longos, extensos, excessivamente descritivos e pouco analíticos. Há uma tendência a dar um tom burocrático e técnico ao processo, que passa a se concentrar em cifras pseudo-exatas, modelos e requerimentos formais, e não na sua relevância prática. Nos casos em que há dados disponíveis, eles são utilizados, mas não necessariamente são úteis e essenciais. Os problemas de assimetria de informação podem se tornar mais evidentes e mais transparentes no caso dos modelos contratuais, mas não chegam a desaparecer.

Por fim, é evidente que nem todas as organizações estão satisfeitas com os contratos. Atores diferentes perseguem diferentes objetivos e agendas ao promovê-los e introduzi-los. Algumas agências temem perder autonomia, alguns ministérios temem perder o controle, e assim, ao final, os arranjos contratuais têm que lidar com distintas percepções de interesses — quem ganha e quem perde — e, portanto, com a consciência e a realidade do poder.

Tendo em vista estes problemas, que são consideráveis, uma questão óbvia se apresenta — se podemos de fato identificar uma nova forma de governança na gestão por contratos, ou se o que observamos é algo distinto. A resposta, principalmente para os estudos de caso um tanto detalhados dos países escandinavos, parece sugerir que a gestão por contrato é raramente encontrada no Estado puro, tecnocrata, da literatura sobre gerenciamento, em uma forma excessivamente real, prática e ajustada. Existem poucos contratos “rígidos”, com metas específicas e quantificáveis e sanções — positivas ou negativas — tangíveis, como prega a abordagem teórica. Mas há muitos processos contínuos, mais abertos e sistemáticos, de negociação e ajuste de objetivos, processos e desempenho, e de contínuo aprendizado mútuo. A gestão por contrato é vista cada vez menos como um jogo de soma-zero de autonomia e controle, e mais como um processo compartilhado de aprendizagem e ajuste.

Normalização dos sistemas de pessoal

O segundo resultado geral da nossa pesquisa diz respeito à importância e às mudanças significativas em todos os aspectos de gestão de pessoal, remuneração e recrutamento. Quase todos os países realizaram esforços consideráveis no campo da gestão dos recursos humanos, e têm, na sua maioria, renovado e reformado os sistemas do serviço público. Além disso, em grande medida, os governos parecem reconhecer que os esforços de reforma requerem a participação ativa e a efetiva motivação de seus servidores. Em quase todos os “países reformistas” podemos observar as seguintes inovações, que parecem particularmente interessantes e estimulantes:

- uma “normalização” generalizada do serviço público, isto é, a convergência dos regimes e condições trabalhistas dos setores público e privado, rumo a um sistema mais similar e unificado;
- a descentralização das competências de recursos humanos, das agências centrais para ministérios e agências locais;
- um recrutamento mais pluralista de diversas profissões para posições no serviço público, como por exemplo a constante admissão de economistas, cientistas políticos e administradores (públicos);
- introdução de conceitos de remuneração ligados ao desempenho e de contratos de trabalho por tempo determinado para altos burocratas;
- estabelecimento da carreira do “Serviço Executivo” para formar e remunerar os altos gerentes de forma adequada e inovadora; e
- novas formas de redução efetiva dos quadros dos servidores públicos.

A integração dos sistemas de serviço público ao regime trabalhista geral do setor privado de um país (o que os holandeses chamam de “normalização”) parece ser a inovação mais interessante e radical, especialmente para os Estados europeus de administração clássica como a França, Itália, Espanha e Alemanha. A vantagem dessa mudança de paradigma é percebida quando se dá a abertura do serviço público, quando ele se “desembaraça” de um sistema estatal centralizado, isolado e sem vínculos. Em seu cerne está a redução dos privilégios e diferenciações tradicionais, que não parecem mais funcionais. A normalização deve aumentar as oportunidades de rotação e intercâmbio de pessoal entre os setores público e privado, e pode contribuir para um trabalho mais dirigido ao desempenho e às condições de remuneração no setor público, promovendo assim a equalização, aprendizagem e competição entre os dois setores.

A normalização, entre outras coisas, significa que a maior parte dos servidores governamentais — a parte de um pequeno núcleo de servidores que ainda desfrutam de direitos específicos (como juízes, policiais, membros especiais do corpo governamental) — têm um contrato de trabalho “normal”, e que suas relações de trabalho são reguladas pela lei trabalhista comum do respectivo Estado. Funcionários não gozam mais de contratos vitalícios, sistemas especiais de aposentadoria e outros privilégios tradicionais bastante conhecidos. Eles passam a ser, de certa forma, tratados como o resto da força de trabalho do seu país.

Outra consequência da normalização é a forma mais “normal” de recrutar e capacitar o pessoal para os postos nas organizações do serviço público. Ao passo que os sistemas administrativos clássicos recrutam e capacitam seus servidores de maneira específica e exclusiva, isolados do setor privado, o que torna a rotatividade entre os setores público e privado difícil, senão impossível, a maior parte dos Estados reformistas da nossa amostra buscam mais ou menos as mesmas profissões e qualificações que o setor privado. A ampla gama de profissões e a troca regular de funcionários entre os setores público e privado parecem ser uma importante pré-condição para uma “mudança cultural”, de valores burocráticos para outros mais profissionais, gerenciais e ligados ao desempenho.

O fortalecimento da orientação por desempenho na gestão de recursos humanos é outro tópico importante para os principais países reformistas. Muitos países tentam reestruturar o sistema de incentivos dos servidores públicos para avaliações mais justas e premiações pelo desempenho. De um lado, um amplo espectro de incentivos não-materiais é oferecido, entre eles claras responsabilidades e competências decisórias, tarefas que oferecem mais desafios, contatos mais satisfatórios entre grupos (ou equipes) e um comportamento que motiva a liderança. Por outro lado, todos os Estados estão experimentando novos esquemas de pagamento, mais orientados ao desempenho, ao menos para os servidores em cargos de liderança.

Mais uma vez, nem sempre as avaliações são positivas. Muitos dos países relatam efeitos encorajadores da relação desempenho/pagamento, mas também há experiências críticas, principalmente em relação à avaliação do desempenho e à proibição de pagamento antecipado de bônus. Caso os critérios sejam pouco claros, os bônus muito pequenos ou disponíveis apenas para um pequeno número de funcionários, os sistemas de pagamento relacionados com o desempenho gerarão muito mais desmotivação do que motivação. Mesmo a descentralização da gestão, recrutamento e remuneração de pessoal apresenta suas falhas. Estudos de caso apontam para o abuso de gestores, principalmente nos casos em que as competências não tinham sido claramente definidas ou os gestores tinham sido pouco preparados para suas novas tarefas.

Com todas essas estratégias de reforma, um perigo plausível e potencial é o de que valores específicos e atitudes éticas, que eram — até certo ponto — comuns ao serviço público tradicional, percam-se e sejam substituídos por atitudes comuns, iguais às normais e costumeiras encontradas em qualquer emprego privado. O desaparecimento da ética do serviço público pode, no final, abrir oportunidades para o comportamento oportunista, e até mesmo para a corrupção. Há indicações de que, em alguns dos países pesquisados, esse seja um perigo bastante real.

Contabilidade em tempo real (*Accrual Accounting*) e orçamentação por produto

Por fim, os sistemas de gestão financeira, principalmente os relatórios contábeis, orçamentários e financeiros, foram identificados como instrumentos úteis e necessários para a modernização administrativa, e para que os governos possam ter a transparência necessária da sua situação financeira, dos recursos utilizados e dos ativos e obrigações existentes. Todos os países da nossa amostra realizaram esforços sérios para renovar seus sistemas e práticas de gestão financeira, e todos parecem estar em vias de convergir seus conceitos com as abordagens comerciais do setor privado. Dois campos de inovação têm particular relevância: a tendência à adoção de conceitos de contabilidade em tempo real baseada em recursos, e os recentes desenvolvimentos no campo da orçamentação por produto.

A maioria dos “Estados reformistas” introduziu recentemente, principalmente na década passada, conceitos de contabilidade em tempo real, isto é, um sistema contábil onde as transações financeiras são registradas no momento em que são “realizadas”. Na prática, isso significa que o uso e consumo de recursos, como investimentos ou capital humano, são registrados durante todo o período de execução contábil — seja por depreciação, por

cálculo dos encargos de capital ou pelo registro das provisões pensionistas. Esse sistema contábil baseado em recursos é bem conhecido pelo setor privado, e seus princípios maiores foram transferidos — muitas vezes por meio de padrões nacionais de contabilidade como o *Generally Accepted Accounting Principles — GAPP* (Princípios Contábeis Geralmente Aceitos) — para o setor público. Em geral, esse sistema contém ao menos três componentes principais: uma declaração de fluxo de caixa (recibos e despesas de caixa), uma declaração de rendimentos (comparável às declarações de lucros e perdas no setor privado: um registro de receitas e despesas) e uma folha de balanço (que registra todos os ativos e obrigações, incluindo a infraestrutura pública e os ativos herdados, provisões de pensionistas e, em quase todos os casos, de equidade).

Esse tipo de sistema contábil, afirma-se, é muito mais informativo, no que concerne a *todos* os tipos de transações e ativos relevantes, do que o tradicional sistema contábil público, com base no fluxo de caixa. Ele é capaz de informar aos chefes de divisão ou seção o custo total de suas unidades e dos serviços produzidos, fornecendo assim dados relevantes para decisões voltadas para mais eficiência. Além do mais, ele promove a justiça intergeracional, visto que registra o consumo de recursos no período em que ele ocorreu. Isso parece ser especialmente relevante para dívidas de longo prazo ou pensões de servidores a serem pagas no futuro. De fato, tal sistema contábil fornece um quadro mais realista da situação econômica e financeira do governo como um todo, ou de uma determinada organização do setor público.

Alguns países do nosso estudo confiam inteiramente no sistema de contabilidade em tempo real, outros praticam ambos os conceitos de acréscimo e de caixa: contabilidade em tempo real para departamentos e agências governamentais, sistema de caixa para a contabilidade governamental como um todo. Alguns países chegam a aplicar os dois conceitos no nível governamental agregado. No geral, parece existir uma tendência clara: a comunidade profissional internacional está a um passo de concordar com os princípios contábeis comuns do setor público, com algumas particularidades no momento de avaliar os ativos ou calcular custos. Os *International Public Sector Accounting Standards — IPSAS* (Padrões Internacionais Contábeis para o Setor Público) da Federação Internacional de Contadores são um exemplo bem elaborado e praticamente concluído. Outra tendência interessante é a convergência dos sistemas contábil e orçamentário para uma base padronizada de acréscimo comum. Como se pode observar em vários dos nossos países, ambos os sistemas baseiam-se em dados que mostram o consumo e a produção de recursos presentes e futuros.

Praticamente todos os países da nossa amostra experimentaram alguma forma de flexibilização da formulação e execução orçamentária,

com estruturas de orçamento orientadas por produto. Em linhas gerais, essa não é, certamente, uma tendência nova. Várias nações realizaram, durante décadas, esforços contínuos para modificar seus conceitos orçamentários, do orçamento-insumo puro para as variações orçamentárias por produto. As mais conhecidas são as atividades do PPBS nos anos 60 e 70. Por diversas razões, na maioria das vezes em virtude do “exagero” tecnocrata e racionalista, esses primeiros esforços não alcançaram sucesso nem sustentabilidade. Porém, dentro do movimento geral da *NPM* e seus fundamentos racionalistas, os governos redescobriram o desafio do orçamento-produto e elaboraram novos conceitos e aplicações para essa variação orçamentária. Os orçamentos de todos os Estados vêm se tornando mais e mais globalizados e com menos itens, comparando-se com o passado, e fica mais fácil transferir fundos entre seus itens. A tendência rumo ao “orçamento de um item só” permite maior flexibilidade para gestores financeiros e chefes de departamentos ou unidades menores de tomada de decisão durante o ano orçamentário.

Outro exemplo específico é o orçamento plurianual, introduzido particularmente na Suécia. Do ponto de vista da gestão financeira, parece altamente recomendável não confiar somente em orçamentos anuais, mas também tornar o crescimento financeiro de médio prazo mais transparente. Entretanto, esse tipo de orçamento requer um alto nível de disciplina daqueles que tomam as decisões políticas, para garantir o cumprimento dos itens plurianuais definidos. O segredo do caso sueco parece estar no fato de que o parlamento decide inicialmente o volume total e os níveis máximos de gasto (“*landmarks*”) para cada orçamento ministerial, antes de chegar aos detalhes das dotações.

Em todos os Estados contidos no nosso estudo, encontramos oportunidades memoráveis de tornar a execução orçamentária mais flexível. A transferência de dotações entre itens diferentes dentro do mesmo grupo de produtos, em linhas gerais, não enfrenta mais restrições. Além disso, o *carry over* dos recursos financeiros para o ano orçamentário seguinte é, com algumas limitações, normalmente aceitável e possível. Alguns estudos sistemáticos (a maior parte realizada em países escandinavos) comprovam que a flexibilização da execução orçamentária pode levar a notáveis ganhos em termos de eficiência.

Estruturas orientadas por programas ou produtos podem ser encontradas no orçamento federal de alguns países. A tomada de decisão política se faz com base em dados mais ou menos genéricos sobre produtos e metas de impacto, as relativas dotações orçamentárias, e a informação sobre como tais metas devem ser atingidas (ver abaixo o trecho sobre o relatório de prestação de contas). A idéia central é de que o parlamento decida sobre um montante global de recursos a serem alocados em uma determinada agência ou conjunto de produtos, e que o departamento

governamental (ministério ou agência) possa utilizar tais fundos dentro de uma determinada margem orçamentária e dentro de um conjunto de metas definidas, com alguma flexibilidade.

Novamente, as evidências disponíveis apontam para alguns problemas e falhas, sendo assim muito cedo para prever as chances definitivas de um orçamento mais flexível e orientado por produto. Por um lado, alguns fatores críticos, que causaram problemas no primeiro experimento orçamentário trinta anos atrás, são ainda válidos (fundamentalmente pressupostos ingênuos de natureza tecnocrata e racionalista relativos à vida política). Quanto mais flexível e orientado por produto o orçamento se torna, mais os instrumentos clássicos de controle e influência política tornam-se obsoletos. Além de tudo, o orçamento descentralizado e globalizado acentua os bem conhecidos problemas de fragmentação e coordenação. Por outro lado, desta vez o orçamento-produto está integrado a um conceito maior de gestão pública, e está mais afinado com sua característica de desembolso em bloco. Assim, as chances futuras de um orçamento-produto parecem ser mais realistas e positivas do que há 30 anos. Mas é claro que o orçamento globalizado só é factível se estiver combinado com um sistema de monitoramento e de elaboração de relatórios informativo.

O mesmo se aplica ao novo sistema de orçamento em tempo real. Ele oferece informações adicionais e mais realistas sobre o uso, a curto e longo prazo, dos recursos públicos, mas por outro lado diminui as oportunidades de controle que têm os ministérios de finanças, os ministérios de origem das agências e o parlamento. Por causa de escolhas viáveis e factíveis de avaliação de ativos, obrigações ou da futura execução de recursos, esse conceito permite mais e melhores oportunidades para manipular as contas públicas. Ele não é, dessa forma, tão claro e definitivo como um sistema contábil baseado em fluxo de caixa, mas é claramente mais ambicioso no que exige dos contadores e na sua operação diária.

Lições aprendidas?

Que lição, se houver alguma, pode ser aprendida desses exemplos de “melhores práticas”? Em primeiro lugar podemos aprender que certas inovações funcionam — ao menos em certos aspectos, e em determinadas circunstâncias. Sempre existirão problemas — de medida, de relações causais, de conseqüências imprevistas — e as reformas nunca funcionam como se pretendia, mas elas têm certos efeitos, e alguns deles são positivos. É natural que sempre que ouvimos falar de conceitos, iniciativas e avaliações de reforma que só apresentam resultados positivos, vejamos tais histórias com o máximo ceticismo. Nenhum desenvolvimento

organizacional modestamente complexo ocorrerá sem enfrentar o mais comum de todos os fenômenos sociais — processos e resultados imprevistos e até impensáveis. Ainda assim isso não significa que a mudança seja impossível ou que os produtos e resultados sejam aleatórios.

“Melhores práticas” são difíceis de se identificar e não podem ser entendidas ou explicadas sem um profundo entendimento do contexto. Mas alguns países estão retirando suas próprias lições, alguns até identificando “melhores práticas” quase-oficiais (como na Dinamarca), e deveria ser óbvio que outros países devessem ao menos considerar tais experiências. Ao tentar identificar e entender as “histórias de sucesso” e aprender com elas, mesmo que o sucesso seja modesto e contestado, podemos ganhar conhecimento “utilizável” (Cohen e Lindblom, 1979) sobre políticas institucionais, sua estrutura conceitual e seus prováveis efeitos. As evidências fundamentais e os pressupostos causais a respeito do sucesso podem, às vezes, ser incertas, mas elas nos permitirão retirar lições para nosso próprio contexto. Isso parece ser a segunda lição: os contextos são tão distintos, e nossos sistemas políticos e administrativos diferem tanto (é provável que nossas administrações sejam muito mais distintas do que nossas empresas privadas, principalmente em um mundo “globalizado”) que qualquer lição muito simples será falsa, porque todas as relações causais estarão “superdeterminadas”. Portanto, deveríamos suspeitar de qualquer modelo genérico que traga conselhos com receitas aparentemente fáceis sobre bons governos e boa governança. Mas, mesmo assim, se nos dermos conta de que os contextos são diferentes e que os resultados dependem de uma série de variáveis e influências, poderemos tirar lições válidas de outras experiências.

Algumas conclusões sobre as diferentes estratégias de implementação e políticas administrativas dos nossos “países reformistas” podem ser usadas como um exemplo final: em quase todos os casos as reformas parecem ser mais bem-sucedidas se forem coordenadas e implementadas por atores centrais relevantes, isto é, em geral pelos ministérios da área financeira ou, ainda melhor, pelo governo central. Uma estratégia clara de reforma e comunicação, que demonstre aos participantes e observadores que a modernização administrativa é prioritária na agenda política e que atores políticos relevantes se importam com ela, parece ser de grande ajuda. Mas isso obviamente não vale para todos os países (os Países Baixos parecem ser uma exceção), e nem é, por motivos óbvios, uma estratégia facilmente transferível para a Alemanha, com seu sistema político-administrativo altamente fragmentado, legalista e voltado para o consenso. Mesmo assim, se tentamos desenhar uma estratégia de implementação viável, observar outras experiências pode ser útil.

Outra lição diz respeito à disponibilidade de avaliações. Uma das conclusões do nosso estudo comparativo é a distribuição desigual de

avaliações disponíveis a respeito dos processos de modernização em curso. De modo bastante grosseiro, há uma divisão norte-sul. Na Escandinávia existem várias (ainda insuficientes, e nem sempre “estado da arte”) avaliações sistemáticas das reformas governamentais. Algumas dessas foram feitas por agências do governo, geralmente por ministérios de finanças ou departamentos de auditoria; mas existem também avaliações “independentes” feitas por cientistas e organizações de pesquisa. Alguns desses estudos, também de fontes oficiais, utilizam um “verdadeiro” desenho de pesquisa comparativa, tentando comparar, por exemplo, agências regidas por contratos com as tradicionais, ou perseguindo análises sistemáticas de desempenho e produtividade do tipo “antes e depois”. É claro que muitas “culturas” de modernização diferentes (mais empíricas/incrementais na Escandinávia, mais prescritivas/racionalistas nos países Anglo-Saxões) também são encontradas na maneira como as avaliações são solicitadas e utilizadas.

Por último, uma palavra sobre o desenho desta pesquisa, em que especialistas nacionais puderam realizar sua própria análise subjetiva de conceitos, estratégias e resultados, com base em uma estrutura e em questionário comuns, e discutiram a fundo uns com os outros. Se concordarmos que os contextos são de grande importância, que os efeitos são difíceis de se medir, e que os pressupostos causais são pouco confiáveis, esta parece, ao menos na nossa opinião, uma forma bastante apropriada e confiável de conduzir um projeto de pesquisa comparativa. No final, não podemos apresentar resultados quantitativos e testados. Tanto a análise das experiências nacionais e dos sucessos quanto a avaliação geral dos resultados comparativos, relevantes para muitos, senão todos os países da nossa amostra, baseiam-se fortemente no conhecimento, experiência e julgamento de cada um dos pesquisadores. Mas isso, ao menos para propósitos práticos, está relacionado com o “conhecimento utilizável” e orientação política — conforme se pretendia no desenho da pesquisa — e é preferível a qualquer tipo de exatidão pseudocientífica. No final, todas as conclusões viáveis desse tipo de esforço de pesquisa dependem dos pesquisadores, os quais são capazes de formulá-las. Se Frieder Naschold ainda estivesse conosco no final desse projeto de pesquisa, temos certeza de que nossas conclusões teriam sido de alguma forma distintas e, possivelmente mais audaciosas.

Nota

- * *In memoriam* Frieder Naschold 1940-1999, Universidade de Postdam, Alemanha. A idéia original do projeto foi desenvolvida por Frieder Naschold, diretor do Centro de Ciências Sociais de Berlim, cuja trágica morte em 1999 é a principal razão pela qual o relatório final e a publicação com as conclusões não estarem concluídos. O título completo do projeto original é “Reforma no Governo Central — Experiências e Melhores Práticas Internacionais para a Futura Modernização do Estado e da Administração na Alemanha”. Foi apresentado na conferência organizada por Hellmuth Wolman, “Avaliando a nova gestão pública no mundo”, Rio de Janeiro, 13 e 14 de setembro, 2001. Publicação autorizada pelos autores.

Referências bibliográficas

- DÖHLER, Marian; VERNER, Jann. (2001), *Relatório de País — Alemanha*. Preparado para a conferência da PUMA/OCDE sobre Governança das Agências e Autoridades Estatais. Paris, 19-20 de abril.
- JANN, Werner; WEWER, Göttrik. (1998), “Helmut Kohl und der ‘schlanke Staat’: Eine verwaltungspolitische Bilanz”, in WEWER, Göttrik (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl: Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998*. Opladen: Leske + Budrich.
- JANN, Werner. (1997), “Public Management Reform in Germany: A Revolution Without a Theory?”, in KICKERT, W.J.M. (ed), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Elgar, p. 59-80.
- KÖNIG, Klaus; FÜCHTNER, Natascha. (2000), “*Schlanker Staat*” — *eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Baden-Baden: Nomos.
- LINDBLOM, Charles E., COHEN, David K. (1979), *Usable Knowledge. Social Sciences and Social problem Solving*. Nova York, New Haven u.a: Yale University Press.
- NASCHOLD, Frieder; JANN, Werner; REICHARD, Christoph. (1999), *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*. Berlim: Sigma.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- REICHARD, Christoph. (1997), “Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany”, in KICKERT, Walter J.M. (Hhsg.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Elgar, p. 59.

Melhores práticas na modernização do Estado

Werner Jann e Christoph Reichard

Este artigo resume os primeiros resultados de um projeto de pesquisa internacional comparativa que avalia as mais importantes realizações da modernização dos Estados centrais em diferentes “países reformistas” ocidentais. Baseado em relatórios dos países por um número de conhecidos especialistas em administração pública e gestão pública da Dinamarca, Países Baixos, Nova Zelândia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos, novas práticas, que evoluíram de maneira similar em diferentes países, com tradições administrativas obviamente muito diferentes, culturas e caminhos de reforma, e que parecem funcionar, são identificados e analisados. A principal ênfase é na implementação, nos processos e nas práticas reais e no impacto de inovações em áreas claramente definidas de políticas públicas e/ou projetos, e não nos programas e estratégias gerais de modernização. O texto concentra-se em três descobertas principais: em uma nova lógica de direção no nível do governo central (agenciificação e direção contratual), nas inovações no campo do pessoal (normalização e orientação para a *performance* nos sistemas de pessoal) e na gestão financeira (orçamento e controle). O estudo conclui com algumas observações sobre estratégias de implementação (política administrativa) e com algumas experiências gerais deste tipo de esforço internacional cooperativo de pesquisa bastante incomum, baseado mais no material disponível e no julgamento esclarecido que em um avançado desenho de pesquisa.

La mejor práctica en la modernización del Estado

Werner Jann y Christoph Reichard

Este artículo resume los primeros resultados de un proyecto de encuesta internacional comparativa que evalúa las más importantes realizaciones de la modernización de los estados centrales en diferentes “países reformistas” occidentales. Basado en informes para cada país hechos por un número de conocidos especialistas en Administración pública y gestión pública de la Dinamarca, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suécia, Suíza, Reino Unido y Estados Unidos, nuevas prácticas, que evoluíram de manera similar en diferentes países, con tradiciones administrativas obviamente muy diferentes, culturas y caminos de reforma, y que parecem funcionar, son identificados y analisados. El principal énfasis es puesta en la implementación, en los procesos y prácticas reales y en el impacto de innovaciones en las áreas claramente definidas de políticas públicas y/o proyectos, pero no en los programas y estrategias generales de modernización. El texto concentra su foco en tres descubertas principales: en una nueva lógica de dirección en el nivel del gobierno central (agenciificación y dirección contratual), en las innovaciones en el campo del personal (normalización y orientación para la *performance* en los sistemas de personal) y en la gestión financiera (presupuesto y control). El estudio concluye con algunas observaciones sobre las estrategias de implementación (política administrativa) y con algunas experiencias generales deste tipo de un esfuerzo internacional cooperativo de encuesta bastante inusual, basado más en el material disponible y en el juicio esclarecido que en un avanzado dibujo de encuesta.

Best practice in central government modernization

Werner Jann and Christoph Reichard

This paper summarizes first findings from an international comparative research project evaluating major achievements of central state modernization in different western “reform-countries”. Based on country reports by a number of well-known public administration

Werner Jann é presidente do *European Group of Public Administration (EGPA)* e professor de ciência política, administração e organização na Universidade de Potsdam, Alemanha.

Christoph Reichard é PhD em Economia e Administração Pública pela Universidade de Freiburg e professor de Gestão Pública na Universidade de Potsdam, Alemanha.

Contatos:
jann@rz.uni-potsdam.de
puma@rz.uni-potsdam.de

and management experts from Denmark, the Netherlands, New Zealand, Sweden, Switzerland, United Kingdom, and the United States, new practices, which have evolved similarly in different countries, with obviously quite different administrative traditions, cultures and reform paths, and which seem to work, are identified and analysed. The main emphasis is laid on the implementation, on the real practices and processes and on the impact of innovations in clearly defined policy areas and/or projects, and not on general modernization strategies and programmes. The paper concentrates on three main findings: on a new logic of steering at central government level (agencification and contract steering), on innovations in the field of personnel (normalisation and performance orientation of personnel systems) and on public financial management (budgeting and accounting). It concludes with some observations about implementation strategies (administrative policy) and with some general experiences from this kind of a rather unusual international co-operative research effort, based more on available material and informed judgement than on an advanced research design.

O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais

Flávio da Cunha Rezende

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

A falha seqüencial nas políticas de reforma administrativa

As reformas administrativas são políticas públicas, cujo objetivo último é a elevação da *performance* de um dado sistema burocrático. Diante de um declínio de *performance*, ou mesmo da necessidade de introduzir ganhos de eficiência, efetividade e eficácia na administração pública, os governos formulam políticas e programas governamentais voltados para criar as condições necessárias para a elevação da *performance*. As reformas administrativas usualmente são programas que se voltam para elevar a *performance* por meio da ação combinada em dois *fronts*:

a) introduzir ganhos de racionalidade na gestão financeiro-fiscal do Estado; e

b) promover um conjunto de mudanças institucionais visando às transformações nas estruturas de controle, gestão e delegação entre as diversas partes do sistema burocrático.

Neste sentido, pode-se dizer que as reformas administrativas buscam atingir, em simultâneo, o ajuste ou equilíbrio fiscal e a mudança institucional. Os casos mais clássicos e abrangentes destas políticas são os programas nacionais de reforma que assumiram diversas formas, a depender do contexto histórico em que são formulados e implementados, bem como de seus objetivos específicos. No Brasil, por exemplo, a trajetória histórica de reforma da administração federal foi iniciada no Estado Novo, com Getúlio Vargas e o Dasp, atingindo a Reforma Gerencial de 1995.

Na história recente do Estado moderno, são freqüentes as tentativas de reformar o Estado e a administração pública, e, ao mesmo tempo, tem

Flávio da Cunha Rezende é professor/pesquisador de mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco; PhD em Políticas Públicas e Planejamento, pela *Cornell University*, Ithaca, EUA.

