

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

**A mensuração do desempenho de ministérios e
agências de governo: evoluções internacionais**
Collin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan

**A nova gestão pública e as políticas de
programação orçamentária do governo**
Joanne Kelly e John Wanna
Antônio Dias de Hollanda e Renato Alves Morato

**Um sistema para a gestão econômica de
organizações governamentais empreendedoras**
Armando Catelli, Cláudio Parisi,
Edilene Santana Santos e Lauro Brito de Almeida
Comitê de Gestão Pública – PUMA/OCDE

**Canadá: organizações de aprendizagem
no setor público**
*Centro Canadense para o Desenvolvimento
de Gestão (CCMD)*

**Transferências da União em saúde para o
Estado de São Paulo**
Marcos Antonio Macedo Cintra e João Carlos Araújo

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 52

Número 3

Jul-Set 2001

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Isabella Pessoa de Azevedo Madeira

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; Lúvia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Daniel Barreto Lima; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Livino Silva Neto

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
Galber José Oliveira Maciel
Maria Sílvia Camargo Thomé

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Ana Carla Gualberto
Danae Carmen Saldanha de Oliveira
Maria Marta da Rocha Vasconcelos

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

© ENAP, 2001

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 52, n.3 (Jul-Set/2001). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

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

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais <i>Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan</i>	5
A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo <i>Joanne Kelly e John Wanna</i>	53
Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras <i>Armando Catelli; Cláudio Parisi; Edilene Santana Santos e Lauro Brito de Almeida</i>	83
Canadá: organizações de aprendizagem no setor público <i>Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD)</i>	101
Transferências da União em saúde para o Estado de São Paulo <i>Marcos Antonio Macedo Cintra e João Carlos Araújo</i>	123

A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais*

Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

Introdução

Este relatório foi preparado para o *National Audit Office* — *NAO* (Gabinete Nacional de Auditoria), do Reino Unido, para inclusão como apêndice no próximo relatório do *NAO* sobre o uso da mensuração do desempenho pelos ministérios do governo central do Reino Unido, que será apresentado ao *Committee of Public Accounts* (Comitê das Contas Públicas do Parlamento).

O relatório foi compilado pelos escritórios de pesquisa sobre o desenvolvimento da mensuração do desempenho em oito países: Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Nova Zelândia, Suécia e nos Estados Unidos. Estes países foram escolhidos porque conheceram níveis relativamente altos de atividade e de experiência na mensuração do desempenho e pela diversidade de experiências.

O relatório restringiu-se principalmente à documentação disponível em inglês, por causa das restrições de tempo e de outros recursos. Portanto, para os países de outras línguas que não o inglês, a informação não será tão completa como deveria.

A análise é restrita ao nível nacional ou federal, o que não significa que este seja o único ou o mais importante nível em que a mensuração do desempenho esteja ocorrendo. Nem é o nível federal que está necessariamente conduzindo a mudança — na Austrália, por exemplo, ele obviamente liderou, enquanto que nos Estados Unidos foram os governos locais e estaduais que desenvolveram independentemente seus sistemas, e em alguns casos antes mesmo do governo federal. O nível federal foi selecionado principalmente pela facilidade de comparação, tanto entre as jurisdições quanto com o estudo do Reino Unido.

Colin Talbot,
Lyn Daunton e
Colin Morgan
são professores
de Política
Pública e de
Administração
da Universidade
de Glamorgan,
País de Gales,
Reino Unido.

Contato:
[info@
publicfutures.com](mailto:info@publicfutures.com)

Traduzido por
René Loncan
Filho

O que é principalmente relatado é o que os governos dizem estar fazendo em relação à mensuração do desempenho, que nem sempre coincide com o que está realmente sendo implementado. Uma “corretiva” particularmente útil tem sido a avaliação crítica dos sistemas de desempenho implementados pelas instituições superiores de auditoria em cada país. Estes exames têm freqüentemente sublinhado as diferenças entre as políticas declaradas e a implementação.

As perguntas abordadas na pesquisa são:

- Qual é o contexto geral dentro do qual a mensuração do desempenho é implementada?
- Quem é responsável pela mensuração do desempenho e de sua prestação de contas?
- Quais são os objetivos de alto nível da mensuração do desempenho e de seu sistema de prestação de contas?
- O que está sendo medido e que tipo de medidas estão sendo usadas?
- As medidas de mensuração transversais são usadas?
- Como é garantida a qualidade da informação?
- Quem pode ser responsabilizado pelo desempenho?
- Como é feita a prestação de contas sobre o desempenho para o público?
- Quais são os principais desenvolvimentos atuais?

Existem, obviamente, muitas outras perguntas que poderiam ser feitas, mas estas proporcionam um importante escopo para a comparação com os desenvolvimentos verificados no Reino Unido.

Qual é o contexto geral dentro do qual a mensuração do desempenho é implementada?

Nesta seção, faremos uma breve introdução sobre cada país examinado, procurando identificar os desenvolvimentos da mensuração do desempenho no contexto das reformas gerais da gestão pública.

A título de recordação do peso relativo do setor público em cada país e no Reino Unido, a Tabela 1 estabelece as proporções econômicas e de emprego do setor público. Como pode ser observado, existem muitas variações nas proporções econômicas da maior participação da despesa pública (Suécia), que corresponde a praticamente o dobro do que a menor (Estados Unidos). Dentro destas macrocifras, também é importante lembrar que existem grandes diferenças nos arranjos constitucionais, no governo, nas estruturas e nos papéis dos serviços públicos — sem mencionar, obviamente, as culturas políticas.

Tabela 1: Proporções relativas dos setores públicos (organizadas pela dimensão econômica)

País	Despesas gerais correntes do governo como porcentagem do PIB	Ano	Empregos do governo como porcentagem do emprego total	Ano
Nova Zelândia	(n/a)		22,1	1991
Estados Unidos	34,3	1995	13,4	1995
Austrália	35,6	1995	16,0	1995
Reino Unido	42,3	1994	14,1	1995
Canadá	45,8	1995	19,6	1995
Holanda	50,0	1996	11,9	1995
Finlândia	55,9	1995	25,2	1995
Dinamarca	59,6	1995	30,7	1995
Suécia	63,8	1995	31,2	1995

Fonte: Adaptado de Contas Nacionais, OCDE, Paris, 1998.

No período principalmente coberto por este relatório — os anos 90 — as taxas de crescimento econômico entre nossa amostra também variaram consideravelmente (ver Tabela 2). Quatro países — Austrália, Estados Unidos, Holanda e Dinamarca — tiveram desempenhos superiores à média da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), enquanto que os outros quatro — Canadá, Finlândia, Nova Zelândia e Suécia — tiveram desempenhos inferiores. O alcance dos desempenhos econômicos é marcante — as taxas mais baixas sendo de apenas um quarto das mais altas.

Isto sugere, fortemente, que não há um fator econômico óbvio comum sublinhando o ímpeto em relação à reforma da gestão pública, em geral, ou o enfoque nos desempenhos no setor público em particular. É claro que o crescimento econômico não é somente um fator sócio-econômico que pode levar a acentuadas pressões sobre o desempenho do setor público — mudar os perfis de tributação; mudanças demográficas; aumentar o nível da demanda por serviços etc. poderiam igualmente contribuir. Isto também não implica que os problemas econômicos (por exemplo, a Suécia em meados dos anos 90) não figuravam de forma proeminente na causa de mudanças em países específicos (ver Pollitt e Bouckaert, 2000, para uma discussão mais completa de algumas destas questões).

Tabela 2: Taxas de crescimento

País	Crescimento atual do PIB <i>per capita</i> 1990-98
Austrália	2,3
Estados Unidos	2,0
Holanda	2,0
Dinamarca	1,9
Reino Unido	1,7
Média da OCDE	1,2
Canadá	1,1
Finlândia	1,0
Nova Zelândia	0,7
Suécia	0,6

Fonte: adaptado de Sarpetta, Bassanini *et al.*, 2000.

Austrália

A Austrália, assim como a Nova Zelândia, foi obrigada a distanciar-se de políticas econômicas protecionistas nos anos 80 e vivenciou dificuldades econômicas sucessivas que, em consequência, produziram pressões fiscais sobre os gastos públicos. A reforma da gestão pública foi conduzida pelo nível federal (*Commonwealth*).

A Austrália tem sido, portanto, muito ativa na reforma da gestão pública ao longo das duas últimas décadas. O governo federal (*Commonwealth*) tem uma história relativamente longa de alguma forma de mensuração e de prestação de contas de “desempenho” em seu sentido mais amplo. Particularmente em 1988, teve início um programa rotativo de revisões de avaliações de todas as áreas da política e foram tomadas medidas para garantir que os resultados destas revisões fossem considerados nos processos de decisão orçamentária (Ministério das Finanças 1992; Ministério das Finanças 1994; Ministério das Finanças, 1995).

Mais recentemente, a introdução de contabilidade e de orçamentos baseados no crescimento tem sido ligadas à informação do desempenho sobre insumos e resultados para cada ministério ou agência. O alvo principal parece ter sido o de proporcionar informações sobre o desempenho de alto nível, ligadas a recursos mais precisos levados em consideração para que os julgamentos gerais de “custo-benefício” pudessem ser feitos. Este é o contexto de um governo empenhado em reduzir o tamanho do setor público e introduzir técnicas de gestão do estilo utilizado no setor privado (Pollitt e Bouckaert, 2000).

Canadá

A reforma do setor público canadense foi originalmente pressionada por sua situação fiscal insustentável. Em 1994, o *déficit* federal foi de 6% do PIB; com o governo tendo que enfrentar uma carga crescente da dívida pública, a falta de credibilidade fiscal e o nervosismo do mercado financeiro refletiram-se em altas taxas de juros.

A ênfase na redução orçamentária era para ser baseada na redução das despesas e não no aumento dos impostos. Desde então, o Canadá teve um progresso significativo na restauração de sua situação fiscal. No biênio 1997/98, o governo alcançou o seu primeiro orçamento equilibrado em quase 30 anos.

A redução orçamentária e a reforma do setor público iniciaram-se pela *Programme Review — 1994* (Revisão de Programas) — um exame abrangente de todos os programas do governo para estabelecer a maneira mais efetiva e mais eficiente em termos de custo para a prestação de programas e de serviços.

A partir da *Programme Review*, o governo introduziu um grande número de iniciativas, a mais significativa delas sendo o *Getting Government Right*, introduzida em 1996 com o objetivo de modernizar os programas federais e os serviços para atender às necessidades da população, tanto como cidadãos quanto como clientes.

A iniciativa *Getting Government Right* confirmou o compromisso do governo de mudar para uma cultura gerencial baseada em resultados ou nos desempenhos, tal como o projetado pela estratégia baseada no desempenho do governo federal em 1995, dentro do primeiro relatório ao Parlamento, produzido pelo Presidente do Conselho do Tesouro (*Strengthening Government Review*). A estratégia encorajou os ministérios e as agências a identificar os compromissos de resultados, as medidas, os relatórios e o uso das informações sobre os resultados e o desempenho. O relatório produzido pelo Presidente do Conselho do Tesouro é apresentado anualmente ao Parlamento.

Dinamarca

A Dinamarca — assim como a Finlândia e a Suécia — tem um dos maiores setores públicos como proporção de sua atividade econômica interna — com as despesas públicas girando em torno de 55% do PIB em 1999 (OCDE). Nos anos 80, a Dinamarca sofreu crises econômicas e fiscais, e o enfoque das reformas foi principalmente direcionado para a redução dos gastos públicos. Durante a última década, o orçamento tendeu ao *superávit*, e nos últimos anos a dívida tem-se reduzido. Assim sendo, as medidas econômicas, em si, não foram a principal força direcional da reforma.

Também deve ser lembrado que a Dinamarca tem uma estrutura de governo altamente descentralizada, onde a maioria das despesas públicas e dos serviços são de responsabilidade dos governos locais e não do governo central.

As reformas da gestão pública na Dinamarca desenvolveram-se em torno de três orientações principais:

- Criar condições favoráveis para o aprendizado do setor público e para a experimentação;
 - Ressaltar a eficiência, o serviço e a qualidade por meio de ferramentas gerenciais ligadas ao desempenho; e
 - Dar poder aos cidadãos e aos usuários dos serviços públicos.
- (Ver *website* da OECD/PUMA/Surveys 2000).

A reforma da gestão pública tem sido perseguida geralmente por meio da descentralização, juntamente com um direcionamento central, assessoria e apoio no desenvolvimento de ferramentas e de conceitos. Dentro deste contexto geral:

“A gestão do desempenho tem sido um elemento central nas reformas do setor público, desde o lançamento do *Modernisation Programme* (Programa de Modernização), em 1983. (OCDE-PUMA, 1997).

As principais reformas específicas incluíram:

- Promover a mensuração do desempenho como parte do processo orçamentário;
- Criar “agências por contratos”, com maior autonomia em relação a arranjos internos e mantidas por contratos de desempenho com seus ministros supervisores; e
- Iniciativas orientadas para a qualidade do serviço prestado.

Finlândia

A Finlândia tem um grande setor público e, assim como a Suécia, experimentou sérios problemas econômicos em meados dos anos 90.

A estrutura do governo central finlandês é similar ao modelo de agência central sueco e, como a Dinamarca, tem um grande setor de governo local com responsabilidades significativas pela prestação de serviços e muita autonomia formal (o governo local é responsável pela prestação de dois terços dos serviços públicos). Contudo, ao contrário da Dinamarca, o governo central finlandês tem tido, na prática, muito maior controle sobre o governo local. Similarmente, as agências centrais são muito mais centralmente controladas e dirigidas do que no caso da Suécia.

As principais reformas do setor público na Finlândia foram levadas a cabo entre 1987 e 1997, introduzindo mudanças substanciais na gestão financeira e na estrutura do setor estatal.

As partes mais significantes do programa de reforma foram:

- A adaptação da programação orçamentária orientada para resultados e o sistema do desempenho (desde 1987, com sua implementação completa em 1994);
- A delegação de poderes na tomada de decisões sobre a gestão de recursos humanos para o nível da agência;
- A reforma do Estado foi delegada às municipalidades;
- A corporativização de um grande número de entidades estatais, convertendo-as em empresas estatais; e
- Reformas estruturais, tais como fusões, a reestruturação de agências estatais e a reorganização do nível provincial do governo.

Desde 1995, a gestão do desempenho tem sido aplicada à totalidade do governo central. A idéia por trás da reforma era enfatizar os resultados ao invés dos insumos e das regras e de melhorar a projeção de objetivos e seu acompanhamento. No processo, os contratos de desempenho tiveram um papel importante. O modelo contratual substituiu o antigo e hierárquico sistema de direcionamento e de controle baseado na complacência. As negociações de resultados e os contratos de desempenho representam maneiras descentralizadas e flexíveis de tornar as agências do governo mais conscientes dos custos, responsáveis e responsabilizáveis. A gestão do desempenho também tem sido considerada como um dos principais instrumentos para fortalecer o pensamento estratégico e a priorização de atividades pelos ministérios.