Contato:
fcrzen@elogica.com.br

se tornado uma experiência freqüente a incapacidade destas políticas em promoverem ganhos substanciais de *performance* no setor público. Na trajetória acumulada de reformas administrativas (em nível nacional ou sub-nacional), é nítido o fenômeno recorrente de que as reformas tendem a falhar seqüencialmente, e os problemas de *performance* persistem. As reformas dificilmente conseguem atingir os seus objetivos, problemas de *performance* persistem, e novas reformas são formuladas e implementadas para lidar com “antigos problemas” e, neste sentido, pode-se dizer que elas falham seqüencialmente. O caso brasileiro historicamente representa um modelo de falha seqüencial, i.e., as reformas dificilmente conseguiram alterar a *performance* do aparato burocrático. Baixa *performance* e elevados gastos têm sido razões para novas reformas, porém, os “crônicos problemas” persistem: clientelismo, corrupção, reduzida eficiência, reduzido grau de profissionalismo, elevados gastos e *déficits* no setor público, bem como outros males burocráticos. A reforma gerencial brasileira de 1995 foi centrada na questão de como promover a melhoria da *performance* no setor público brasileiro, trazendo a necessidade de combinar ajuste fiscal e mudança institucional. O que interessa mais de perto neste artigo não é examinar casos concretos de reformas e avaliar em que medida elas se aproximam ou se afastam deste padrão empírico específico, mas apresentar um conjunto de razões para tal fenômeno, i.e., por que razões as reformas administrativas tendem a falhar seqüencialmente?¹

A falha seqüencial das reformas administrativas e a decorrente persistência dos problemas de *performance* no aparato burocrático se evidenciam na simples observação empírica de que as reformas são rápidas e freqüentemente “descontinuadas, abandonadas, terminadas”. As reformas são políticas que se caracterizam por serem “muito fáceis de iniciar, porém, muito difíceis de manter”. Raros são os casos concretos em que as reformas persistem no tempo e conseguem manter os propósitos originais para os quais elas foram formuladas. O problema da falha seqüencial deriva do fato simples de que as reformas dificilmente atingem seus objetivos propostos, ou mesmo problemas de cooperação com os objetivos propostos inibem a elevação da *performance*. As reformas administrativas são políticas de baixa *performance* e existem razões diversas para tal fenômeno.

Ao iluminar a natureza de falha seqüencial, não quero dizer que as reformas sejam fatalmente casos completos de falha, ou mesmo, que estas são “fadadas” ao fracasso. As chances de falha seqüencial dependem em muito das escolhas dos atores estratégicos em cooperar com suas propostas de reformas, contudo, existem certos fatores contextuais e características que potencializam o problema da falha seqüencial, entre os quais a literatura destaca:

a) o fator democracia — no qual se supõe existir uma correlação direta e negativa entre contextos democráticos e sucesso de implementação das reformas, uma vez que nas democracias as reformas não podem ser implementadas de “cima para baixo”, por decreto, e, sim, dependem da construção de coalizões políticas com diversos setores burocráticos, tornando complexo o problema do consenso em torno dos objetivos programáticos;

b) o fator baixa *performance* — no qual se supõe que quanto mais problemática seja a *performance* no setor público, mais difícil é a implementação das reformas. Em contextos em que existe um grande legado de baixa *performance*, dificilmente setores da burocracia associam ganhos advindos da elevação da *performance*, inibindo a cooperação com políticas de reforma orientada pela *performance*;

c) a relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal, em que se supõe que, quando a descentralização tem produzido historicamente problemas de equilíbrio fiscal, novas tentativas de expandir a descentralização são obstaculizadas por agendas de controle fiscal. A prioridade pelo ajuste fiscal, nestes casos, está diretamente associadas ao maior grau de controles burocráticos, inibindo propostas de ampliação de elementos necessários a *performance*, tais como: autonomia, responsabilidade e redução dos controles tradicionais. Nestes contextos, se evidencia uma associação direta da *performance* com mais controles, e não o contrário. Quando estes fatores atuam isoladamente ou de modo combinado, maiores são as chances de que as reformas administrativas não consigam obter a cooperação simultânea com os dois objetivos, reduzindo as chances de implementação. Na raiz das reações, a reforma, todavia, reside a questão importante da demanda por controle. Quando os interesses em torno da questão do ajuste fiscal e da mudança institucional demandam controle de forma compatível, e não contraditória, demonstram os casos no mundo real, é possível alinhar os interesses em torno de uma agenda comum para implementar a reforma. Quando não, as chances para a falha seqüencial são consideráveis.

As reformas gerenciais dos anos 90 são casos típicos de reformas que trazem em si uma demanda contraditória por controle, produzindo incentivos para a falha seqüencial. Caiden (1999) sugere, com base em uma ampla amostra de políticas de reformas, que a falha seqüencial persista:

“Em escala mundial, as administrações públicas estão sendo reexaminadas e remodeladas (...). O governo está sendo transformado e reinventado, a centralização burocrática está sendo abandonada, o *welfare state* está sendo reduzido em tamanho, o setor público esta sendo reduzido, as organizações do setor público estão passando por processos de reengenharia, e os princípios da gestão pública estão sendo revistos. Os governos têm prometido muito, mas, frequentemente, eles falham em melhorar suas performances, pelo simples

fato de que as reformas se mostram desapontadoras. As políticas de reforma não produzem impactos significativos; elas caminham na direção errada; ou são surpreendidas pelos fatos. Os reformistas têm sido bastante otimistas e muitas vezes irrealistas; elas usualmente têm caído nas armadilhas da implementação. As reformas precisam de apoio político, de setores populares, e ao mesmo tempo, gestão competente. As reformas levam tempo (...) é fundamental aceitar o que é ‘possível atingir com as reformas num dado contexto’, mesmo se estes resultados estiverem aquém de suas intenções originais”.²

A falha seqüencial representa um *gap* temporal entre os resultados obtidos na implementação e os resultados pretendidos quando da formulação das reformas. O que a evidência empírica comparativa acumulada revela é que as reformas usualmente atingem resultados esperados. Os ganhos de *performance* usualmente são muito tímidos, e, muitas vezes, as políticas de reforma sofrem intensa resistência por parte dos setores-alvo das reformas.

Caiden (1991) conclui nesta direção e argumenta que existem várias dimensões nessas políticas que podem ser relacionadas com a falha seqüencial. Primeiro, existe a maior necessidade de tempo para apreender os resultados das reformas. As reformas administrativas são lentas quando comparadas com reformas políticas e econômicas. Em segundo lugar, o estágio da implementação é a fonte primordial da falha seqüencial. Em terceiro lugar, as novas reformas perseguem problemas antigos, indicando a natureza seqüencial da falha. As conclusões de March e Olsen (1983, 1989) sobre as reformas administrativas nos EUA ao longo deste século também se alinham com o argumento da falha seqüencial. Eles mostram que as iniciativas de reforma dificilmente produzem mudanças administrativas substanciais, e que estas não produzem impactos significativos sobre a redução e o controle dos custos administrativos, bem como sobre a eficiência, ou sobre as transformações na estrutura de controles burocráticos. As reformas têm sido um manancial de frustrações. Entretanto, como argumentam os autores, a necessidade contínua de reformar a administração pública se alastra governo a governo, indicando uma demanda permanente por reformas.

Sob diversos ângulos de visada, a vasta literatura sobre as experiências de políticas de reformas administrativas disponibiliza um amplo arsenal para este problema, e o próximo passo deste artigo é discorrer sobre estas explicações, buscando apreender o tipo de explicação, o mecanismo causal e os argumentos utilizados pelos diversos modelos analíticos para explicar a falha seqüencial nas reformas.

Desvendando as explicações para a falha seqüencial nas reformas administrativas

A experiência cumulativa dos estudos de implementação das reformas administrativas no mundo desenvolvido e em desenvolvimento dispõe de um vasto conjunto de explicações para o seguinte problema: e “por que as reformas administrativas falham de modo seqüencial?”. Nesta seção, trataremos das diversas explicações, diferenciando-as de acordo com o foco, o mecanismo causal e com a natureza do argumento.

A primeira linha explicativa centra suas atenções no fato de que as reformas administrativas usualmente são formuladas de maneira padronizada (“*one size fits all*”), desconsiderando a grande diversidade organizacional existente na burocracia moderna. Por esta razão, as reformas são incompatíveis com os “reais” problemas enfrentados pelas organizações da administração pública moderna, e tendem a representar formas “estilizadas” sobre o que deve ser feito para elevar a *performance* sem um maior conhecimento da realidade. Como muitos dos problemas de *performance* variam de acordo com as diversas agências administrativas do governo, as políticas de reforma muito dificilmente dão conta das especificidades e *nuances* necessárias para transformar efetivamente a *performance*, perdendo seu grau de operacionalização e de cooperação com os objetivos da reforma.

A segunda linha considerada aqui releva o fator institucionalização.³ Pelo fato de que as reformas administrativas procuram introduzir mudanças em ambientes altamente institucionalizados, grandes resistências organizadas se estruturam em torno das mudanças, e grandes são as oportunidades para a falha seqüencial. Esta explicação chama a atenção para o fato de que as reformas no setor público (que alguns chamam desinstitucionalização) são altamente complexas, lentas e dependentes de um esforço continuado de compromisso de um amplo conjunto de atores. As reformas administrativas envolvem elevados esforços para a transformação das regras do jogo, e dependem da formação de complexas coalizões políticas e da viabilidade de compromissos que dificilmente tendem a perdurar entre governos. A resistência à reforma e a falha seqüencial são resultados mais prováveis.

Kaufman (1995) relaciona a falha seqüencial à resistência organizada de setores burocráticos. Para ele, as razões da não cooperação com as reformas são estruturadas a partir dos seguintes fatores:

- a) os benefícios advindos da manutenção do *status quo*;
- b) a oposição calculada à mudança; e
- c) a reduzida capacidade dos atores em realizar as mudanças necessárias em uma política de reforma.

As reformas enfrentam o conflito de interesses organizados entre aqueles que pretendem elevar a *performance* e aqueles que se beneficiam

com a redução da mesma. Nesta perspectiva, a oposição organizada de setores burocráticos ocorre como resposta aos possíveis custos incidentes sobre tais setores com a elevação da *performance*. A elevação da *performance* não se constitui razão necessária e suficiente para a organização dos interesses em uma dada reforma. Pelo contrário, a sua elevação interessa a poucos atores. A manutenção do *status quo* e a minimização dos custos associados às reformas são os caminhos preferidos pelos diversos setores burocráticos. As reformas enfrentam intensa resistência, e propostas de melhoria da *performance* são usualmente obstaculizadas no plano político por setores burocráticos dotados de poder e influência na burocracia, e usualmente beneficiados com a manutenção do *status quo*. Kaufman (1995) explica melhor as razões da resistência na seguinte passagem:

“um conjunto de forças tende a manter a burocracia funcionando nos mesmos padrões. Os benefícios gerados pela manutenção e a oposição à mudança baseada no cálculo estratégico sobre custos e benefícios potenciais nas políticas de reformas representam as fundações sob as quais se assentam as resistências à reforma. Diversos fatores reduzem a capacidade das organizações do setor público para realizar reformas (...) considerável é o poder que tem estas forças para manter as organizações nos seus padrões habituais de comportamento, de forma que pode ser considerável surpreendente qualquer tentativa bem-sucedida de mudança. As reformas têm poucas chances de ocorrência. Este é um motivo pelo qual muitas organizações morrem antes mesmo de empreender mudanças mais significativas”.⁴

Light (1997), analisando ciclos de reformas administrativas nos EUA ao longo do século, explica de forma diferente tal problema. Para ele, a razão central da falha seqüencial reside nos efeitos não-intencionais produzidos pelas reformas. Ele argumenta que uma dada política de reforma produz mais demanda por reformas, como conseqüências não-intencionais da ação. Ele mostra que as reformas são políticas “incompletas”, oscilando, em termos dos seus princípios, linhas de ação e propósitos entre velhas e novas filosofias de como reformar a administração pública. Ele considera que estas “filosofias” são quase sempre contraditórias, produzindo um ciclo permanente e conflituoso de reformas.

“É possível que uma política ou iniciativa de reforma anterior contribua negativamente para a atual reforma, dado um problema de contradição entre princípios, o que sugere haver uma necessidade contínua de reformas administrativas. Existe alguma evidência de que os ciclos de reforma ocorrem de forma muito acelerada, i.e., o intervalo entre a última reforma e a próxima está cada vez se tornando maior. Quanto mais o governo é reformado, mais o

Congresso e a Presidência consideram necessário reformar. Os ciclos de reforma conduzem a uma simples predição: os esforços atuais de reformar ou reconstruir a burocracia serão seguidos por uma retórica de reduzir o tamanho desta burocracia, e, depois por uma tentativa de livrar os gestores públicos (*managers*) desta mesma burocracia, e, assim sucessivamente. Dado que o Congresso e a Presidência não sabem exatamente o que fazer (e o que não fazer) para elevar a *performance* do setor público, e, pelo fato de não existir uma única teoria sobre como elevar a *performance*, as reformas oscilam entre novos e velhos princípios, quase sempre de forma errática. Muitas das reformas dos anos 90 parecem antagônicas às reformas dos anos 30, e estas são, em parte, uma resposta às reformas da Era Progressiva de 1900, que foram, em parte, respostas aos problemas de *performance* das iniciativas de *state-building* nos anos de 1860 e 1870, as quais eram uma resposta aos problemas de *performance* do Estado burocrático na época de George Washington, John Adams e Thomas Jefferson”. (Light, 1997, Tradução do Autor).

Coe (1997) propõe uma explicação a partir do conflito estrutural, uma conseqüência não-intencional das reformas. O conflito estrutural produz um deslocamento dos objetivos nas organizações que buscam implementar reformas administrativas. Ele argumenta que este conflito é gerado por pressões externas à organização, transformando os objetivos inicialmente perseguidos pelas reformas, e, em certos casos, tais forças produzem objetivos completamente antagônicos aos originalmente formulados. Este conflito resulta do fato de que, durante uma reforma, são perseguidos outros objetivos que não os formalmente expressos na agenda de reformas, abrindo reais possibilidades para a mudança ou deslocamento destes objetivos. Ele explica, por exemplo, que em uma reforma de dois objetivos, quando a ação é voltada para um dos objetivos, a atenção da organização se volta para o outro, e a ação se volta para o segundo objetivo, e vice-versa.

Existe, ainda, um conjunto de explicações que envolvem questões relativas à questão da incerteza, da complexidade e da ambigüidade presentes nas reformas. As reformas dificilmente conseguem atrair a atenção dos atores sociais, obtendo a centralidade na agenda por um tempo prolongado. Neste sentido, as reformas usualmente têm um considerável ímpeto inicial, o qual tende a se dissipar no tempo, reduzindo as chances de cooperação dos atores estratégicos com a agenda de reformas. Por outro lado, as reformas são consideradas políticas públicas que possuem múltiplos objetivos, elevada incerteza, e são dotadas de alto grau de contradição interna. March e Olsen (1983) argumentam que a falha seqüencial deriva do fato de que a incerteza e a multiplicidade de objetivos contraditórios desencadeiam problemas de cooperação com as reformas:

“O cálculo político nas reformas é sensível às variações conjunturais e às mudanças de curto-prazo na atenção dos atores políticos. As decisões sobre a reforma parecem depender menos da natureza e propriedade das políticas (...) mas, sim, sobre os interesses de curto prazo dos atores políticos, sobre os quais os atores que conduzem as reformas têm pequeno grau de controle (...) Por outro lado, as reformas têm dificuldade de manter a atenção dos principais atores políticos (...) Presidentes, líderes no Congresso, grupos de interesse e funcionários de alto escalão na burocracia são usualmente muito ocupados para participar mais ativamente das reformas. Neste sentido, pode-se argumentar, que as reformas usualmente se processam dentro de um contexto de ‘vácuo de atenção’ (...) As reformas usualmente desviam e reduzem seu ímpeto inicial, tornando diretamente associadas com questões e projetos distantes da intenção inicial” (March e Olsen, 1983, Tradução do Autor).

Desveaux (1994) sugere que o problema da falha seqüencial nas reformas é produzido pelo alto teor de incerteza e ambigüidade nestas políticas. Ele considera que as reformas são políticas que se destinam a promover o controle de forma muito incerta; todavia, elas desconsideram que as diferentes agências do governo percebem e agem diante de tal incerteza de forma distinta, tornando muito problemáticas as reformas, sobretudo aquelas que tentam aplicar procedimentos homogêneos, desconsiderando as diferenças entre as diversas agências. Kaufman (1995), Peters e Savoie (1996) relacionam a falha seqüencial à tensão entre descentralização e problemas de coordenação. As políticas de reforma usualmente trazem em si forças centrípetas e centrífugas que as tornam de alta complexidade de implementação. As forças centrípetas usualmente tendem a descentralizar os processos decisórios e os mecanismos de controle no sentido de elevar a *performance*. Por outro lado, as forças centrífugas tendem a ressaltar a necessidade de fortalecer a capacidade de coordenação central da formulação das políticas públicas. Neste sentido, a coordenação se torna problemática. Peters e Savoie (1996) argumentam que na experiência inglesa com as *Next Step Agencies* e nas *Special Operating Agencies* no Canadá, as chances para a falha seqüencial são consideráveis, dado que a coordenação é problemática. A fragmentação dos mecanismos de controle tende a produzir uma “incoerência entre as políticas públicas” (*policy incoherence*), e, em última instância, uma reduzida capacidade efetiva de exercer controle sobre tais agências.

Analisando as experiências de reformas voltadas para a *performance* na Inglaterra e Nova Zelândia, Polidano *et al* (1997) consideram que a tensão entre descentralização e coordenação é a razão principal para a falha seqüencial. Estes autores consideram que o elevado grau de descentralização, introduzido pelo modelo das PBOs, ampliou os riscos da

falha seqüencial, dado que o governo central perdeu em muito sua capacidade de coordenar efetivamente um amplo número de agências administrativas que atuam de modo muito descentralizado. A descentralização gerou uma demanda maior por coordenação do governo central, o que gera, em última instância, uma maior necessidade por controle. Os autores argumentam que nos dois casos (e predizem para as reformas centradas nos princípios da *New Public Management*) existem dois fatores explicativos para o problema da falha seqüencial. Primeiro, existe um *trade-off* permanente entre a coerência estratégica de longo-prazo e os objetivos operacionais das agências administrativas. Em segundo lugar, existe um *trade-off* entre a ampliação do raio de controle (*span of control*) na administração central e os propósitos de redução de raios de controle mais gerenciáveis nas unidades descentralizadas, por meio de uma mais precisa definição das missões, dos objetivos operacionais e dos papéis das agências em produzir serviços, o que produz conflito e tensões potenciais para o sucesso da implementação das reformas baseadas em tal modelo.

Seidman (1998) argumenta que os conflitos de poder entre atores envolvidos na reforma explicam a falha seqüencial. Pelo fato de que as reformas buscam promover alterações substanciais no modo pelo qual o poder está organizado, estas produzem conflitos que giram em torno de questões relacionadas ao problema de quem controla quem, ou ao problema do controle burocrático. O poder de controlar se torna a principal questão em torno do qual os atores se organizam em uma reforma. Embora a elevação da *performance* seja o motivo revelado, é exatamente sobre a questão do controle que os atores desenvolvem respostas cooperativas e não-cooperativas às propostas de reformar a administração pública.

Outro tipo de explicação coloca o problema da contradição entre os objetivos da reforma como fator causal de importância para a falha seqüencial. Seidman (1994), analisando as falhas no processo de transformação do *Bureau of the Budget* no *Office of Management and Budget* (OMB), demonstra que a incompatibilidade entre os dois principais objetivos da agência — a gestão e o orçamento — foi o principal obstáculo para sua reforma. Ele explica que a principal dificuldade em transformar o *Bureau of the Budget* no OMB foi a resistência da agência em incorporar a função *management*. Segundo ele, desde 1972, havia na agência uma subordinação da função gestão à função orçamento, de modo que a reforma, integrando estas funções percebidas como contraditórias, levou a reforma ao colapso em 1994.

Brunsson e Olsen (1993) e March e Olsen (1983) se alinham com o argumento da contradição entre os objetivos, e consideram que a falha seqüencial das reformas é produzida por “demandas conflitantes”, as quais são geradas pela presença de dois objetivos em permanente tensão: a demanda por mudança e a demanda por estabilidade. Nesta mesma direção,

enquadra-se o argumento clássico de Pressman e Wildavsky (1973), de que a falha seqüencial resulta de um problema de ação coletiva, dado a dificuldade de coordenação entre interesses das diversas agências administrativas em um processo de reforma. Mesmo quando não existe um elevado grau de conflito entre as agências com relação à reforma, a cooperação das agências se constitui um problema considerável.

O problema de implementação das reformas administrativas (e outras reformas dotadas de alto grau de incerteza e ambigüidade) reside no fato de que as organizações usualmente buscam outros interesses que não aqueles perseguidos pela reforma, o que torna mais complexo para o governo central obter a cooperação das agências administrativas. O problema da coordenação entre os múltiplos e diversos interesses faz com que as reformas usualmente sejam marcadas por altos custos de transação e por múltiplos problemas do tipo principal-agente (Williamson, 1985; North, 1990), produzindo incentivos para a falha seqüencial. No sentido de possibilitar a cooperação das agências em torno dos objetivos programáticos das reformas, é necessário mais controle e mais coordenação, sobretudo quando a diversidade dos interesses é muito alta. O sucesso das reformas no plano da implementação depende da criação de incentivos que tendam a gerar a cooperação entre principais e agentes (Kaufman, 1960).

Silverman (1997) também explica a falha seqüencial pela contradição dos objetivos das reformas. Em sua análise das políticas de reformas do serviço civil na África, ele demonstra que a contradição entre a estabilização fiscal e a melhoria da *performance* produziu um reduzido grau de cooperação dos atores estratégicos com a reforma.⁵ Ele considera que embora os dois objetivos sejam freqüentemente colocados *in tandem* em programas de reformas, visando à *performance*, a experiência dos governos africanos sugere que existe uma tensão clara entre aqueles atores estratégicos que buscam a reforma a partir da mudança institucional, e os que buscam a partir da eficiência fiscal (Silverman, 1997: 164).

O Quadro 1 apresenta de forma detalhada o conjunto de explicações discutido neste capítulo, focalizando, nos tipos, mecanismos causais e nos argumentos utilizados pelos diversos autores.

Quadro 1: Explicações para o problema da falha seqüencial nas reformas administrativas

Tipo de explicação	Autor(es)	Mecanismo causal	Argumento
Institucionalização	Caiden (1999)	Instituições inibem reformas	"reformas ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que tornam as mudanças muito lentas e com reduzida efetividade"
Resistência organizada	Kaufman (1995)	Resistência organizada inibe reformas	"reformas enfrentam resistência organizada por três razões: a) os benefícios gerados pelo <i>status quo</i> ; b) oposição calculada ; e c) reduzida habilidade para a mudança"

continuação

Tipo de explicação	Autor(es)	Mecanismo causal	Argumento
Ondas de reforma	Light (1997)	Efeitos não-intencionais causam a necessidade por mais reformas	“reformas geram mais reformas; quanto mais o governo é reformado, mais o Congresso e a Presidência consideram mais necessidades por reformas”
Conflito de princípios	Kaufman (1971)	O conflito de princípios sobre como reformar gera a necessidade por mais reformas	“as políticas de reformas trazem em si um conflito de princípios sobre como reformar: a competência neutra, a representatividade e a liderança executiva, que torna as reformas incompletas”
Conflito estrutural	Coe (1997)	O conflito estrutural entre os objetivos produz o deslocamento contínuo dos objetivos iniciais da reforma	“quando as reformas são implementadas, outras forças, operando no sentido de manter o <i>status quo</i> , inibem as reformas”
Atenção dos atores estratégicos	March <i>et al.</i> (1993)	A falta de atenção continuada para os problemas da reforma gera falhas	“as políticas de reforma não são suficientemente capazes de manter a atenção dos atores estratégicos por um grande período de tempo”
Natureza da reforma (múltiplos objetivos, largo escopo, alta complexidade)	March <i>et al.</i> (1993)	A existência combinada de objetivos múltiplos, largo escopo e alta complexidade nas reformas geram problemas de cooperação	“as reformas tendem a desencadear processos reativos, dado seu grande teor de incertezas, de complexidade e resultados imprevistos”
Contradições, ambigüidade e incerteza	Peters e Savoie (1996); March e Olsen (1989)	As reformas são políticas dotadas de elevado grau de contradições, ambigüidades e incerteza, que inibe a cooperação dos atores com as reformas. Forças contraditórias inibem reformas	“reformas demandam mais coordenação e controle” “reformas tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas que, operando em direções opostas, tendem a tornar as reformas muito difíceis de implementar”
<i>Garbage Can</i>	Cohen, March e Olsen (1972)	Incerteza, ambigüidade e complexidade nas reformas causam processos de “anarquias organizadas” (<i>garbage can processes</i>) que conduzem a falha	“reformas são dotadas de alta incerteza, complexidade e ambigüidade, que produzem dificuldade de cooperação”
Descentralização x coordenação	Kaufman (1995)	A tensão entre descentralização e coordenação causam falha seqüencial	“processos de descentralização produzem problemas de coordenação entre principais e agentes, o que demanda mais controle, produzindo falha”
Diversidade de interesses x <i>One Size Fits All</i>	Diversos autores	Reformas falham por não considerar a diversidade de interesses e especificidades das agências do governo	“a alta diversidade de interesses das agências administrativas reduz as chances de cooperação com políticas de reformas centradas em modelos mais uniformes”
Dilemas de ação coletiva	Pressman e Wildavsky (1973)	Problemas de ação coletiva entre as agências do governo produzem problemas de cooperação, que, por sua vez, produz falha seqüencial	“as reformas produzem dilemas de ação coletiva, e, portanto, geram mais demanda por coordenação e controle”
Poder	Seidman (1998)	A reação das agências a mudanças na forma que o controle está organizado produz falha seqüencial	“os conflitos em torno de quem ganha e quem perde poder com as reformas produzem obstáculos à mudança”
Contradição de funções	Seidman (1996)	A contradição dos objetivos programáticos das reformas produz falha seqüencial	“objetivos conflitantes produzem falha seqüencial nas reformas”
Absorção das incertezas	Desveaux (1994)	Incerteza produz falha seqüencial	“reformas geram alta incerteza nos diversos atores, que torna mais complexa e mais difícil a mudança na direção desejada”

continuação

Tipo de explicação	Autor(es)	Mecanismo causal	Argumento
Altas expectativas	Peters e Savoie (1996)	Elevada expectativa dos atores em relação às reformas inibem a mudança	"reformas produzem elevadas expectativas quanto aos seus impactos, o que produz dificuldade de cooperação dos atores com a mudança"
Demandas conflitantes	Brunson e Olsen (1993)	As demandas conflitantes entre mudança e estabilidade produzem incerteza e ambigüidade, que causam falha seqüencial.	"as demandas conflitantes entre a mudança e a estabilidade em um processo de reforma geram falha"

Fonte: Elaboração do autor.

O dilema do controle e as reformas gerenciais dos anos 90

Um conjunto expressivo de experiências nacionais de reforma administrativa consolidou uma nova onda de reformas no setor público nos anos 90. Esta nova onda foi centrada nas idéias do *New Public Management* (a Nova Gestão Pública), no qual as reformas deveriam produzir um setor público com maior *performance* e mais voltado para atender aos cidadãos com melhores serviços públicos. Este princípio produziu as reformas gerenciais na Nova Zelândia, na Austrália, o *Next Steps* na Inglaterra, o *National Performance Review* nos EUA e a reforma gerencial de 1995, no Brasil. Salvaguardadas as diferenças nacionais, estes programas pretendiam atingir seus objetivos por meio de dois mecanismos complementares: primeiro, realizar medidas concretas de ajuste fiscal, implementando iniciativas voltadas para o controle e redução dos gastos com o aparato burocrático; e, segundo, realizar uma mudança institucional, visando criar uma nova estrutura institucional para organizar o funcionamento da administração pública orientada pela *performance*. Essas reformas tiveram quase sempre o *slogan* de elevar a *performance* e reduzir os custos (*work better and cost less*) do setor público, porém, no plano da implementação, nem sempre essas reformas conseguiram a cooperação necessária para a sua sustentabilidade para cada um dos objetivos, e muito ainda tem que ser feito para atingir a melhoria da *performance* no setor público. É exatamente pela contradição entre estes dois objetivos, em termos da necessidade do controle, que reside a raiz da falha seqüencial.

O caso brasileiro de implementação da reforma no período 1995-1998, foi, a meu ver, um caso típico em que a agência implementadora da reforma, o MARE, não conseguiu a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da reforma para com os objetivos da reforma, dado o Dilema do Controle. O Dilema do Controle resultou em um padrão dual de cooperação, no qual o ajuste fiscal foi privilegiado, inibindo as chances

de modelos de transformação nas instituições e no funcionamento do setor público, especialmente na sua estrutura de delegação e controle entre formulação e implementação de políticas públicas, herdado da reforma administrativa de 1967, em que a descentralização foi o eixo transformador da reforma. O paradoxo de implementação das reformas gerenciais, gerado pelo Dilema do Controle, pode ser compreendido a partir do impasse no que se refere a necessidade por controle em cada um dos objetivos. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Por outro lado, a mudança institucional, especialmente aquela que pretende ampliar o escopo da descentralização, autonomia e responsabilidade, passa por uma necessidade de “descontrolar” a burocracia, dotando-a de maior autonomia gerencial e maior responsabilidade.

Neste sentido, as reformas sinalizam incentivos contraditórios para os principais atores estratégicos na sua arena de política pública, dificultando a cooperação simultânea destes para com os objetivos da reforma, e, conseqüentemente, reduzindo suas chances de implementação e a sustentabilidade. A cooperação para com os objetivos da reforma depende do modo específico de como os atores estratégicos alinham seus interesses em torno da questão controle. À medida que o ajuste fiscal demanda, sobretudo em contextos de muito baixa *performance* e de intensa pressão por uma redução dos gastos com o governo, maior controle sobre os meios e procedimentos, a mudança institucional demanda “menos controle”. As reformas, sobretudo em contextos de baixa *performance* e grandes ganhos com a manutenção do *status quo*, usualmente conseguem apoio para o ajuste fiscal, dado que a cooperação com a redução dos gastos públicos deixa intacto o conjunto de práticas institucionais que, de fato, produzem os problemas crônicos de *performance*. Nos casos em que os atores estratégicos no interior da burocracia acumulam poder com a baixa *performance* decorrentes da “ordem institucional” existente, a mudança institucional é “usualmente relegada ao segundo plano nas políticas de reformas”.

As reformas gerenciais colocaram como eixo transformador a transição de um modelo de gestão no setor público burocrático, no qual a *accountability* estava centrada nas regras (*rule-based accountability*), para a introdução progressiva da noção de gestão pelos resultados, i.e, a *accountability* orientada pela *performance* (*performance-based accountability*). No diagnóstico destas reformas, muito dos problemas da *performance* no setor público derivava da pouca orientação das organizações com os resultados a serem atingidos, mas sim com o cumprimento efetivo das regras e dos meios burocráticos. O Estado se

tornara excessivamente burocrático e com precários mecanismos para promover suas políticas públicas. Por outro lado, era de fundamental importância criar instituições mais flexíveis, com maior participação de setores sociais capazes de articular melhor as demandas sociais por políticas públicas, rompendo com uma tradição burocrática de controles burocráticos pela estratégia de aumento da burocracia. Era preciso delegar e, ao mesmo tempo responsabilizar os diversos agentes públicos, controlando-os pela *performance*.

Reformar o setor público foi sinônimo de encontrar alternativas para propor uma transição de uma organização dentro do paradigma burocrático para modelos gerenciais, orientados pela *performance*. No paradigma gerencial, mudanças na forma de delegação e controle entre as agências do setor público, introduzindo maiores necessidades de produzir *accountability*, autonomia e responsabilidade, assumiram centralidade. A necessidade de elevar a *performance*, propondo um novo modelo de gestão entre a formulação e implementação de políticas públicas, criando as chamadas *Performance Based Organizations (PBOs)*, para atuar como modelos descentralizados de provisão de serviços públicos, foi uma das tônicas dessas políticas de reformas. No Brasil, este novo modelo de delegação e de controle tomou forma com a proposta do Plano Diretor de 1995, em criar Organizações Sociais e Agências Executivas em diversos setores da burocracia, de acordo com um novo papel para o Estado brasileiro. Estas organizações deveriam ser responsáveis por funções de implementação de políticas públicas, controladas pelas agências centrais com base em mecanismos de controle da *performance* (os contratos de gestão).

Ao mesmo tempo em que a necessidade de delegar funções para as *PBOs* demanda uma revisão dos padrões de relacionamento com as agências formuladoras, o controle pela *performance* eleva os riscos de uma grande fragmentação institucional, exacerbando o problema de coordenação entre principais e agentes, tal qual preconizado pelas recentes teorias institucionais. Os riscos decorrentes desta fragmentação institucional nas reformas gerenciais mostram que são complexos os custos associados à coordenação institucional controlada pela *performance*. Mesmo no caso particular da experiência inglesa com as *PBOs*, que é a mais “consolidada” das reformas gerenciais, relatórios recentes, tais como o *Massey Report*, revelam o quão complexo é descentralizar e controlar pela *performance*. Três elementos são ainda incertos na relação entre controle e delegação:

a) a definição mais precisa sobre o padrão de relacionamento entre os ministérios (agências formuladoras) e as *PBOs*;

b) os elevados graus de incerteza quanto a quem deve ser controlável pela *performance*; e

c) as dificuldades inerentes às definições sobre os padrões de *performance* que devem ser atingidos pelas diversas organizações. O quanto controlar ou liberar os controles se mostra o tema central das reformas.

Em contextos em que existe um legado histórico de baixa *performance*, de experiências concretas de falhas seqüenciais, e de uma relação direta entre descentralização e desequilíbrio fiscal, tal qual o caso brasileiro pós-reforma administrativa, a questão da *performance* foi associada em grande medida à questão da fragmentação, e dos riscos desta para o ajuste fiscal. A proposta do MARE, em introduzir uma nova matriz institucional descentralizada e operando sobre padrões regulados pela *performance*, inibiu a cooperação, levando a reforma a uma cooperação deliberada com uma estratégia de aumentar os controles burocráticos, potencializando o ajuste fiscal. Veremos que o dilema do controle foi uma das principais razões para a cooperação dual com a proposta de reforma gerencial e para a extinção do MARE em 1999.

O dilema do controle e a cooperação dual na reforma gerencial brasileira

Passados cinco anos, o MARE foi extinto e suas funções absorvidas por outro ministério, e a política de reformas foi substancialmente alterada. Da nova matriz institucional, regulada pela *performance* para o governo federal, poucas instituições foram criadas. Contudo, uma visível e efetiva seqüência de resultados no plano fiscal mostra que o setor público brasileiro conseguiu reverter uma tendência expansionista dos gastos públicos. A reforma teve ganhos expressivos em uma dimensão e reduzidos resultados na sua dimensão central: a mudança institucional. O que explica este fenômeno? A explicação para este fenômeno foi a da cooperação dual dos atores estratégicos, gerada a partir do dilema do controle. O MARE conseguiu obter substancial apoio dos atores estratégicos para o ajuste fiscal, e não obteve o mesmo êxito para suas políticas de mudança institucional.

A não-cooperação com a mudança institucional dos atores estratégicos no caso específico apresentou razões claras. Primeiro, a reforma não era uma proposta dotada de crédito por parte dos atores estratégicos, sobretudo em sua dimensão mudança institucional. A proposta de mudança institucional foi percebida pelos atores estratégicos como “uma ameaça a estrutura de controle burocrático” nas relações entre a administração direta e indireta no governo federal; e, ainda, a mudança institucional não foi percebida como um mecanismo capaz de produzir impactos de curto prazo no problema do equilíbrio fiscal. Atores que detinham maior poder decisório

do que o MARE no interior da burocracia governamental, como a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento, mais especificamente, percebiam a reforma administrativa como uma questão mais diretamente associada aos processos de redução de pessoal e de controle de custos com a máquina administrativa, do que ao processo de introdução de mudanças substanciais nos arranjos institucionais existentes, mesmo que estes fossem cruciais para a elevação da *performance*.

Por outro lado, o MARE tinha a posição de que a reforma, para além dos necessários controles sobre os gastos do governo, era essencialmente uma questão de mudança institucional, ou mais especificamente, uma questão de redefinição das históricas relações entre a formulação e implementação das políticas públicas que se organizaram desde o decreto-lei nº 200/67. A proposta do MARE era a de criar as novas instituições no setor público, as chamadas Organizações Sociais e Agências Executivas, introduzindo um modelo orientado por resultados para os diversos setores burocráticos. O argumento dos *policy-makers* no MARE era o de que a mudança institucional elevaria a *performance* do aparato burocrático à medida que novos arranjos institucionais “corrigissem” as históricas distorções de formulação e a implementação de políticas públicas no Estado brasileiro, rompendo com os baixos níveis de *performance*. Em contrapartida, os principais atores no processo decisório não alinhavam com tal mecanismo para elevar a *performance*, e por tal razão, estes não cooperaram com a mudança institucional na mesma intensidade que os objetivos de ajuste fiscal, minando as possibilidades de implementação. A razão central para a não-cooperação destes setores com as reformas orientadas pela *performance* residia na questão do controle. A passagem seguinte ilustra, com clareza, tal impasse:

“(...) A Fazenda e o Planejamento e Orçamento são **excelentes parceiros** quando o MARE se volta para as questões de redução e controle dos gastos com o governo. Entretanto, estes se tornam **muito reativos** à reforma quando se trata de um novo desenho institucional para o Estado brasileiro. Eles não apóiam a mudança institucional porque eles pensam que esta irá quebrar com a lógica de controle e poder na burocracia federal. Eles têm uma percepção bastante estreita sobre a reforma, e pouco interesse em questões voltadas para uma melhor gestão e melhor *performance* no Estado brasileiro. Por esta razão eles não se interessam por mudanças institucionais, e apóiam com mais intensidade aquelas partes da política de reforma que estão mais associadas a lógica da contabilidade e do controle.” (Diretor, Secretaria da Reforma do Estado, Entrevista Pessoal).

O modo específico como os diversos atores se posicionam em torno da questão controle é o ponto-chave para explicar a não-cooperação. Os principais atores com poder de decisão no governo percebem a introdução de instituições descentralizadas, e os novos padrões de controle alterariam em muito os graus de uma burocracia excessivamente fragmentada, autônoma e com precários controles, regulando a formulação e implementação de políticas públicas. O Estado brasileiro sofria de um problema de excesso de autonomia e de descentralização. Muito era delegado, e poucos controles pelos resultados eram implementados. A proposta de criação das *PBOs* pelo MARE era uma tentativa de superar a crise de delegação herdada do decreto-lei nº 200/67, em que o Estado brasileiro tornou-se excessivamente descentralizado, fragmentado e capturado pelas agências implementadoras. A reforma era uma tentativa de redesenhar, com outras bases, o modelo de delegação e controle, com base na *performance*. Ao mesmo tempo que o novo modelo visava descentralizar, ele visava responsabilizar as agências por certos resultados sociais, o que inexistia no modelo brasileiro.

Os setores que defendiam o ajuste fiscal argumentavam que a excessiva descentralização do Estado brasileiro e a precariedade dos controles eram nocivas ao ajuste fiscal. Grande parte dos problemas fiscais derivava da descentralização e do grau de autonomia das agências administrativas. As organizações orientadas pela *performance* eram vistas como uma ameaça, e o modelo gerencial proposto teve poucas chances de implementação, uma vez que este pretendia dar autonomia e responsabilidade das agências para a gestão de seus recursos orçamentários, humanos, e sobre os seus resultados. Tais elementos colidiam frontalmente com a lógica e a natureza da ordem burocrática existente:

“na implementação das Organizações Sociais e Agências Executivas, o conflito central é com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, que ainda têm uma grande resistência às idéias gerenciais. A reação se baseia no fato de que existirá um claro risco do governo perder controle, sobretudo nas áreas de orçamento e recursos humanos, com a autonomia e a responsabilidade destas ‘novas’ instituições. O modelo gerencial e as novas instituições reguladas pela *performance* quebrariam com os mecanismos de controle, introduzindo o descontrole e a descoordenação na gestão destes recursos. Por tal razão, estes setores da burocracia não associam as novas instituições com a elevação da *performance*.” (Diretor, SRE, Entrevista Pessoal).

O forte interesse dos atores estratégicos em realizar o ajuste fiscal foi outro fator limitante para explicar a reduzida cooperação com a mudança

institucional. A proposta de reforma foi motivada em grande parte pelo fato de que o setor público havia chegado ao limite das suas energias fiscais, e a reforma se tornara o ponto central da agenda da política do governo. A preponderância do ajuste fiscal obstaculizou o importante elo causal entre a necessidade de mudança institucional e ajuste fiscal. Na realidade, muito dos problemas fiscais do governo brasileiro derivavam do modo específico de formação e crescimento burocrático, bem como dos mecanismos de controle. O setor público cresceu dentro de um modelo em que o Estado era o ator central do desenvolvimento, foi expandido em regimes autoritários em que não se tem uma maior necessidade de elevar a *performance* para atender a certas demandas sociais que o retorno à democracia no Brasil trouxe para o novo padrão de intervenção pública. Os anos 90 trouxeram à tona a necessidade de criar novas instituições que equilibrassem *performance* e desempenho fiscal. O novo modelo descentralizado colocou como necessidade imperiosa o fato de criar instituições que além de controladas de modo mais participativo pela sociedade, fossem controladas pelos ministérios de acordo com as políticas públicas definidas pelo governo central. O maior grau de autonomia orçamentária, de gestão de pessoal e do uso de recursos pretendia instaurar uma maior racionalidade individual no uso dos recursos, bem como os mecanismos de *enforcement* dos ministérios para controlar tais instituições pelos resultados. Todavia, a resistência dos ministérios à proposta foi decisiva, e residiu sobre o controle. Os ministérios temiam perder o controle histórico sobre as instituições.

As reações a não-cooperação com a mudança institucional se formam em torno de três grandes temas: controle, orçamento e cargos. Se para os diversos ministérios, a não-cooperação se fundamenta na possibilidade de perda de controle e de poder sobre as instituições; para as instituições da administração indireta, a cooperação com novas formas institucionais está vinculada ao risco de perder dotações orçamentárias em caso de reduzida *performance*. A não-cooperação foi dominante. A manutenção dos arranjos institucionais *ex-ante*, mantendo a tênue relação entre orçamento e *performance*, foi o ponto nelvrágico para explicar a não-adesão às propostas de transformação institucional orientadas pela *performance*. A proposta de alterar os mecanismos e a lógica da velha ordem institucional com uma proposta de uma “nova divisão de responsabilidades”, visando elevação da *performance*, não encontrou resposta cooperativa.

Conclusões

Como evidenciado, a explicação adicional para a falha seqüencial de reformas administrativas reside no dilema do controle. A contradição entre os objetivos de mudança institucional e ajuste fiscal é decisiva para

mostrar por que a elevação da *performance* não encontra cooperação “espontânea”. Pelo contrário, os atores preferem manter as instituições e cooperar estrategicamente com o ajuste fiscal. Organizações implementando reformas visando à *performance* encontram todos os tipos de resistências a reformas, como é explorado por diversas linhas analíticas; todavia, a causa primária para a não-cooperação reside na tensão entre mais e menos controle.

Em condições de baixa *performance* e de forte interesse por ajuste fiscal, a cooperação com a mudança institucional se torna difícil. O que o caso revela é que os atores têm incentivos a cooperar com os objetivos de ajuste fiscal e reduzidos incentivos a promover mudança institucional. O mecanismo subjacente a esta estrutura de incentivos é a questão do controle. À medida que o ajuste fiscal pressupõe um aumento do controle sobre o aparelho burocrático, a mudança institucional pressupõe menos controle como um elemento necessário a *performance*. O dilema do controle é um dos poderosos mecanismos presentes nas reformas gerenciais, e foi um fator decisivo para explicar os problemas de implementação do MARE e a reforma gerencial de 1995, e penso, para o caso das falhas sequenciais nas políticas de reformas administrativas mais amplamente.

A explicação apresentada parte da premissa de que em uma reforma orientada pela *performance* existe uma contradição entre os objetivos da mudança institucional e ajuste fiscal, a qual reside na relação entre *performance* e controle. Por um lado, as iniciativas de ajuste fiscal (redução e/ou controle dos custos visando a ganhos de eficiência fiscal) demandam mais controle sobre os sistemas burocráticos, ao passo que a mudança institucional demanda menos controle, sobretudo naquelas em que as propostas de descentralização são predominantes. Esta contradição dificulta a cooperação dos diversos atores estratégicos com o ajuste fiscal e a mudança institucional. Nas reformas orientadas pela *performance*, pelo simples fato de as instituições do governo central (as agências controladoras) terem o controle sobre os recursos humanos e orçamentários das instituições a serem transformadas em *PBOs*, estas tendem a perceber a criação dessas organizações como associada a menos controle, e, conseqüentemente, a menor *performance*, contribuindo para a resistência à reforma. Como visto, é questão do controle, e não da *performance*, e passa a ser fundamental para explicar a cooperação ou não das agências administrativas com propostas de reformas. Embora a elevação da *performance* seja a motivação aparente para as reformas administrativas, o modo específico pelo qual os diversos atores percebem e calculam os custos e benefícios gerados pela mudança da estrutura de organização do controle é fundamental para explicar o problema da falha sequencial. Quanto mais uma dada política de reforma propõe alterar radicalmente a forma de controle que regula a relação entre implementação

e formulação das políticas públicas, maiores as chances para o insucesso das reformas administrativas, sobretudo aquelas em contextos democráticos, de elevada fragmentação e descontrole, bem como marcados por um legado de reduzida *performance* como é o caso brasileiro.

O dilema do controle representa a raiz de um dos problemas estruturais nas reformas administrativas, qual seja a tensão entre *performance* e *accountability*, ou, mais amplamente, entre controle e delegação. O fenômeno da falha sequencial nas reformas deriva em grande parte de como tal tensão está articulada no *design* da reforma, e a importante questão da cooperação dos diversos setores burocráticos com a mudança institucional podem ser explicadas em grande parte pela importante questão do controle. O elemento que orienta a ação, as escolhas e o comportamento estratégicos não se relaciona a *performance*, mas sim ao controle. Embora decisiva para melhoria da *performance*, a mudança institucional é a mais problemática parte das reformas administrativas, e creio, que para as reformas, de um modo mais amplo.

Notas

- ¹ O estudo científico sobre as políticas de reforma (do qual o estudo das reformas administrativas representa caso particular) é uma tradição no campo das políticas públicas. Estes estudos assumem diferentes formas, métodos e propósitos. Quanto ao foco, existem três tipos clássicos: o estudo da formulação, ou do processo decisório; os estudos da implementação; e os estudos dos impactos. Quanto ao propósito, pode-se considerar que existem várias abordagens. Alguns se concentram sobre a existência das reformas, centrados na questão de “por que as reformas existem da forma que existem?”; outros se voltam para compreender a natureza substantiva de tais políticas, buscando respostas para a questão de “por que e como as reformas assumem uma dada forma?”. Outros buscam compreender a lógica de produção e de funcionamento das reformas. O estudo dos impactos compreende estudos de avaliação *ex-post* dos resultados das reformas administrativas sob diversas dimensões.
- ² Tradução do autor. No original: “*All around the world the administrative state is being reexamined and reshaped (...) government is being transformed and reinvented, bureaucratic centralism is being abandoned, the welfare state is being downsized, the public sector is being reduced, public organizations are being reengineered, and public management is being reinvigorated. Governments have promised as much before but they too often failed to improve their performance simply because many reforms have proved disappointing (italics added). Reforms have failed to make any significant impact; they have gone wrong; they have been overtaken by events. The reformers have been too optimistic and often unrealistic; they have fallen into the traps of implementation. Reforms need strong political backing, mass support, and competent inside facilitation. Reformers need to take their time and accept what they can achieve even if the results fall short of their intentions*”.

- ³ Meyer e Rowan (1977) argumentam que as estruturas burocráticas emergem e se desenvolvem em resposta às regras institucionais intencionalmente construídas. A grande tensão em reformar estas estruturas reside na fraca correspondência entre as estruturas e a *performance*. Neste sentido, os atores defendem a manutenção destas estruturas burocráticas diante da incerteza com as reformas voltadas para a *performance*. Em segundo lugar, as diversas formas de resistência às reformas são estratégias racionais, e têm alta probabilidade de ocorrência, especialmente porque as reformas são usualmente frágeis no que tange ao apoio político. As reformas no setor público têm reduzidas chances de ocorrência, uma vez que estas dependem do apoio político de coalizões muito complexas.
- ⁴ Tradução do autor. No original: “*A host of forces tend to keep organizations doing the things they have been doing in the recent past, and doing them in just the way they have been doing them. The generally recognized collective benefits of stability and the opposition to change based on calculations of prevailed advantage, protection of quality, and the costs of modification furnish a thought-out foundation for resisting all efforts to reshape organizations or alter their behavior. Many factors weaken the ability of organizations to change (...) so formidable is the collection of forces holding organizations in their familiar paths that it is surprising that any changes ever manage to run the gauntlet successfully. Innovations and departures from the traditional seem unlikely to prevail over the odds against them. This is one of the reasons why many organizations die even though, presumably, they might alter themselves as conditions demand*” (Kaufman, 1995).
- ⁵ A questão do ajuste fiscal assume centralidade nas reformas dos anos 90, dado a evidência de que a grande maioria dos países passou a ter o pagamento da dívida pública como componente importante nos gastos públicos. Em 1994, o Brasil gastou aproximadamente 40% dos gastos públicos na rubrica dívida. Dados comparativos mostram que em 1997 os EUA gastaram aproximadamente 15,2 % dos seus gastos com a dívida, a Inglaterra aproximadamente 27,0 %, a Nova Zelândia, 10,25 %, e a Austrália, 19,5%. Cf. IMF (1998).

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, ER. (1989), “Improbable Implementation: The Pressman-Wildavsky Paradox Revisited”. *Journal of Public Policy*, nº 9, p. 451-465.
- AUCOIN, Peter. (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”. *Governance*, v. 3 (2), abril, p. 115-137.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), “Da Administração Pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, v. 120, nº 1, jan-abr.
- _____. (1997), “A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”. *Cadernos MARE*, nº 1, Brasília.
- _____. (1997), “Managerial Reform in Brazil’s Public Administration”. *Paper presented to the Congress of the International Political Science Association — IPSA*. Seul, agosto.
- _____. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: Editora 34, ENAP
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PETER, Spink (orgs). (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

- BRUNSSON, Nils; OLSEN, Johan P. (1993), *The Reforming Organization*. New York: Routledge.
- CAIDEN, Gerald E. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. New York: Walter de Gruyter.
- CAIDEN, Gerald E. (1999), "Administrative Reform — Proceed with Caution". *International Journal of Public Administration*, v. 22 (6), p. 815-832.
- COE, Barbara A. (1997), "How Structural Conflicts stymie Reinvention. *Public Administration Review*, v. 57 (2), p. 168-173.
- DESVEAUX, James A. (1994), "Anticipating Uncertainty: The Strategy-Structure Problem in Public Bureaucracy". *Governance*, v. 7 (1), janeiro, p. 31-58.
- FARAZMAND, Ali. (1999), "Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium". *International Journal of Public Administration*, v. 22(6), p. 815-832.
- FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louis; PETTIGREW, Andrew. (1996), *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- KAUFMAN, Herbert. (1956), "Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration". *The American Political Science Review*, v. 50, nº 4, p. 1057-1073.
- _____. (1995), *The Limits of Organizational Change*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- KETTL, Donald F. (1999), "Global Reinvention, Basic Issues, Questions Ahead". *Paper presented in the Global Forum on Reinventing Government*. Washington DC, p. 14-15.
- LIGHT, Paul C. (1997), *Tides of Reform: Making Government Work 1945-1995*. New Haven: Yale University Press.
- MARCH, James G., OLSON, Johan P. (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government". *American Political Science Review*, v. 77, nº 2, p. 281-296.
- MINOGUE, Martin; POLIDIANO, Charles; Hulme, David. (1998), *Beyond the New Public Management : changing ideas and practices in governance*. Edward Elgar Publishing Inc: Massachussets.
- OLSEN, Johan P. (1988), "Administrative Reform and Theories of Organization", in CAMPBELL, Colin S. J., PETERS, Guy (eds.), *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, p. 233-254.
- OLSEN, Johan P., PETERS, B. Guy (ed.). (1996), *Lessons from Experience: Experimental Learning in Administrative Reform in Eight Democracies*. Scandinavian University Press.
- PETERS, Guy; SAVOIE, Donald J. (1996), "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum". *Public Administration Review*, v. 56 (3), p. 281-295.
- _____. (eds). (1993), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- PETERS, Guy B. (1991), "Government reform and reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics", in ALI FARAZMAND (ed.), *Handbook of Comparative and Development Administration*. New York: Marcel Dekker.
- PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerald R. (1978), *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper and Row.
- POLLITT, Christopher. (1993), *Managerialism and the Public Services: cuts or cultural change in the 1990s*. Cambridge: Blackwell Business.
- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- REZENDE, Flávio da Cunha. (1996), "Os Leviatãs estão fora de Lugar". *Dados — Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 39, nº 2, p. 195-211.
- _____. (1998), "Clinton e a Reinvenção do Governo Federal: O National Performance Review". *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, v. 1, jan-mar, p. 93-140.
- _____. (1998), "A Nova Gestão Pública, Performance e Reinvenção das Instituições: um desafio para a Reforma do Estado". *Revista Reforma Gerencial*, nº 4, novembro, p. 27-28.

- _____. (1999), "Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brasil". *Ph.D Dissertation*. New York: Cornell University. Ithaca.
- SAVOIE, Donald J. (1995), "Globalization, Nation States, and the Civil Service", in SAVOIE, Donald J., PETERS, B. Guy (eds.), *Governance in a Changing Environment*. Montreal: Canadian Center for Management Development, p. 82-110.
- SEIDMAN, Harold. (1998), *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.

Flávio da Cunha
Rezende é
professor/
pesquisador de
mestrado em
Ciência Política
da Universidade
Federal de
Pernambuco;
PhD em
Políticas
Públicas e
Planejamento,
pela *Cornell
University*,
Ithaca, EUA.

Contato:
fcrzen@
eloga.com.br

Resumo Resumen Abstract

O dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas gerenciais

Flávio da Cunha Rezende

As políticas de reforma administrativa são casos clássicos de políticas que falham seqüencialmente. Reformas são iniciadas; todavia, estas se defrontam com problemas de implementação e são usualmente abandonadas, modificadas ou terminadas. A experiência contemporânea de reformas administrativas nos diversos Estados nacionais representa um legado histórico de falhas seqüenciais. Este artigo discute o problema da falha seqüencial nas políticas de reforma administrativa, apresenta um amplo conjunto de explicações para tal fenômeno, e propõe uma explicação adicional ancorada na causalidade entre o dilema do controle e a falha seqüencial nas reformas. O artigo ainda discute como tal problema é nítido nas chamadas reformas gerenciais dos anos 90, as quais possuem uma contradição relativa à demanda por controle, a qual produz, em certos contextos, incentivos positivos para a falha seqüencial. A primeira seção descreve o fenômeno da falha seqüencial nas políticas de reforma administrativa. A segunda parte se volta para apresentar o amplo conjunto de explicações disponíveis na literatura sobre tal fenômeno, com atenção especial para seus mecanismos causais e principais argumentos. Na seção final, apresenta-se a explicação adicional proposta e a aplicação para o caso da reforma gerencial brasileira de 1995.

El dilema del control y la falla secuencial en las reformas administrativas

Flávio da Cunha Rezende

Las políticas de reforma administrativa son casos clásicos de políticas que fallan de forma secuencial. Son iniciadas reformas, sin embargo éstas enfrentan problemas de implementación, y son usualmente abandonadas, modificadas o terminadas. La experiencia contemporánea de reformas administrativas en los diversos Estados Nacionales representa un legado histórico de fallas secuenciales. Este artículo discute el problema de la falla secuencial en las políticas de reforma administrativa, presenta un amplio conjunto de explicaciones para dicho fenómeno y propone una explicación adicional apoyada en la causalidad entre el dilema del control y la falla secuencial en las reformas. El artículo discute también cómo dicho problema es nítido en las llamadas reformas administrativas de los años 90, las cuales poseen una contradicción relativa a la demanda por control, la cual produce, en determinados contextos, incentivos positivos para la falla secuencial. La primera sección describe el fenómeno de la falla secuencial en las políticas de reforma administrativa. La segunda parte se destina a presentar el amplio conjunto de explicaciones disponibles en la literatura sobre dicho fenómeno, con especial atención para sus mecanismos causales y sus principales argumentos. En la sección final se presenta la explicación adicional propuesta y la aplicación para el caso de la reforma administrativa brasileña de 1995.