Holanda

O governo holandês consiste de várias minorias políticas, nenhuma delas tendo qualquer possibilidade real de tornar-se maioria. O governo, portanto, pode sempre ser baseado na coalizão e na cooperação.

Nos anos 80, a reforma do governo focalizou-se na necessidade de melhorar a coerência e a integração, com a ênfase sendo atribuída à busca de novos métodos e novas estruturas para o planejamento governamental e para a coordenação da tomada de decisões.

Nos anos 90, contudo, devido à necessidade de melhoria nas finanças públicas, a ênfase transferiu-se para o tamanho do governo e para como reduzi-lo. Durante o período de 1992 a 1994, foi empreendida uma análise das tarefas centrais do governo, visando identificar o negócio central dos ministérios do governo com uma visão de tarefas realocadas ou reduzidas.

Nova Zelândia

As reformas do setor público da Nova Zelândia foram amplamente vistas como as mais radicais dentre os países-membros da OCDE. Houve diversas privatizações, transformação de organismos estatais em corporações

e reformas radicais — econômicas, fiscais e de bem-estar. Assim como com a Austrália, a principal força direcional para estas mudanças foi a mudança da posição econômica do país, com o colapso dos antigos arranjos protecionistas da *Commonwealth* com o Reino Unido, o crescimento das economias asiáticas do Sudeste etc. A Nova Zelândia viveu um crescimento lento e crises econômicas recorrentes no final dos anos 70 e 80 e — sendo um país pequeno com um PIB *per capita* relativamente baixo — estes choques econômicos foram sentidos fortemente no setor público.

Em 1989, a Nova Zelândia adotou um sistema de “contratos de desempenho” entre os ministros e os ministérios do governo — estes não são documentos legalmente obrigatórios, mas “acordos de desempenho” — *Public Finance Act* (Lei das Finanças Públicas — 1989). Estes contratos de desempenho focalizavam-se em especificar os resultados que cada ministério iria produzir. Estes resultados são vistos como sendo “adquiridos” pela Coroa, por meio do sistema de estimativas e voto. Os ministérios também são solicitados a publicar (*ex ante*) uma declaração detalhada dos objetivos, como parte de seu *Department Forcast Report* — *DFR* (Relatório Ministerial de Previsão), que é examinado por comitês seletos como parte do exame das estimativas. A Lei de 1989 orienta os ministérios a publicar anualmente uma *Statement of Service Performance* — *SSP* (Declaração do Desempenho do Serviço) que mostre, para cada tipo de resultado, o desempenho atingido em comparação com o desempenho previsto em sua declaração de objetivos e em comparação com a previsão de desempenho no *DFR*. Regras similares se aplicam às organizações da Coroa.

Suécia

Em meados dos anos 90, a Suécia viveu uma crise econômica que, em decorrência, gerou uma crise fiscal com *déficits* e dívida públicos ampliados. Restrições orçamentárias generalizadas foram acompanhadas de outras reformas das finanças públicas, tais como as projeções de programação orçamentária e o desenvolvimento de programações orçamentárias orientadas pelos resultados. Embora tenha ocorrido uma melhoria nas finanças públicas, permanece incerto se houve uma resolução de longo prazo das dificuldades fiscais (Pollitt e Bouckaert, 2000).

Neste contexto, a Suécia também vem tentando desenvolver uma melhor qualidade e uma melhor flexibilidade na prestação de serviços públicos, e a mensuração do desempenho está protagonizando um papel importante neste processo.

O sistema central do governo sueco é fortemente baseado na forma de “agência”, com pequenos ministérios e grandes agências. Isto se reflete na maneira pela qual a mensuração do desempenho se desdobrou.

Estados Unidos da América

Embora a economia americana tenha se comportado razoavelmente bem na maior parte dos anos das duas últimas décadas, com apenas modestas diminuições no crescimento, a posição fiscal dos Estados Unidos se enfraqueceu consideravelmente no final dos anos 80 e começo dos anos 90. Grandes *déficits* orçamentários federais pareciam ser acompanhados de crises em um grande número de áreas de políticas públicas (crime, saúde, educação) e a extensa alienação do processo político (os Estados Unidos têm uma das taxas mais baixas de participação dentre os países-membros da OCDE). As fontes destas dificuldades — especialmente os problemas fiscais — são discutíveis, mas é razoável sugerir que elas têm mais a ver com escolhas políticas (despesas com defesa, reduções de impostos etc.) do que com condições econômicas latentes.

Os Estados Unidos também têm arranjos constitucionais muito diferentes (no nível federal) dos arranjos do Reino Unido ou da maioria dos outros países em nossa amostra. A separação dos poderes entre o Legislativo e o Executivo leva a algumas diferenças interessantes na programação orçamentária e em questões de desempenho. Os processos mais transparentes dos Estados Unidos, para a programação orçamentária e para a projeção de metas de desempenho (ver a seguir), são, parcialmente, o resultado do papel do Congresso na autorização de orçamentos propostos pelo setor Executivo — *Office of Management and Budget* (Escritório de Gestão e Orçamento).

Quem é responsável pela mensuração do desempenho e por sua prestação de contas?

Esta seção indica quem é responsável pela projeção e pela continuidade da política, pela produção e pela publicação da informação sobre o desempenho. Na maioria dos casos, esta é, obviamente, a organização competente, mas este não é necessariamente o caso. No governo local do Reino Unido, por exemplo, as autoridades individuais produzem dados de desempenho de acordo com as metas projetadas centralmente pela *Audit Commission* (Comissão de Auditoria), que também compara e publica a informação.

Austrália

Orientações para a *Specifying Outcomes and Outputs*, 1998 (Especificação dos Resultados e dos Impactos) e para os *Outcomes and Outputs*, 1999 (Resultados e Impactos) foram publicadas pelo

Department of Finance and Administration — DOFA (Ministério das Finanças e da Administração da *Commonwealth*), que estabelecem as responsabilidades para a prestação de contas do desempenho. Estas orientações tinham como finalidade serem usadas em uma revisão em larga escala dos resultados e dos impactos, tais como os contidos na documentação orçamentária, que por sua vez resultou da *Review of Budget Estimates* (Revisão Orçamentária das Estimativas de Produção).

As agências, desejando mudar os resultados e a informação do desempenho a elas ligados, fazem-no por meio de um acordo com o ministro supervisor. Estas mudanças não necessitam de autorização do ministro do *DOFA*, por mais que eles, porventura, queiram consultar o *DOFA* como um importante *stakeholder*. Contudo, se uma agência deseja alterar os impactos, é necessária a consulta e uma aprovação do ministro do *DOFA*.

Estes documentos tornam claro que a responsabilidade pela gestão do desempenho e a informação sobre o desempenho cabem, principalmente, às agências, com base nos princípios desenvolvidos pelo *DOFA*. A responsabilidade pela informação sobre o desempenho reside, principalmente, nos ministérios e agências do setor público, que têm o dever estatutário de produzi-lo sob a *Financial Management and Accountability — FMA* (Lei de Gestão Financeira e Responsabilização) 1997, que delegou responsabilidade para a tomada de decisões aos presidentes executivos das agências. Os presidentes executivos das agências têm responsabilidades para com seu ministro supervisor.

Canadá

A *Treasury Board Secretariat — TBS* (Secretaria da Junta do Tesouro) tem a responsabilidade geral pela gestão do desempenho, e desenvolve e gerencia as iniciativas de reformas. As iniciativas canadenses têm sido fortemente orientadas pela *TBS* por meio de requerimentos formais encaminhados aos ministérios e às agências. Também existiram elementos encorajadores e facilitações, em vez de elementos de orientação por parte da *TBS*, além de algumas iniciativas “de baixo para cima” no interior das organizações federais.

Duas iniciativas principais começaram em 1994:

- A revisão de programas; e
- Melhorias no repasse de informações ao Parlamento.

Os ministérios foram encorajados a publicar mais informações de desempenho, principalmente por meio de maneiras inovadoras e acessíveis, tais como os *sites* da *Internet*.

Um novo *Expenditure Management System — EMS* (Sistema de Gestão de Despesas) foi introduzido, o qual passou a requerer que os

Ministérios incorporassem as informações de desempenho na política de desenvolvimento e no melhoramento da prestação dos programas. Eles também devem incorporar o desempenho à revisão de programa e aos planos de negócios.

O sistema de mensuração do desempenho e de prestação de contas foi gradualmente se espalhando por todos os ministérios e todas as agências, e os relatórios anualmente submetidos ao Parlamento pelo Presidente da *TBS* expandiram-se consideravelmente. O Parlamento também fez mudanças consideráveis no processo orçamentário, visando incluir as metas de desempenho e seus resultados no processo de elaboração das estimativas e de avaliação pelos comitês. As consultas entre a *TBS*, o Parlamento e as entidades federais, sobre quais informações de desempenho deveriam ser coletadas e relatadas, parecem ter sido relativamente extensas.

O resultado foi que a responsabilidade pelo relatório de desempenho é dividida entre a *TBS* e as entidades federais (os ministérios e as agências devem relatar principalmente “de forma pública”, enquanto que a *TBS* confronta e relata especificamente ao Parlamento por meio do *TBS President’s Annual Report* — Relatório Anual do Presidente da *TBS*).

Dinamarca

A responsabilidade geral cabe ao Ministério das Finanças. As iniciativas freqüentemente vêm de cima, mas são implementadas pela persuasão e por incentivos, antes do que pelo comando. As iniciativas “de baixo para cima” também são apoiadas por melhores diretrizes práticas e outras assistências. A *Agency for Financial Management and Administrative Affairs* (Agência para a Gestão Financeira e Assuntos Administrativos) tem a responsabilidade geral pelas reformas e pelo desenvolvimento das iniciativas.

Finlândia

A estrutura básica da reforma vem de cima, junto com linhas diretrizes e princípios, com o Ministério das Finanças orientando as reformas, e desenvolvendo novos métodos e princípios. O *Public Management Institute* (Instituto da Gestão Pública) proporciona apoio com o oferecimento de consultorias e treinamentos.

Os acordos sobre resultados anuais entre os ministérios e as agências projetam as metas de desempenho.

Holanda

O Ministério das Finanças é responsável pela mensuração e pela prestação de contas do desempenho. O *Ministry of Home Affairs* (Ministério

dos Assuntos Internos) inicia os esquemas de modernização e estimula o desempenho nos governos locais.

Sob o *Government Account Act* (Lei de Contas do Governo), as organizações do governo são solicitadas a proporcionar a informação sobre o desempenho. Além destes requerimentos formais, existem projetos iniciados em uma base *ad hoc*, muitos dos quais provêm das agências e dos governos locais.

O Tribunal de Contas holandês tem um papel significativo em termos de auditoria do desempenho.

Nova Zelândia

Os ministérios e os *Crown Entities* (Departamentos da Coroa) são responsáveis pela publicação de seus resultados de desempenho — no caso dos ministérios, eles devem publicar uma *SSP* em seus relatórios anuais.

Suécia

O Ministério das Finanças tem a responsabilidade geral pelo desenvolvimento dos sistemas de mensuração do desempenho, mas devido à forte posição das agências suecas, elas detêm um papel muito importante e de grande autonomia. Isto levou à conclusão de que “a documentação que o governo recebe das agências, como uma base para a sua revisão de atividades, ainda não é perfeitamente satisfatória” (citado no *survey* sobre o país, OCDE, 2000).

Estados Unidos da América

A divisão de poderes no sistema federal dos Estados Unidos significa que “o Presidente propõe e o Congresso dispõe”. A situação atual é bem mais complexa. Sob o *Government Performance and Results Act — GPRA* (Lei de Desempenho e Resultados do Governo), cada ministério e agência do governo federal (usaremos apenas “agências” para simplificação) é solicitado a produzir planos estratégicos, planos anuais de desempenho e relatórios de desempenho. Juntos, estes elementos criam um ciclo recorrente de planejamento, de execução de programa e de prestação de contas. O *Office of Management and Budget — OMB* (Gabinete da Gestão e do Orçamento) emite um documento de orientação anual (Circular A-11) que gere o conteúdo destes elementos. O *OMB* é requisitado a produzir um plano de desempenho para todo o governo.

Os planos de desempenho, assim como os planos estratégicos, os relatórios anuais e os relatórios de desempenho, são submetidos aos comitês de dotação do Congresso responsáveis pelos orçamentos dos ministérios, assim como aos comitês de autorização do Congresso.

Assim sendo, a responsabilidade pela projeção da meta de desempenho é dividida entre as agências (que inicialmente propõem suas próprias metas), o *OMB* (que consulta sobre elas) e o Congresso (que finalmente as aprova). Mesmo que a *GPRA* tenha sido aprovada em 1993, o processo de implementação foi deliberadamente lento (incluindo julgamentos substanciais dos métodos usados) e ainda está em processo de análise.

Como parte do processo de exame destes planos de desempenho, o *General Accounting Office* — *GAO* (Gabinete de Contabilidade Geral) — basicamente o equivalente americano do *NAO* inglês — produz um exame de cada plano individual, junto com um comentário geral e uma análise da qualidade e da validade dos planos. Esta análise focaliza-se em se os planos de mensuração do desempenho refletem com sucesso os planos estratégicos das agências ou não, se eles implementam uma melhoria em relação aos planos de anos anteriores e se pode haver confiança na informação de desempenho resultante.

Resumo

Geralmente a questão da responsabilidade pelo desempenho é complexa. Existem vários atores — entidades parlamentares ou outras entidades de autorização, o próprio governo (incluindo o tesouro/finanças e outros ministérios centrais), ministérios, agências etc. Em todos os casos, a responsabilidade pelo desempenho é inevitavelmente compartilhada, e a questão real é onde reside o equilíbrio específico com relação às diferentes jurisdições.

A responsabilidade pela mensuração do desempenho pode ser resumida em um certo número de aspectos:

- **O grau de obrigatoriedade conferido às organizações para produzirem a informação sobre o desempenho** — que é forte em alguns países (por exemplo, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos) e fraco em outros (por exemplo, Holanda). Onde a compulsoriedade é forte, a responsabilidade cabe tanto às organizações que obrigam como às organizações responsabilizadas.

- **O grau de especificação e de orientação nos tipos de informação de desempenho** — que, mais uma vez, é forte e detalhado em alguns casos (por exemplo, na Nova Zelândia e Austrália) e mais flexível em outros (por exemplo, nos Estados Unidos e na Holanda).

- **A força dos incentivos (e das penalidades) para o desempenho atual alcançado** — onde estes são fortes, freqüentemente sob a forma de acordos de desempenho, a responsabilidade pela gestão do desempenho claramente reside mais firmemente no ministério/agência (por exemplo, a Nova Zelândia).

Quais são os objetivos de alto nível?

Esta seção procura expor os objetivos do próprio sistema de mensuração do desempenho. Isto cobre tanto a finalidade da mensuração do desempenho (por exemplo, para a responsabilização ou para a gestão, ou ambos) quanto, em certa dimensão, o conteúdo (por exemplo, os resultados, os impactos etc.) dos sistemas de mensuração do desempenho, que também são abordados na seção seguinte.

Austrália

A Austrália tem tido, desde 1988, uma história apreciável, no nível do governo federal, de atenção às questões de avaliação de políticas e de programas. As reformas mais recentes do final dos anos 90 têm se concentrado em questões mais relacionadas à economia e à eficiência. Particularmente, a onda mais recente de reformas tem sido explicitamente direcionada no sentido de enfatizar um governo baseado em resultados e no desenvolvimento de práticas de trabalho similares aos da iniciativa privada, incluindo a privatização, a terceirização, a introdução de ofertas competitivas, a contabilidade incremental, assim como a focalização em resultados.

As mudanças relacionadas aos objetivos de alto nível da mensuração do desempenho concentram-se, portanto, na mensuração de resultados no âmbito de uma teoria de contabilidade incremental, visando proporcionar decisões de alocações (quanto à continuidade, abandono ou privatização de determinadas atividades). Contudo, a orientação estabelecida pelo *DOFA* acentua a mensuração tanto dos resultados (o que proporciona a informação de gestão) quanto dos impactos (proporcionando informação para a prestação de contas).

Recentemente, o auditor-geral da Austrália, em um discurso, levantou o problema da integração das questões de cumprimento (no sentido dos valores tradicionais do setor público de equidade, igualdade, ética etc.) com o desempenho — no sentido mais gerencial — (Barrett, 2000). Contudo, o *DOFA* encoraja as agências a monitorar e a reportar utilizando-se da comparação de uma série de indicadores de desempenho que cobrem a “conformidade com as regras e valores” e o “desempenho”. Eles são, então, considerados como um todo em relação ao resultado ou ao impacto da agência, dando uma imagem mais exata de seu sucesso.

Canadá

Os sistemas de mensuração do desempenho têm sido usados como parte de uma estratégia geral para reduzir o *déficit* orçamentário do Canadá. Contudo, a forte ênfase que vem sendo dada desde 1994 em

reportar ao Parlamento, tem proporcionado uma importante responsabilização pública e uma dimensão governamental para a prestação de contas do desempenho no Canadá.

Também é claro que a ênfase na mensuração do desempenho e em sua prestação de contas evoluiu com o passar do tempo, transformando-se em um componente muito mais central de todos os processos de tomada de decisões sobre os recursos e as políticas, enquanto que também ficou muito mais sofisticada.

Em 1999, o *President's Annual Report — Managing for Results 1999* (Relatório Anual do Presidente da TBS — Gerenciando por Resultados) integrou questões de desempenho e:

- Controle;
- Colaboração interministerial e intergovernamental;
- Relatórios mais abrangentes, incluindo os resultados (indicadores sociais); e
- Uma responsabilização e uma prestação de contas ao Parlamento aperfeiçoadas.

Isto significa que agora o Canadá tem um conjunto muito abrangente de objetivos de alto nível para a sua mensuração do desempenho e para seu sistema de prestação de contas. O ciclo completo está projetado na Figura 1.

Figura 1: O ciclo parlamentar sobre o desempenho, as estimativas e suprimentos

Outono	Início das consultas pré-orçamentárias	O Pacote do Desempenho do Outono é apresentado ao Parlamento: · Gestão por resultados · Relatórios de desempenho ministerial · Contas públicas Os comitês revisam os Relatórios de Desempenho Ministeriais e fazem recomendações.
Inverno	Orçamento	Principais Estimativas (Partes I e II)
Primavera	Relatórios Ministeriais sobre Planos e Prioridades	Comitês · Relatório sobre as Estimativas · Fazem recomendações sobre os suprimentos
Verão	Suprimento Completo Recesso de Verão	

Fonte: Adaptado do *President of the Treasury Board*, Canadá 1999.

Dinamarca

Os objetivos do sistema de desempenho na Dinamarca têm variado ao longo do tempo, com o primeiro enfoque sendo dirigido à economia

(contenção de gastos e cortes de custos), enquanto que, posteriormente, a ênfase dirigiu-se para questões de maior “eficiência alocativa”. Ao longo deste processo houve uma preocupação em aumentar as capacidades gerenciais das agências e um enfoque nos clientes e na qualidade do serviço. A combinação adotada, composta por uma relativamente fraca obrigatoriedade e por uma abordagem mais acessível, significa que as variações nas abordagens individuais são justificadamente amplas.

Finlândia

O primeiro enfoque da mensuração do desempenho na Finlândia foi o de introduzir mudanças organizacionais e culturais, e de tornar a administração mais eficiente, transparente e orientada para o serviço.

Esta estratégia geral foi reforçada pela resolução do governo *Good Governance, High-Quality Services and Responsive Civic Society — Guidelines for the Policy of Governance* (Boa Governança, Serviços de Alta Qualidade e Sociedade Civil Responsiva — Diretrizes para a Política de Governança) 1998, que, por sua vez, também está ligada ao uso extensivo de cartas de serviço e de teorias de desempenho ou de qualidade (especialmente o Modelo Europeu de Qualidade e o *Balanced Scorecard*).

Holanda

A abordagem básica da mensuração do desempenho e da gestão tem sido conduzida centralmente e orientada para a regulamentação legislativa. O primeiro requisito para que a informação de desempenho fosse incluída nos processos orçamentários foi a Lei das Contas do Governo de 1976, que foi emendada em 1992 e em 1995. A mensuração do desempenho foi, de forma geral, vista como um instrumento que contribui para a melhoria da economia, a eficiência e a efetividade, contribuindo, ainda, para a melhor alocação de recursos e para a responsabilização pública (OCDE-PUMA, 1997). Na prática, contudo, nem sempre foram feitas ligações entre estes objetivos de alto nível.

Nova Zelândia

Como já foi indicado, o enfoque das reformas da Nova Zelândia de 1989 foi a obtenção estratégica de resultados pelos ministros de seus ministérios (incluindo resultados de recomendações de política). O objetivo geral era melhorar a economia, a eficiência e a efetividade (pelo menos no que diz respeito aos resultados) das agências públicas. No começo deste período de mudanças, a Nova Zelândia também teve uma forte agenda de corporativização e de privatização, mas em anos recentes as fronteiras gerais do serviço público se estabilizaram.

Apesar do enfoque nos resultados, as reformas de 1989 também necessitaram que as estimativas (orçamentárias) apresentassem alguma informação sobre os resultados a serem alcançados e as ligações entre os resultados propostos sendo adquiridos, e sua contribuição para estes resultados.

Em 1994, o governo refinou o sistema ao adotar *Strategic Result Areas* — *SRA*s (Áreas de Resultado Estratégico) que cobriam, inicialmente, um período de três anos (1994-97), promulgadas posteriormente também para o período de 1997-2000. Estas *SRA*s cobriam áreas inteiras de política, sem levar em consideração as fronteiras organizacionais, e proporcionaram um mecanismo de coordenação potencial para as atividades ministeriais. Os ministérios foram encorajados a desenvolver suas próprias *Key Results Areas* — *KRA*s (Áreas de Resultados-chave) que deveriam ser incorporadas (e ainda são) aos acordos de desempenho entre os ministros e os presidentes executivos. Finalmente, as *SRA*s foram precedidas por *Strategic Priorities and Overarching Goals* — *SPOG*s (Prioridades Estratégicas e Objetivos Superiores) em 1998. De certo modo, as declarações das *SRA/SPOG* vieram substituir as declarações de resultado requeridas sob a Lei de 1989 (*Controller and Auditor-general, 1999*).

Suécia

Para a Suécia, os principais objetivos da introdução da mensuração do desempenho foram:

- Melhorar a qualidade e a flexibilidade dos serviços públicos;
- Transformar as relações de contabilidade existentes no sentido de um maior enfoque nos resultados; e
- Alcançar substanciais ganhos de eficiência e reduzir o *déficit* orçamentário.

Este é um contexto mais amplo, (a) da crise fiscal já mencionada anteriormente e (b) de uma necessidade detectada de as agências controlarem mais de perto a responsabilização de suas atividades e desempenhos.

Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, recentes desenvolvimentos na mensuração do desempenho e em sua prestação de contas têm ocorrido em todos os níveis de governo, desde as agências federais até os ministérios, passando dos governos dos Estados aos governos locais. Muito está sendo reportado sobre estes desenvolvimentos, mas neste estudo estamos focalizando tão somente as mudanças no nível federal, que são principalmente atribuíveis ao *GPRA*, aprovado pelo Congresso em 1993.

O *GPRA* foi uma parte importante da agenda do “reinventando o governo” (*reinventing government*), do governo Clinton/Gore, que centrava-se na idéia do governo “empreendedor”. Isto significava uma

desregulamentação dentro do governo, um enfoque mais claro nos resultados, uma melhor resposta do cliente (incluindo a resposta pelo uso de tecnologias de informação), e melhorias na eficiência. A mensuração do desempenho e sua prestação de contas foram vistas tanto como um condutor de mudança como uma maneira de “reconectar” as agências públicas com o público. Isto também ocorreu dentro de um contexto mais amplo do debate de um “orçamento equilibrado” sobre a redução (e de fato a eliminação) dos *déficits* do governo e de seus empréstimos.

O objetivo do *GPR* era “de transferir o enfoque da tomada de decisões do governo e de sua prestação de contas para longe de uma preocupação com as atividades empreendidas — tais como concessões dispensadas ou inspeções feitas — para um enfoque nos resultados de tais atividades, tais como os ganhos reais em termos de empregabilidade, na segurança, na receptividade, ou na qualidade do programa” (*GAO 2000 — GAO website*). Este foi um claro objetivo de transferir a atenção do processo e dos resultados em direção aos impactos.

Resumo

O ponto de partida para os objetivos gerais dos sistemas de mensuração do desempenho variou enormemente desde um enfoque primário na economia ou na eficiência interna (por exemplo, os primeiros desenvolvimentos na Holanda) ou os fins de resultados/impactos do processo de “produção” do setor público (por exemplo, na Austrália) e políticas/decisões de alocação de recursos (por exemplo, na Nova Zelândia). Também existem diferenças de maior importância entre um enfoque sobre o que poderia ser vagamente chamado de questões “gerenciais” (por exemplo, nos Estados Unidos) ou um enfoque em questões de “responsabilização e prestação de contas” (como no Canadá).

Existe, contudo, uma notável tendência para que a mensuração do desempenho se expanda em sistemas de propósitos múltiplos, cobrindo uma vasta gama de questões gerenciais e de responsabilização. Em alguns casos (por exemplo, a Finlândia e o Canadá), também existe uma tentativa consciente de direcionar-se a abordagens do tipo *Balanced Scorecard* na gestão de organizações públicas.

O que está sendo medido e que tipo de medidas estão sendo usadas?

Esta seção procura focar com um pouco mais de detalhe algumas mensurações específicas que estão sendo empreendidas e relatadas. A abordagem adotada é similar àquela usada pelo *NAO* no Reino Unido: insumos, processo, resultados, categorias de impactos, juntamente com a mensuração de eficiência, efetividade e medidas avaliativas.

Austrália

O foco da informação sobre o desempenho nos ministérios e nas agências federais australianos é nos recursos utilizados (dentro de uma teoria incremental), nos resultados e nos impactos.

Espera-se das agências:

- Especificar os resultados que elas irão alcançar e para qual política de governo eles contribuem;
- Especificação dos resultados inclui identificar o preço, a qualidade, a quantidade e qualquer outro tipo de atributos-chave;
- Especificação dos impactos inclui proporcionar a informação de desempenho sobre impactos atuais e a contribuição que os resultados obtidos proporcionaram nestes últimos; e
- Fazer uma distinção clara entre os resultados produzidos pelas agências que eles controlam e daquelas que são simplesmente administradas em nome do governo (Barrett, 2000).

As diretrizes sobre informações de desempenho do *DOFA* estipulam que ambas as informações sobre resultados e impactos devem ser produzidas. Os resultados são claramente definidos, e as agências são orientadas a proporcionar dados sobre itens, tais como: o preço por unidade produzida, quantidade, qualidade, e de contribuição aos impactos. Exige-se que as informações de desempenho sobre os impactos tratem primeiramente da efetividade (Ministério das Finanças e da Administração, 1998; Ministério das Finanças e da Administração, 1999).

Canadá

O sistema de indicadores e de medidas do desempenho canadense evoluiu consideravelmente desde seu lançamento em 1994. Até 1999, a cobertura das medidas era relativamente abrangente, tanto em termos de aspectos de desempenho (insumos, processo, resultados, impactos, prestação de serviços, eficiência etc.) quanto da cobertura do serviço público federal. Certas preocupações continuam a ser apontadas, tanto pelo Parlamento quanto pelos exames de auditorias do sistema, sobre o escopo e a utilidade da informação proporcionada, mas existem esforços claros no sentido de tratar de tais questões.

Três aspectos são de interesse particular:

- 1) Uma tentativa de integrar as questões de resultados com a gestão — incluindo a gestão de risco e a questão ética e de valores — por meio de uma iniciativa de “controle moderno”;
- 2) Uma prestação de contas mais abrangente — com um forte enfoque na acessibilidade parlamentar e pública; e

3) Tentativas de estabelecer metas e prestações de contas “intergovernamentais” mais fortes (ligando agências federais, estaduais e locais).

Dinamarca

As reformas de desempenho na Dinamarca tiveram um enfoque nos “contratos de desempenho”, que têm sido vistos como “a iniciativa mais bem-sucedida de gestão pública dos anos 90” (OCDE-PUMA *website*). Até 1999, foi relatado que cerca de 80 agências estatais e outras entidades tinham contratos de desempenho que, em maior ou menor medida, desciam em cascata no âmbito da organização. Devido à falta de um modelo de contrato de desempenho ditado centralmente, existe uma ampla divergência de interpretações sobre o que significa “desempenho” neste contexto.

A experiência parece demonstrar que, de fato, os contratos de desempenho se focalizaram em mensurações de processo, ou de resultado. Mais recentemente, no final dos anos 90, os ministérios têm sido orientados a desenvolver medidas mais focalizadas no resultado. Também aconteceram iniciativas geradas em torno da qualidade do serviço — o Ministério das Finanças começou a conduzir levantamentos nacionais de satisfação com vários serviços, e estes têm sido usados como termo de comparação e para o desenvolvimento da qualidade dos serviços.

Como parte do orçamento de 2001, o Ministério das Finanças anunciou um corte geral nas dotações orçamentárias de todas as agências estatais, baseado em uma avaliação de que é possível para as agências estatais economizar em suas compras e contratações públicas.

Finlândia

As crises econômicas e fiscais do início dos anos 90, na Finlândia, resultaram na “perspectiva de que a gestão de desempenho tinha se resumido à produtividade e à economia.” (OCDE).