Control dilemma and sequential failure in managerial reforms

Flávio da Cunha Rezende

administrative reform policies are classical cases of policies leading to sequential failure. Reforms are begun but run into implementation problems and are usually abandoned, modified, or terminated. Contemporary administrative reforms in the different National States consist of a historical legacy of sequential failures. This article discusses the problem of sequential failure in administrative reform policies, provides a wide range of explanations for this phenomenon, and suggests an additional explanation based on the causality between

the “control dilemma and the sequential failures in reforms.” The article further shows how this problem is evident in managerial reforms of the 1990s, which contain a contradiction associated with the demand for control, which, in certain contexts, positively encourage sequential failure. The first section describes the sequential failure phenomenon in administrative reform policies. The second section sets forth a wide spectrum of explanations available in the literature on this matter, paying special attention to causal mechanisms and major arguments. The final section sets forth the additional explanation proposed and its application to the 1995 Brazilian managerial reform.

Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil

*Pedro César Lima de Farias
e Sheila Maria Reis Ribeiro*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Introdução

Em meados da década de 80, o Brasil viu-se diante da necessidade de um forte ajuste fiscal, com a redução na capacidade de investir do Estado e um elevado custo de administração da dívida externa. Todavia, não estava consolidada a percepção de que a crise fiscal, a inflação crônica e a queda no crescimento da economia constituíam sintomas da crise do Estado interventor e produtor de bens e serviços e do esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. Deste modo, seguia-se com uma forte presença do Estado na economia, com a tradição paternalista de proteção aos empreendedores privados e o pouco estímulo à competitividade e à concorrência.

A consciência da crise só ocorreu no início dos anos 90, quando foram adotadas as primeiras medidas de longo prazo para resolver a questão do financiamento do setor público. Nesse momento, também ficaram claros para o governo os limites existentes para atender aos crescentes *déficits* de serviços de infra-estrutura, essenciais ao desenvolvimento do País. Assim, tornava-se imprescindível atrair o capital privado para investir, complementando os esforços estatais.

A partir de 1995, com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, foi adotado um conjunto de medidas para o ajuste estrutural da economia, incluindo a aceleração do processo de abertura econômica e de privatização, o ajuste fiscal, a estabilidade da moeda e um movimento para a reforma institucional do Estado, em direção à construção do Estado regulador da oferta de serviços públicos e promotor de políticas sociais. É dentro deste contexto que começa a tomar forma, no Brasil, o debate

Pedro César Lima de Farias é mestre em Administração Pública pela UnB, Auditor Fiscal da Previdência Social e secretário-executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Sheila Maria Reis Ribeiro é mestre em Sociologia Política pela UnB e assessora do secretário-executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Contatos:

pedro.farias@planejamento.gov.br

sheila.ribeiro@planejamento.gov.br

sobre a nova regulação de mercados e em que nascem as primeiras experiências de agências reguladoras.

Estabelecer, qualificar e reforçar instâncias setoriais de regulação é essencial para fortalecer e estimular o desenvolvimento de mercados. Ao mesmo tempo, fundamental para atrair capitais privados com vistas ao investimento em serviços públicos. Esse processo de reforma institucional, que tem como vanguarda as exitosas experiências de desregulamentação dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, avança de forma significativa entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A modernização da estrutura regulatória é considerada essencial para aumentar a eficiência das economias nacionais, potencializando suas condições de competitividade e de adaptação a mudanças, conferindo segurança aos investidores e resguardando os direitos dos consumidores em mercados imperfeitos.

Não obstante a reforma regulatória requerer um conjunto de medidas orgânicas nos domínios político, social, econômico e administrativo, destaca-se como uma peculiaridade da experiência brasileira a forma segmentada com que evoluiu o debate e com que se consolidou como experiência.

Este artigo tem como objetivo abordar a experiência do Brasil de criação das agências reguladoras e sua vinculação à proposta de reforma institucional, elaborada e liderada pelo extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), cujas diretrizes foram definidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE). A proposta é identificar os principais problemas decorrentes da insuficiente articulação entre reforma administrativa, privatizações e reforma regulatória, destacando-se a questão da autonomia e do controle dos novos entes. O trabalho está estruturado em três partes: na primeira, descreve-se o contexto da reforma regulatória no Brasil e como se situa em relação à proposta de reforma institucional contida no PDRE. A segunda aborda os atores envolvidos no processo de criação das agências reguladoras, destacando as contribuições do Conselho de Reforma do Estado (CRE). A terceira centra-se no debate dos aspectos conceituais presentes no modelo implementado, em particular no que se refere à autonomia e ao controle dos novos entes, com base na experiência recente.

Reforma regulatória no contexto da reforma do Estado

A nova regulação surge como tema do debate político nacional em fins da década de 80 e início dos anos 90, com a constatação do baixo desempenho da economia, o acirramento da crise fiscal do Estado e a ruptura do consenso em nível mundial sobre a legitimidade da intervenção

estatal nos domínios econômico e social. A crise do Estado de Bem-Estar Social é uma manifestação da crise do modo de regulação estatal (Lipietz *apud* Nascimento, 1993) e traz em seu bojo as exigências de reforma institucional como condição da inserção competitiva dos países na nova ordem econômica internacional.

O Estado regulador, paradigmático dos países de tradição liberal, aparece, nesse contexto, como alternativa de governança ao modelo interventor e burocrático tradicional, tendo como princípios fundamentais: a descentralização, a privatização e a delegação com autonomia.

No Brasil, mesmo que a criação do Banco Central, na década de 60, e da Comissão de Valores Mobiliários, em 1976, tenham representado movimentos no sentido da institucionalização de um novo marco regulatório para o setor financeiro, o processo de modernização da economia só encontrou efetivo apoio político a partir da década de 90. Com a posse do governo Fernando Henrique Cardoso, aceleraram-se as privatizações e o ajuste estrutural da economia, com a quebra do monopólio do gás e petróleo, das telecomunicações e dos transportes, favorecendo a atração de investimentos e a expansão de mercados. Somente nesse momento teve início um amplo projeto de transformação institucional do Estado rumo à construção do modelo regulador.

O projeto de reforma institucional do governo Fernando Henrique Cardoso foi consubstanciado no PRDE, elaborado em 1995 pelo MARE, tendo como um de seus aspectos centrais o fortalecimento do Estado para que fosse eficaz na sua ação reguladora. Entretanto, esse projeto de reforma institucional não avançou de forma integrada com um conjunto de iniciativas de política setorial já em andamento, sobretudo no setor de infra-estrutura, direta e imediatamente afetado pelo programa de privatização.

O PRDE teve como objetivo garantir a governança mediante novos modelos de financiamento, de organização e de gestão do setor público; aprofundar a descentralização de funções para Estados e municípios, limitar, em princípio, a ação do Estado às atividades exclusivas, reservando as não-exclusivas ao setor público não-estatal e a produção de bens e serviços, à iniciativa privada.

PDRE — Estrutura e gestão

Setor	Objetivos específicos
Núcleo estratégico (formulação e decisão política)	<ul style="list-style-type: none"> - Garantir o aumento da efetividade; - Modernizar a administração burocrática mediante políticas de profissionalização, de carreiras e salários, concursos anuais, programas de educação continuada, fomento da cultura de avaliação de desempenho; e - Desenvolver a capacidade de gerir contratos com agências autônomas, bem como com as Organizações Sociais.
Atividades exclusivas (execução de políticas públicas)	<ul style="list-style-type: none"> - Transformar em agências autônomas as entidades com poder de Estado, geridas por contratos de gestão, com autonomia para gerenciar os recursos humanos e financeiros à sua disposição e condicionadas ao cumprimento de objetivos/resultados e ao acompanhamento de indicadores de desempenho; e - Promover a aplicação de mecanismos de formulação e de avaliação de políticas públicas que priorizem a participação e o controle social.
Atividades não-exclusivas (alternativa para a “publicização” da prestação de serviços públicos nas áreas hospitalar, cultural, de ensino e de pesquisa científica)	<ul style="list-style-type: none"> - Transferir serviços para o Terceiro Setor ou entidades sem fins lucrativos e de direito privado, mediante contratualização; - Garantir autonomia e responsabilização aos gerentes; - Promover o controle social sobre os serviços; - Manter financiamento público e auferir recursos oriundos de serviços próprios e doações; e - Aumento da eficiência e da qualidade dos serviços.
Setor de produção para o mercado (produção de bens)	<ul style="list-style-type: none"> - Continuidade do processo de privatização; - Reorganizar e fortalecer as entidades de regulação dos monopólios naturais e dos privatizáveis; e - Implantar contratos de gestão nas empresas nacionais.

O PDRE apresentou uma proposta de nova institucionalidade para o Estado brasileiro dentro do paradigma de Estado regulador. Em que pese isso, os novos modelos organizacionais e de gestão foram desenhados a partir de uma visão macro do novo papel do Estado, da separação entre formulação e execução de políticas e da descentralização da prestação de serviços, sem uma caracterização mais exaustiva das funções reguladoras.

No próprio documento do PDRE, há o questionamento de que, para as novas funções de Estado, “antes reguladoras que executoras”, não haveria necessidade de um novo tipo de instituição. Assim, já existia na origem dúvida se os modelos organizacionais daquele momento eram suficientes para fazer frente ao novo papel regulador do Estado, sobretudo no que diz respeito ao setor de infra-estrutura.

Um outro fator a ressaltar é que a delimitação de competências dentro do governo imprimiu ao PDRE um caráter setorial, restringindo-o à área de competência do MARE. Na prática, as privatizações, as iniciativas de reforma regulatória e a reforma administrativa, enquanto políticas complementares, careciam de uma coordenação maior por parte do governo.

A lacuna existente entre os novos modelos de organização e uma visão coerente sobre as novas instâncias de regulação foi interpretada por alguns analistas como ausência de uma doutrina para a reforma do Estado ou de uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado (Abranches, 1996).

Destacam-se alguns fatores que influenciaram o alcance do PDRE no que se refere à reforma regulatória:

a) do ponto de vista da formulação, embora partindo de um amplo diagnóstico de crise do Estado e da necessidade de adequação à nova ordem econômica mundial, o PRDE circunscreveu-se a uma visão institucional focada na proposição de modelos organizacionais e de gestão que referenciaram a dimensão administrativa da reforma regulatória. Por sua vez, esta política não foi gestada de forma articulada com as políticas de privatização e de estímulo à concorrência;

b) do ponto de vista conceitual, o PDRE não contempla uma doutrina sobre as funções do Estado regulador, doutrina esta que pudesse orientar a definição do formato institucional e administrativo da regulação nos diversos setores;

c) do ponto de vista da implementação, verifica-se uma heterogeneidade de visões e interesses dentro do governo que condicionam a adoção dos novos modelos institucionais; e

d) no que tange à relação com a sociedade e com o mercado, a formulação PDRE escapou a uma discussão mais ampla com a sociedade, tendo ficado mais restrita a segmentos da burocracia e da academia, diretamente interessados.

Embora contendo a proposta de criação de uma instância de representação social, só posteriormente o plano foi debatido no âmbito do CRE, instituído pelo MARE, integrado por representantes da sociedade civil. Estes fatores tiveram reflexo no alcance do referido plano.¹

O CRE foi previsto no Plano Diretor como uma instância autônoma de consulta à sociedade civil. Composto em geral por intelectuais, formadores de opinião e empresários, o CRE aportou significativas

contribuições para a reforma institucional no Brasil, já desenhada em seus aspectos gerais no PDRE. Em maio de 1996, formalizou sua 1ª Recomendação Oficial que teve como tema a construção de um marco legal para os entes reguladores do Estado em função do processo de abertura econômica. Quase um ano e meio depois da edição daquela resolução, o governo federal obteve do Congresso Nacional a aprovação de três Projetos de Lei que criaram agentes reguladores para os setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo.

Podemos afirmar que a contribuição do CRE sobre o marco legal para os entes reguladores redefiniu e ampliou, na agenda da política de reforma do Estado, a discussão sobre regulação. Além de chamar a atenção para a necessidade de uma doutrina sobre o Estado regulador que orientasse e desse coerência à reforma institucional, influenciou a criação do novo ente “agência reguladora”, diferenciado do modelo de agências executivas, originalmente concebido no PDRE.

Construção política das agências reguladoras

Na dinâmica intragovernamental de formação das agências brasileiras, podem ser identificados dois conjuntos de atores na configuração da forma específica de cada uma das agências:

- a Casa Civil, o MARE, o CRE e a partir de 1999, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e
- os ministérios específicos (setoriais), aos quais as agências seriam vinculadas, unidades tradicionalmente reguladoras e estatais reguladas, também vinculadas ao ministério. É importante ressaltar que a unidade reguladora tinha um elevado número de funcionários das estatais reguladas atuando como reguladores. Este é o caso, por exemplo, do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), que serviu de base à constituição da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

O primeiro grupo se referenciava no PDRE que, ainda que não tivesse uma proposta específica de agência reguladora, tinha uma visão orgânica da reforma do aparelho estatal. A adição de um modelo de regulação e de agência reguladora aperfeiçoaria a estrutura do plano. O segundo grupo se referenciava na experiência regulatória associada à experiência de outros países.

A posição do MARE foi de reconhecimento quanto à insuficiência do modelo de agência executiva e de seus respectivos requisitos organizacionais, expressos no PDRE, em face das necessidades de pleno funcionamento dos novos entes reguladores.

Conforme mencionado anteriormente, o CRE aportou significativas contribuições reflexivas que culminaram com a incorporação de diretrizes importantes à nova figura institucional das agências. Alguns desses preceitos já estavam formalizados no PDRE, outros apenas difusos, pois não foram valorizados por alguns setores, dado que o governo não constitui um bloco monolítico.

O CRE elaborou uma recomendação contendo os seguintes objetivos da função regulatória: promover e garantir a competitividade dos mercados; garantir o direito dos consumidores e usuários dos serviços públicos; estimular o investimento privado, nacional e estrangeiro; buscar a qualidade e a segurança dos serviços públicos, ao menor custo possível; garantir a adequada remuneração dos investimentos realizados nas empresas prestadoras de serviços; dirimir conflitos entre consumidores e usuários, de um lado, e empresas prestadoras de serviços, de outro; e prevenir o abuso do poder econômico por agentes prestadores de serviços públicos.

Foram relacionados os seguintes princípios a serem observados na criação de entidades de fiscalização e regulação de serviços públicos:

- a) autonomia e independência decisória do ente regulador;
- b) ampla publicidade das normas pertinentes ao setor regulado, procedimentos e relatórios, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei;
- c) celeridade processual e simplificação das relações mantidas entre o ente regulador e os consumidores, usuários e investidores;
- d) participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração de normas, regulamentos, em audiências públicas, na forma que viesse a ser regulada em lei; e
- e) limitação da intervenção do Estado, na prestação de serviços públicos, nos níveis indispensáveis à sua execução.

Deste modo, com base nas contribuições do CRE, o MARE passou a estimular discussões que envolveram a Casa Civil, o então Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Justiça e os ministérios dos setores de infra-estrutura, diretamente interessados na questão. Chegou a ser constituído, informalmente, um grupo técnico com representantes desses órgãos. Dessas discussões, resultou a aprovação de uma minuta de decreto em que se apresentavam princípios a serem observados na criação e no funcionamento das novas entidades de regulação. Essas orientações já demonstravam a incorporação de alguns elementos importantes, tais como a autonomia decisória e a participação da sociedade, por meio de audiências públicas.

Embora o resultado desse trabalho nunca tenha sido assumido como uma posição governamental, teve como impacto muitos questionamentos que levaram a um amadurecimento no tratamento dessas questões. Haja vista que o projeto de lei, originalmente encaminhado para a criação da

Aneel, não contemplava muitos dos aspectos que, posteriormente, passaram a ser valorizados.

Ressalte-se, ainda, o desempenho do Congresso Nacional que, apesar de ser freqüentemente apontado como foco de resistência à modernização do país, desenvolveu importante trabalho no tratamento desse tema, defendendo inovações e forçando mudanças na postura do Poder Executivo, sobretudo na tramitação do primeiro projeto de agência enviado àquela Casa, relativo à criação da Aneel. Como resultado, tivemos a aprovação dos três projetos de lei (para criação da Aneel, Agência Nacional do Petróleo — ANP e Agência Nacional de Telecomunicações — Anatel) e a incorporação das mencionadas contribuições, mesmo que de forma parcial e diferenciada.

Autonomia *versus* controle: implementação do modelo

A experiência do governo de abertura para a discussão e de incorporação de novos valores não foi suficiente para eliminar algumas distorções históricas e outras oriundas do contraditório processo de transição de um Estado burocrático e resistente à mudança, para um novo modelo de Estado regulador. Não foi suficiente, também, para preencher a lacuna deixada no PDRE sobre a função reguladora do Estado: Como desregular e re-regular? Assim, no que diz respeito à delimitação das novas competências institucionais, muitas são as indagações e inquietações existentes: Quais os atores estratégicos no quadro da nova regulação no Brasil? Considerando a tradição brasileira de um Executivo forte, qual deverá ser o papel dos ministérios nesse novo modelo? Qual a fronteira de competências entre agências e ministérios? Qual deve ser o limite de autonomia dessas agências?

O tema do equilíbrio entre delegação e responsabilização tem ocupado um lugar privilegiado no debate político em muitos países. Conceitualmente, as agências reguladoras são organizações independentes, flexíveis e dotadas de autonomia no processo de tomada de decisão e, sobretudo, legitimadas pelo conhecimento técnico especializado que detêm. Essas organizações “são aplicadas em áreas limitadas, mas importantes, como a regulação econômica e social, e em outras atividades administrativas em que conhecimento e experiência específicos e reputação sejam a chave para maior eficácia” (Majone, 1999:19).

A despeito da complexidade do conceito, dois pontos têm monopolizado a preocupação dos atores imediatamente envolvidos no processo de criação das agências brasileiras: o grau de flexibilidade de gestão requerido e a forma de controle a que devem estar submetidas. O fator

especialização não tem merecido o aprofundamento suficiente e alguns obstáculos ainda impedem a conformação dos quadros profissionais dos novos entes.²

Entende-se por autonomia de gestão a ausência de subordinação hierárquica das agências aos ministérios e a flexibilidade para licitar e contratar com base em regras diferenciadas do conjunto da administração direta, previstas em legislação específica.

A autonomia da gestão é instrumental para as agências desempenharem com eficiência e agilidade suas missões. Porém, o que se destaca como traço mais característico — no paradigma de Estado regulador — é a formação em torno dessas agências de uma nova arena de disputa em torno do poder de normatizar. Nesse sentido, a especialização técnica é fundamental para legitimar a ação política das agências.

Vale lembrar que o modelo de agências emerge em um cenário de redefinição das relações Estado e sociedade, marcado pelo descrédito no padrão de organização burocrática tradicional. As novas organizações surgem em um contexto de reconstrução institucional no qual as variáveis credibilidade e responsabilização são relevantes para a gestão econômica democrática e para a atração de investimentos. É nessa perspectiva que se insere o problema da autonomia política dos novos entes.³

A independência decisória das agências reguladoras, tanto em relação ao Executivo quanto em relação ao mercado, permite que seus objetivos possam ser alcançados sem interferências políticas e pressões do poder econômico. As deliberações são tomadas por órgãos colegiados, integrados por membros com mandato fixo e estável, aprovados pelo Senado. Nesse sentido, as agências passam a desempenhar funções formalmente de competência do Executivo (concessão e fiscalização de atividades e direitos econômicos), do Legislativo (normas, procedimentos com força legal sob a área de jurisdição) e do Judiciário (julgar e impor penalidades, interpretar contratos e obrigações). No campo jurídico, essa multifuncionalidade é descrita como resultado da outorga de competência normativa sobre um dado setor mediante a técnica de delegação legislativa:

“(...) essa competência normativa atribuída às agências reguladoras é a chave de uma desejada atuação célere e flexível para a solução, em abstrato e em concreto, de questões em que predomine a escolha técnica, distanciada e isolada das disputas partidárias (...).

Como em princípio não se fazia necessária a nítida diferença entre as matérias que exigem escolhas político-administrativas e as matérias em que devam prevalecer as escolhas técnicas, a competência legislativa dos parlamentares, que tradicionalmente sempre lhes foi privativa, na linha do postulado da separação dos Poderes, se

exerceu, de início, integral e indiferencialmente sobre ambas. Somente com o tempo e o reconhecimento da necessidade de fazer a distinção, até mesmo para evitar que decisões técnicas ficassem cristalizadas em lei e se tornassem rapidamente obsoletas, é que se desenvolveu a técnica das delegações legislativas.” (Neto, 2000: 162).

A delegação de competências está, assim, associada a um processo de diferenciação de funções e de redistribuição de competências entre os Poderes, justificada, em um dado contexto histórico, pela revalorização da supremacia técnica sobre as decisões calcadas em interesses políticos partidários. Assim, a autonomia política refere-se ao espaço da atuação técnica independente, que resguarda a sociedade com mecanismos políticos, garantindo o interesse coletivo e impedindo a captura por interesses privados.

Embora observe-se um relativo consenso no que concerne à autonomia dos novos entes, algumas preocupações chamam a atenção. Para Nunes (2001), as agências assumem uma posição problemática de Quarto Poder, tendo em vista que não possuem legitimidade política em face do eleitor e podem constituir formas de insulamento burocrático. Mello (2001), por sua vez, justifica a autonomia dos novos entes argumentando que delegação e insulamento são fenômenos comparáveis e decorrentes da necessidade de delegação do poder nas sociedades complexas. Embora admitindo que frequentemente se produz um *déficit* de responsabilização na delegação, o autor postula que este é um conflito peculiar ao funcionamento das sociedades democráticas. Seguindo essa lógica, mostra-se favorável à autonomia, justificando-a:

a) seja na perspectiva de custo das decisões políticas, sobretudo em áreas que requerem uso intensivo de conhecimento técnico, as perdas resultantes da delegação são pouco significativas, ainda mais se forem consideradas as formas indiretas de controle existentes; e

b) seja como escolha racional de governantes no ambiente econômico globalizado.

As questões levantadas por esses autores colocam em evidência a necessidade de avaliação dos instrumentos de controle e de fiscalização dos novos entes: os mecanismos tradicionais de controle administrativo — controle interno e controle externo — são suficientes para assegurar a legitimidade dos atos das agências reguladoras? Quais os instrumentos de controle adequados?

De acordo com Piquet Carneiro — membro do extinto CRE — o controle das agências reguladoras deve refletir a sua peculiaridade. No que concerne ao uso dos recursos públicos, suas contas devem ser fiscalizadas segundo as regras aplicáveis a quaisquer entes da administração pública. Porém, suas atividades regulatórias e de fiscalização deveriam

ser submetidas a controles específicos, a exemplo da experiência americana. Corroborar esta visão Dallari (2001), para quem a dificuldade principal, no tocante ao controle das agências, é a verificação da ocorrência de desvio de poder e o controle do mérito de suas decisões, diferentemente da simples verificação da regularidade formal de seus atos.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — responsável pela implementação do PDRE, a partir de 1999 — dá ênfase ao papel do Executivo na formulação da política e ao contrato de gestão como ferramenta de controle.⁴ A autonomia das agências é percebida como atendo-se à gestão administrativo-financeira e ao processo regulatório, propriamente dito, não se estendendo à definição dos objetivos da política e nem à definição dos seus beneficiários, a cargo das instâncias decisórias do governo. Arigor, há um diagnóstico de que tanto os mecanismos de controle administrativo quanto político existentes são predominantemente formais. O contrato de gestão e o controle pelo Legislativo exigem, ainda, amadurecimento. Metas sociais relevantes estão presentes no desenho das agências, as consultas públicas são fundamentais, mas faltam mecanismos adequados de controle social. Além disso, a atuação setorial das agências requer a necessária articulação política no âmbito do governo. Deste modo, urge que se definam as novas regras do jogo, ainda que se lhes tenha antecipado a criação das agências.

Nas agências americanas, que inspiraram o modelo adotado no Brasil e cuja origem remonta ao final do século XIX, o controle é realizado com base em três instrumentos importantes que garantem a transparência e a responsabilização das decisões:

- a) a lei sobre procedimentos administrativos federais (*Administrative Procedures Act*), de 1946;
- b) o papel das comissões parlamentares; e
- c) o papel dos Tribunais relativo à possibilidade de exame judicial das decisões das agências. Além disso, a principal autoridade das agências é sempre da escolha do Presidente de República, dentre os membros da diretoria com mandato.

Nesse modelo, o Congresso atua diretamente por meio de suas comissões técnicas, que orientam a política, pactuam recursos, metas e acompanham o desempenho das agências. A Lei de Procedimentos Administrativos estabelece as regras que definem sua atuação, entre elas as que prevêm a participação pública, decisões sempre justificadas e, por sua vez, abertas ao escrutínio judicial, tendo o Judiciário, nesse sentido, um papel relevante.

Já no modelo britânico, é o ministério que define a política. A execução é contratada junto a agências que gozam de grande liberdade de ação para atingir os objetivos pactuados. Isso é possível porque o núcleo forte

da burocracia está localizado nos ministérios, facilitando a contratualização de resultados.

A ausência de tradição brasileira de um Congresso Nacional no controle de resultados e na avaliação do desempenho institucional das organizações públicas nos afasta do modelo americano. Ao contrário, a tradição de um Executivo forte facilitou a aproximação do modelo brasileiro ao britânico, ainda que com diferenças fundamentais. Na experiência brasileira, as agências são subordinadas a ministérios que, freqüentemente, não conseguem controlar suas entidades vinculadas. A manutenção de praticamente os mesmos atores do processo regulatório anterior faz que o foco das novas agências seja muito centrado no aumento da eficiência econômica. Este viés mostra-se expressivo nas agências dos setores de infra-estrutura: energia, combustíveis e telecomunicações.⁵

Acrescente-se a isso o fato de que, no Brasil, o desenvolvimento da democracia ainda não engendrou uma cultura de participação da sociedade que desencadeie uma mudança na postura da burocracia. Exemplos recentes podem ser citados como indicadores da percepção política e social ainda não cristalizada sobre o papel institucional das agências, tais como a variedade de posicionamentos no que se refere ao enfrentamento de crises setoriais e em torno das políticas de reajuste de preços em mercados regulados.

Possivelmente, o exemplo mais forte da pouca consolidação institucional do modelo tenha sido evidenciado com a crise energética de 2001, que foi gerenciada por um comitê criado no núcleo estratégico do Estado, sem um papel preponderante da Aneel.

A pouca clareza dos critérios adotados para a definição dos setores que justificariam a constituição de agências reguladoras também tem contribuído para dificultar a percepção da importância da aplicabilidade do novo modelo.

A complexidade dessas questões, o surgimento de diversas outras agências e a experiência acumulada, até o momento, tornam perceptível a necessidade de aperfeiçoar-se o modelo de regulação adotado no Brasil. Qual o marco da nova regulação? Em que consistirá a autonomia dos novos entes? Qual o papel dos ministérios na nova governança? Como integrar a sociedade na definição e no controle das novas regras?

O PDRE definiu o papel dos ministérios no que diz respeito à formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas. Mas, no que se refere aos setores regulados por agências, qual a fronteira de competência entre o órgão formulador da política e a agência reguladora do respectivo setor?

Particularmente, temos questionado se as definições relativas à outorga de concessão não deveriam manter-se sob o controle do ministério, como instrumento fundamental para a implementação da política setorial.

Por exemplo, se a política for voltada para a redução de desigualdades regionais e exigir a atração de investimentos privados para regiões menos desenvolvidas, o ministério poderia criar mecanismos de fomento, que não se inserem em um contexto de autonomia regulatória tradicional.

Esta é uma questão política fundamental a ser enfrentada com a identificação e a definição do papel dos atores estratégicos no marco do novo modelo de Estado regulador. Delimitar a fronteira existente entre os ministérios formuladores das políticas e as agências reguladoras é apenas uma parte do desafio mais amplo de definir novos mecanismos de controle político e social para os entes reguladores.

Considerações finais

Como anteriormente dito, faltou à experiência brasileira, desde o início, um marco geral conceitual da reforma regulatória que permitisse o equacionamento das questões relativas à autonomia das agências, ao papel dos ministérios na nova governança regulatória e aos instrumentos de controle político dos resultados alcançados.

Aprofundar o referencial conceitual sobre a reforma regulatória é fundamental para aperfeiçoar os instrumentos institucionais de regulação, assim como para dotar o Estado de mecanismos que garantam uma atuação coerente do poder público junto aos mercados e à sociedade.

Com isso, definem-se parâmetros mais claros para a reforma institucional, critérios para um melhor estabelecimento de competências no âmbito do governo, e criam-se regras gerais condizentes com a diversidade dos campos de atuação das várias agências, melhorando o desempenho dos novos entes reguladores.

Por sua natureza, todo processo regulatório implica custos e benefícios para os mercados. A qualidade desse processo determinará se essa relação é a mais favorável para a sociedade em geral. Para tanto, é possível alcançar um equilíbrio e uma maior articulação entre as políticas de regulação, privatização e de defesa da concorrência, com o objetivo de atrair investimentos, aumentar a produtividade e a competitividade das empresas, bem como garantir à população mecanismos de participação e controle, de modo a preservar sua acessibilidade a bens e serviços de qualidade.