Isto aconteceu apesar da posição formal de que as agências eram encorajadas a desenvolver um conjunto de medidas de desempenho gerais, cobrindo a economia, a eficiência e a efetividade (OCDE-PUMA, 1997). Na busca de corrigir este desequilíbrio em relação à economia e à eficiência, houve tentativas de introdução tanto do modelo da *European Foundation for Quality Management* (Fundação Européia para a Gestão da Qualidade) quanto do *Balanced Scorecard*, e também houve iniciativas em relação ao serviço prestado ao cliente e à qualidade.

Holanda

Apesar da longevidade da prestação de contas do desempenho (iniciada em 1976), um estudo do orçamento de 1993 mostrou que este “se focalizava em fatores abaixo das estimativas orçamentárias, i.e., indicadores de insumos (volume e custo), com alguns indicadores de resultados, mas com poucos indicadores de impacto.” (OCDE-PUMA, 1997).

A ênfase foi direcionada para a eficiência, com a introdução gradual de indicadores nos orçamentos anuais dos ministérios. Em 1997 e em 1998, a ênfase foi posta nos indicadores que proporcionaram um conhecimento profundo do custo total por “unidade de desempenho”. Os orçamentos de 1999 tiveram a introdução de indicadores de efetividade, que proporcionaram informação sobre a medida em que as metas da política tinham sido alcançadas.

Mais tarde, a questão da qualidade do serviço também foi levantada e, em resposta às críticas das organizações semi-autônomas (vagamente equivalentes às organizações públicas não ministeriais do Reino Unido), também houve uma crescente ênfase nas questões de transparência e prestação de contas.

Um movimento a mais em direção a um serviço público orientado com base no resultado foi a introdução da gestão de contratos, que começou no nível local, mas que é agora implementada no nível nacional, sempre que possível. A política do governo é de estender este tipo de gestão, com uma maior flexibilidade no pagamento dos gerentes do setor público.

Nova Zelândia

Como já foi indicado, o enfoque da Nova Zelândia na mensuração de desempenho, como definida pela Lei de 1989, foi nos resultados. Contudo, nos últimos anos houve um movimento crescente no sentido de cobrir os resultados e os impactos (as prioridades-chave dos ministérios ou os objetivos governamentais centrais) e o serviço ao cliente.

Estudos práticos efetuados pelo *Office of the Auditor-General* — OAG, demonstraram que o serviço ao cliente e as ligações entre os resultados e os impactos nem sempre foram suficientemente estabelecidos e a cobertura das prioridades-chave dos ministérios por medidas de desempenho de resultados nem sempre tem sido tão abrangente ou firmemente definida como deveria ser. O grau de orientação central também significa que existe uma tendência a usar uma abordagem “tamanho único” para o desempenho e que falham na distinção entre a responsabilização e prestação de contas públicas e os usos gerenciais das informações de desempenho (Neale e Daken, 2000).

Suécia

Cada agência tem que produzir um relatório anual incluindo dados de desempenho, que deveria cobrir insumos, resultados, produtividade e qualidade. Contudo, as auditorias anuais feitas pelo *Swedish Nacional Audit Office* — *SNAO* (Gabinete Nacional de Auditoria da Suécia) mostraram que os relatórios tendem, na prática, a se concentrar na carga de trabalho, nas atividades, em medidas quantitativas de produtividade e em material qualitativo e descritivo. Gradualmente uma mudança foi alcançada em direção a um melhor uso de medidas, cobrindo a qualidade do serviço e os impactos. Até 2000, ainda estava sendo concluído que “a documentação que o governo recebe das agências, como uma base para sua reavaliação das atividades, ainda não é plenamente satisfatória.” (Atualização do Exame da OCDE 2000 — *website* da OCDE).

Estados Unidos da América

A análise feita pelo *GAO* dos planos de desempenho para o exercício fiscal de 2000, submetidos pelas agências, sugere que enquanto houver um movimento geral no sentido de que a mensuração de desempenho reflita tão somente os objetivos estratégicos, existirão debilidades (*GAO, USA, 1999*). Particularmente, os planos das agências deram uma imagem “geral” em vez de uma imagem “clara” de desempenho; elas tenderam a sub-reportar o desempenho em áreas “transversais” e também forneceram detalhes insuficientes sobre os planos gerenciais para distribuir recursos e gerenciar os riscos na busca de resultados.

Das 24 agências estudadas, apenas quatro receberam a aprovação do *GAO* por proporem uma “clara” intenção de desempenho, 14 receberam a classificação de “gerais”, enquanto seis permaneceram com a classificação de “limitadas” (vale frisar que nenhuma foi considerada “incerta”).

O *GAO* e os inspetores-gerais das agências identificaram cerca de 300 “desafios gerenciais e riscos nos programas” específicos, e o *GAO* analisou se eles haviam sido objeto de tratamento em planos de desempenho. Eles descobriram que cerca de 40% deveriam ser medidos diretamente, cerca de 18% indiretamente e 18% foram cobertos em uma estratégia mais geral de informe. Contudo, cerca de 18% não eram sequer cobertos pelos planos de desempenho, incluindo um número significativo de riscos de “alto nível”.

Esta análise embasada tende, portanto, a mostrar que os planos de desempenho das agências geralmente cobrem, ao mesmo tempo, questões de resultados (impactos) e de métodos (processo e produto), mas não de maneira consistente ou completa, embora a situação esteja melhorando ano após ano.

Esta questão também foi tratada pela *National Partnership for Reinventing Government — NPRG* (Parceria Nacional pela Reinvenção do Governo) em um relatório que tenta incentivar o uso de “medidas equilibradas” que “estabelece um conjunto de medidas voltadas para resultados que equilibram” o desempenho de “negócios, clientes e empregados” (NPRG, 1999).

Resumo

Os pontos principais a incluir no resumo são:

- Da mesma forma que os diversos objetivos gerais dos sistemas de desempenho (Seção 3), as medidas de desempenho detalhadas que foram implementadas são bastante diversas em seu alcance, mas também tendem a expandir sua cobertura.
- Ocorre, frequentemente, uma separação entre a política oficial sobre que desempenho deveria ser objeto de comunicação e a implementação do quadro geral dentro dos ministérios e agências. Em alguns casos, a despeito de histórias bastante longas de implementação de sistemas de desempenho, esses problemas persistem.

São utilizadas mensurações transversais?

Um fator que veio à tona durante nossa pesquisa, e que incluímos aqui como uma categoria analisada separadamente, é a questão do “governo integrado” (*joined-up-government*). Neste contexto, a questão diz respeito a como o desempenho pode ser (ou está sendo) medido em circunstâncias nas quais estão sendo feitas tentativas no sentido de uma melhor coordenação. As experiências, neste caso, são bastante diversas.

Austrália

Há poucas provas de que a questão das medidas de corte de custos, ou do “governo integrado” ainda seja uma questão de monta nos serviços federais australianos — embora haja algum reconhecimento de que a responsabilização e o desempenho possam ser complicados pela complexidade nas transferências das organizações públicas (ver, por exemplo, Barrett, 2000). No entanto, o *Public Service Comissiones* (Comissário para o Serviço Público), em seu *State of the Service Report — SOSR* (Relatório de Serviço do Estado) de 1999-2000, comentou que as agências estão se empenhando cada vez mais em um sistema integrado de gestão de desempenho. “As boas práticas em curso sugerem que as abordagens mais efetivas ao planejamento e a gestão das expectativas de desempenho, no

serviço público australiano, são aquelas que identificam claramente as expectativas de desempenho e reúnem as pessoas, os processos e os resultados”.

A criação do *Centrelink* em 1997 — uma agência que proporciona um acesso de guichê único para uma ampla variedade de serviços do governo — é um forte exemplo de tratamento do problema da coordenação de prestação de certos tipos de serviços públicos *over the counter*.¹ Contudo, esta iniciativa não parece estar ligada a qualquer consideração mais ampla de políticas de “integração” de organizações e serviços (ver a atualização do *website* da OCDE-PUMA, Austrália, 1998).

Reconhece-se, cada vez mais, que um número de agências pode contribuir para um resultado particular. A questão de determinar o desempenho e a responsabilização entre as agências nestas situações ainda está para ser plenamente descrita.

Canadá

A política de revisão de programas, introduzida em 1994, proporcionou medidas para gerenciar o “uso em comum” dos recursos para a busca de metas coletivas naqueles casos em que os ganhos em eficiência estimulam uma melhor colaboração.

O relatório anual do Presidente da *TBS*, agora chamado de *Managing for Results* (Gerenciando por Resultados), proporciona um acesso aos resultados e à informação de desempenho em que mais de um ministério estão trabalhando juntos. O governo também está explorando como o “pacote de outono” pode ser usado para melhor “usar em comum” os planos ministeriais durante as consultas e as revisões subseqüentes.

O *Managing for Results 1999* contém vários exemplos de metas de desempenho comuns aos diferentes níveis de governo, tanto nos níveis interministeriais como nos “intergovernamentais”. Por exemplo, a iniciativa dos Grandes Lagos, em 2000, reúne a *Environment Canada*, seis outros ministérios federais e quatro secretarias estaduais de Ontário, no estabelecimento de 50 metas de desempenho para melhoramentos do meio ambiente e da saúde.

Dinamarca

As agências na Dinamarca são ativamente encorajadas a trabalhar juntas. Considera-se como um pré-requisito-chave para o sucesso contínuo da estratégia de desempenho dinamarquesa o desenvolvimento de ferramentas que apóiem os esforços dos administradores em proporcionar serviços de maneira mais efetiva em relação ao custo, incluindo-se nestas ferramentas o desenvolvimento de trabalhos mais coordenados.

No final de 1999, o Ministério das Finanças iniciou o *Effective Public Processes* (Projeto de Processos Públicos Efetivos) para proporcionar aos administradores as ferramentas para a reengenharia de processos e para facilitar a troca de experiências e de práticas eficientes.

Contudo, não conseguimos encontrar nenhuma evidência de mecanismos de mensuração de desempenho em “conjunto” deste tipo.

Finlândia

Um grupo de trabalho sobre avaliação (Ministério das Finanças) relatou que a avaliação dentro da administração estatal deveria ser coordenada. O grupo expressou a visão de que a falta de coordenação é considerada como um problema, particularmente no caso de programas interadministrativos dentro da área de política social. O grupo comentou que “é importante que o princípio de comparação de desenvolvimento seja aplicado entre e dentro das respectivas áreas administrativas, como um método estratégico relacionado tanto ao desempenho quanto aos processos”.

Novamente, como no caso da Dinamarca, não conseguimos encontrar qualquer evidência de mensuração de desempenho transversal.

Holanda

Parece que não existem medidas específicas. Alguns ministérios, especialmente o Ministério das Finanças e o Ministério do Interior, procuram particularmente aspectos gerais da administração pública, tais como a efetividade e os recursos humanos. Contudo, suas habilidades para impor medidas a outros ministérios são limitadas e dependem da persuasão. Acredita-se que uma melhor integração se transformará em objetivo importante num futuro próximo.

Alguns programas de mensuração de desempenho, tanto no nível central quanto no nível local, contêm elementos de resultados do uso de termos de comparação (*benchmarking*).

Nova Zelândia

Como já foi ressaltado anteriormente, a introdução de *SRA*s, em 1994, e depois de *SPOG*s, em 1998, proporcionaram um mecanismo, muito embora em um nível muito alto, de declaração de objetivos de desempenho. A prestação de contas específicas comparadas com metas “transversais” foi experimentada nas iniciativas do programa *Strengthening the Families* (Fortalecimento de Famílias final dos anos 90), onde adotou-se um método de prestações de contas comparadas às *SPOG*s (esta iniciativa está agora em compasso de espera), e em 2000 adotou-se a iniciativa

de “preencher as lacunas”, embora a maior parte dos relatórios ainda esteja restrita às fronteiras ministeriais e a seus resultados (Neale e Daken, 2000).

Suécia

Parece não haver evidência de que a questão de mensurações “transversais” ainda tenha sido abordada na Suécia. Contudo, a questão de uma melhor coordenação de serviços e de políticas foi levantada em decorrência do movimento de concentração — reestruturação de serviços públicos (especialmente as reorganizações e as fusões de agências) — e o desenvolvimento de um enfoque na colaboração.

Estados Unidos da América

De acordo com a análise do *GAO*, a mensuração de questões transversais está melhorando, mas ainda resta muito a ser feito. Na maioria dos casos, as agências têm relacionado, em seus planos de desempenho da *GPRA*, o problema da identificação de questões transversais e a divisão de responsabilidades, e começaram a adotar estratégias para relacioná-las.

A *Social Security Agency* — *SSA* (Agência de Seguridade Social) e a *Veterans' Administration* — *VA* (Administração dos Veteranos) são especificamente mencionadas pelo desenvolvimento de estratégias sobre questões transversais e algumas medidas de desempenho compartilhadas ou são apresentadas como relacionadas às melhorias de coordenação. O *Department of Health and Human Services* (Ministério da Saúde e dos Serviços Humanos) foi recomendado pelo desenvolvimento de metas de desempenho interligadas — por exemplo, metas relacionadas à redução do uso do tabaco para os *Centers for Disease Control and Prevention* (Centros de Controle de Doenças e de Prevenção) e a *Food and Drug Administration* — *FDA* (Agência de Alimentos e Drogas).

Por outro lado, o *Department of Defense* — *DOD* (Departamento de Defesa) é especificamente mencionado por falhar na identificação de questões transversais (por exemplo sobre o terrorismo).

O *GAO* conclui que “poucas agências conseguiram ultrapassar a identificação de esforços e de estratégias transversais para incluir em seus planos metas de desempenho complementares”.

Resumo

Embora exista claramente um reconhecimento em todos os países estudados de que as políticas “transversais”, de coordenação e de “uso em comum”, de organizações e de serviços constituem uma importante

questão, a maneira como isto está sendo tratado varia consideravelmente. Na maioria dos casos, os países a estão tratando, inicialmente, como uma questão de avaliação gerencial ou orçamentária, e ainda não no nível de mensuração de desempenho transversal. O Canadá e, em menor medida, os Estados Unidos da América parecem ser as exceções, com tentativas explícitas de criar sistemas de desempenho transversais de maior uso em comum (em ambos os casos ativamente encorajados por suas entidades superiores de auditoria).

Como é garantida a qualidade da informação?

Com o crescimento da importância da informação de desempenho dentro do governo, é obviamente crucial que a informação proporcionada seja de qualidade, confiabilidade e validade suficientes para ser aceitável por todos os interessados. Nesta seção, iremos explorar os acordos para garantir a qualidade da informação de desempenho.

Austrália

O *Australian National Audit Office* — ANAO (Gabinete Nacional de Auditoria Australiano) leva a cabo auditorias de desempenho cobrindo a economia, a eficiência e a efetividade das organizações do setor público, examinando o uso de recursos, os sistemas de informação, a prestação de resultados e seus impactos, incluindo indicadores de desempenho, monitoramento dos sistemas e a observância dos aspectos éticos e legais. Contudo, como no Reino Unido, estas auditorias de desempenho são levadas a cabo de acordo com a descrição do auditor-geral, e não há exigência geral para uma auditoria e validação das informações sobre o desempenho.

O papel do Comitê de Auditoria tem tido um crescimento contínuo no *DOFA*, desde 1997. O Comitê de Auditoria está focalizado na garantia de um governo corporativo, incluindo o monitoramento da gestão de risco dentro do ministério. Ele tem o objetivo de promover ativamente a melhoria do controle e do desempenho em todo o ministério.

As agências também têm que ter um comitê de auditoria, responsável pela auditoria interna da informação de desempenho. O ANAO levou a cabo uma auditoria destes acordos de auditoria interna em 1997, para verificar se as agências poderiam responder às novas exigências financeiras e de prestação de contas de desempenho. Eles concluíram que a maioria das agências conseguiram realmente responder, mas que apenas uma minoria estava operando plenamente ou perto da “melhor prática possível” e que havia, então, um problema geral potencial, decorrente da falta de

representação externa nos comitês de auditoria (ANAO, 1997). A pesquisa sublinhou que cerca de um quarto das 137 agências examinadas não tinham um comitê de auditoria e que várias também não tinham uma função interna de auditoria.

Canadá

Os ministérios do governo têm como finalidade adotar os princípios de administração de qualidade como parte de sua estratégia geral, e de conduzir auditorias internas e avaliações das políticas e dos programas centrais, de acordo com os padrões estabelecidos.

Toda a informação de desempenho apresentada ao Parlamento como parte dos novos sistemas orçamentários (ver anteriormente) está sujeita a uma auditoria pelo *OAG*. As principais questões levantadas pelo *OAG* em anos sucessivos têm sido sobre a qualidade dos dados financeiros, a falta de enfoque nos resultados, nos problemas de cobertura dos dados de desempenho e, finalmente, o problema de informação de desempenho de novas formas de prestação de serviços (i.e., entidades delegadas, setor voluntário, serviços terceirizados etc.).

Dinamarca

O *Danish Office of Auditor-General* — *DOAG* (Gabinete do Auditor-Geral Dinamarquês) proporciona ao Comitê de Contabilidade Pública dinamarquês auditorias regulares de informação de desempenho, proporcionadas pelos ministérios e as agências (o *DOAG* tornou-se uma entidade parlamentar em 1991). O *DOAG* também leva a cabo auditorias de desempenho específicas. As agências têm, em sua maioria, evitado introduzir auditorias internas, e onde elas o fizeram, essas são principalmente restritas à auditoria financeira. Por outro lado, algumas das principais agências são auditadas por auditores internos.

Finlândia

A Finlândia é praticamente o único país a ter duas entidades de auditoria nacionais: uma ligada ao governo, o *State Audit Office* — *SAO* (Escritório de Auditoria do Estado), e uma ligada ao Parlamento, o *Office of Parliamentary State Auditors* — *OPSA* (Escritório de Auditores Estatais do Parlamento), os auditores sendo membros do parlamento. O *SAO* é, de longe, a maior das duas entidades, e leva a cabo tanto a auditoria de dados de desempenho de rotina, proporcionada pelas agências e pelos ministérios (como parte de sua auditoria de transferências financeiras), quanto as auditorias episódicas de desempenho.

Alguns ministérios têm adotado avaliações por entidades independentes em suas principais funções. As avaliações de programas são iniciadas em uma base *ad hoc* por um grande número de organizações, incluindo o *OPSA*.

Holanda

O *Algemene Rekenkamer* (Tribunal Holandês de Auditoria) compreende três membros nomeados pela Rainha, mediante recomendação do Parlamento, e tem por volta de 300 funcionários em sua equipe. O tribunal tem um mandato explícito para auditar a eficiência e a efetividade, incluindo revisões de sistemas de mensuração de desempenho, sistemas administrativos, e revisões da efetividade dos programas. Os dados de desempenho produzidos em decorrência da Lei de Responsabilização do Governo não estão sujeitos a uma auditoria explícita separada pelo tribunal, mas este pode chamar a atenção para inexactidões onde julgar conveniente.

O Ministério das Finanças também tem um *Central Auditory Departament* — *CAD* (Departamento Central (interno) de Auditoria), e cada um dos ministérios tem sua própria função de auditoria interna; contudo, enquanto as auditorias internas dos ministérios levam em consideração os dados de desempenho, o *CAD* não o faz.

Nova Zelândia

O *OAG* é responsável pela auditoria da informação de desempenho. Especificamente, as auditorias de relatórios anuais incluem a “justeza da prestação de contas do desempenho do serviço” e das “questões adicionais específicas em relação ao desempenho das organizações, baseadas na avaliação dos riscos específicos na organização” (*OAG*, 2000). O *OAG* também pode levar a cabo auditorias específicas da informação de desempenho.

O *OAG* compara suas avaliações de sistemas de desempenho ministeriais sob duas categorias: *Service Performance Information Systems* — *SPIS* (Sistemas de Informação de Desempenho dos Serviços) e *Service Performance Management Central Environments* — *SPMCE* (Ambiente de Controle da Gestão de Desempenho dos Serviços). Para a gestão de 1998-99, o gabinete descobriu que 17% dos relatórios apresentavam “excelentes” padrões para os *SPIS*, e 33% para os *SPMCE*, com respectivamente 52% e 43% “bom”, e 31% e 24% “satisfatório”. O *OAG* também comparou estes resultados com o ano anterior, e concluiu que, enquanto 75% permaneciam estáticos, 20% apresentaram melhorias e 5% apresentaram quedas. O *OAG* declara que isto comprova uma melhoria marcante em comparação com o progresso de anos anteriores (*Controller and Auditor-General*, 1999).

Suécia

O *Reksrevisionsverket* — *RRV* (Gabinete de Auditoria Nacional Sueco) desenvolveu um forte sistema de auditoria de desempenho. O *RRV* também é responsável pela auditoria de qualquer informação de desempenho que uma agência possa vir a publicar em seus relatórios anuais (a Suécia conta com duas entidades de auditoria — o *RRV*, que é uma entidade governamental, é a maior, e também há uma pequena entidade de auditoria parlamentar).

A Suécia vê seu sistema de auditoria como suficientemente avançado para formar a base de um programa de treinamento e de monitoramento desenvolvido por sua instituição superior de auditoria para Estados em desenvolvimento e em transição (*RRV*, 1999).

Estados Unidos da América

A análise do *GAO* dos planos de desempenho para o ano 2000 concluiu que havia uma confiança limitada de que os dados de desempenho das agências fossem confiáveis. Eles classificaram os planos das agências como tendo proporcionado:

- “plena confiança” — verificado em nenhum plano;
- “confiança geral” — verificado em apenas quatro planos;
- “confiança limitada” — que se aplicava a 20 planos; e
- “sem confiança” — não se aplicava a nenhum plano.

O *GAO* declara que “poucas agências proporcionam discussões explícitas de como elas têm a intenção de verificar e validar os dados de desempenho.” O *GAO* também ressalta que este problema geral está ligado a “limitações persistentes na disponibilidade de dados de qualidade financeira.”

Quem pode ser responsabilizado pelo desempenho?

A questão de responsabilização pelo desempenho é uma questão complexa. Esta seção discute os vários arranjos em cada um de nossos países-tema.

Austrália

Os ministros, as secretarias dos ministérios e os presidentes executivos das agências têm todos alguma responsabilidade pelo desempenho (sendo que todos os dirigentes recebem remuneração relacionada ao desempenho), por mais que os ministérios e as agências, como um

todo, sejam claramente responsáveis pela gestão de desempenho (*Department of Finance and Administration*, 1998 e 1999).

Os ministérios do governo compartilham com os ministros um elemento de responsabilização pelo alcance dos resultados. Enquanto que os servidores públicos não são responsabilizados, sozinhos, quanto a se os resultados são ou não alcançados, espera-se deles que demonstrem que todos os resultados que eles proporcionam contribuam para um resultado maior. Por exemplo, o *DOFA* não é responsável por seu impacto sobre as finanças governamentais sustentáveis — se os governos querem tomar decisões que impedem a sustentabilidade a longo prazo, ou se as condições econômicas internacionais tornam a sustentabilidade do alcance financeiro mais difícil do que o planejado, isto não é tratado como uma responsabilidade do grupo orçamentário. Contudo, o *DOFA* é responsável pela demonstração de que todos os seus resultados, por exemplo os pareceres orçamentários, a gestão orçamentária etc., ajudam a alcançar o objetivo de finanças governamentais sustentáveis.

Canadá

Como já foi discutido anteriormente, em termos de responsabilidade pela projeção de metas de desempenho, o sistema canadense divide de forma efetiva a responsabilidade entre o governo (basicamente o *TBS* e o Ministério das Finanças), o Parlamento (incluindo os comitês existentes) e os ministérios ou as agências. Em termos de gestão de desempenho, a responsabilidade claramente cabe aos ministérios e às agências. Para a prestação de contas de desempenho, a responsabilidade também é dividida entre o governo (relatório anual dos Presidentes dos *TBS* ao Parlamento) e os ministérios ou agências.

Dinamarca

A estrutura do sistema ministerial dinamarquês é concebida de tal forma que cada ministério consiste de um departamento e de uma ou mais agências subordinadas. O ministro é formalmente, tanto legal quanto politicamente, responsável pelo desempenho do departamento e de todas as suas agências subordinadas.

Finlândia

O modelo finlandês de contratos de desempenho pode ser caracterizado como um modelo menos formal de *quasi contract*, no qual a responsabilidade é em certa medida dividida entre os contratantes. A idéia era de criar uma nova cultura de direção que motivasse os ministérios e as

agências a encontrar sua própria maneira de fazer as coisas. Os contratos entre os ministérios e as agências não são estatutários, e o termo “contrato” refere-se mais a um acordo mutuamente negociado do que a um contrato com uma base legal estrita.

Holanda

Cada ministério é responsável pela qualidade da gestão pública e pelo desempenho em sua área política. As entidades autônomas (semelhantes aos organismos públicos não departamentais britânicos) e as agências, obviamente, podem ser tidos como responsáveis por seus desempenhos individuais.

Nova Zelândia

Os ministérios são tidos como responsáveis por seu próprio desempenho por meio de seu sistema de contratos de desempenho e de seu sistema de prestação de contas entre os ministros e os presidentes executivos. Os ministérios e os ministros ambos são chamados a responsabilizar-se diante do Parlamento pelos exames de estimativas (*ex ante*) e das revisões financeiras (*ex post*) conduzidas por comitês selecionados, assim como a *ministerial accountability*, averiguada pelo debate no Parlamento.

Suécia

O sistema de agências sueco estabelece que as próprias agências são responsáveis pelo desempenho.

Estados Unidos da América

Sob o sistema federal dos Estados Unidos, as agências devem prestar contas formalmente ao Poder Executivo, com uma “revisão” pelo Congresso. Contudo, geralmente são as próprias agências que são vistas como responsáveis por seu próprio desempenho. O ainda relativamente novo sistema da *GPRA* implica em um tipo de acordo quase contratual, ao ligar claramente a alocação de recursos pelo processo de dotações orçamentárias do Executivo e do Congresso às metas de desempenho, e as agências têm como responsabilidade seu desempenho efetivo. No entanto, dada a relativa autonomia histórica da maioria das agências americanas, elas são geralmente vistas como independentemente responsáveis por seu desempenho.

Resumo

A responsabilização (*accountability*) é complexa. Geralmente os políticos — na forma de ministros (ou no caso americano, os indicados

políticos pelo presidente) — são tidos como responsáveis pela projeção de padrões de desempenho para os ministérios e as agências, enquanto que os funcionários permanentes, encarregados de dirigir os ministérios ou as agências, são responsabilizados pela implementação do desempenho.

Contudo, estas divisões não são claramente estabelecidas — qualquer que seja a posição formal, o grau real de responsabilidade detido pelos políticos ou pelos gerentes é determinado pelos costumes e a cultura locais, às vezes variando até mesmo dentro de países entre áreas de política diferentes (como é de fato o caso do Reino Unido). Também as questões, como por exemplo, se as metas de desempenho para os resultados almejados são realistas, considerando-se o nível de recursos alocados, podem tornar-se bastante complexas e muito rapidamente tornarem-se questões litigiosas.

Como o desempenho é divulgado publicamente?

As maneiras pelas quais é feita a prestação de contas pública podem ter um impacto significativo sobre a dinâmica do sistema de desempenho. Conforme já indicado, a prestação de contas sobre o desempenho para fins de gerenciamento e de responsabilização pode ter exigências bastante diferentes (Neale e Daken, 2000). A presente seção examina as várias abordagens à prestação de contas sobre dados de desempenho.

Austrália

A prestação de contas sobre o desempenho é feita por meio de relatórios anuais que as agências apresentam ao Parlamento. As medidas e indicadores são desenvolvidos juntamente com o *DOFA* e mediante sua assessoria, e segundo suas diretrizes, emitidas sob a forma de princípios de informação sobre desempenho. As agências continuam aperfeiçoando suas informações sobre desempenho para assegurar que elas proporcionem uma indicação prática e precisa de seu trabalho.

Ademais, anualmente a *Public Service and Merit Protection Commission* (Comissão do Serviço Público e da Proteção do Mérito) emite um relatório sobre o *State of the Public Service* (Estado do Serviço Público), e o *DOFA* emite anualmente estratos financeiros consolidados para exame pelo público.

O auditor-geral e os comitês parlamentares relevantes (Comitê Conjunto Sobre Contas Públicas e Auditoria e o Comitê de Finanças e Administração Pública do Senado) têm feito críticas no sentido de que:

- Os relatórios sobre o Estado do Serviço Público têm um nível demasiado elevado de generalidade para serem úteis;

- Os dados agregados relativos à totalidade do desempenho do governo não são coletados conjuntamente e publicados;
- Os dados sobre tendências em desempenho não são apresentados adequadamente (Barrett, 2000; *Joint Committee of Public Accounts and Audit*, 2000; *Senate Finance and Public Administration Legislation Committee*, 2000).

Os críticos concordaram quanto a que levará tempo para que os novos arranjos “se acomodem”, mas também sugeriram que alguns pontos fracos eram inerentes ao novo sistema, tal como atualmente concebido, e que deveriam ser objeto de tratamento (por exemplo, a junção de algumas despesas; prestações de contas anuais únicas; possíveis confusões inerentes à contabilidade incremental etc.).

Canadá

Até 1995, o primeiro Relatório Anual dos Presidentes dos TBS era apresentado ao Parlamento dentro da revisão de programas e desempenho.

Até 1996, 30 ministérios e agências federais prestaram compromissos-chave sobre resultados, e esses foram objeto de prestação de contas no *Getting Government Right: Improving Results, Measurement and Accountability* (Relatório dos Presidentes dos TBS ao Parlamento).