Notas

- ¹ Outros aspectos também relevantes podem, ainda, ser considerados como tendo influência sobre o alcance do PDRE:
 - a) tendência a identificar a reforma do Estado com a imperiosa necessidade do ajuste fiscal, em detrimento da visibilidade da dimensão institucional; e
 - b) no que tange à estratégia, a difícil condição de órgão central herdada pelo MARE, conjugada à proposta de adesão voluntária dos órgãos aos novos modelos de gestão, entrou em conflito com a resistência natural da burocracia à mudança, sobretudo, apoiada em um histórico autoritário de mudanças impostas por leis ou decretos.
- ² O desenvolvimento da burocracia especializada seguiu um padrão, a partir dos anos 60: predomínio na administração direta, ou ministério, da burocracia menos capacitada e a formação de quadros altamente especializados nas autarquias, fundações e empresas públicas, denominada administração indireta. Isso só recentemente passou a ser percebido como um problema. A partir de 1995, com o PDRE, um conjunto de ações foi desencadeado para recompor os quadros profissionais e fortalecer o núcleo estratégico do governo, por meio da seleção de profissionais de carreira para áreas estratégicas: planejamento e orçamento, gestão e políticas públicas, fiscalização, controle e polícia. No caso específico das agências, o quadro de pessoal tem sido formado pelo recrutamento entre antigos servidores dos ministérios setoriais, profissionais das empresas privatizadas e outros selecionados diretamente no mercado, mediante contrato por tempo determinado. Contudo, até o momento, não foi concluído o procedimento para instituição do emprego público que permitiria às agências consolidar seus quadros profissionais, devido a decisões do Poder Judiciário.
- ³ A rigor, a especialização técnica não é uma característica exclusiva do modelo regulador, mas da própria burocracia. O que muda no novo paradigma de Estado é a forma de legitimação do poder dessas burocracias especializadas. No Brasil, a formação de uma burocracia especializada tem como marco de referência o modelo de Estado interventor, no qual predominavam os mecanismos formais de controle administrativo. No novo paradigma — sem descurar do controle administrativo — evidencia-se a necessidade do controle político das agências especializadas.
- ⁴ No caso do setor elétrico, essa questão foi tratada com a previsão do contrato de gestão que poderá dispor objetivamente sobre a observância, por parte da Aneel, da política de governo.
- ⁵ Na Grã-Bretanha, este desvio foi minimizado com a publicação, em julho de 1991, do Estatuto do Cidadão, que contém as propostas para elevação dos padrões de qualidade dos serviços públicos, bem como a exigência de publicação dos critérios de avaliação dos serviços, publicidade dos resultados alcançados, consulta aos usuários, reparações por erros cometidos e auditorias mais rígidas e independentes.

- ABRANCHES, S.H. Hudson. (1996), *Reforma Regulatória e Reforma do Estado: Conceitos, Experiências e Recomendações para o Brasil*. Texto para Discussão no Conselho da Reforma do Estado. Brasília.
- ARAGÃO, Alexandre S. (2001), “O Conceito Jurídico de Regulação da Economia”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Curitiba: Juruá, nº 6.
- DALLARI, Adilson Abreu. (2001), *Controle Político das Agências Reguladoras*. Paper apresentado II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos/ Instituto Hélio Beltrão. Brasília.
- DUTRA, Pedro. (2000), “O Poder Regulamentar dos Órgãos Reguladores”. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, jul/set.
- ENAP. (1993), *Estrutura e Organização do Poder Executivo — Administração Pública Comparada: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha*. Brasília: ENAP.
- EVANS, Peter. (1995), *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- MAJONE, G. (1999), “Do Estado Positivo ao Estado Regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança”. *RSP/ENAP*, ano 50, nº 1, jan-mar.
- MELO, Marcus A. (2001), “A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação”. In *RBCS/ANPOCS*, v.16, nº 46, junho.
- MULLER, B., PEREIRA, C. *Credibility and the Design of Regulatory Agencies in Brazil*. (s.n.t.).
- NASCIMENTO, Elimar P. (1993), “Notas a respeito da Escola Francesa de Regulação”. *Revista de Economia Política*, v. 13, nº 2 (50), abril-junho.
- NETO, Diogo de F. M. (2000), “Mutações do Direito Administrativo”. *Renovar*, Rio de Janeiro.
- NUNES, Edson. (2001), *O Quarto Poder — Gênese, Contexto, Perspectivas e Controle das Agências Reguladoras*. Paper apresentado II Seminário Internacional sobre Agências Reguladoras de Serviços Públicos/Instituto Hélio Beltrão. Brasília.
- OECD. (1997), “The OECD Report on Regulatory Reform”.

Pedro César
Lima de Farias é
mestre em
Administração
Pública pela
UnB, Auditor
Fiscal da
Previdência
Social e
secretário-
executivo
adjunto do
Ministério do
Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Sheila Maria
Reis Ribeiro é
mestre em
Sociologia
Política pela
UnB e assessora
do secretário-
executivo do
Ministério do
Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Contatos:

[pedro.farias@
planejamento.gov.br](mailto:pedro.farias@planejamento.gov.br)

[sheila.ribeiro@
planejamento.gov.br](mailto:sheila.ribeiro@planejamento.gov.br)

Resumo Resumen Abstract

Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil

Pedro César Lima de Farias e Sheila Maria Reis Ribeiro

O artigo aborda as peculiaridades da reforma regulatória no Brasil, desencadeada a partir de 1995, em que se verificaram a quebra de monopólios do gás e do petróleo, das telecomunicações, radiodifusão, transporte, a aceleração das privatizações e um movimento para a reforma institucional do Estado, em consonância com o ajuste estrutural da economia. Estabelece-se a relação da reforma regulatória com a proposta de reforma administrativa, consubstanciada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), descrevendo-se o processo, posterior, de construção política das agências reguladoras. São analisados os aspectos conceituais que caracterizam os novos entes reguladores, em particular a questão da autonomia e do controle dos novos entes. Conclui-se o artigo chamando a atenção para a necessidade de aprofundamento de um marco conceitual sobre a reforma regulatória que permita aperfeiçoar os instrumentos institucionais de regulação, delimitar competências na relação com os ministérios setoriais, assim como dotar o Estado de mecanismos para uma atuação coerente do poder público junto aos mercados e à sociedade.

La regulación y los nuevos modelos de gestión en Brasil

Pedro César Lima de Farias y Sheila Maria Reis Ribeiro

El artículo aborda las peculiaridades de la reforma reguladora en Brasil, desencadenada a partir de 1995, en la que se verificaron la quiebra de los monopolios del gas y del petróleo, de las telecomunicaciones, radiodifusión, transporte, la aceleración de las privatizaciones, y un movimiento para la reforma institucional del Estado, en conformidad con el ajuste estructural de la economía. Se establece la relación de la reforma reguladora con la propuesta de reforma administrativa, consolidada en el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (1995), describiéndose el proceso, posterior, de construcción política de las agencias de regulación. Son analizados los aspectos conceptuales que caracterizan a los nuevos entes reguladores, particularmente la cuestión de la autonomía y del control de los nuevos entes. Se concluye el artículo llamando la atención sobre la necesidad de profundización de un marco conceptual sobre la reforma reguladora que permita perfeccionar los instrumentos institucionales de regulación, delimitar competencias en la relación con los ministerios sectoriales, así como dotar al Estado de mecanismos para una actuación coherente del poder público en los mercados y en la sociedad.

Regulation and the new managerial models in Brazil

Pedro César Lima de Farias and Sheila Maria Reis Ribeiro

The article is about the peculiarities of Brazilian regulatory reform, unfolded from 1995 on, where one can notice the break on the monopoly of gas and oil, telecommunications, broadcasting and transportation services, as well as the hastening on privatization processes and a movement towards the State institutional reform, pursuant to the economic structural adjustment. It establishes the relation between regulatory reform and the proposal on administrative reform, as substantiated in the 1995 Directive Plan on the State Apparatus Reform, describing the further process on political construction of the regulatory agencies. It analyzes conceptual aspects that characterize the new regulatory bodies, mainly concerning their autonomy and control. The article ends by calling attention to the need for deepening a conceptual framework on the regulatory reform, in such a way as to allow for improving the regulatory institutional tools, defining competencies in the relation with sectoral Ministries, as well as endowing the State with mechanisms for the Public Power's coherent action besides both market and the civil society.

Descentralização e *good government*: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?

Markus Brose

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 3
Jul-Set 2002

Introdução

O processo de descentralização avança a passos largos. O Brasil é o único país no mundo onde os municípios fazem parte da Federação e desde a Constituição de 1988, ano após ano novas responsabilidades são repassadas aos governos estaduais e municipais. Tendo iniciado pelos setores da educação e da saúde, a descentralização se expandiu para a merenda e o transporte escolar, a proteção à criança e ao adolescente, a assistência social, a vigilância sanitária, a promoção do desenvolvimento rural, a promoção do turismo, a segurança pública, o controle do trânsito, a eletrificação rural e a promoção da micro e pequena empresa. Atualmente, discute-se a municipalização do licenciamento ambiental.

Parece haver um consenso na sociedade brasileira de que a qualidade de vida do cidadão depende cada vez mais do governo local. E de que este fato é positivo. A literatura especializada ressalta as virtudes da descentralização, pois esta possibilita o aprofundamento da democracia, a maior proximidade do cidadão das instâncias decisórias, bem como a maior eficiência, eficácia e equidade das políticas públicas.

Todavia, uma análise mais detalhada da descentralização revela que se trata de um fenômeno bem mais complexo e, principalmente, bem mais ambíguo do que pode parecer à primeira vista. Os conflitos de interesse entre as esferas de governo, as prioridades divergentes das elites políticas locais, a aparente ampliação da corrupção e o fraco desempenho de muitos governos subnacionais em combater as maiores chagas da sociedade — a fome e a pobreza — são características do atual processo de descentralização.

Markus Brose é consultor em desenvolvimento local e metodologia participativa da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) junto à Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul e mestrando em *Public Policy and Management* pela Universidade de Londres.

Contato:
mbrose@uol.com.br

Assim, apesar de seus inegáveis impactos positivos, a descentralização exige uma reflexão para além da mera avaliação do desenho institucional de políticas públicas. O Governo das Mudanças no Ceará parece emblemático neste contexto. O estudo *Good Government in the Tropics*, uma análise de quatro programas estaduais de relativo êxito no Ceará, foi publicado em 1997 pela renomada pesquisadora Judith Tandler do *Massachusetts Institute of Technology (MIT)*, e se tornou rapidamente um *best seller* internacional (Tandler, 1998). É rara a publicação norte-americana ou européia acerca de democracia, governo local e desenvolvimento sustentável que não faça referência elogiosa ao Brasil com base no referido livro (por exemplo, Hildebrand e Grindle, 1997; Turner, 1999; Abers, 2000; Véron, 2001; e Llambi e Lindemann, 2001).

Resende-Santos (2001) ressalta que a realidade e a política cearenses são mais complexas do que deixa transparecer o estudo de Tandler, e que as implicações políticas da reforma do Estado no Ceará pouco foram consideradas. Uma análise mais detalhada é apresentada por Gondim (2000), segundo a qual o Governo das Mudanças, iniciado no Ceará em 1986, efetivamente marcou o fim da República dos Coronéis que governara o Estado por 23 anos, mas criou uma nova elite — baseada no empresariado — que agora governa o Ceará ininterruptamente há 16 anos. Sobre esta nova elite, Gondim (2000: 422-424) analisa que:

“fracassou no que diz respeito à melhoria da *performance* do Estado por meio da valorização do servidor público (...) os resultados do modelo de desenvolvimento adotado não diferem significativamente, em termos de justiça social, dos governos neopatrimonialistas. (...) os ‘governos das mudanças’ perderam a oportunidade de realizar uma verdadeira reforma do Estado. (...) apesar do expressivo crescimento da economia cearense e da modernização dos métodos da gestão pública, permanece longínqua a meta de ‘acabar com a miséria absoluta’ no Ceará.”

O debate sobre descentralização e *good government* na esfera subnacional demanda portanto uma qualificação das análises, um conhecimento dos detalhes e especificidades do contexto que vá além das médias estatísticas e de classificações padronizadas. A presente reflexão busca contribuir ao enriquecimento deste debate, focando no desempenho de governos locais em pequenos municípios do Rio Grande do Sul, com base em um levantamento conduzido em 15 municípios gaúchos.

Esta pesquisa procurou se pautar por quatro pesquisas anteriores de maior abrangência e envergadura. De um lado, a pesquisa pioneira realizada em 1999 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), acerca da capacidade operacional das prefeituras em todo o país

(IBGE, 2001), bem como a pesquisa nacional sobre a percepção das elites políticas das cidades de porte médio sobre democracia, realizada em 1998, sob coordenação da Universidade de São Paulo (Almeida e Carneiro, 2000) no âmbito do consórcio internacional *Democracy and Local Governance* (DLG, 2001). Por outro lado, duas pesquisas de âmbito regional: o estudo de Comassetto (2000), acerca da percepção de prefeitos de pequenos municípios de Santa Catarina sobre democracia e Cconselhos municipais, e o levantamento de Brose (2000), sobre práticas inovadoras de desenvolvimento local em pequenos municípios no Rio Grande do Sul.

Apesar do município atender aos requisitos mínimos exigidos em um regime democrático: voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, liberdade associativa e *accountability* (Lima e Cheibub, 1996), presenciamos graves desvios daquilo que deveria ser um “bom” governo local (Costa, 1997). Não nos referimos apenas à eventual corrupção, mas, principalmente, ao autoritarismo e ao alto grau de amadorismo de muitos prefeitos, concomitante com a quase auto-anulação das Câmaras Municipais. Em meados de 2001, por exemplo, a Prefeitura do município de São Lourenço do Sul obteve liminar na justiça para apreensão da edição quinzenal do jornal local que trazia reportagem sobre denúncia de improbidade administrativa feita pelo Ministério Público contra o prefeito (Zero Hora, 25 de julho de 2001). O “não roubarás” não constitui mais critério suficiente para avaliar uma gestão local, e será menos ainda no futuro.

A debilidade do governo local no pequeno município se manifesta na mais grave e visível deficiência das políticas públicas municipais: a falta de continuidade. Esta implica de sobremaneira em baixo desempenho de muitos dos governos locais de pequenos e médios municípios. Presenciamos a cada quatro anos uma política de terra arrasada, com a troca de prioridades, de instrumentos de gestão, de investimentos, inclusive quando o mesmo partido é reeleito. Parece que a cada quatro anos muitos governos locais recomeçam do zero, procurando imprimir sua própria marca ao município e buscando deliberadamente desfazer o que foi feito no governo anterior.

Neste contexto, nos movem várias indagações: Por que, apesar da existência e funcionamento de todos os mecanismos democráticos, o prefeito faz o que lhe apraz? Por que as políticas públicas municipais, em especial no interior, geralmente têm desempenho fraco? Por que não foi possível até agora obter maior continuidade nas ações locais? Procurando resposta, em suma, para a questão: Como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais para que estes cumpram as promessas da descentralização — maior eficácia, eficiência e equidade?

A descentralização no Brasil

A descentralização, em sua concepção mais ampla, constitui um processo de redistribuição de poder, e assim, de direitos, recursos e responsabilidades “do governo para a sociedade civil, da União para os Estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e Judiciário.” (Gomes e MacDowell, 2000: 8). Na descentralização administrativa, a responsabilidade pelo gasto é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia. O gasto passa a ser financiado:

a) por meio da transferência de recursos, a **descentralização dependente**; ou

b) mediante recursos próprios, a **descentralização autônoma**.

A descentralização dependente pode assumir duas formas: a descentralização dependente **tutelada**, que ocorre por meio de transferências negociadas e mantendo uma certa relação de dependência, ou a descentralização dependente **vinculada**, baseada em transferências automáticas vinculadas a critérios legalmente estabelecidos (Medici e Maciel, 1994).

A descentralização política se expressa em dois componentes principais: participação e transparência. A participação se refere primariamente à possibilidade do cidadão em escolher seus representantes e dizer a eles o que devem fazer. A transparência constitui o outro lado da moeda: a necessidade do governo local em explicar e justificar o que fez, e o que não fez (DTT, 2001).

O processo histórico

Em seu estudo sobre os resultados da descentralização na América Latina na última década, Llambi e Lindemann (2001) enfatizam que a descentralização constitui um processo histórico e não uma simples técnica administrativa de gestão pública. E por este motivo, a descentralização latino-americana apresenta resultados contraditórios, raramente alcançando os vários objetivos definidos pelos manuais de gestão pública.

As opiniões acerca da motivação para a descentralização na história brasileira são bastante diversas, e podemos identificar na literatura três linhas de argumentação:

1) uma reação à uma tradição histórica de centralismo e autoritarismo — Almeida e Carneiro (2000) e Bovo (2001) enunciam que o federalismo brasileiro tende a ser um sistema centralizado; Arretche (1996) afirma que a tendência ao centralismo foi fortalecida a partir do Governo Vargas, nos anos 30, com a centralização fiscal e a criação de burocracias federais tecnicamente preparadas e especializadas;

2) uma continuidade, pois na comparação internacional o Brasil tende a uma relativa descentralização — Souza (2001) afirma que a Federação

brasileira é mais descentralizada, por exemplo, que a Argentina, o México ou a França; e Fleischer (1996) argumenta que o município sempre foi a base política do país; e

3) a história brasileira é caracterizada por um processo contínuo de alternância entre centralização e descentralização — idéia defendida, por exemplo, por Souza (1998) e Aureliano (1996).

Arretche (1996) argumenta que frente ao reequilíbrio do jogo do poder brasileiro após a redemocratização e mantidas as regras atuais: presidencialismo com expressivo poder dos governadores e do Congresso, a descentralização brasileira é um processo praticamente irreversível. O que é confirmado entre outros por Farah (2001), quando a autora ressalta que a sociedade civil passou a fazer parte do *policy cycle*, institucionalizando-se a participação.

Mesmo com estas linhas de argumentação diferentes sobre o caráter do centralismo brasileiro, os estudos são bastante convergentes em apontar duas causas principais para a atual descentralização: a reação à ditadura militar e a crise fiscal do Estado (Affonso e Silva, 1994; Garcia, 1995).

“A motivação básica da descentralização fiscal foi de natureza eminentemente política. O processo não foi determinado por interesses precipuamente técnicos ou econômicos, não partiu de qualquer planejamento, muito menos persegue uma estratégia deliberada, com políticas bem definidas, buscando maior eficiência e eficácia nas ações governamentais. As mudanças constitucionais foram vinculadas à redemocratização do país e impostas ao governo central pelo Poder Legislativo nacional.” (Afonso, 1996: 33).

A crise do Estado desenvolvimentista e a construção de um novo pacto federativo ainda estariam em processo no âmbito da **crise do federalismo** (Affonso e Silva, 1994).

Segundo Arretche (1996), um ponto interessante na descentralização brasileira é que sua decisão e desenho se processa basicamente na esfera estatal. A sociedade civil dirige suas reivindicações genericamente ao poder público, e por isso se dirige em primeiro lugar à prefeitura por proximidade.

O Brasil se tornou mais **federal**, com o poder mais distribuído, difuso e fragmentado na esfera nacional. O Governo Federal agora precisa negociar com governos subnacionais as questões nacionais, fortalecendo a democracia. Fruto do processo de descentralização fiscal, os municípios dispõem hoje de cerca de 17% da receita fiscal disponível no país, o que equivale a 5,6% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, enquanto que em 1988 eles recebiam 10,8% da receita disponível (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES nº 28, 2001). Ao contrário da imagem negativa do Estado) que prevaleceu nas últimas duas décadas, nos anos 90, os grandes inovadores foram os governos locais, deixando de ser meros objetos do Governo Federal e se tornando sujeitos da mudança.

Analisando os gastos sociais de 42 cidades de porte médio em São Paulo, Bovo (2001) demonstra que frente à descentralização forçada dos encargos e o aumento das demandas sociais, as decisões e iniciativas das prefeituras foram influenciadas pela redução dos gastos federais na área social. O desequilíbrio entre a oferta e a demanda fez com que na média as despesas sociais (educação, cultura, saúde, saneamento, assistência social, habitação e urbanização) no período de 1984 a 1994 passassem de 61% a 78% da receita efetiva. O autor ressalta que se entre 1984 e 1994 a receita efetiva deste grupo de municípios aumentou R\$ 930 milhões devido à ampliação da arrecadação própria, mais de 92% do aumento da receita foi gasto na área social, sendo que o maior aumento se deu de 1984 a 1988, ou seja, ainda antes da nova Constituição. O Governo Montoro (de 1983 a 1986) teve um forte impacto na ampliação da descentralização em São Paulo (Montoro, 1990), e naquele período o *déficit* orçamentário deu um salto, revelando um desequilíbrio financeiro dos municípios.

Argumentos acerca da descentralização

Os diversos estudos consultados para o presente trabalho são unanimemente favoráveis à descentralização, ressaltando as suas várias vantagens, mas apontando alguns riscos conforme está sistematizado no Quadro 1. A pesquisa de Almeida e Carneiro (2000) demonstra que as elites políticas locais, à semelhança das elites federais, são hoje em dia ainda mais favoráveis à descentralização do que eram há 20 anos.

Quadro 1: Quadro de forças da descentralização no Brasil

<p>Democratização do país</p> <p>Participação popular</p> <p>Controle sobre os governantes</p> <p>+ Eficiência e eficácia das políticas públicas</p> <p>→</p> <p>Desenvolvimento sustentável</p> <p>Criação de novos espaços públicos</p> <p>Formação de novas lideranças</p> <p>Riscos da descentralização são menores</p> <p>Regulação da economia</p>	<p>Descentralização desorganizada gerando incertezas</p> <p>Falta de controle social</p> <p>Reação das elites locais e novas formas de cooptação</p> <p>Descontinuidade nas políticas públicas –</p> <p>←</p> <p>Incompetência dos Conselhos municipais</p> <p>Repasse de responsabilidade e não de <i>know how</i></p> <p>Recursos não são transferidos no montante exigido</p> <p>Setorialização das políticas</p> <p>Menor eficácia do Estado</p>
--	--

Fonte: síntese elaborada a partir da bibliografia consultada.

As diferenças entre os autores consultados estão mais na avaliação que fazem dos resultados — ou da falta deles — da descentralização, e qual aspecto enfatizam em seus estudos. Llambi e Lindemann (2001), bem como DLG (2001), enfatizam a importância da descentralização para a estabilidade política, e portanto para o desenvolvimento. Figueiredo (1997: 8) destaca a importância para o controle social:

“Governadores e presidente da República são inacessíveis aos cidadãos comuns. Do ponto de vista prático, não são muito diferentes do artista da televisão. Já o prefeito não. Ele é cobrado diariamente pelos municípios, os vereadores transmitem os problemas, muitas vezes a própria casa do prefeito fica cercada de gente. Nesse contexto, ou o prefeito faz ou fica com a fama de incompetente, já que a população está longe de saber exatamente qual a esfera de governo faz o quê.”

Limitantes no atual processo de descentralização

Com poucas exceções, a maioria dos setores sociais do Estado foi descentralizada, mas cada setor de uma forma diferente, não existindo um padrão único. Em um ponto, a literatura consultada é bastante convergente: a atual descentralização está se dando de forma aleatória, desorganizada, sem planejamento ou articulação entre as três esferas de governo, deste modo, prejudicando a capacidade operacional dos governos locais. Resende (2000), por exemplo, apresenta um estudo de caso acerca das limitações da descentralização de programas de combate à fome.

“Muitos estudos têm mostrado que a descentralização foi adotada sem uma compreensão mais profunda das questões envolvidas. A descentralização da educação e da saúde, por exemplo, foi feita sem se avaliar a capacidade administrativa e financeira dos municípios, que varia enormemente. A descentralização não ocorre em um vazio, mas, ao contrário, requer uma complexa engenharia político-institucional. Em muitos municípios, essas políticas apresentam resultados desanimadores.” (Souza, 2001: 19).

Neste contexto, destoa a análise do BNDES de que “contrastados indicadores físicos e financeiros da rede municipal, verifica-se que a taxa de expansão dos serviços prestados supera a do gasto estimado, o que (...) sugere que a municipalização do ensino e da saúde provocou melhoria da racionalização e eficiência do gasto público.” (BNDES, nº 23, 2001).

Já Aureliano (1996) afirma que o único setor com descentralização planejada é a saúde, sendo a descentralização no restante mero processo

reativo. Segundo a autora, não houve qualquer resultado palpável em termos de equidade, eficiência, participação e controle social na descentralização. Para Jacobi (2000: 52), as limitações são tantas que: “A descentralização não tem produzido uma mudança substancial no modelo vigente, tendo-se restringido mais a um processo administrativo sem real transferência de poder”. O que estaria ocorrendo é uma municipalização tutelada, em que o município é igualado à prefeitura. Gomes e MacDowell (2000) enfatizam o impacto negativo da descentralização fiscal por meio da criação de excessivo número de pequenos municípios, e a crescente transferência de impostos dos Estados e da União aos mesmos.

De acordo com a análise de Afonso (1996: 32):

“No Brasil desenvolve-se um dos processos de descentralização fiscal **mais peculiares** do mundo. (...) O país apresenta disparidades tão acentuadas como as da Índia; incorre em custos financeiros para manter a unidade nacional tão elevados como os do Canadá; suas relações intergovernamentais são tão complexas, desorganizadas e desarticuladas como as da Rússia — sem contar que as unidades federais ‘guerreiam’ entre si (através de incentivos fiscais) como as da antiga Iugoslávia.”

As políticas setoriais de habitação e saneamento são um exemplo de descentralização por *default*, em que os municípios vêm assumindo novas responsabilidades na medida em que o Governo Federal se recusa a atuar nestes setores. Por outro lado, constata-se uma intensificação de práticas clientelistas nos municípios. O desequilíbrio regional, que a Constituição de 1988 queria minimizar, aumentou nos anos 90 com o avanço da industrialização na região Sudeste. A Constituição de 1988 ampliou o papel do Estado na redução dos desequilíbrios internos, mas assim que começou a vigorar teve início a política do Governo Federal de diminuição do papel do Estado. Além disso, a estabilização da moeda em 1994 restaurou a tradição brasileira de presidentes fortes (Souza, 2001).

A descentralização avança com rapidez, talvez com uma rapidez excessiva, fortalecendo a democracia. Mas, por enquanto, as decisões ainda estão — paradoxalmente — centradas nas capitais. Mesmo que o processo de descentralização tenha se iniciado efetivamente antes da sua formalização em 1988, ele ainda se caracteriza por um alto grau de incerteza, dada a ausência de um marco referencial geral, de um planejamento mais detalhado ou mesmo de um acordo entre as esferas de governo quanto à sua extensão. Se faz necessário tornar a descentralização mais pausada, mais previsível, com clara atribuição de funções e de fontes de financiamento a cada esfera de governo. O aumento das responsabilidades aos governos locais deve ser concomitante à expansão

do repasse de recursos e de *know how*, estabelecendo-se claros padrões de qualidade para os serviços públicos. No momento, esta demanda ainda se encontra na contramão da tendência de recentralização pelo Governo Federal no âmbito dos ajustes macroeconômicos, e na drenagem fiscal em que estes implicam.

Origem e evolução do município brasileiro

O **município**, como unidade político-administrativa, surgiu na Península Ibérica com a criação em 206 a.C. da primeira colônia romana naquela região (Curchin, 1990). Anteriormente, existia uma grande diversidade de formas locais de governo na Península Ibérica: tribos celtas; pequenos principados, cidade e colônias gregas e cartaginesas. A República romana concedia às cidades conquistadas, ou às novas colônias, o privilégio de escolher seu próprio governo desde que reconhecessem a soberania do Senado romano. A autonomia municipal foi uma das principais características do Estado romano, pois a administração local autônoma, com eleições anuais regulares das lideranças políticas, foi o modelo encontrado por Roma para evitar o retorno da monarquia (Mackie, 1983).

O modelo seguido nas cidades das províncias, incluindo portanto a Lusitânia, era o da estrutura administrativa de Roma: um conselho gestor e um corpo de juízes (Galsterer, 1971). Inicialmente, a autonomia esteve restrita às cidades italianas, mas em 90 a.C. com a *Julia Lex de Civitate* este privilégio foi estendido às cidades das províncias, aprofundado pela concessão da cidadania romana em 45 a.C. por Júlio César que pretendia modernizar e uniformizar os governos locais (Smith, 1875).