Até 1999, o Relatório dos Presidentes dos TBS — *Managing for Results 1999* — foi dividido em dois volumes: o primeiro que cobria uma gama de questões gerais sobre os sistemas de prestação de contas sobre desempenho e seu desenvolvimento, e o segundo, que cobria relatórios de desempenho pormenorizados de ministérios e agências.

Também foi criado um banco de dados *online*: o *Results and Performance Database* (Banco de Dados sobre Resultados e Desempenho).

Dinamarca

As informações sobre desempenho geralmente estão disponíveis para o público, inclusive os contratos de desempenho e os resultados-chave. Os (novos) relatórios anuais são documentos centrais que exigem uma seção “Resultados” que cubra atividades e resultados-chave a serem publicados.

Finlândia

Os arranjos para a publicação de dados sobre desempenho na Finlândia são quase idênticos aos da Dinamarca, incluindo tanto os dados sobre desempenho em relatórios anuais quanto com relação a contratos de desempenho.

Holanda

As informações sobre desempenho estão contidas em demonstrativos financeiros e relatórios anuais, mas nem sempre são disponibilizadas para o público. É exigido dos ministros que proporcionem dados anuais sobre desempenho em suas estimativas orçamentárias, a fim de informar o processo orçamentário, mas, igualmente, isso não é necessariamente publicado. Os contratos de desempenho contêm informações sobre desempenho, mas geralmente não estão disponíveis para o público.

O *Public Services Quality Monitoring System* (Sistema de Monitoramento da Qualidade do Serviço Público) avalia a qualidade e a eficiência dos governos locais. São publicadas tabelas que proporcionam comparações de desempenho.

Nova Zelândia

Na Nova Zelândia, a prestação de contas sobre desempenho é feita publicamente, por ministério, em comparação com as estimativas e seu *DFR*. Os contratos de desempenho ocorrem exclusivamente no âmbito do Executivo — comitês seletos muitas vezes convocam a realização de acordos de compras como parte de seu exame, mas seu uso formal fica restrito aos ministérios e seus ministros.

Suécia

As agências suecas devem publicar informações sobre desempenho em seus relatórios anuais. No entanto, conforme já se disse, a forte autonomia constitucional das agências suecas faz com que, na prática, elas próprias escolham sobre o que prestar contas (além das informações financeiras padrão).

Estados Unidos da América

Cada agência presta contas individualmente ao público sobre sua própria *performance*, por meio de seu sistema de desempenho e prestação de contas anual. O *GAO* comenta relatórios de desempenho e planos de desempenho individuais, mas somente agrega a análise dos planos e não dos relatórios.

Resumo

Atualmente, a maior parte dos países publica uma grande quantidade de dados sobre desempenho. As exceções identificadas no presente levantamento são a Suécia, onde tem ocorrido alguma reticência

entre as agências quanto à publicação de todas as informações sobre desempenho, e a Holanda, onde há uma tradição no sentido da não publicação de todas as informações sobre desempenho.

A questão, para a maioria dos países, passou a ser a do alcance da prestação de contas sobre desempenho (quanto cobrir) e a questão correlata da acessibilidade e da abrangência dos dados sobre desempenho que são publicados. O Canadá se destaca como pioneiro em matéria de práticas inovadoras de publicar informações na *Internet*.

Quais são as principais evoluções em curso?

Esta seção simplesmente relata ou comenta as evoluções recentes ou propostas ligadas ao desempenho, que ainda não tenham sido mencionadas ou plenamente cobertas em outras seções deste estudo.

Austrália

Em conseqüência de regulamentos apresentados ao Parlamento em março de 1998, a Comissão Australiana para o Serviço Público deve apresentar ao Parlamento um relatório anual sobre a situação do *Australian Public Service — APS* (Serviço Público Australiano). O primeiro relatório *APS* foi apresentado ao Parlamento em dezembro de 1998, e se concentrou na implementação da declaração dos valores do serviço público australiano.

O *Internal Audit Alliance Contract* (Contrato Interno de Aliança de Auditoria) foi firmado pelo *DOFA* e um parceiro, em 2 de novembro de 2000, para a prestação de toda a gama de serviços de auditoria e afins durante os próximos três anos. Isto substituiu o arranjo anterior, expirado em 20 de outubro de 2000. Desde essa revisão (fim de 1999) foi criada uma nova divisão no *DOFA*, a *Risk Management Coordination Branch* (Divisão de Coordenação do Gerenciamento de Risco), com a finalidade de lidar especificamente com toda a gama de questões de gerenciamento de risco no nível ministerial.

O auditor-geral tem advogado, fortemente, uma integração da “conformidade e do desempenho” aos sistemas de desempenho, que se embasem nos valores tradicionais do setor público (Barrett, 2000).

Canadá

Há algumas evoluções ligadas ao desempenho que ainda não foram mencionadas, entre elas:

- ***Agency Review (1994)***: uma revisão de todos os conselhos federais, agências, comissões e órgãos consultivos federais, que resultou

em decisões no sentido de eliminar organizações ultrapassadas e de enxugar outras.

- ***Getting Government Right (1996)***: modernizar programas e serviços federais a fim de atender às necessidades dos canadenses, tanto como cidadãos quanto como clientes, com o objetivo de:

- 1) Esclarecer os papéis e responsabilidades federais, a fim de fazer com que a federação trabalhe melhor e reduza onerosas justaposições e duplicações.

- 2) Assegurar que os recursos sejam dedicados às mais altas prioridades, para que o Canadá esteja bem posicionado para enfrentar os desafios econômicos e sociais do século XXI.

- 3) Responder à demanda do público por um governo melhor e mais acessível, por meio de um envolvimento melhor dos clientes na tomada de decisões e do uso de ferramentas de prestação de serviços modernas e práticas.

- 4) Conseguir tornar o governo mais barato, mediante a redução das pressões de *déficit* e da dívida, e permitir que o governo gerencie eficazmente questões que são importantes para os canadenses.

- ***Performance Management Program (Programa de Gestão de Desempenho)***: implementado pelo governo federal em 1º de abril de 1999, com o objetivo de incentivar a excelência no desempenho, por meio de reconhecimento e recompensa pela consecução de resultados ligados a planos de negócios e/ou prioridades empresariais e demonstração das competências de liderança, dos valores e da ética do serviço público. O programa também proporciona um quadro geral dentro do qual se pode aplicar uma abordagem equitativa da gestão do desempenho dos executivos federais.

- ***Canadian Comprehensive Audit Foundation Public Performance Reporting Program (CCFA)***: em estreita cooperação com o governo, o CCFA lançou o *Public Performance Reporting Program* (Programa de Prestação de Contas ao Público sobre Desempenho Plurianual), que consiste em um programa de pesquisa com o objetivo de dar aos governos e a outras instituições do setor público, informações compartilhadas sobre desenvolvimento de capacidades e de como obter pleno retorno de seus investimentos em responsabilização.

Dinamarca

Uma nova e importante iniciativa no âmbito da reforma da gestão pública — o *Service and Welfare Project* (Projeto de Serviço e Bem-estar) — é o resultado da cooperação entre o governo dinamarquês, a *Association of Country Councils* (Associação de Conselhos de Condados) e a *Association of Local Municipalities* (Associação de

Municípios). A finalidade geral do projeto é criar um quadro geral para o aprendizado e a reforma do setor público, e promover o debate sobre os futuros desafios do setor. O projeto tem mais três finalidades secundárias:

- facilitar experiências e o compartilhamento de conhecimentos sobre gerenciamento, organização e relações com os cidadãos dentro do setor público;
- criar um quadro geral para as reformas do setor público; e
- promover o debate público sobre o futuro da sociedade e do bem-estar em geral, inclusive sobre questões relativas ao gerenciamento no setor público.

Obviamente, as informações sobre resultados (tanto de avaliação quanto de desempenho) poderiam fazer parte substantiva dessa iniciativa e poder-se-ia esperar que essas informações aumentassem rapidamente em alcance e profundidade.

Outras iniciativas têm algumas dimensões de “desempenho”, por exemplo:

- **Um fórum para funcionários públicos de alto nível** criado pelo Ministério das Finanças no final de 1999, a fim de compartilhar conhecimentos, facilitar a coordenação e aumentar o diálogo entre os ministérios. O fórum consiste de aproximadamente 150 funcionários públicos de alto nível que se reúnem trimestralmente com agendas estabelecidas por um grupo diretor.

- **Relatórios anuais (obrigatórios)**: introduzidos para ministérios e agências, em 1997, e que incorporam resultados de desempenho às contas finais.

- **Um novo sistema informatizado para a gestão dos recursos financeiros (*Navision Stat*)**: em 1999, o Ministério das Finanças, a Agência para a Gestão Financeira e Assuntos Administrativos introduziram um novo sistema informatizado para a gestão financeira em instituições e agências estatais.

- **Um projeto para Processos Públicos Efetivos**: iniciado pelo Ministério das Finanças no final de 1999 tem a finalidade de proporcionar, aos gerentes públicos e profissionais, ferramentas para realizar projetos de reengenharia de processos internos e facilitar o intercâmbio transversal de experiências e de práticas eficientes.

- **O Prêmio de Qualidade para o Setor Público**: criado em 1997, esse prêmio é dado com base em uma avaliação dos candidatos baseada no Modelo de Excelência Empresarial. A finalidade do prêmio é proporcionar às instituições públicas um modelo bem testado para a promoção da qualidade.

- **O Centro para o Desenvolvimento de Recursos Humanos e da Gestão de Qualidade**: criado em 2000, o centro irá promover e facilitar o desenvolvimento dos recursos humanos e da gestão de qualidade no governo central, por meio da coordenação de atividades existentes, da

prestação de assessoria a instituições do governo e sindicatos de trabalhadores e da prestação de serviços, entre outros, ao Comitê de Avaliação do Prêmio de Qualidade de Setor Público.

- **Declaração de informação aos usuários:** desde 1995, é exigida dos municípios, de dois em dois anos, a prestação de contas aos residentes da área local quanto aos conteúdos e ao alcance dos principais serviços públicos a eles prestados ou que se lhes pretende prestar. É exigido que a declaração inclua informações sobre as metas que o conselho municipal tiver identificado para desenvolvimento nas respectivas áreas.

- **Gerenciamento de contratos:** o gerenciamento do desempenho por meio de contratos de desempenho foi, provavelmente, a iniciativa mais bem-sucedida de gerenciamento público dos anos 90. Em 1999, aproximadamente 80 agências e instituições estatais tinham firmado contratos de desempenho.

- **Satisfação dos usuários:** o Ministério das Finanças realiza, regularmente (normalmente a cada dois anos), levantamentos de abrangência nacional sobre a satisfação dos usuários e outras questões ligadas ao governo — relações com os cidadãos. Esses estudos são usados como termos de comparação entre áreas do setor público e como ponto de referência em levantamentos locais.

Finlândia

Em abril de 1998, o governo da Finlândia emitiu uma resolução sobre boa governança, serviço de alta qualidade e uma sociedade civil responsável. As principais áreas de reforma são: continuar as reformas do governo central; melhorar a qualidade dos serviços públicos, e questões de gestão da informação e da sociedade da informação. As eleições de 1999 levaram à formação de um novo governo, composto dos mesmos cinco partidos que compunham o governo anterior, tendo havido, portanto, poucas mudanças nas orientações da reforma. Uma nova constituição entrou em vigor em 1º de março de 2000.

Outras iniciativas específicas, com uma dimensão de desempenho, incluem:

- ***New Act on Openness of Government Activities (A Lei sobre Transparência das Atividades do Governo de 1999)*:** essa lei implementa o direito de acesso a informações contidas em documentos oficiais no domínio público.

- ***National Quality Initiative 2000-2001 (A Iniciativa Nacional de Qualidade 2000-2001)*:** este é um projeto de dois anos, lançado pelo Ministério das Finanças, com o objetivo de aumentar o uso do Modelo de Excelência (*EFQM*) e das Cartas de Serviço entre as organizações do

setor público. Há 30 organizações participando da iniciativa, representando todos os níveis do setor público.

• **O fórum do *Balanced Score Card*:** o Ministério das Finanças começou o projeto no final de 1999, desafiando as autoridades e as organizações do setor público a participar do fórum do *Balanced Score Card* para discutir e aprender a partir dos sistemas de gerenciamento estratégico baseados no *BSC*. O objetivo final do projeto é melhorar os sistemas de gerenciamento estratégico do setor público. Vinte e cinco organizações se candidataram ao fórum.

Holanda

Os ministérios desenvolveram ou estão desenvolvendo planos de ação que estabelecem a criação e o uso de indicadores. A prestação de informações para fins de gerenciamento interno é considerada da maior importância.

Um documento de políticas de governo — *Back to the Future* (De volta para o Futuro 1995) — sobre a prestação de informações, descreve como a prestação de informações e as tecnologias correlatas podem melhorar a acessibilidade e a transparência do governo para com o público. Com base nesse documento, foram desenvolvidos projetos piloto para a criação de centros integrados de informações governamentais. Esses projetos piloto envolveram cooperação entre os governos locais e o governo nacional.

Nova Zelândia

As principais evoluções parecem ocorrer na área das relações entre as exigências legais para a prestação de contas sobre resultados e as exigências não legais relativas à prestação de contas sobre o impacto (e outras), nas quais há interesse crescente. Tal como em outras jurisdições, há pressões no sentido de uma melhor especificação das metas de desempenho e dos objetivos estratégicos; de uma melhor prestação de contas quanto ao gerenciamento de risco; e de prestação de contas sobre as atividades transversais.

A *State Services Commission* (Comissão dos Serviços do Estado) empreendeu uma revisão muito abrangente dos arranjos relativos à responsabilização, que inclui o exame de problemas levantados quanto a aspectos de cumprimento de determinações relativas ao desempenho, *ex ante*, e de custos ligados ao cumprimento dessas determinações (Relatório Schick).

Planeja-se uma nova abordagem para a responsabilização no nível ministerial e para a avaliação de desempenho — a iniciativa sobre *Capability, Accountability and Performance* — *CAP* (Capacidade,

Responsabilização e Desempenho). Isso envolve novos documentos de planejamento estratégico para que os ministérios cubram um alinhamento mais estreito de recursos na direção de objetivos estratégicos, que são assinados tanto pelos ministros quanto pelos dirigentes executivos. Em ministérios piloto, a atual “avaliação ministerial de desempenho” será substituída por um sistema que incluirá a análise retrospectiva do desempenho e a análise prospectiva de capacidade. O modelo *EFQM* também será usado em alguns ministérios. Surgiu também um novo papel para a Comissão dos Serviços do Estado com relação às agências centrais, que funciona como um órgão consultivo para questões de “propriedade”.

A Comissão dos Serviços do Estado também emitiu nova orientação sobre a responsabilização e as responsabilidades dos dirigentes públicos.

Suécia

A autonomia de base constitucional das agências administrativas suecas continua a ser um aspecto-chave do sistema de seu governo central, tendo algumas pessoas argumentado que elas se tornaram ainda mais autônomas nos últimos anos. Foi concedido às agências, principalmente, maior controle sobre a administração de recursos humanos, a organização interna e os investimentos em Tecnologia da Informação e em instalações físicas. Essa maior autonomia também foi aumentada, diz-se, pela criação de agências maiores por meio de um processo de fusões (*Swedish Agency for Administrative Development*, 1999).

No entanto, ao mesmo tempo tem ocorrido fortes movimentos no sentido de reforçar alguns aspectos do controle central, com novos controles financeiros e tetos orçamentários introduzidos pela nova *Central Government Administration in the Citizens' Service Act* (Lei da Administração de Serviço aos Cidadãos, de 1998).

Estados Unidos da América

A implementação da *GPRA* está sujeita a um processo contínuo de melhoria por meio do exame dos planos de desempenho das agências e da emissão de relatórios, tanto pelo Congresso quanto pelo *GAO*. Embora as fundamentadas análises do *GAO* tenham identificado áreas importantes para o aperfeiçoamento, elas também dão conta de significativas áreas onde houve melhoria. Para o ano 2000, esses planos incluem:

- melhor articulação de uma orientação para os resultados;
- progresso na identificação e no tratamento de questões transversais;
- maior ênfase nas conseqüências das decisões orçamentárias para o desempenho;

- mostrar como as estratégias têm a finalidade de melhorar os resultados; e
- melhorar a capacidade dentro das agências para coletar e usar dados sobre desempenho (*GAO*, Estados Unidos, 1999).

O *GAO* recomendou ao OMB que se considerasse, seriamente, melhorias em todas essas áreas, e solicitou ao seu diretor que agisse neste sentido. O *GAO* também sugeriu que as comissões do Congresso continuem a melhorar seu próprio uso dos dados de desempenho em seu exame das agências.

Comentários finais

O presente relatório procurou levantar as principais questões em matéria de mensuração do desempenho e de prestação de contas nos oito países estudados. Conforme já observado, há algumas limitações nos dados utilizados (principalmente questões de tradução).

Em cada seção, tentamos sublinhar as principais questões (nos resumos), e não pretendemos repeti-las aqui.

O relatório estará sujeito a consulta com autoridades responsáveis em cada um dos países estudados, a fim de assegurar a exatidão do que foi transmitido.

Este relatório será a base para um sumário menor de temas e questões-chave a serem incluídos no relatório *NAO* sobre mensuração de desempenho em ministérios do Reino Unido.

Notas

* Relatório para o *UK National Audit Office* (Gabinete Nacional de Auditoria do Reino Unido, 2001, *Public Futures Ltd.* Disponível, em inglês, no site www.publicfutures.com, sob o título *Measuring Performance of Government Departments — international developments*.

¹ Expressão relativa a serviços ao cidadão em que o atendimento é realizado em balcões ou guichês.

Glossário de siglas

Austrália

ANAO – *Australian National Audit Office*

DOFA – *Commonwealth Department of Finance and Administration*

FMA – *Financial Management and Accountability*

SOSR – *State of the Service Report*

PBS – *State of the Public Service*

APS – *Australian Public Service*

Canadá

SEM – *Expenditure Management System*

OAG – *Office of Auditor-General*

TBS – *Treasury Board Secretariat*

CCAF – *Canadian Comprehensive Audit Foundation*

EMS – *Expenditure Management System*

Dinamarca

DOAG – *Danish Office of the Auditor-General*

Estados Unidos

DOD – *Department of Defense*

GAO – *General Accounting Office*

GPRA – *Government Performance and Results*

NPRG – *National Partnership for Reinventing Government*

OMB – *Office of Management and Budget*

SSA – *Social Security Agency*

VA – *Veterans Administration*

FDA – *Food and Drug Administration*

Finlândia

OPSA – *Office of Parliamentary State Auditor*

SAO – *State Audit Office*

Holanda

CAD – *Central Auditing Department of the Ministry of Finance*

Nova Zelândia

AO – *Audit Office*

DFR – *Departmental Forecast Report*

OAG – *Office of the Audit General*

SPIS – *Service Performance Information Systems*

SPMCE – *Service Performance Management Control Environments*

SPOG – *Strategic Priorities and Overarching Goals*

SRA – *Strategic Result Areas*

CAD – *Capability, Accountability and Performance*

SSP – *Statement of Service Performance*

KRA – *Key Results Areas*

Reino Unido

NAO – *National Audit Office*

Suécia

RRV – *Reksrevisionsverket – Sweden National Audit Office*

SNAO – *Swedish Nacional Audit Office*

Europa

EFQM – *European Foundation for Quality Management*

Referências bibliográficas

- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. (1997), *Finacial Control and Administration Audit Across Agencies (Audit Report 39)*, ANAO.
- BARRET, P.J. (2000), *Managing Compliance for Assurance and Performance: Setting the Course — Integrating Conformance with Performance* (Speech by the Auditor-General for Australia).
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. *Attorney-General's Department; Australian Competition and Consumer Commission: Joint Seminar*. Canberra: ANAO Website.
- CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL. (1999), *Government Departments — Results of the 1998-99 Audits*. Wellington: OAG.
- CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL. (1999), *Third Report for 1999: The Accountability of Executive Government to Parliament*. Wellington: OAG.
- DEPARTMENT OF FINANCE. (1992), *The role of Evaluation in Decision Making in the 1991-92 Budget Context*. Canberra: Department of Finance.
- DEPARTMENT OF FINANCE. (1994), *The Use of Evaluation in the 1993-94 Budget*. Canberra: Department of Finance.
- DEPARTMENT OF FINANCE. (1995), *The Use of Evaluation in the 1994-95 Budget*. Canberra: Department of Finance.
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. (1998), *Specifying Outcomes and Outputs*. Canberra: DOFA — Budget Group.
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. (1999), *Outcomes and Outputs (Nov.1999)*. Canberra. DOFA — Budget Group.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE. (1999), *Managing for Results — Opportunities for Continued Improvements in Agencies' Performance Plans*. Washington DC: General Accounting Office (USA).
- JOINT COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS AND AUDIT. (2000), *Review of the Financial Management and Accountability Act 1997 and the Commonwealth Authorities and Companies Act 1997*. Canberra: Parliament.
- NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT. (1999), *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*. Washington DC: National Partnership for Reinventing Government (USA).
- Neale, A., Daken, L. (2000), *Streamlining Non-Financial Performance Reporting*. Public Sector Performance 2000, Wellington, New Zealand.

- OECD-PUMA. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris, OECD.
- OECD-PUMA. (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris, OECD.
- OFFICE OF THE AUDITOR-GENERAL. (2000), *Roles and Functions of the OAG*. Wellington: OAG.
- POLLIT, C., BOUCKAERT, G. (2000), *Public Management Reform — A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD (CANADA). (1999), *Managing for Results 1999*, vol.1. Ottawa: TBS.
- SARPETTA, S., BASSANINI, A. *et al.* (2000), *Economic Growth in the OECD Area — Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level*. Paris: OECD.
- SENATE FINANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION LEGISLATION COMMITTEE. (2000), *The Format of the Portfolio Budget Statements*. Canberra: Parliament.
- SWEDISH AGENCY FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT. (1999), *The Swedish Central Government in Transition 1999*. Stockholm: Statskontoret.
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (RRV). (1999), *Handbook in Performance Auditing — Theory and Practice*, 2 ed. Stockholm: Riksrevisionsverkett.

A mensuração do desempenho de ministérios e agências de governo: evoluções internacionais

Colin Talbot, Lyn Daunton e Colin Morgan

Este artigo apresenta uma análise comparativa sobre as evoluções nos mecanismos de mensuração de desempenho e de prestação de contas dos resultados de ministérios e agências de governo em oito países: Austrália, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, Holanda, Nova Zelândia e Suécia. Trata-se de um relatório preparado para o Gabinete de Auditoria do Reino Unido, e que explora comparativamente um importante conjunto de questões relacionadas à mensuração de desempenho e à publicização dos resultados obtidos, tais como: quem são os responsáveis pela mensuração do desempenho e a prestação de contas; quais são os objetivos gerais da mensuração de desempenho e dos sistemas de prestação de contas; o que está sendo mensurado e quais os tipos de medidas que estão sendo adotadas; se estão sendo adotados mecanismos de mensuração de desempenho para atividades transversais (atividades cujos resultados são de responsabilidade de mais de uma organização ou nível de governo); como é assegurada a qualidade das informações obtidas; quem pode ser responsabilizado pelo desempenho; como e para quem o desempenho obtido é reportado publicamente; além de indicar os principais desenvolvimentos recentes sobre o tema.

La mensuración del desempeño de los ministerios y agencias de gobierno: evoluciones internacionales

Colin Talbot, Lyn Daunton y Colin Morgan

Este artículo presenta un análisis comparativo sobre las evoluciones en los mecanismos de mensuración de desempeño y de prestación de cuentas de los resultados de ministerios y organizaciones públicas en ocho países: Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia. Tratase de un relato preparado para el Gabinete de Auditoría del Reino Unido, y que explora comparativamente un importante conjunto de cuestiones relacionadas a la mensuración del desempeño y la publicación de los resultados obtenidos, tales como: quien son los responsables por la mensuración del desempeño y la prestación de cuentas; cuales son los objetivos generales de la mensuración del desempeño y de los sistemas de prestación de cuentas; lo que está siendo mensurado y cuales los tipos de medidas que están siendo adoptadas; si están siendo adoptados mecanismos de mensuración de desempeño para las actividades transversales (actividades cuyos resultados son de responsabilidad de más de una organización o nivel de gobierno); como es asegurada la calidad de las informaciones obtenidas; quien puede ser responsabilizado por el desempeño; como y para quien el desempeño obtenido es reportado publicamente; alén de indicar los principales progresos recientes sobre el tema.

Performance measurement of ministries and agencies of government: international evolutions

Colin Talbot, Lyn Daunton and Colin Morgan

This article presents a comparative analysis about the evolutions in the mechanisms of performance measurement and accountability of ministries and public agencies in eight countries: Australia, Canada, Denmark, United States, Finland, Netherlands, New Zealand and Sweden. It presents a report prepared for the United Kingdom Audit Office which

Colin Talbot,
Lyn Daunton e
Colin Morgan
são professores
de Política
Pública e de
Administração
da Universidade
de Glamorgan,
País de Gales,
Reino Unido.

comparatively explores an important set of questions related to performance measurement and the publication of accomplished results such as: who is accountable for performance measurement; which are the general objectives of performance measurement; what is being measured and which kinds of measures are adopted; if mechanisms of performance measurement are being adopted in transversal activities (activities which results are responsibility shared by more than an organization or government level); how the quality of obtained information is assured; who can be accountable for performance; how and who is performance reported for; besides indicating the main recent developments on the subject.

A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo*

Joanne Kelly e John Wanna

Introdução

A teoria do *guardian-spender*,¹ formulada por Aaron Wildavsky, tem definido a maneira de pensar da maioria dos cientistas políticos sobre a programação orçamentária governamental desde seu surgimento, em 1964 (Wildavsky, 1975; Green e Thompson, 1999). Wildavsky argumentou que os resultados orçamentários poderiam ser explicados (ou pelo menos analisados) concentrando-se nos efeitos recíprocos dos atores orçamentários desempenhando os papéis institucionais altamente estilizados de guardião (do erário público) e de gastador. Esta teoria comportamental provou ser suficientemente flexível para julgar as diferenças na *performance* orçamentária por meio de diferentes sistemas políticos (consultar estudos de Savoie, 1990; Hecl e Wildavsky, 1974; Wildavsky, 1986), assim como para explicar o impacto da reforma orçamentária e de ambientes econômicos divergentes em relação a políticas orçamentárias (Caiden e Wildavsky, 1974; Wildavsky, 1975). Referências aos *guardians-spenders*² ainda ocupam lugar importante nas discussões sobre a programação orçamentária do governo na literatura acadêmica da ciência política e econômica (Campos e Pradhan, 1997), e foram aceitas como descrição convencional por grupos de profissionais da área governamental e de instituições internacionais (tais como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI).

Este artigo aplica a teoria do *guardian-spender* de Wildavsky para analisar o impacto das reformas nas políticas orçamentárias da *New Public Management* — *NPM* (Nova Gestão Pública), e para testar o valor explicativo contínuo dessa teoria. É amplamente aceito que as reformas da *NPM* são explicitamente projetadas para transformar as normas, regras,

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

Joanne Kelly é
chefe de
pesquisa do
*Expenditures
and
Management
Strategies
Sector* no
Canadá.

John Wanna é
professor da
*Head of School
Politics and
Public Policy*
na Austrália.

Contatos:
[kelly.joanne@
tbs-sct.gc.ca](mailto:kelly.joanne@tbs-sct.gc.ca)
[j.wanna@
mailbox.gu.edu.au](mailto:j.wanna@
mailbox.gu.edu.au)

Traduzido por
René Loncan Filho

processos e objetivos da gestão orçamentária e financeira existentes (Tesouro da Nova Zelândia, 1987; Hood, 1991; Boston *et al.*, 1991; Pollitt, 1993; OCDE, 1995; Thompson, 1998). Nosso objetivo é estudar como estas reformas podem impactar o equilíbrio de poder entre os guardiões e os gastadores em um dado cenário orçamentário. Este estudo inicial se focaliza em três temas altamente recorrentes que tipificam a agenda da reforma orçamentária e financeira da *NPM*: objetivos orçamentários e cultura reformulados, controles de gastos agregados centralizados, e gestões financeiras delegadas. Na busca destas reformas, a *NPM* procura estabelecer novas convenções orçamentárias baseadas em relações de agente-principal, técnicas incrementais de contabilidade e de programação orçamentária baseadas em resultados, e programação orçamentária de contrato-preço (alternativamente chamadas de concorrência oferecida). Perguntamos se estas reformas da *NPM* remodelam ou transformam os sistemas orçamentários a tal ponto que a teoria de *guardian-spender* tenha diminuído seu valor explicativo.

Nossa análise prossegue em quatro seções. A primeira reexamina elementos centrais do modelo de política orçamentária de Wildavsky, enfocando, especificamente, a dicotomia do *guardian-spender*, as ferramentas e estratégias do “jogo orçamentário” e o impacto da reforma orçamentária. Em segundo lugar, identificamos as principais categorias das reformas introduzidas pela *NPM* (OCDE, 1995:94-197; 1998) na gestão orçamentária e na gestão financeira. A terceira seção deste artigo examina o impacto destas reformas na política orçamentária, especificamente, nos papéis e funções institucionais propriamente ditos; nas ferramentas e estratégias disponíveis para ambos os conjuntos de atores orçamentários; e no equilíbrio do poder dentro de um sistema orçamentário. Finalmente, concluímos questionando a sustentabilidade continuada da teoria de *guardian-spender* dados os novos problemas causados pelas mudanças no ambiente orçamentário (tais como o recente surgimento do excedente orçamentário e as dificuldades políticas associadas com excedentes administrativos, mantendo-se, ao mesmo tempo, restrições fiscais).