A tradição de autogoverno local se manteve ao longo do tempo durante o reino dos Visigodos, iniciado no ano de 416, sofrendo algumas adaptações a partir das tradições árabes durante o Califado de Córdoba, iniciado no ano de 711. Com o estabelecimento do reino português, a partir de 1179, o direito das cidades em editarem suas próprias leis foi reconhecido pelo rei, que concedia cartas forais às Câmaras Municipais. Em 1446, a publicação das Ordenações Alfonsinas criou, entre outras medidas modernizadoras, uma legislação única para as Câmaras (Ferreia, 1980).

A estrutura administrativa portuguesa dos municípios se consolidou com o tempo e foi transferida ao Brasil com o início da colonização. O primeiro município brasileiro foi São Vicente, fundado em 1532, criando um dos primeiros governos locais autônomos da colonização das Américas. Apenas em 1537, seguiu-se a fundação de Olinda e em 1545, a cidade de Santos (Castro, 1999).

O município no Reino e no Império

O município tinha caráter estritamente urbano e feições jurídicas republicanas. Os **homens de bem** da cidade escolhiam o Conselho Municipal composto por nove vereadores, um secretário e um procurador para os assuntos administrativos, sendo que as Câmaras Municipais no Brasil dispunham de maior autonomia que as Câmaras Municipais portuguesas. “O rei encarnava uma rede de poderes militares, políticos e administrativos, disseminados por todo o Império. O poder local funcionava então como um contraponto da centralização monárquica, gozando de relativa autonomia.” (Souza, 1999: 144). Existia uma relação direta entre as Câmaras e o rei de Portugal, e as Câmaras das cidades mais ricas mantinham representantes diplomáticos na corte que solicitavam para as Câmaras brasileiras os mesmos privilégios da cidade do Porto, que gozava de maior autonomia que Lisboa.

Ferreira (1980) enfatiza que as Câmaras eram constituídas dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, e por isso eram conhecidas como **Repúblicas**. Segundo o autor, o termo correto seria **Repúblicas municipais da monarquia portuguesa no Brasil**.

A importância e o papel relevante das Câmaras de Salvador, Belém, São Luís do Maranhão, do Rio e de Vila Rica, na consolidação do reconhecimento de D. Pedro I e da independência de Portugal, são destacados por Souza (1999). Para D. Pedro I tornar-se Imperador, foi necessário estabelecer um novo contrato social entre si e as Câmaras Municipais, substituindo o contrato social anterior existente com o rei de Portugal. As Câmaras brasileiras consentiram ser regidas por um novo soberano, enfatizando em suas correspondências que a origem do poder residia no povo, e que este — por intermédio das Câmaras — o depositava em D. Pedro I. A nova Constituição do Império do Brasil, outorgada por D. Pedro I em 1823, teve que ser ratificada pelas Câmaras para entrar em vigor.

A nova modernização do governo local ocorreu quando o cargo de prefeito foi instituído pela primeira vez na província de São Paulo pela lei nº 18 de 11 de abril de 1835 (Meirelles, 1977). O prefeito era nomeado pelo presidente da província e a iniciativa obteve tanto sucesso na administração local que o Governo Imperial no Rio de Janeiro editou um decreto recomendando a inovação às demais províncias no mesmo ano.

No final do século XIX, entre outros por motivo do entusiasmo gerado com a divulgação da obra de Tocqueville, nasce a bandeira municipalista no Brasil (Melo, 1993). A questão da maior autonomia municipal e provincial era parte fundamental da crítica política dos liberais ao Imperador. Os municipalistas defendiam o *local self-government* por meio da descentralização administrativa e a ampliação da participação política pela

generalização das eleições, seguindo o modelo dos EUA, deste modo se contrapondo ao modelo monárquico, unitarista e centralizador de inspiração francesa adotado no Império brasileiro.

O município na República

Como muitas outras, a primeira Constituição Federal brasileira de 1891 foi baseada na Constituição dos EUA, datada de 1787, que não trata dos municípios (Jordan, 2001; Elliot e Ali, 1995), acabando por limitar o raio de ação do governo local na República.

Frente ao processo de urbanização e industrialização do país, acelerado pela decretação da República e a recém-criada Federação, houve uma fusão entre a idéia do municipalismo e o ruralismo. Cria-se em certa parcela da elite política nacional a noção ideológica de que o Brasil seria uma nação de vocação eminentemente agrária. E de que havia uma disjunção entre o país real, estruturado por clãs locais dispersos nos municípios de um imenso território, o **mundo rural**, e o país legal, idealizado, federalizado e governado a partir do Rio de Janeiro, o **país urbano**. Segundo esta visão, para governar o país era necessário um Estado forte e centralizado, desta forma fornecendo as bases ideológicas para a ditadura de Vargas nos anos 30. Vargas era um militar oriundo de uma tradição autoritária, mas ao mesmo tempo municipalista, no Rio Grande do Sul.

A criação de novos órgãos pelo Governo Vargas, essenciais à estratégia de modernização do país, foi fortemente influenciada pelo ideário municipalista. “Após a Revolução de 30 e particularmente durante o Estado Novo, o municipalismo foi elevado à condição de princípio programático das elites e de peça importante da estratégia de *nation-building* perseguida.” (Melo, 1993: 88). Em uma atitude paradoxal, intelectuais do regime propunham a reorganização do país em uma Federação de municípios, enquanto a Constituição de 1937 era profundamente centralizadora.

Durante a redemocratização de 1945, o municipalismo ressurgiu com força, vindo a ter forte espaço na discussão da Constituição de 1946, que amplia a ação do governo local, mas acaba consolidando a subordinação política do município aos governos estaduais. A este respeito comenta Silva (1952: 50) a lei mineira de organização municipal: “Com fundamento nestes dados, a conclusão só pode ser no sentido de que cabe aos Estados prover à organização de seus próprios municípios. E esta é a solução justa, porque, se aos Estados-membros compete criar os municípios, é de argumentar-se que o poder de criação implica necessariamente no de organização”.

Durante a campanha presidencial, o tema recebeu amplo destaque, sendo criada nesta época a Associação Brasileira de Municípios (ABM). Porém, o conceito de município era vago e ambíguo, permitindo incorporar

a um só tempo a ideologia rural da ditadura do Estado Novo e a crítica ao centralismo ocorrida no período. O problema do município era visto inclusive como um “problema tipicamente agrário” por alguns pensadores, e não como uma questão de autonomia política.

Nos anos 50, ocorre um intenso debate público e uma produção intelectual sobre o papel do município no país, em especial a partir da realização dos primeiros congressos nacionais dos municípios e a criação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) em 1952. No final deste período, o programa de cooperação técnica em administração pública, firmado com a USAID, dá origem, entre outras ações, à Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP) no Rio de Janeiro, envolvendo o treinamento de 646 técnicos brasileiros em administração pública dos quais 60 em administração municipal.

Segundo Melo (1993: 94), “o centralismo burocrático era atacado sobretudo por esvaziar áreas rurais. Nessa perspectiva, o conteúdo substantivo do municipalismo era a reversão do abandono das populações rurais. Tal abandono resultava da expansão desigual — porque restrita aos núcleos urbanos de maior porte — da esfera pública sobre o território”. Para os congressistas paulistas, contrários à realização de convênios e repasse de recursos entre o Governo Federal e os municípios, o municipalismo deveria ser equivalente à autonomia política e financeira, incluindo portanto arrecadação própria.

Ao longo das décadas de 50 e 60, foram sendo ampliados os serviços de organização e modernização das prefeituras, inclusive com a criação de um concurso anual dos cinco municípios de “maior progresso” no país. Com o decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1956, foi regulamentado pela União o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), estabelecendo também o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN). Foi inaugurada assim a cultura da eficiência em esfera municipal no país. A modernização da gestão pública com caráter urbano constituiu uma dimensão central da expansão da esfera pública e, portanto, da construção do moderno Estado brasileiro. Conforme ressalta Melo (1993: 96):

“o projeto de modernização da gestão municipal tinha como paradigma histórico a reforma municipal norte-americana da *Progressive Era* (1900-1914). O projeto de reforma de gestão nos EUA buscava isolar a burocracia dos governos locais da influência das *political machines*. Entre suas principais inovações estava a criação de um Executivo municipal técnico, o *city manager* — em lugar de um comitê de veradores. (...) buscando revolucionar a cultura política norte-americana do século XIX, dominada, como a brasileira, por forte clientelismo e patronagem.”

Essa influência, no entanto, ficou restrita nos EUA aos grandes centros urbanos. Carneiro (1931) cita o Relatório da *National Municipal League* dos EUA, datado de 1917: “O governo do município é a mais atrasada de todas as nossas unidades políticas, a mais negligenciada pelo público, a mais autoritária, a menos eficientemente organizada, a mais corrupta e incompetente, e, por motivos de complicações constitucionais, a mais difícil de reforma.”

As mudanças nos EUA começaram de forma localizada, mas se expandiram com o tempo, criando um novo paradigma na gestão local. A função do *city manager* contratado, e não eleito, para gerir o município foi criada em 1908 com o objetivo de combater a corrupção e a falta de preparo técnico das lideranças políticas. Os requisitos mínimos para a profissão de *city manager* passaram a ser um curso aprofundado de gestão pública e experiência prática mínima de três anos. A Câmara mantém o controle, mas o Executivo não-eleito é que dirige as ações do município. A eleição deixou de ser critério para escolha do prefeito (Jameson, 1965).

Enquanto a reforma nos EUA possibilitou a construção da capacidade do Estado prioritariamente nos níveis municipal e estadual, a reforma brasileira dos anos 50/60 se restringiu em larga escala ao nível federal. Uma pesquisa nacional realizada em 1965 pelo convênio Fundação Getúlio Vargas (FGV)/Fundação Ford sobre administração pública no Brasil não detectou nenhuma instância de formação para governos locais no país, somente cursos para gestores públicos das esferas federal e estadual (Machado, 1966). A principal diferença entre os dois casos está no contexto social. Enquanto nos EUA se tratava de construir uma burocracia profissionalizada com um sistema partidário e de democracia de massas já consolidados, no Brasil, assim como foi na Alemanha e na França, a emergência de uma burocracia profissionalizada precedera a emergência dos partidos. Porém, no caso brasileiro, a burocracia que se consolidou durante o Império, na segunda metade do século XIX, restringia-se ao poder central e foi largamente desarticulada com a criação da Federação.

O município na ditadura

Inicialmente, a descentralização fazia parte do programa dos militares no golpe de 1964 para possibilitar maior eficiência do setor público e combater a corrupção (Brasil, 1969; Sato, 1993). Pós-64 houve inclusive um aumento da transferência de recursos do Governo Federal para os municípios (Arretche, 1996) e o decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, deu forma à descentralização do Estado. A Emenda nº 1 à Constituição, feita em 1969, objetivava deixar os pleitos municipais menos federalizados (Fleischer, 1996). Segundo relato de 1969:

“As causas mais importantes do entravamento do serviço público são: centralização interna no Governo Federal; execução direta pelo Governo Federal; centralização dos poderes na União em detrimento dos governos locais; leis minuciosas; falta de continuidade administrativa; falta de bons governos. Bom governo, de formação democrática, capaz, honesto, eis a grande solução.” (Brasil, 1969).

Porém, a partir do golpe em 1968, a centralização do país alcança nos anos 70 um patamar sem precedentes. A formidável concentração de recursos fiscais em Brasília facilita uma seqüência de grandes escândalos de corrupção envolvendo valores cada vez maiores (Assis, 1984).

Mesmo durante a ditadura, não houve interrupção das eleições municipais e certos programas sociais eram descentralizados, possibilitando a continuidade no processo de formação de lideranças políticas: “a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades estas que explicam em parte a natureza do processo de descentralização” (Arretche, 1996: 52). A institucionalização do planejamento se disseminou nas administrações locais por meio das Leis Orgânicas dos municípios, que eram elaboradas pelos respectivos governos estaduais. “O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado foi uma exigência imposta pelos Governos Estaduais aos Municípios para a obtenção de auxílio financeiro e transferência de recursos.” (Saule Jr., 1997: 35).

O município na redemocratização

A longa transição para a democracia, iniciada no final dos anos 70, reverte a tendência e, na Assembléia Constituinte de 1986/87, a reação à ditadura e o desejo de maior controle sobre os governantes se faz sentir em toda sua força, criando o **federalismo municipal** (Gomes e MacDowell, 2000). A Constituição de 1988 é essencialmente descentralizadora, criando um **federalismo cooperativo** (Almeida e Carneiro, 2000), com ênfase não nos governos estaduais, mas nos governos locais. Caso único nos sistemas federais contemporâneos, o município foi transformado em ente federativo. Sua criação depende da vontade da população local e não mais de leis estaduais ou federais. O município ganhou autonomia política, administrativa, legislativa e financeira. A legislação criada nos anos 90, regulamentando a Constituição, consolidou a descentralização em praticamente todas as áreas, em especial, nas políticas sociais, com exceção da previdência.

A consolidação da descentralização é ressaltada por Figueiredo (1997): em 1984 os candidatos a prefeito nas capitais discutiram a Nova

República, em 1988 a Assembléia Constituinte dominou as eleições, em 1992 a campanha eleitoral foi marcada pela desilusão do eleitor com os políticos e o *impeachment* de Collor. Em 1996, ocorreu a primeira eleição para prefeitos, na qual os temas municipais prevaleceram e não foi possível federalizar a campanha. E, desde então, o tema central das campanhas vem sendo basicamente a eficiência da administração anterior.

Apesar de uma longa tradição e riqueza de experiências organizacionais, boa parcela da tradição histórica do autogoverno local é desconhecida no Brasil. Os estudos municipais são uma disciplina incipiente, desta forma limitando o aprendizado organizacional e a gestão de conhecimento por parte dos atores atualmente responsáveis pela condução dos governos locais. Ainda é frágil a consciência acerca do elevado grau de autonomia concedido às prefeituras, e mais ainda às Câmaras, a partir de 1988. Para maior aproveitamento do potencial de autonomia existente na legislação, as prefeituras, por meio das associações de prefeitos, as Câmaras, por meio da união de vereadores, e a sociedade civil organizada deverão ampliar suas ações de influência e controle nas esferas estadual e nacional na defesa de seus interesses.

Os municípios gaúchos

Com 10,2 milhões de habitantes, o Rio Grande do Sul compreende 6% da população brasileira, detendo 8% do PIB nacional. Muitos indicadores sociais do Rio Grande do Sul são superiores à média nacional. Enquanto em 1999 o PIB *per capita* nacional era de US\$ 3.320/ano, no Rio Grande do Sul era de US\$ 4.450/ano. No Rio Grande do Sul, a população tem em média nove anos de estudo e 71,8 anos de expectativa de vida. Nas áreas urbanas, 98% da população tem luz, 81% tem água tratada e 83% é atendida pela coleta de lixo (FEE, 1999).

Porém, como em nível nacional, também no Rio Grande do Sul as médias estatísticas mascaram as desigualdades sociais e graves desequilíbrios microregionais. No Rio Grande do Sul, os 20% mais pobres detêm apenas 2,7% da riqueza. E a tendência é de concentração, pois enquanto que em 1990 os 10% mais ricos detinham 15,3% da riqueza, em 2000 já eram 19,4%. Em 1999, um total de 1,1 milhão (11% do total) de gaúchos vivia em situação de miséria (< 1 salário mínimo/mês) e um total de cerca de 30% das famílias vivia abaixo da linha de pobreza (Zero Hora, 30 de agosto de 2001).

No que concerne aos governos locais, a tendência histórica sintetizada na Tabela 1 tem sido a continuada emancipação e a criação de municípios cada vez menores, em especial após 1985. Não são poucos os entusiastas deste processo de fragmentação: atualmente estão protocolados

na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul um total de 109 pedidos de realização de plebiscito para criação de novos municípios (Correio do Povo, 16 de julho de 2001; veja também Klering, 1998).

Tabela 1: Quadro resumo da criação de municípios no Rio Grande do Sul

Ano	Total / municípios	Ano	Total / municípios
1810	4	1930	80
1830	7	1950	92
1850	21	1970	152
1870	30	1980	232
1900	66	1990	333
1910	67	1995	467
1920	72	2000	497

Fonte: adaptado de FEE (1999).

A primeira Constituição gaúcha foi redigida no final de 1842 e aprovada em Alegrete em fevereiro de 1843 em plena Guerra dos Farrapos, caracterizando o Rio Grande do Sul como República independente (Flores, 1985). O capítulo VII, referente ao governo local, copiava a redação da lei de 1^o de outubro de 1828 de D. Pedro I, que regulamentava a Constituição do Império de 1823, prevendo que as Câmaras seriam “corporações meramente administrativas” com eleição direta e quatro sessões ao ano. Cada cidade ou vila seria administrada por um diretor nomeado pelo governo de Porto Alegre.

A modernização veio com a primeira Constituição como Estado membro da Federação. Aprovada em julho de 1891, o texto foi inspirado pelos ideais do positivismo e previa o autogoverno nos municípios. O presidente da província e principal redator desta Constituição, tendo lido estudos sobre os municípios norte-americanos — em muitos casos meros apêndices dos governos estaduais — pretendia que os municípios gaúchos tivessem maior autonomia. O conselho e o intendente municipal seriam eleitos diretamente para mandatos de quatro anos, e o artigo 64 previa: “Na sua primeira sessão, o conselho elaborará a lei orgânica municipal, que promulgada pelo intendente regerá o município. Nessa lei será (...) prescrito tudo o que for da competência do município”. (Estado do Rio Grande do Sul, 1963). A Constituição gaúcha de 1935 previa a criação de um órgão de assistência técnica às administrações municipais.

Enquanto os municípios brasileiros tiveram a obrigatoriedade — e o direito — de redação de uma Lei Orgânica própria definida, apenas na

Constituição de 1988, os municípios gaúchos dispunham desta possibilidade já desde 1891. O que causou acalorados debates entre municipalistas nos anos 50, motivando inclusive a defesa de uma “República Municipalista” (Oliveira, 1958). A Constituição brasileira dos militares em 1967 previa a competência dos governos estaduais para elaborar a Lei Orgânica dos Municípios, abrindo a exceção para o Rio Grande do Sul (Saule Jr., 1997). E nos anos 70, os governos estaduais atualizaram as leis de regulamentação dos municípios, exceto no Rio Grande do Sul (Brasil, 1976).

Além da tradição de autonomia municipal, uma das principais características do Rio Grande do Sul é que a grande maioria dos seus municípios tem caráter rural. Em sua reflexão sobre o meio rural, Abramovay (2000: 2) ressalta que “há um vício de raciocínio na maneira de se definir as áreas rurais no Brasil”. O rural é definido pelos órgãos públicos em grande parte como “resíduo”: as áreas rurais são aquelas fora dos limites da cidade no município. Desde que haja extensão de serviços públicos a um determinado aglomerado populacional, ele tende a ser classificado como urbano, e o rural tenderá a ser classificado pela carência.

No Rio Grande do Sul, o órgão encarregado da assistência aos municípios, extinto em 1995, tinha a denominação de **Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal (SURBAM)**, denotando já em seu nome as suas prioridades. Em seu manual *Administrando o Município*, datado de 1988, a SURBAM detalha as quatro responsabilidades da administração municipal:

- 1) ordenamento territorial (perímetro urbano);
- 2) serviços públicos (limpeza urbana, pavimentação, conservação de praças, cemitérios, iluminação de vias urbanas etc.);
- 3) preservação do Patrimônio Natural e Cultural (prédios, matas, festas, tradições etc.); e
- 4) higiene, segurança e ordem pública.

Um enfoque que iguala **municipal** ao **urbano**, e à **cidade**. Porém, “ruralidade é um conceito de natureza territorial, e não setorial. As cidades não são definidas pelas indústrias, nem o campo pela agricultura.” (Abramovay, 2000: 6; veja também Veiga, 2000).

O espaço rural, se entendido como áreas não-densamente povoadas, inclui o conceito de **idades rurais** que caracteriza a grande maioria dos municípios gaúchos. Sendo severo na classificação, pode-se caracterizar como municípios rurais aqueles com 1.000 a 20.000 habitantes. Adotando uma classificação mais detalhada, é possível incluir os municípios com 20.000 a 50.000 habitantes e mesmo alguns até 100.000 habitantes.

Dos 5.559 municípios brasileiros, 4.119 têm menos de 20.000 habitantes e 908 têm de 20.000 a 50.000 habitantes (IBGE, 2001), o que equivale a dizer que cerca de 90% dos municípios brasileiros — abrangendo cerca de 60 milhões de pessoas — têm caráter rural. Nestes municípios,

vivem 55% dos mais pobres (Garcia, 1995). Dos 467 municípios gaúchos, cerca de 400 podem ser considerados municípios rurais. Como 25% da população do Rio Grande do Sul vive em municípios com até 20.000 habitantes e 14% vive em municípios de 20.000 a 50.000 habitantes, pode-se estimar que cerca de um terço da população do Estado vive em municípios de caráter rural.

Nos debates e definições de políticas públicas, muitas vezes não são reconhecidas as especificidades, as limitações e os potenciais deste grande conjunto de municípios. Por exemplo, quanto ao fato de vários municípios no topo do *ranking* nacional de qualidade de vida serem municípios rurais (PNUD, 1998), implicando em que grande parte das políticas públicas voltadas aos municípios tenham caráter essencialmente “urbano”. Na bibliografia consultada, apenas Garcia (1995), Mendonza e Lira (1998) e Llambi e Lindemann (2001) ressaltam as características específicas de municípios de caráter rural.

“Municípios, de modo geral, têm sido pensados de forma unilateral por técnicos de visão essencialmente urbanística, sem vínculos, nem formação para articular o rural e a natureza ao processo de desenvolvimento. O resultado, quase que invariavelmente, é a subordinação absoluta do território à lógica predatória dos mercados. ‘Foi um erro grosseiro do urbanismo. Considerar o asfalto, o concreto e a indústria sinônimos do progresso e de redenção para o ‘atraso rural’ (...) Na verdade, a expressão planejamento urbano é imprópria. O correto é planejar o ambiente do homem como um todo’.” (Cerri, 2001).

Llambi e Lindemann (2001) enfatizam que de um modo geral os governos de pequenos municípios na América Latina enfrentam sérias limitações. As prefeituras dispõem de um reduzido quadro técnico, desconhecem grande parte dos procedimentos do Governo Federal, têm acesso restrito a recursos financeiros e possuem limitada capacidade para elaboração de projetos próprios. Os autores recomendam que o fortalecimento institucional do governo local deve ter prioridade nos processos de descentralização, contradizendo a prática brasileira em que as políticas do Governo Federal e dos governos estaduais se caracterizam pelo alto grau de desconfiança em relação aos governos locais. A tentativa de exercer um controle cada vez mais rigoroso sobre o município chega em certas políticas públicas brasileiras ao limite da inconstitucionalidade: “O nosso federalismo se encontra fortemente comprometido, assim como nossa democracia, por um governo federal altamente centralizador e autoritário, portanto, inconstitucional.” (Magalhães, 2000: 15).

Não basta esperar que os municípios de caráter rural, de modo simplista classificados como “regiões economicamente atrasadas” (Lagemann e

Bordin, 1993), algum dia comecem a experimentar um forte crescimento econômico e passem então a ser classificados como “urbanos”, se tornando então mais confiáveis e “modernos”. As políticas públicas voltadas para estes municípios precisam ser adequadas às suas especificidades. A descentralização é essencialmente a redistribuição de poder, e a bibliografia sobre descentralização aqui consultada tende a tratar os governos subnacionais de modo uniforme, resistindo a aceitar o fato de que as políticas descentralizadoras podem produzir resultados diferenciados entre os poucos e extensos núcleos urbanos das metrópoles e a grande maioria dos pequenos municípios de caráter rural.

Tendo em vista o seu contexto específico, no Rio Grande do Sul, torna-se urgente estancar o desmembramento de novos municípios e estimular a formação de consórcios intermunicipais para conferir viabilidade técnica e financeira ao grande número de políticas públicas que foram descentralizadas. Diante de uma rica história e tradição de autogoverno local, deve ser factível passar de uma cultura do “planejamento urbano” para uma cultura do “desenvolvimento municipal” no Estado, dissociando tanto o conceito de “município” do conceito de “prefeitura”, como dissociando a idéia de “município” da idéia de “cidade”. É necessário fortalecer a capacidade operacional dos governos locais, em especial na maioria dos municípios que são de caráter rural, por meio de ações de capacitação, formação e modernização da gestão. Este esforço deve ser acompanhado de inovações na ampliação de linhas de financiamento e tecnologias financeiras para investimentos públicos no município, extrapolando a fragmentação existente entre ministérios/secretarias estaduais da agricultura, e os ministérios/secretarias estaduais de políticas “urbanas”.

Resultados do levantamento

Entre junho e agosto de 2001, foram realizadas entrevistas com 26 pessoas, integrantes das elites locais, em 15 municípios do Rio Grande do Sul, além de duas entrevistas feitas em Porto Alegre, totalizando 28 entrevistas. Foram visitados municípios de caráter rural — no sentido lato — a maioria tendo sido escolhida ao acaso no entorno das universidades que, por meio de seus programas de extensão, apoiaram este levantamento: Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Universidade Regional Integrada (URI/Santiago) e Universidade de Ijuí (UNIJUI/Santa Rosa). Uma exceção foi feita no caso de Pelotas, município com cidade de porte médio mas que se caracteriza por dispor de uma área rural com mais de 20.000 habitantes. A Tabela 2 apresenta uma caracterização destes municípios.

Tabela 2: Municípios visitados para a realização de entrevistas

	Município	Área Km ²	Hab. urbano	Hab. rural	Hab. total	Classificação*
01	Harmonia	48	1.781	1.878	3.659	Micromunicípio
02	Barão	109	2.290	3.106	5.396	Município muito pequeno
03	Tucunduva	188	3.847	2.456	6.303	Município muito pequeno
04	Campina das Missões	218	2.274	4.736	7.010	Município muito pequeno
05	Tuparendi	303	5.110	4.433	9.543	Município muito pequeno
06	Vale do Sol	327	720	9.837	10.557	Município muito pequeno
07	Jaguari	694	6.624	5.865	12.489	Município muito pequeno
08	Vera Cruz	311	9.901	11.402	21.303	Município médio
09	Três Passos	272	18.142	6.512	24.654	Município médio
10	Rio Pardo	2.134	26.036	11.742	37.778	Município médio
11	Canguçu	3.841	17.685	33.742	51.427	Município médio
12	Santiago	3.255	45.043	7.051	52.094	Município médio
13	Santa Rosa	488	55.968	9.066	65.034	Município médio
14	Santa Cruz do Sul	799	93.650	13.851	107.501	Município grande
15	Pelotas	1.678	300.952	22.082	323.034	Município grande

Fonte: dados extraídos do Censo 2000 (IBGE)

(*) Segundo Gomes e MacDowell (2000)

Na maioria dos casos, as pessoas entrevistadas foram selecionadas a partir de sugestões de contatos nas universidades. A Tabela 3 resume as principais características das quatro mulheres e 24 homens entrevistados quanto ao grau de instrução e posição política.

Tabela 3: Caracterização dos entrevistados

Grau de escolaridade			Posição política declarada		
Primeiro grau incompleto	2	7,1%			
Segundo grau incompleto	1	3,5%	Direita	0	-
Segundo grau completo	6	21,4%	Centro	13	46,4%
Curso técnico	1	3,5%	Esquerda	15	53,5%
Terceiro grau	12	42,8%			
Mestrado	6	21,4%			
Total	28	100%	Total	28	100%

Quanto ao campo político, os entrevistados, mesmo quando filiados a partidos do campo ideológico da direita, não se declararam como sendo “de direita” e se posicionaram com sendo “de centro”, ao contrário dos adeptos do campo da esquerda que rapidamente se identificaram como tal. Quanto ao grau de instrução formal, foi possível obter uma amostra ampla, mas o peso do terceiro grau e mestrado (juntos 64,2%) no conjunto destaca o elevado grau de qualificação formal das elites locais. Vale a pena ser ressaltado que um dos prefeitos entrevistados concluiu recentemente um curso de **gerente de cidade**.

A caracterização funcional dos entrevistados é relativamente complexa, pois uma pessoa que, por exemplo, hoje é um vereador, também é líder comunitário e membro de algum dos Conselhos Municipais, possivelmente em breve assumirá uma secretaria municipal, além de talvez já ter sido prefeito um dia. Dado o número reduzido de habitantes na maioria destes municípios, a elite local é composta por pessoas que frequentemente se revezam nas funções públicas ao longo do tempo. Considerando esta ressalva, a Tabela 4 procura sintetizar as principais funções exercidas no momento da entrevista.

Tabela 4: Atual função pública exercida pelos entrevistados

Função principal		
Vereador	5	17,8%
Secretário municipal	4	14,2%
Prefeito	3	10,7%
Extensionista agrícola (EMATER, ONG)	3	10,7%
Agente de extensão universitária	3	10,7%
Presidente de cooperativa de agricultores familiares	2	7,1%
Consultor (autônomo, SEBRAE)	2	7,1%
Presidente de associação comunitária	2	7,1%
Técnico do governo estadual	2	7,1%
Vice-prefeito	1	3,5%
Presidente de sindicato de trabalhadores rurais	1	3,5%
Total	28	100%

Neste levantamento, o Poder Executivo municipal está representado por oito entrevistados (28,5%), o Legislativo por cinco entrevistados (17,8%), os representantes de classe e organizações da sociedade civil por seis entrevistados (21,4%), e os técnicos e consultores de organizações diversas por nove entrevistados (32,1%).

A entrevista foi composta por 29 perguntas abertas, que possibilitaram múltiplas respostas abarcando quatro blocos temáticos: a) Descentralização; b) Prefeitura; c) Câmara; e d) Conselhos municipais.

1) A Descentralização

Quanto ao primeiro tema, a **descentralização**, foram efetuadas sete perguntas, apresentadas a seguir de forma sintética.

1.1) Você acha que hoje o governo municipal decide mais que há 12 anos? Quais os exemplos de seu município você daria para ilustrar sua resposta? (apenas citações > 1).

21 (75%) Sim, por exemplo:		7 (25%) Não, ou pouco, pois:	
Municipalização da saúde	9	Aumentou controle sobre executivo	4
Maior profissionalismo na gestão local	8	Não foram dados recursos suficientes	3
Descentralização da educação	4		
Maior apoio à agricultura familiar	4		
Maior controle pelo cidadão	3		
Aumento dos recursos disponíveis	2		

Contrariando o amplo discurso sobre descentralização na literatura, identifica-se uma maioria, mas não um consenso, sobre o aumento do poder de decisão pelo governo local. Enquanto 75% dos entrevistados identificam hoje uma maior autonomia municipal, citando em primeiro lugar a municipalização da saúde como indicador para tal fato, 25% dos entrevistados não vêem maior autonomia no município, dado: a) o aumento dos controles, tanto pela legislação como pela população por meio dos Conselhos, e b) pela limitação dos recursos repassados. Todos os entrevistados que responderam “não” ou “pouco” pertencem ao campo político da esquerda.

1.2) Independente da legislação prever a descentralização, você é favorável à descentralização? Quais os benefícios? Quais os riscos? (apenas citações >1). As respostas foram unânimes no “sim”.

Benefícios da descentralização		Riscos da descentralização	
Maior conhecimento da realidade local	11	Repasse dos recursos é insuficiente	13
Maior fiscalização e controle dos recursos	9	Limitações da capacidade técnica local	11
Maior proximidade entre cidadão e governo	9	Não há riscos	5
Facilita a administração	8	Prefeiturização das políticas públicas	4
Adequação e melhoria das políticas públicas	4	Riscos são menores que na centralização	3

Constata-se uma posição amplamente favorável à ampliação da autonomia local, motivada principalmente pelo potencial de adequação das políticas públicas às condições específicas do município e a possibilidade de uma maior interação entre o setor público e a população, o que facilita o controle. Apesar das opiniões “não há riscos” ou “riscos são menores que na centralização” serem freqüentes, os principais fatores limitantes à autonomia do governo são identificados nas restrições impostas ao repasse de recursos financeiros e à fragilidade na capacidade operacional do governo local.

1.3) A participação das pessoas aumentou nos últimos anos em seu município? Por quê? (apenas citações > 4).

As respostas foram quase unânimes no “sim”, com uma exceção, havendo entre os entrevistados divergências quanto ao ritmo deste aumento,

pois para vários entrevistados, que se posicionaram no campo político da esquerda, a ampliação da participação é mais lenta do que deveria ser.

Razões citadas para o aumento da participação popular	
Ampliação do número de Conselhos municipais e credibilidade de suas ações	14
Ampliação da consciência crítica; maior cidadania; desejo de controlar a corrupção	10
Implantação do orçamento participativo estadual	6
Ampliação da cobertura da mídia sobre desvio de recursos públicos	5

Constata-se um consenso de que houve uma sensível ampliação da mobilização e participação popular nos municípios da amostra. Como causas para este aumento da participação foram identificados dois eixos: por um lado, a criação de novos espaços públicos não estatais, os Conselhos e o orçamento participativo (20 citações), por outro, a mobilização social motivada principalmente pelo desejo de maior controle sobre a coisa pública (15 citações). Segundo um entrevistado, crítico à proliferação indiscriminada dos Conselhos, “a participação vem aumentando mesmo contra a vontade do cidadão”.

2) A Prefeitura

Referente ao segundo tema, o **Executivo municipal**, foram feitas nove perguntas abertas, possibilitando múltiplas respostas, procurando identificar o modelo de prefeitura que o entrevistado defende e sua opinião sobre o desempenho atual.

2.1) Quais são os três principais problemas de seu município? Qual a capacidade de intervenção da prefeitura para lidar com eles? (apenas citações > 4).

Ranking	Problemas	Citações
1	Poucas opções de renda no meio rural; produção agrícola tem pouco valor; êxodo dos jovens do meio rural; perda do investimento público feito nos jovens.	18
2	Poucas opções de renda na sede do município; desemprego; famílias vivem em miséria no entorno da área urbana.	16
3	Poluição do meio ambiente, da água em especial; gestão inadequada do lixo; desgaste dos solos no município; contaminação com agrotóxicos.	8

(continua)

(continuação)

4	a) Ausência de saneamento; rede coletora limitada. b) Ocupação desordenada; plano diretor não é cumprido; falta planejamento urbano. c) Atendimento de saúde pública insuficiente.	7
5	a) Educação pública de baixa qualidade; inadequação do currículo para o meio rural. b) Alto custo de implantação limita infra-estrutura no meio rural, em especial estradas, telefone e energia.	6
6	Qualificação limitada dos políticos; baixo profissionalismo dos gestores públicos; autoritarismo.	5

Apesar da diversidade das experiências dos entrevistados, há uma convergência quanto às prioridades. As duas primeiras prioridades são relativas às limitações para melhoria da renda familiar, fato que está na raiz de uma série de outros problemas. Em terceiro lugar, está a percepção acerca do desgaste dos recursos naturais no município como um todo. Em quarto lugar, estão empatadas três prioridades referentes prioritariamente ao que é conhecido como “gestão urbana”: saneamento, ocupação desordenada do solo e serviços de saúde. Em quinto lugar, estão empatadas a percepção sobre as deficiências na educação pública, em especial no meio rural, e a limitação econômica à universalização dos serviços públicos no meio rural. Em sexto lugar, a constatação de que a gestão local necessita de novos modelos e novos instrumentos.

Contrariando o nítido perfil de avaliação da capacidade do Executivo municipal, obtido em cidades de médio porte por Almeida e Carneiro (2000), nos municípios do meio rural, não foi constatado um consenso sobre qual a capacidade de intervenção da prefeitura. As respostas foram difusas e além disso identificadas com um governo específico: o atual ou o anterior. Não se verifica uma opinião formada sobre a capacidade da prefeitura que abstraia da administração atual ou da anterior.

A pergunta sobre o papel da prefeitura no município recebeu tantas respostas quantos os entrevistados, indicando que não existe um modelo consensuado sobre este aspecto. A solicitação de indicação de uma prefeitura que mereceria uma nota elevada praticamente não recebeu resposta, confirmando esta constatação. A Prefeitura de Porto Alegre foi citada seis vezes, com a justificativa de que esta tem planejamento e continuidade em suas ações. A solicitação de indicação de uma prefeitura conhecida por ser “ruim” também praticamente não teve resposta, mediante a justificativa de que o desempenho da prefeitura depende do prefeito em questão.

Como o período das entrevistas cobre o início de uma nova gestão municipal (administração 2001-2004), foi solicitado aos entrevistados que não participaram da gestão anterior a atribuição de uma nota à gestão

dos últimos quatro anos. Não foi constatado um padrão nas respostas, indicando a ausência de parâmetros claros de avaliação da gestão municipal.

2.2) Nos próximos anos, o que deveria ser feito para melhorar o desempenho da prefeitura? (apenas citações > 4).

<i>Ranking</i>	Sugestões	Citações
1	Qualificar o trabalho dos servidores; capacitação e reciclagem funcional; seleção e contratação por concurso.	17
2	Adotar gestão profissionalizada; melhorar desempenho; redução do autoritarismo do prefeito.	15
3	Introduzir visão e gestão de longo prazo; utilizar planejamento e garantir continuidade.	8

A coleta de sugestões não resultou tão ampla e focada como a análise dos principais problemas do município (tópico 2.1), mas houve uma nítida concentração das respostas na profissionalização da gestão municipal, redução das arbitrariedades partidárias e a falta e continuidade nas políticas públicas.

2.3) Você conhece algum consórcio do qual o município participa? Qual?

Com relação ao consórcio, que potencialmente será cada vez mais um dos principais instrumentos de ampliação da capacidade operacional das prefeituras dos pequenos municípios, cerca de dois terços dos entrevistados souberam citar um, ou mais de um consórcio:

- consórcio de atendimento público de saúde por especialistas não cobertos pelo Sistema Único de Saúde (SUS);
- consórcio de máquinas para manutenção de estradas e obras no meio rural;
- consórcio para implantação de um programa regional de fruticultura;
- consórcio para manutenção de uma central regional de comercialização agrícola;
- consórcio para reciclagem de lixo; e
- consórcio de promoção do turismo regional.

Este quadro confirma os resultados do IBGE (2001), e de Brose (2000), acerca da expansão de consórcios intermunicipais, indica que o consórcio já constitui um instrumento razoavelmente conhecido e que sua utilização, tendencialmente mais freqüente, não deverá sofrer resistência por parte das elites locais.

3) A Câmara

Quanto ao terceiro tema, O Legislativo Municipal, foram feitas seis perguntas abertas, possibilitando múltiplas respostas, procurando identificar

se existe um padrão claro sobre a função da Câmara Municipal na sociedade local e qual a avaliação que o entrevistado faz sobre a Câmara em seu município.

3.1) Na sua opinião, qual o papel da Câmara? Que nota você atribui a ela? Por quê?

De forma unânime, sem distinção de campo político, os entrevistados dividiram a sua resposta em duas partes. Primeiro citaram o papel da Câmara conforme previsto na legislação: legislar; fiscalizar o Executivo municipal; proporcionar o equilíbrio dos poderes e constituir-se no espaço de debate da sociedade local, a “casa do povo”. Logo em seguida, porém, os entrevistados descreveram com indignação, mesmo aqueles que são vereadores, o papel da Câmara na prática: assistencialismo; auto-promoção dos vereadores; votação sem critérios técnicos, em especial o orçamento; submissão às orientações recebidas do prefeito; uso da tribuna para solicitar pequenas obras e consertos de ruas; oposição — quando existente — ao Executivo por razões ideológicas e não mediante debate de conteúdo; sessões enfadonhas e recheadas de fatos pitorescos/conflitos pessoais; vereador recebe em média R\$ 2.000,00 por mês para frequentar de uma a quatro sessões ordinárias noturnas por mês.

Dentre os 25 entrevistados que detalharam suas respostas sobre a Câmara, apenas dois souberam citar uma Câmara Municipal que, segundo eles, trabalha de forma adequada, explicando a citação pelo fato daquela Câmara “trabalhar em harmonia com a prefeitura”. Dois entrevistados citaram a Câmara de Porto Alegre, “onde o Executivo não tem maioria, mas mesmo assim a cidade funciona, e o debate é mais técnico”.

Como exemplos de Câmara que não funcionam adequadamente foram citadas as mais diversas, muitas vezes a Câmara do próprio município. As razões citadas para tanto: submissão ao Executivo; assistencialismo generalizado; compra de votos e intrigas pessoais.

3.2) Nos próximos anos, o que deve ser feito para aperfeiçoar o desempenho da Câmara? (apenas citações >4).

<i>Ranking</i>	Sugestões	Citações
1	Reduzir subsídios e o número de viagens dos vereadores; vereador não deve ser profissão, mas trabalho comunitário.	18
2	Capacitar vereadores, de preferência ainda quando candidatos.	11
3	Fechar a Câmara e transferir suas funções para os conselhos municipais, com conselheiros não remunerados.	10
4	Capacitar os assessores dos vereadores.	8

(continua)

(continuação)

5	Os vereadores devem ouvir mais o povo, e os eleitores devem estar presentes nas sessões da câmara.	7
6	A população deve votar de forma mais consciente; o voto não deve ser uma troca de favores ou comprado.	6
7	A Câmara deve ter uma postura pró-ativa; pensar o município como um todo; desenvolver uma visão de futuro e estratégias de desenvolvimento.	5

Identificou-se uma ampla insatisfação com o desempenho da Câmara de tal ordem, que 36% dos entrevistados propõem o fechamento da mesma. Mesmo que teoricamente as funções do Legislativo sejam conhecidas pela elite local, 36% dos entrevistados acreditam que os Conselhos municipais poderiam assumir a função prevista para os vereadores.

A Câmara Municipal, mesmo do ponto de vista dos vereadores entrevistados, é percebida como essencialmente corrupta, manipulada pelo Executivo e presa a interesses pessoais. A compra de votos parece ser rotineira e representa um investimento a ser recuperado futuramente por meio dos subsídios, de diárias e da troca de favores diversos.

As proposições de melhoria podem ser agrupadas em dois eixos:

- a) transformar a função legislativa em um trabalho comunitário — a exemplo dos conselheiros — qualificando as pessoas para esta função; e
- b) ampliar a interação e o controle da sociedade civil com o Legislativo municipal.

4) Os Conselhos

Sobre o quarto tema abrangido pela entrevista, **os Conselhos municipais**, foram feitas sete perguntas similares às feitas sobre a Câmara, procurando identificar a existência de uma opinião formada sobre esta inovação recente do governo local.

4.1) Na sua opinião, qual o papel do Conselho municipal?

Todos os entrevistados responderam de forma bastante similar, utilizando conceitos como: encaminhar as demandas de baixo para cima; fiscalizar o Executivo; defender segmentos da sociedade muitas vezes esquecidos; garantir políticas públicas melhores; possibilitar a participação da sociedade e focalizar as políticas públicas.

Constata-se uma percepção quase unanimemente positiva, inclusive pelos representantes da prefeitura, quanto aos Conselhos. Seu papel complementar ao Executivo municipal é visto no sentido de permitir a inserção da opinião e dos interesses de determinados segmentos sociais no *policy cycle*, desta forma contribuindo para o aperfeiçoamento das

políticas públicas. Não se confirmou o quadro apresentado para Santa Catarina por Comassetto (2000), onde o levantamento identificou uma visão essencialmente negativa sobre os Conselhos. Aparentemente os Conselhos têm cumprido o importante papel de escola de democracia e de consolidação de novos espaços públicos.

4.2) Quais os Conselhos existentes em seu município? Como eles funcionam?

Conselhos municipais identificados (todas citações)	
01 Conselho da mulher	11 Conselho do meio-ambiente
02 Conselho da Criança e do Adolescente	12 Comissão municipal do emprego
03 Conselho do idoso	13 Conselho da merenda escolar
04 Conselho da agropecuária	14 Conselho de trânsito
05 Conselho da saúde	15 Conselho de assistência social
06 Conselho da segurança	16 Conselho de turismo
07 Conselho da educação	17 Conselho tutelar
08 Conselho da cultura	18 Conselho do esporte
09 Conselho das etnias	19 Conselho da habitação
10 Conselhos distritais	20 Conselho do desenvolvimento

Os Conselhos identificados como “bons” pelos entrevistados foram caracterizados como: têm história; são atuantes; há reuniões regulares e ativas; existe um debate técnico; integrantes representam diferentes organizações; e há participação ativa dos conselheiros.

Os Conselhos identificados como “ruins” foram adjetivados como: quase não há conselheiros jovens; presidente do Conselho é centralizador; baixa representatividade; comandado pela prefeitura; não há renovação; e há cooptação pelo prefeito.

Foram identificados 20 Conselhos setoriais diferentes que funcionam nos 15 municípios visitados. Enquanto o levantamento do IBGE (2001) identifica uma média de 4,9 Conselhos por município, foram identificados para os municípios de caráter rural visitados uma média de oito Conselhos por município. Se por um lado este resultado indica uma considerável ampliação da participação popular ocorrida na última década, por outro lado o fraco desempenho de boa parte dos Conselhos indica as limitações. Os Conselhos não surgiram a partir de uma mobilização da sociedade local, mas foram criados por exigência de políticas estaduais e federais e recriam no município a fragmentação existente nas outras esferas do Estado.

Os principais problemas apontados pelos entrevistados se referem ao fraco desempenho de muitos Conselhos que “só existem no papel”, o fato de que um reduzido grupo de lideranças comunitárias acaba por participar de vários Conselhos ao mesmo tempo, dado que os conselheiros enfrentam um custo alto em termos de tempo e deslocamentos, que não

são ressarcidos, limitando o número de pessoas que se dispõe a ocupar as vagas. Sem falar na freqüente manipulação pelo Executivo e a falta de informação e capacitação dos conselheiros.

Apesar do otimismo com relação aos Conselhos, já se notam os primeiros sinais de desgaste. Vários entrevistados frisaram a proliferação excessiva de Conselhos municipais. Em um município, foi relatado que o recém-criado Programa Federal de Bolsa-Escola queria criar um Conselho específico, mas encontrou resistência por parte das lideranças locais. Os técnicos do programa acabaram por aceitar que a responsabilidade fosse delegada ao Conselho Municipal de Educação.

4.3) Nos próximos anos, o que deve ser feito para aperfeiçoar o desempenho dos Conselhos? (citações >4).

<i>Ranking</i>	Sugestões	Citações
1	Escolha dos conselheiros sem critérios partidários; maior representatividade na composição; evitar troca dos conselheiros a cada troca do prefeito.	14
2	Capacitar os conselheiros para exercerem o seu papel de forma ativa.	12
3	Caráter deliberativo ao Conselho; ter papel formulador de políticas públicas.	10
4	Tornar os Conselhos independentes da prefeitura.	7
5	Integrar Conselhos que tratam do mesmo setor; criar conselhos microregionais para determinados temas.	6
6	Conceder ajuda de custo aos conselheiros; garantir assessoria técnica independente aos conselheiros.	5

Com exceção da proposta citada em quinto lugar, todas as propostas possuem um elemento em comum: o desejo de maior autonomia dos Conselhos em relação ao Executivo municipal. A proposta citada em quarto lugar prevê inclusive a completa separação dos Conselhos da prefeitura. Se por um lado este quadro indica as limitações que os conselheiros enfrentam para cumprirem com seu papel e a resistência demonstrada pelas prefeituras em delegar a alocação dos recursos, por outro lado este quadro confirma a postura positiva em relação aos Conselhos. Mesmo que revele uma lacuna no conhecimento acerca do caráter jurídico dos Conselhos municipais.

Por definição, os Conselhos municipais são instâncias auxiliares ao Executivo, por este criados mediante decreto ou projeto de lei. O fato de vários prefeitos cometerem o erro de trocar conselheiros quando assumem seu mandato não autoriza a busca pela solução simples da autonomia dos Conselhos. Se os Conselhos devem ser autônomos, como proposto majoritariamente pelos entrevistados do campo político da esquerda, então eles deixam de ser Conselhos municipais para se tornarem **Conselhos populares**, criados pela vontade de seus integrantes e não por ato do

executivo. “Conselhos populares, por serem dotados de autonomia não são subordinados à Administração Municipal como os Conselhos Municipais.” (Saule Jr., 1997: 268). Porém, os Conselhos populares não podem ter caráter deliberativo, não podem decidir sobre recursos públicos e se assemelham mais ao Legislativo do que ao Executivo.

Proposições

“O sentimento de moralidade que contagiou o Senado não é resultante de uma mudança no seu próprio interior. Vem de fora para dentro. O que mudou foi o cidadão.”

Geraldo Althoff, presidente do Senado, em 9 de agosto de 2001, sobre o caso do senador Jader Barbalho.

Iniciamos este trabalho com a indagação: Como aperfeiçoar os governos locais de pequenos municípios gaúchos para que estes cumpram as promessas da descentralização — maior eficácia, eficiência e equidade? Procuramos por causas e limitantes do desempenho do governo local:

- a) no atual processo de descentralização em curso no país;
- b) na evolução histórica do município brasileiro; e
- c) nas especificidades dos municípios gaúchos.

Uma pesquisa de campo limitada a 15 municípios nos forneceu elementos para um diagnóstico dos principais problemas enfrentados pelo governo local — entendido governo local como o tripé formado por Prefeitura, Câmara e Conselhos — em municípios rurais. E buscamos ao longo desta análise por proposições para uma intervenção organizada, de impacto sustentável e abrangente.

De acordo com um estudo transversal em seis países, realizado por Hildebrand e Grindle (1997), o aumento da capacidade de boa governança não advém simplesmente da realização de um curso para servidores públicos ou da compra de um computador para a repartição, o enfoque tradicional de fortalecimento institucional. As duas autoras apresentam um marco referencial sistêmico com o propósito de aumento da capacidade de desempenho do setor público que vá além da realização de cursos e que será utilizado a seguir para a sistematização das proposições.

A partir do enfoque sistêmico, o objetivo maior para o fortalecimento dos governos locais deve consistir no estabelecimento de uma cultura e prática cotidiana marcadas pela flexibilidade; capacidade de identificação e solução de novos problemas; trabalho em equipe; participação popular; ética e profissionalismo na gestão **em todo o município**, e não apenas na prefeitura. Extrapolando o minimalismo da manutenção de mecanismos democráticos formalizados e alterando o tecido cultural e político no qual

o município está inserido. Pois, segundo Arretche (1996: 48), “não é suficiente que se reforme apenas a escala ou o âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos”.

O referencial proposto por Hildebrand e Grindle é composto por cinco dimensões:

- o ambiente de ação — definido como o meio econômico, político e social no qual o governo está imerso; intervenções no ambiente de ação produzem resultados apenas a longo prazo, pois buscam alterar condicionantes estruturais da economia, da política e da sociedade;

- o contexto institucional — composto pelas normas e regras estabelecidas para o setor público, o orçamento disponível, as responsabilidades do governo, as políticas públicas concorrentes e a estrutura do Estado;

- a rede de trabalho — composta pelo conjunto de organizações envolvidas em uma mesma área de atuação; cada rede pode ser composta por diferentes tipos de organizações;

- a organização — definida pelas suas estruturas internas, processos, recursos e gestão, que condicionam os objetivos, missão e cultura organizacional; e

- os recursos humanos da organização — a forma como os servidores públicos são formados, contratados, remunerados e mantidos em sua carreira tem um impacto profundo na capacidade de desempenho do setor público.

Estas cinco dimensões estão integradas e se influenciam mutuamente, condicionando a capacidade de desempenho do governo (para um enfoque mais amplo veja, por exemplo, Azfar, Kähkönen e Meagher, 2001).

A estratégia aqui proposta se compõe de dois eixos principais: a profissionalização do governo local, visando o aumento de sua capacidade operacional, e a ampliação do aumento da capacidade de controle por parte da sociedade local. Não se pretende que esta seja uma proposta isenta de conflito, mas o federalismo constitui um arranjo institucional desenhado para acomodar o conflito e viabilizar soluções diversificadas para o mesmo.

A dimensão dos recursos humanos

Freqüentemente, os servidores de governos locais reclamam que seu trabalho não é relevante, que suas habilidades são subutilizadas e que a qualidade de seu desempenho não tem influência em sua carreira. Segundo o levantamento do IBGE (2001), 50% dos municípios têm no máximo 300

funcionários, e 70% têm no máximo 500 funcionários. Estamos tratando, portanto, de um universo bem delimitado.

Persiste ainda em nossa sociedade a idéia de que ocupar estes cargos no governo local não exige qualquer tipo de qualificação específica. Citando um *slogan* de venda de eletrodoméstico: “não requer prática nem habilidade, toda criança é capaz”, esta idéia está presente em todos os campos políticos, e assim que um partido assume uma prefeitura, assiste-se a uma troca generalizada dos ocupantes dos cargos não-concursados. Funcionários concursados que são identificados como pertencentes à oposição são transferidos e relegados ao ostracismo em postos de trabalho afastados.

Este procedimento é danoso em vários aspectos: impede-se o aprendizado organizacional; não há gestão do conhecimento; a continuidade das políticas públicas torna-se praticamente impossível e grande parte dos quatro anos de uma gestão é gasta para “aprender o serviço” em experimentos sem acompanhamento e sem consistência. O alto grau de amadorismo e a falta de continuidade na gestão pública já eram registrados como problemas estruturais pela *US Operations Mission to Brazil* nos anos 50 (Friedmann, 1960).

A nova Lei de Responsabilidade Fiscal vem reforçar uma luta iniciada nos anos 30: o ingresso no serviço público apenas mediante concurso. Mas este é apenas o primeiro passo. Além da contratação por mérito e não por filiação partidária, é necessário introduzir nas prefeituras a **gestão estratégica de recursos humanos**. A partir da definição de uma visão, são definidos objetivos estratégicos, que permitem a definição de objetivos para as unidades organizacionais e a definição de objetivos para cada servidor, registrados em uma descrição de função individual. Esta sistemática — que deve funcionar independentemente do partido que estiver governando no momento — constitui a base para avaliações de desempenho em intervalos regulares, para o planejamento de capacitação e reciclagem periódicos, bem como o enquadramento no plano de cargos e salários.

Contudo, é necessária também uma etapa anterior: a **formação de recursos humanos**. A complexidade atual, e futura, do governo local não permite mais a gestão pública baseada nas tradições ou em reportagens da televisão. Os servidores das prefeituras, os assessores dos vereadores, os conselheiros municipais, os conselheiros do orçamento participativo — para citar os principais grupos envolvidos com esta situação — não dispõem no Rio Grande do Sul de uma instância que lhes ofereçam capacitação, formação e reciclagem de modo sistemático. Cada um “vai se virando como pode” ao assumir sua função. Tanto que no atual programa de capacitação das prefeituras gaúchas em gestão ambiental, a Secretaria Estadual do Meio Ambiente se viu obrigada a trazer consultores do IBAMA do Rio de Janeiro para ministrar os cursos. Torna-se urgente disponibilizar no Rio Grande do Sul uma oferta continuada e regular de formação

especializada para atuação na gestão pública local, por meio de cursos modulados, complementados pela produção de publicações, disponibilização de informações na *Internet* e acompanhamento pós-curso mediante o conceito de aprendizado continuado.

A dimensão da organização

A gestão no governo local precisa ser profissionalizada. O primeiro passo consiste no **estabelecimento de uma qualificação** para prefeitos, secretários municipais, conselheiros e vereadores que estabeleça um patamar mínimo de qualidade e informação nos processos de decisão. O prefeito tem que deixar de se preocupar com o parafuso da retroescavadeira e passar a analisar os cenários possíveis do futuro do município, iniciando hoje as ações necessárias para concretizar este futuro almejado no amanhã.

A partir deste novo patamar de ação, deve ser estabelecida uma **assessoria técnica continuada** à prefeitura para a sistematização de procedimentos, estabelecimento de parâmetros de avaliação de desempenho e definição de planos estratégicos de forma participativa, envolvendo a comunidade. Com esta base, é possível proceder a uma “certificação de qualidade” da prefeitura que envolva as dimensões da participação e da transparência, sob responsabilidade de auditoria regular, por exemplo, do Tribunal de Contas. No Estado de São Paulo, uma ação deste tipo foi iniciada pela Assembléia Legislativa (SEADE, 2001).

Tendo sido estabelecido um patamar mínimo de organização e qualidade na prefeitura, o próximo passo deve consistir na **ampliação da arrecadação própria**, tendo em vista que a excessiva dependência das pequenas prefeituras das transferências pelos governos estaduais e federal não só restringe a possibilidade de ação efetiva como limita a autonomia municipal. Sendo o município um ente federativo, não cabe mais a peregrinação dos prefeitos pelas capitais à busca de recursos ou a submissão a um deputado apenas para se obter acesso aos programas especiais do Governo Federal.

O aumento da arrecadação própria da prefeitura sofre severas limitações pela estrutura fiscal brasileira, e freqüentemente se resume ao ISS e IPTU. Propõe-se ampliar a arrecadação em três etapas para a utilização plena do potencial de arrecadação previsto pela legislação:

- na primeira etapa, o cadastro urbano e a planta de valores devem ser informatizados e atualizados, como base para a implantação de uma gestão profissionalizada de fiscalização, arrecadação, gestão da cobrança e de dívida ativa dos principais impostos municipais (veja FGV/EAESP, 2000);
- em uma etapa seguinte, é necessário ampliar a arrecadação do imposto que deveria ser a base da arrecadação municipal, mas que por

razões históricas é um dos mais sonegados e mal administrados do país: o Imposto Territorial Rural — ITR (Costa, 1996; Saule Jr., 1997), baseado até hoje na concepção do Direito português do tempo das sesmarias; a lei nº 10.267, de 29 de agosto de 2001, cria o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que pretende alterar profundamente a forma de registro de imóveis rurais pelo Sistema Geodésico Brasileiro e ampliar o controle sobre os cartórios de registro de imóveis, fornecendo às prefeituras uma nova base para avaliação e tributação dos imóveis rurais; e

- na terceira etapa, pode ser introduzida e ampliada a cobrança da taxa de melhoria, praticada por enquanto em pequenos municípios principalmente no Paraná (veja OED, 1998; 2001).

Esta ampliação da arrecadação, já prevista na legislação, pode ser operacionalizada pelas prefeituras, entre outros, com o apoio do Programa de Modernização da Administração Tributária — PMAT (BNDES b, 2001). Adicionalmente, é possível estudar novas formas de arrecadação própria para os governos municipais. Na Europa, está em expansão a produção e comercialização, em nível municipal, de energia a partir de fontes renováveis (vento e biomassa), permitindo a pequenos municípios não apenas a auto-suficiência em energia como uma nova fonte de arrecadação pela venda de energia de fontes não-poluentes.

Além da organização e profissionalização do Executivo, mais urgente ainda é a **Modernização da Câmara Municipal**. Esta deve deixar de ser a “vergonha da democracia” para se tornar o fórum popular pensante no município. Os instrumentos formais para tal existem, falta utilizá-los neste sentido. Para tanto é necessário evoluir do atual debate em que se defende o embate entre a democracia direta e a representativa. “É um erro opor participação e representação. Elas formam um par indissociável, com base numa idéia fundamental: a de uma soberania ascendente.” (Viveret, 2001).

Os vereadores podem utilizar sua autonomia e acesso à informações para liderarem o processo de planejamento estratégico do município, estabelecendo visões e cenários de futuro que incluam o debate ativo e permanente com a comunidade e se operacionalize na definição dos Planos Plurianuais (PPAs) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDOs). Isto exige não só a qualificação dos vereadores e seus assessores como a definição de uma nova missão para a Câmara. Por que as Câmaras não podem começar a liderar o processo de orçamento participativo no município?

As Câmaras detêm o potencial ainda inexplorado de transformarem os PPAs e as LDOs em instrumentos de gestão, controle e avaliação da atuação do Executivo no município. De forma complementar, pode-se desenhar uma nova geração de programas federais voltados não

apenas ao “financiamento da pobreza”, mas também focados no financiamento e apoio a inovações em nível local, de modo integrado à gestão pela Câmara.

Um primeiro passo nesse sentido pode consistir na capacitação dos atores locais, em especial Câmara e Conselhos, na avaliação de desempenho de programas públicos. Um exemplo simples consiste nos diversos convênios e contratos de gestão que toda prefeitura firma ao longo do tempo, com a Associação de Municípios, com a EMATER, com a Companhia de Água e Saneamento, com o SEBRAE etc., e que via de regra não contêm uma definição dos indicadores de desempenho, inviabilizando o controle e a avaliação por parte da Câmara e/ou pelos Conselhos municipais.

É necessário ainda interromper o processo de proliferação de Conselhos municipais por exigência dos governos federal e estadual, e conduzir um processo de definição estratégica interna ao município sobre “O que são?” e “Para que servem?” os Conselhos municipais, bem como os Conselhos populares. A partir desta definição é possível estabelecer um debate público a partir do ponto de vista da estratégia municipal, de **quais e quantos Conselhos municipais** são necessários. É possível imaginar um modelo no qual se crie um Conselho municipal de desenvolvimento unificado para o município, amplamente representativo, que para a assessoria específica ao Executivo crie comissões setoriais.

Adicionalmente, é necessária a **qualificação do trabalho dos conselheiros** com base em quatro áreas de ação: assegurar em conjunto com o Executivo e o Legislativo que haja continuidade na ocupação dos cargos; seleção dos conselheiros por eleição na comunidade; oferta de qualificação aos conselheiros; e acompanhamento técnico permanente aos conselheiros. A participação é crucial para o êxito do governo local (Reid, 2000), mas ela deve ser qualificada, por exemplo, capacitando conselheiros em monitoria e avaliação de políticas públicas (Sangra, 2000).

A dimensão da rede setorial

A assessoria às Prefeituras no Rio Grande do Sul foi em grande parte privatizada e geralmente se limita aos aspectos jurídicos/contábeis. Cada prefeito contrata empresas de consultoria conforme o seu grau de conhecimento sobre as áreas de trabalho. Por outro lado existem vários núcleos de pesquisa e produção de conhecimento sobre gestão local dispersos pelo Estado, em especial junto às universidades. Existe assim o potencial de criação de uma **rede de formação e assessoria em gestão municipal** que cubra todo o Estado, integrando núcleos universitários, organizações do terceiro setor, consultorias, Tribunal de Contas, FAMURS e Assembléia Legislativa na prestação de serviços padronizados e integrados às prefeituras. O núcleo animador desta rede deveria ser criado

fora da esfera do governo estadual para evitar ingerências partidárias e garantir continuidade de ação.

Com a nova Lei de Responsabilidade Fiscal, fica impossibilitado o financiamento direto de investimentos nos municípios pelas outras esferas de governo. Tornou-se assim urgente o estabelecimento de um novo sistema de financiamento para os municípios, que por meio de uma gestão profissionalizada ofereça juros baixos e prazos longos adequados às especificidades do crédito necessário para investimentos públicos municipais (veja Paranacidade, 2001). Existe o potencial de **criação de um banco municipal** no Rio Grande do Sul a partir do capital do Programa Integrado de Melhoria Social (FUNDOPIMES), oportunidade que poucos Estados da Federação possuem. A significativa experiência do Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) na região (Gazeta Mercantil, 2001) pode servir de referência para a tecnologia financeira a ser utilizada. Esta nova instituição deveria financiar não apenas obras, mas de igual importância é o financiamento de **projetos multissetoriais** (BNDES a, 2001).

Mesmo gozando de ampla autonomia, as prefeituras dos pequenos municípios dependem em larga escala do conhecimento acumulado na estrutura dos governos estaduais. Porém, é necessário **promover uma mudança cultural** junto ao corpo técnico dos governos estaduais no sentido de que as administrações municipais não sejam vistas com desdém pelo corpo burocrático lotado na capital.

“Capacitar as prefeituras dos 467 municípios do Estado é um processo muito longo, caro, que não dá retorno nenhum para o governo atual no período dos quatro anos de gestão. Por que o governo estadual faria isto? É também uma questão política. As prefeituras são na maioria de outro partido. Além disso, a gente capacita os técnicos das prefeituras e eles não são concursados, eles saem com a troca do governo e aí entram novos. Se o governo do estado quer aperfeiçoar administrações municipais, tem que escolher aquelas que interessam, que interessam ao atual plano de governo. Não dá para fazer para todos.”

(Depoimento espontâneo de uma técnica da Secretaria Estadual de Planejamento do Rio Grande do Sul, durante reunião para elaboração de um programa de fortalecimento da gestão urbana nos municípios do interior).

A dimensão do contexto institucional

Para o desenvolvimento da capacidade de desempenho dos governos locais, é fundamental estabelecer uma clara **divisão de atribuições entre**

as três esferas de governo. Os governos federal e estadual vêm delegando aos municípios de forma aleatória atribuições e responsabilidades sem o repasse de *know how* e recursos para cumprir com tais tarefas, e sem mencionar a baixa capacidade operacional dos pequenos municípios. É fundamental a negociação de uma legislação que delimite com clareza as atribuições de cada esfera e limite a contínua sobrecarga, em especial, das prefeituras do meio rural, definindo fontes de financiamento e receitas próprias (Lagemann e Bordin, 1993).

Adicionalmente, torna-se urgente a **limitação da criação de novos municípios** cada vez menores. É necessário estabelecer critérios rigorosos que dificultem a emancipação e, ao invés disto, estimular e premiar a formação de consórcios intermunicipais que dêem escala, qualidade e uma relação de custo/benefício positiva a uma série de serviços públicos como: saúde, gestão de resíduos sólidos, manutenção de estradas vicinais, saneamento básico e manejo de bacias hidrográficas (Cruz, 2001).

Para evitar a proliferação da perigosa tendência do desejo de fechamento das Câmaras, além da qualificação e reorganização da atuação dos vereadores, se faz necessário estabelecer um horizonte para a eliminação, ou pelo menos, a significativa **redução dos subsídios pagos ao vereador**. Para qualificar a atividade legislativa municipal, esta deve ser percebida como trabalho comunitário e não como fonte de enriquecimento pessoal ou “caixinha” partidária. Uma legislação específica pode estabelecer uma redução lenta e gradual ao longo de vários anos do teto dos subsídios pagos pelo Legislativo. No Estado de São Paulo, já existe o primeiro município no qual a vereança é um trabalho voluntário.

A dimensão do ambiente de ação

A mudança cultural pretendida aqui demanda o início de ações que produzem resultados apenas a longo prazo, na formação e ampliação de **capital social** (Baron *et al.*, 2000). Um dos principais elementos consiste na **ampliação do acesso à informação** pelo cidadão. Neste contexto, cabe papel fundamental à melhoria da qualidade do ensino público, que atualmente compromete o potencial de melhoria do desempenho dos governos locais. Uma qualificação mais abrangente do cidadão é necessária para que seja possível passar da atual discussão de alocação de investimentos “Onde construir o posto de saúde?” — para um debate qualificado sobre a ação pública — “Que tipo de saúde pública nós queremos?”.

Especialmente no ensino médio, o **currículo deve ser ampliado** pela introdução de noções básicas de cidadania, gestão pública e controle social para que o cidadão disponha de conhecimentos básicos para analisar e avaliar com maior propriedade o setor público (Brüning, 1995). Esta demanda não é nova. Já registrava Guimarães (1904: 59): “A falta de

educação nem só à indústria e à agricultura tem prejudicado: ao comércio tem causado iguais danos.”

Para os adultos, urge a criação de uma **rede de formação em cidadania**, que pode ser estabelecida a partir da rede de ONGs existentes no Estado, tornando acessível ao cidadão cursos modulados, material informativo e assessoria técnica no que concerne à atuação da prefeitura, do Legislativo e dos Conselhos municipais (Kraft, 1995). O núcleo de animação desta rede deveria ser criado fora do governo estadual e trabalhar em estreita vinculação com o Tribunal Eleitoral, o Tribunal de Contas, União dos Vereadores e a Assembléia Legislativa. O cidadão não tem como acompanhar o orçamento, avaliar resultados, demandar desempenho, se não estiver devidamente qualificado e informado (Songco, 2001).

Em uma segunda etapa, esta rede de formação da cidadania pode estabelecer uma assessoria permanente junto à **mídia regional e local** no sentido de qualificar a cobertura acerca da gestão pública local. Possibilitando uma transição da cultura de relatar escândalos para uma cultura de divulgar avaliações e análises críticas. Além de oferecer cursos rápidos e encontros regulares a jornalistas e editores, é possível oferecer informação especializada à mídia, tal como a UNICEF promove com relação à infância.

Conclusão

Parafraseando Costa (1997), defender uma política específica para os pequenos municípios de caráter rural constitui tarefa tão promissora quanto ingrata. A inexistência de uma tradição de estudos e análises focadas em municípios rurais dificulta a analogia, as inferências e a generalização de recomendações feitas majoritariamente para os grandes aglomerados urbanos do ponto de vista da arquitetura e urbanismo, demandando a definição não apenas de um marco teórico próprio como a expansão de uma consciência acerca das diferenças existentes entre as diversas categorias de municípios.

Além disso, deve se disseminar a consciência de que o município continua sendo, após cerca de 7.000 anos de civilização, o mais próximo que chegamos do ideal democrático do autogoverno. A desconfiança detectada no âmbito da pesquisa efetuada no meio rural gaúcho quanto à legitimidade de instâncias representativas é antiga. Crises de representatividade vêm se repetindo desde o século XVIII, quando a escolha por sorteio — e não por voto — ainda era vista como mais democrática (Manin, 1995). Além disso, deve ser divulgado que: “Para quem pensa que o Parlamento brasileiro é acidente, aqui vão dados importantes: é o terceiro mais antigo do mundo em funcionamento contínuo, perdendo em longevidade apenas para a Inglaterra e o dos EUA (...) O milagre dessa continuidade é tão mal explicado como o próprio país.” (Freitas, 2001: 93).

O fortalecimento do desempenho dos governos locais deve se dar a partir da experiência centralizadora no Brasil, onde o governo central sempre foi capaz de inovações institucionais e de responder às pressões advindas das mudanças na sociedade. Os governos locais, formados por Prefeitura, Câmara e Conselhos, precisam ser dotados da mesma capacidade.

Referências bibliográficas

- ABERS, Rebecca. (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- ABRAMOVAY, Ricardo. (2000), “Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”. *Textos para Discussão nº 702*, Rio de Janeiro: IPEA.
- AFFONSO, Rui; SILVA, Pedro (orgs.). (1994), *Descentralização e Políticas Sociais. Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil*. São Paulo: FUNDAP. (<http://www.fundap.sp.gov.br/info/fed4.htm>).
- AFONSO, José. (1996), “Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira”. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, vol. 3(5), p. 31-62, junho.
- ALMEIDA, Maria; CARNEIRO, Leandro. (2000), “The New Local Agenda: Elite Support for Decentralization of Social Services in Brazil”. *Paper apresentado no IPSA Congress*, Quebec, agosto. (<http://www.fapesp.br/human50.htm>).
- ARRETICHE, Marta. (1996), “Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 31(11), p. 44-66, junho.
- ASSIS, José. (1984), “Os mandarins da República: anatomia dos escândalos na administração pública de 1968-84”. *Coleção Estudos Brasileiros 75*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- AURELIANO, Liana. (1996), “Descentralização de políticas sociais: alguns exemplos da saúde, educação e assistência”, in JUNG, Winfried (org.), *Poder local face às eleições de 1996*. Série Debates nº 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- AZFAR, Omar; KÄHKÖNEN, Satu; MEAGHER, Patrick. (2001), *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings*. University of Maryland. (<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/synthesispaper.pdf>).
- BARON, Stephen; FIELD, John; SCHULLER, Tom (eds.). (2000), *Social Capital. Critical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- BNDES (a). *Projeto multisetorial integrado*. Acessado 26.6.2001. (<http://www.bndes.gov.br/atuar/multiset.htm>)
- BNDES (b). *Programa de Modernização da Administração Tributária*. Acessado 26.6.2001 (<http://www.bndes.gov.br/atuar/municip.htm>).
- BNDES. SECRETARIA PARA ASSUNTOS FISCAIS. (2000), *Sistemas de crédito local: o que ensinam as experiências internacionais*. Boletim Informe-se nº 13, maio.
- _____. (2001), *Ações Sociais Básicas: descentralização ou municipalização?*. Boletim Informe-se nº 23, janeiro.
- _____. (2001), *Receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS*. Boletim Informe-se nº 28, junho.

- BOVO, José. (2001), “Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35(1), p. 93-117, jan./fev.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. (1969), *Reforma administrativa em marcha. Relatório das atividades em 1967 e 1968*. Rio de Janeiro: Escritório da Reforma Administrativa.
- BRASIL. SENADO FEDERAL. (1976), *Leis Orgânicas dos Municípios*. Brasília.
- _____. (1986), *Constituições do Brasil e suas alterações*. Brasília: Gráfica do Senado.
- BROSE, Markus. (2000), *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*. Santa Cruz: EDUNISC/GTZ.
- BRÜNING, Paulino. (1995), *A fiscalização do município pelos vereadores. Manual de orientação*. Blumenau: Editora FURB.
- CARNEIRO, Levi. (1931), *Problemas municipais*. Rio de Janeiro: Alba.
- CASTRO, José. (1999), *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.
- CERRI, Cláudio. (2001), “O chão do amanhã. Colapso urbano leva prefeitos a incorporar o entorno rural no planejamento do futuro”. *Revista Globo Rural*, ano 17(192), p. 48-59, out.
- COMASSETTO, Vilmar. (2000), *Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- CORREIO DO POVO. (2001), “Cresce a busca de emancipação”, p. 2
- COSTA, Alcides. (1996), *Reforma tributária: uma visão histórica*. Mimeo (http://www.federativo.bndes.gov.br/f_estudo.htm).
- COSTA, Sergio. (1997), “Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 12(35), p. 121-135, out.
- CRUZ, Maria. (2001), *Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente*. São Paulo: PÓLIS/EAESP/FGV.
- CURCHIN, Leonard. (1990), *The Local Magistrates of Roman Spain*. Toronto: University of Toronto Press.
- DECENTRALIZATION THEMATIC TEAM (DTT). (2001), *Accountability, Transparency and Corruption in Decentralized Governance*. Acessado 02.05 (<http://www.ciesin.org/decentralization/english/issues/accountability.html>).
- DLG — RESEARCH PROGRAM ON DEMOCRACY AND LOCAL GOVERNANCE. Acessado 20.5.2001 (<http://www.ssc.upenn.edu/dlg>).
- ELLIOT, Jeffrey; ALI, Sheikh. (1995), “The State and Local Government Political Dictionary”. *Borgo Reference Guides nº 7*, San Bernardino: The Borgo Press.
- ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. (1963), *Constituições Sul-Riograndenses 1843-1947*. Porto Alegre: Imprensa Oficial.
- FARAH, Marta. (2001), “Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35 (1), p. 119-144, jan./fev.
- FERREIRA, Manoel. (1980), *As repúblicas municipais no Brasil (1532-1820)*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura.
- FIGUEIREDO, Rubens. (1997), “Marketing político — mitos e verdades”, in JUNG, Wilfried (org.), *Comportamento eleitoral e marketing político: as novas prefeituras brasileiras*. Série Papers. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- FLEISCHER, David. (1996), “Poder local e o sistema eleitoral brasileiro”, in JUNG, Winfried (org.), *Poder local face às eleições de 1996*. Série Debates nº 10. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- FLORES, Moacyr. (1985), *Modelo político dos farrapos*. Porto Alegre: Mercado Aberto.

- FREITAS, Almir. (2001), “Também temos os ‘pais da pátria’”. *Revista República*, São Paulo, ano 5(58), p. 92-94, ago.
- FRIEDMANN, John. (1960), *Introdução ao planejamento regional. Com ênfase na Amazônia. (US Mission to Brazil)*. Tradução Mário Faustino. Rio de Janeiro: FGV.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA — FEE. (1999), *Resumo estatístico municipal. CD-ROM Versão 11/97*. Porto Alegre: FEE.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS — FGV/EAESP. (2000), *Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal*. São Paulo: FGV/BNDES.
- GALSTERER, Hartmut. (1971), *Untersuchungen zum römischen Städtewesen auf der iberischen Halbinsel*. Berlin: Walter de Gruyter.
- GARCIA, Ronaldo. (1995), “Descentralização: um processo a ser acompanhado e avaliado (ou do finjo que eu finjo ao faça que nós vemos)”. *Texto para Discussão nº 364*, Brasília: IPEA.
- GAZETA MERCANTIL. (2001), “Integração regional passa pelo FONPLATA”, p.12.
- GUIMARÃES, Arthur. (1904), *Questões econômicas nacionais*. Lisboa: Typographia da A Editora.
- GOMES, Gustavo; MACDOWELL, Márcia. (2000), “Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social”. *Texto para discussão nº 706*, Brasília: IPEA.
- GONDIM, Linda. (2000), “Os ‘Governos das Mudanças’ (1987-1994)”, in SOUZA, Simone (org.), *Uma nova história do Ceará*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.
- HILDEBRAND, Mary; GRINDLE, Merilee. (1997), “Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What can be done?”, in GRINDLE, M. (ed.), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2001), *Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro: IBGE.
- JACOBI, Pedro. (2000), *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: FGV.
- JAMESON, Samuel. (1965), “Administração municipal”. *Textos Seleccionados de Administração Pública*, vol. 10. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica/USAID e FGV.
- JORDAN, Terry. (2001), *The U.S. Constitution and Fascinating Facts About It*. Naperville: OakHill Company.
- KLERING, Luis. (1998), “Experiências recentes em municípios brasileiros. Os novos municípios e as conquistas da autonomia”, in FACHIN, R., CHANLAT, A. (orgs), *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/EDUFRGS.
- KRAFT, Lothar. (1995), *Formação política e educação para a cidadania*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- LAGEMANN, Eugênio; BORDIN, Luis. (1993), *Descentralização fiscal no Brasil: a percepção do Estado do Rio Grande do Sul*. Projeto CEPAL/GTZ. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.
- LIMA, Maria; CHEIBUB, Zairo. (1996), “Instituições e valores. As dimensões da democracia na visão da elite brasileira”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 31, p. 83-110, junho.
- LAMBI, Luis; LINDEMANN, Tomás. (2001), *State Reforms and the Decentralization of the Agricultural and Rural Public Sector: Lessons from the Latin American Experience*. Roma: FAO. (http://www.fao.org/sd/2001/IN0502a_en.htm).
- MACHADO, Marina. (1966), *O ensino da administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV.
- MACKIE, Nicola. (1983), *Local Administration in Roman Spain AD 14-212*. Oxford: BAR.
- MAGALHÃES, José (org.). (2000), “Pacto federativo”. *Caderno de Pesquisa nº 1*, Belo Horizonte: Mandamentos.

- MANIN, Bernard. (1995), "As metamorfoses do governo representativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 10(29), p. 5-34, outubro.
- MEDICI, André; MACIEL, Marco. (1994), "A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92", in AFFONSO, R., SILVA, P. (orgs.), *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP.
- MEIRELLES, Hely. (1977), *Direito municipal brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais.
- MELO, Marcus. (1993), "Municipalismo, *Nation Building* e a modernização do Estado no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 23, ano 8, p. 85-100, outubro.
- MENDONZA, Enrique; LIRA, José. (1998), "O município como o eixo principal da descentralização no México", in FACHIN, R., CHANLAT, A. (orgs), *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/EDUFRGS.
- MONTORO, Franco. (1990), *Participação: desenvolvimento com democracia*. São Paulo: Nossa Editora.
- OLIVEIRA, Yves. (1958), *Curso de direito municipal*. Rio Janeiro: Livraria Freitas Bastos.
- OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT (OED). (1998), "Impact Evaluation Report. Building Institutions and Financing Local Development: Lessons from Brazil and the Philippines". *Report nº 18727*. Washington: World Bank, december.
- _____. (OED). (2001), "Brazil. Financing Municipal Investment. Issues and Options". *Report nº 20313-BR*. Washington: World Bank.
- PARANACIDADE. *Serviços Social Autônomo*. Acessado 13.8.2001. (<http://www.paranacidade.org.br>).
- PNUD/IPEA/FIP/IBGE. (1998), *Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: PNUD.
- REID, Norman. (2000), *Community Participation. How People Power brings Sustainable Benefits to Communities*. USDA Rural Development, june. (<http://www.ezec.gov/Pubs/commparticrept.pdf>).
- RESENDE, Luis. (2000), "Comunidade solidária: uma alternativa aos fundos sociais". *Texto para Discussão nº 725*, Brasília: IPEA.
- RESENDE-SANTOS, João. (2001), "Democracy, Equity, and Governance in Brazil". *Latin American Research Review*, Pittsburg, vol. 36(1), p.207-237.
- SANGRA, Emmanuel. (2000), *Evaluation and Civil Society. The Example of The Canton of Geneva*. Paper apresentado no 4ª Conference of the European Evaluation Society, out. (<http://www.europeanevaluation.org>).
- SATO, Ademar. (1993), "Descentralização: um tema complexo". *Texto para Discussão nº 314*, Brasília: IPEA.
- SAULE JUNIOR, Nelson. (1997), *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). (2001), *Índice paulista de responsabilidade social*. São Paulo: Fórum Século XXI.
- SILVA, Carlos. (1952), *Direito público municipal e administração dos municípios*. Belo Horizonte: Edições Mantiqueira.
- SMITH, William. *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*. London: John Murray, 1875 in: http://www.ukans.edu/history/index/europe/ancient_rome/E/Roman/Texts.
- SONGCO, Danito. (2001), *Accountability to the Poor: Experiences in Civic Engagement in Public Expenditure Management*. Washington: World Bank. (<http://www.worldbank.org/participation>).

- SOUZA, Celina. (1998), "Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros", in FACHIN, R., CHANLAT, A. (orgs.), *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina/EDUFRGS.
- _____. (2001), "Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências". *Revista Lua Nova*, São Paulo, 52, p. 5-28.
- SOUZA, Iara. (1999), *Pátria coroada: o Brasil como corpo político autônomo 1780/1831*. São Paulo: Ed. UNESP
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO URBANO E ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (SURBAM). (1988), *Administrando o Município*. Porto Alegre: Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas.
- TENDLER, Judith. (1998), *Bom Governo nos Trópicos — Uma visão crítica*. Tradução de Maria Cupertino. Rio de Janeiro/Brasília: Revan/ENAP.
- TURNER, Mark (ed.). (1999), *Central-Local Relations in Asia Pacific: Convergence or Divergence?*. London: Macmillan.
- VEIGA, José. (2000), *A face rural do desenvolvimento. Natureza, território e agricultura*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.
- VÉRON, René. (2001), "The 'New' Kerala Model: Lessons for Sustainable Development". *World Development*, London, vol. 29(4), p.601-617.
- VIVERET, Patrick. (2001), "Por uma soberania ascendente". *Cadernos Le Monde diplomatique*. Edição Especial Fórum Social Mundial, p. 8, janeiro.
- WORLD BANK. (2001), *Decentralization NET*. Acessado 5.07.2001 (<http://ww1.worldbank.org/publicsector/decentralization/more.htm>).
- ZERO HORA. (2001), "Imprensa". 25. 07, p. 3.
- _____. (2001), "Um em cada 10 gaúchos está na indigência". 30.08. p. 4.

Resumo
Resumen
Abstract**Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?***Markus Brose*

O país vem passando por um acelerado processo de descentralização desde a Constituição de 1988. Os Governos Locais vem recebendo uma carga de atribuições crescente, sem que haja um planejamento ou um debate na sociedade sobre os limites deste processo. Além disso, não ocorre a descentralização fiscal necessária como contrapartida. Seguindo uma longa tradição histórica, os Governos Federal e Estaduais não confiam nos Governos Locais e vem criando uma série de mecanismos de pressão e controle sobre os Governos Locais. Por meio de uma pesquisa realizada junto a municípios de caráter rural no Rio Grande do Sul, foi efetuado um diagnóstico acerca da percepção de lideranças locais sobre este processo. Ao final, é proposta uma inversão da lógica atual: fortalecer a capacidade de autogestão dos Governos Locais.

Descentralización y good government: como perfeccionar el desempeño de los gobiernos locales?*Markus Brose*

El país viene pasando por un acelerado proceso de descentralización desde la Constitución de 1988. Los Gobiernos Locales están recibiendo una carga creciente de atribuciones, sin haber un planeamiento o un debate en la sociedad acerca de los límites de ese proceso. Además, no ocurre la descentralización fiscal necesaria como contrapartida. Conforme una longa tradición histórica, los Gobiernos Federal y Estaduales no confían en los Gobiernos Locales y vienen creando una serie de mecanismos de presión y control sobre los Gobiernos Locales. Por medio de una pesquisa realizada junto a municipios de carácter rural en el Rio Grande do Sul, fue efectuado un diagnóstico sobre la percepción de líderes locales sobre ese proceso. Al final, es propuesta una inversión de la lógica actual: fortalecer la capacidad de autogestión de los Gobiernos Locales.

Decentralization and good government: how to improve the capacity of local government?*Markus Brose*

Since the new Constitution of 1988 the country is undergoing a rapid process of decentralization. The Local Government is receiving new duties, without a previous process of planning or a public debate about the limits of this process. There is also no process of decentralization of resources to the Local Government. Within a historical tradition the Federal Government and the Regional Governments don't trust the Local Government, and are creating new forms of control and pressure over it. This article describes a research undertaken with stakeholders within small counties in the state of Rio Grande do Sul about their perception of this process. At the end of the article there are presented proposals in order to reverse the process: how to strengthen the capacity of Local Governments, instead of only controlling them.

Markus Brose
é consultor em
desenvolvimento
local e
metodologia
participativa
da Sociedade
Além de
Cooperação
Técnica (GTZ)
junto à
Secretaria de
Planejamento
do Rio Grande
do Sul e
mestrando
em *Public
Policy and
Management*
pela
Universidade
de Londres.

Contato:
[mbrose@
uol.com.br](mailto:mbrose@uol.com.br)

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

Normas para os colaboradores

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

Convite a resenhadores

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

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

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

Nota aos editores

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

Cadernos ENAP *Números publicados*

- 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

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

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 Ministério da Fazenda 3602-1, 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 Informação e Conhecimento em Gestão
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