A conclusão desta análise sugere que onde as reformas da *NPM* têm sido extensivamente adotadas, e a longo prazo, elas alteram o terreno dos sistemas orçamentários, estabelecendo arranjos orçamentários mais complexos do que os sugeridos pelo modelo de *guardian-spender*. As reformas da *NPM* tendem a mudar os comportamentos orçamentários e, conseqüentemente, a alterar o equilíbrio do poder, favorecendo os guardiões. Estas reformas também mudam o papel orçamentário dos gastadores como atores do orçamento. Portanto, a tradicional dicotomia entre os guardiões racionalizadores e os gastadores maximizadores é difícil de se manter, já que surgem relações orçamentárias mais complexas que não estão de

acordo com modelo de *guardian-spender*. Além disso, as reformas da *NPM* também têm potencial para mudar tanto os locais de conflito orçamentário quanto as áreas de acordo. As relações orçamentárias têm tendência à fragmentação e à incerteza, e a se tornarem menos rotineiras se os prestadores de serviços contratuais são incluídos no processo. O conflito tem tendência a dissipar-se para longe das agências centrais de orçamento, com gastadores assumindo papéis de guardiões com relação a recursos que eles mesmos poderiam escolher para distribuir na compra de serviços contratuais de outros atores. O advento de orçamentos plurianuais (proporcionando autorizações para dois ou três anos) também tem potencial para conter conflitos orçamentários. Finalmente, perguntamos se as “transformações” para os sistemas orçamentários da *NPM* poderiam requerer novas emendas, já que os governos têm, freqüentemente, que gerenciar excedentes orçamentários.

Estratégias e ferramentas das políticas orçamentárias

Em *The New Politics of the Budgetary Process* (As Novas Políticas do Processo Orçamentário), Aaron Wildavsky estabeleceu novos métodos de investigação nos processos de programação orçamentária do governo (Jones e McCaffery, 1994). Mais do que prosseguir de uma base normativa que procurava definir como o governo deveria orçar, Wildavsky concentrou-se em explicar “como o processo orçamentário realmente funciona” (1974: 25). Ele revelou a natureza altamente competitiva, mas incerta, da formulação orçamentária, a complexidade inerente das decisões orçamentárias, e como os atores orçamentários precisam especializar-se, “satisfazer-se” e confiar na “heurística das decisões” para conter conflitos. Normas comportamentais tendiam a caracterizar as programações orçamentárias do governo na ausência de procedimentos formais para o controle financeiro. Em outras palavras, Wildavsky construiu um quadro para o estudo das políticas das programações orçamentárias do governo que destacava três elementos primordiais das políticas orçamentárias:

- as relações dicotômicas entre os guardiões e os gastadores tornaram-se pronunciadas na ausência de regras e de procedimentos formais de controle financeiro;
- estratégias e práticas dos atores proporcionaram um certo tipo de “rotina” para as políticas orçamentárias; e
- o impacto da reforma nas políticas orçamentárias tendia a ser limitado.

As políticas orçamentárias do governo são descritas como um jogo entre dois conjuntos de atores que desempenham os papéis institucionais

de guardiões e de gastadores. Wildavsky classificou os protagonistas orçamentários de acordo com critérios fracamente definidos e altamente estilizados, baseados na “expectativa de comportamento vinculada a posições institucionais” (1975:11). Estes papéis são desempenhados a cada estágio do processo orçamentário e em todos os níveis da esfera política e burocrática. Wildavsky resumiu seu argumento da seguinte forma:

“Uma das constantes das programações orçamentárias é a divisão de papéis entre gastadores e poupadores, como resultado da escassez universal de recursos. As reivindicações e as demandas sempre superam os recursos para satisfazê-las. Por isso, sempre há pessoas que querem mais do que têm, e outras que lhes mostram que elas não podem ter tudo que gostariam. Os funcionários encarregados de promover as funções do governo são orientados na direção das necessidades. Eles estão sempre sendo confrontados com coisas que não estão sendo feitas, mas que deveriam ser. Eles desempenham melhor suas tarefas quando defendem essas necessidades. Por este motivo, o erário público precisa de guardiões que assegurem que o gasto não ultrapasse os recursos disponíveis e que todas as despesas assumidas recebam uma parte do que está disponível” (Wildavsky, 1975:187).

Embora Wildavsky tenha reconhecido que a dicotomia entre os gastadores e os guardiões resultou em um conflito de adversários, ele não definiu este conflito como problemático. Um programa orçamentário bem-sucedido é retratado como um produto das relações correntes entre guardião e gastador: ambos os papéis são legítimos e necessários na resolução de decisões orçamentárias. Dividir funções e responsabilidades entre os gastadores e os guardiões viabiliza a especialização, aumenta a previsibilidade e, portanto, reduz a complexidade na tomada de decisões orçamentárias. Os programas são gerados por aqueles que têm conhecimento especializado; os limites entre receita e despesa são estabelecidos pelos responsáveis pelo desempenho econômico e fiscal do governo. A interação entre esses dois lados reforça o compromisso e exige que ambos justifiquem e defendam suas posições: a especialização e os conflitos institucionais entre gastadores e guardiões produzem orçamentos melhores.

Em segundo lugar, os *guardians-spenders* empregam uma gama de estratégias, práticas e procedimentos para ampliar seus objetivos em negociações orçamentárias, e essas “técnicas de competição” são conhecidas. Todos os sistemas orçamentários fornecem opções limitadas aos atores, e em resposta eles idealizam um conjunto de estratégias e de práticas usadas para participar do “jogo orçamentário”. Na tentativa de “proteger o erário público” dos gastadores, os guardiões podem evocar sua

autoridade legislativa e administrativa, tentar exercer uma persuasão “moral”, ou então gerenciar procedimentos de tomada de decisões do orçamento. No parlamento e no congresso, os guardiões têm autoridade legal para reduzir, ou simplesmente negar, o financiamento requerido por uma agência específica. As agências centrais do orçamento adaptam os sistemas de contabilidade financeira para controlar despesas. Os ministros guardiões podem ameaçar aumentar os níveis dos impostos ou impor cortes por meio de uma junta. Eles irão, com frequência, buscar entendimentos nas metas de despesas ou em estratégias racionalistas, antes de prosseguir com negociações orçamentárias mais detalhadas. Por sua parte, os gastadores se retraem em sua posição de peritos de política ou de programa, para legitimar reivindicações, visando proteger despesas existentes, aumentar a parte que lhes cabe das despesas públicas ou para adicionar novos programas e expandir programas existentes. Não só devem os gastadores apresentar “bom trabalho” e “jogar de acordo com as regras”, mas eles deveriam ser capazes de reconhecer e explorar oportunidades disponíveis no momento apropriado. A *expertise* política é baseada nas relações com a clientela do programa ou no conhecimento do serviço, mas, ainda assim, os gastadores devem tomar cuidado para não passar a imagem de serem “capturados” por estes clientes. Protegendo sua base corrente, os gastadores podem ameaçar queimar o “Monumento de Washington”. Ambos os conjuntos de atores procuram dirigir sua influência política para a posição desejada, atraindo suporte ministerial ou do congresso, mobilizando grupos de interesse ou membros influentes do corpo administrativo. Ainda assim, as programações orçamentárias não são uma “luta livre” entre os guardiões e os gastadores: os atores orçamentários tanto cooperam quanto competem entre si. A complexidade da tomada de decisões no orçamento requer áreas de estabilidade e técnicas de limitação ou confinamento de conflitos. Por exemplo, ao determinar quanto de financiamento extra deve ser requerido ou quanto deve ser outorgado, os atores do orçamento devem confiar em várias “ajudas de cálculo”. No sistema descrito por Wildavsky, ambas as partes devem se basear em experiências passadas como um guia, tanto para a confiabilidade das demandas de um departamento quanto para a possibilidade de gastos serem aprovados. Eles simplificam as questões em consideração, limitando o foco das discussões às informações em vez de às políticas, ou excluindo certos grupos de despesas sobre as quais já se havia concordado — como aqueles incluídos na “base” ou as despesas não discricionárias — das negociações orçamentárias. Como resultado, os tomadores de decisões do orçamento tendem a “satisfazer-se”, em vez de rever, de forma compreensível, cada uma das opções possíveis. O método de incremento das programações orçamentárias implica em mudanças anuais regulares de despesas

(tipicamente aumentos) em todas as áreas de despesas de cada departamento. Os gastadores sabem que eles terão uma “parte justa” de aumento; os guardiões sabem que os aumentos não serão muito elevados. As perdas de um ano podem ser recuperadas em outro ano; os problemas de um ano podem ser adiados até o próximo. Wildavsky conclui: “os homens que fazem o orçamento estão preocupados com incrementos relativamente pequenos de uma base existente. A sua atenção está concentrada em um pequeno número de itens em função dos quais a batalha orçamentária é travada” (1974:15).

Terceiro, a reforma orçamentária certamente irá alterar o equilíbrio de poder entre os guardiões e os gastadores, e assim afetar os resultados orçamentários. Isto acontece porque as estratégias atuais disponíveis aos atores orçamentários varia de acordo com o sistema político, econômico e orçamentário dentro do qual o “jogo” orçamentário ocorre. O equilíbrio de poder, ao longo do tempo, é amplamente dependente, na medida em que, no confronto entre guardiões e gastadores, ambos são capazes de tirar vantagens dessas estratégias. Sob condições institucionais, políticas e econômicas estáveis, o jogo da política orçamentária se transforma em rotina: cada jogador sabe o que esperar do outro, e “os participantes têm papéis opostos que necessitam de um forte empurrão por parte do departamento” (Wildavsky, 1974:19). A reforma orçamentária altera este equilíbrio e acordos prévios entre as áreas de política orçamentária se tornam altamente contestáveis. Esta é uma das maiores razões por que a reforma orçamentária é fortemente política, ameaçadora e ardentemente contestada.

É dentro deste contexto que nós analisamos as reformas orçamentárias introduzidas sob os auspícios da *NPM*. As principais reformas associadas à *NPM* foram desenhadas precisamente para mudar a maneira pela qual os recursos públicos são alocados e gerenciados. Desta maneira, a *NPM* tentou reconstruir várias das tradicionais “ferramentas da política orçamentária”. Na medida em que é bem-sucedida neste ponto, é provável que a *NPM* impacte os papéis e a capacidade dos principais atores orçamentários. As seções restantes deste artigo apresentam um estudo preliminar do que a *NPM* procura atingir nesta reforma orçamentária; o que o paradigma básico define como “boa” prática orçamentária; como estas novas práticas orçamentárias e gestão de recursos têm impacto nos *guardians-spenders*; e como as reformas da *NPM* têm impacto no conflito orçamentário.

A NPM e a visão de “melhores programações orçamentárias”

O núcleo central das reformas da *NPM* tem, até hoje, sido dirigido para a reconstrução da natureza da provisão pública, usando, principalmente, uma gestão financeira e de recursos melhorada. Até meados dos anos 70, muito havia sido escrito sobre os problemas das programações orçamentárias tradicionais (Wilenski, 1986: 225). Estudos sobre os sistemas de programações orçamentárias norte-americanos e britânicos sugerem que os processos orçamentários clássicos favoreciam os gastadores em relação aos guardiões, e eram causadores de impostos, dívidas e *déficits* sempre crescentes. Estas críticas repercutiam das comissões de inquérito para sistemas tradicionais de administração pública estabelecidos por governos do mundo todo. Estas incluíam as comissões de Glassco (1962) e de Lambert (1976-9) no Canadá, os relatórios de Coombs (1974-6) e de Reid (1982-3) na Austrália, e a Comissão Grace de Reagan, estabelecida em 1982. No Reino Unido, Thatcher estabeleceu a *Efficiency Scrutiny Unit* (Unidade de Escrutínio de Eficiência), no começo dos anos 80, para conduzir “escrutínios” regulares da eficiência e da economia na administração departamental. Cada uma destas investigações apresentou uma série de reclamações contra sistemas orçamentários tradicionais e contra as técnicas financeiras obsoletas usadas dentro do governo. Elas recomendaram, ao invés disso, a adoção de reformas de longo prazo normalmente dirigidas no sentido de “deixar os gerentes gerenciarem” — encorajando uma flexibilidade gerencial dentro de uma linha de trabalho de objetivos definidos, controles rígidos de recursos e monitoramento de desempenho.

Ainda assim, cada inquérito defendeu formas variadas de reformas da gestão financeira e orçamentária, e muitas de suas detalhadas recomendações aparentavam ser contraditórias. Por um lado, os críticos argumentavam que o orçamento tradicional provia os guardiões com autoridade insuficiente ou com incentivo insuficiente para limitar pedidos de despesas aumentadas por departamentos de linha. As agências centrais pareciam ser altamente incapazes de superar as tendências incrementais inerentes ao processo orçamentário tradicional, e faltavam incentivos que iriam encorajá-los a achar novas maneiras de fazê-lo. Se aos governos cabia limitar o tamanho e o crescimento das despesas públicas, então seriam necessárias reformas que fortificassem a posição dos guardiões do orçamento. Por outro lado, as regras orçamentárias tradicionais e os controles financeiros eram criticados como sendo demasiado restritivos e voltados para o controle, de modo a permitir uma gestão financeira eficiente e efetiva (ver Schick, 1994; 1997). Os processos orçamentários eram orientados para informações de medida, encorajando os administradores a focalizar-se em regras de probidade e em “contagem de grãos”, em vez

de se concentrarem em resultados, na eficiência ou na efetividade dos programas governamentais. De acordo com os reformistas da *NPM*, os novos sistemas orçamentários deveriam ser projetados para permitir flexibilidade e aumentar a responsabilidade dos gerentes, em ambos os casos, racionalizando recursos e operando dentro daqueles limites (Dawkins, 1983:3).

Em sua grande maioria, estas contradições provinham de diferenças entre as *New Institutional Economics* — *NIE* (Novas Economias Institucionais) e o “gerencialismo” — as primeiras armações intelectuais de referência que davam informações sobre estas análises (Aucoin, 1990; Hood, 1991; Pollitt, 1993; Hughes, 1994; Keraudren e Van Mierlo, 1998:39). Novos economistas institucionais, que aplicam suas idéias ao setor público, identificaram um comportamento “perverso” nas instituições orçamentárias tradicionais, causando ineficiência tanto em níveis agregados quanto em nível departamental (para uma revisão detalhada, ver Thompson, 1998). Orçamentos tradicionais agregavam as escolhas individuais de atores orçamentários que buscavam, cada um, seus próprios interesses. Isto produziu decisões de despesas “subotimizadas” (que resultam em gastos acima dos níveis ideais e em *déficits* e dívidas indesejados) porque o custo de programas governamentais, cada vez mais numerosos, pode ser exteriorizado em um sistema no qual as rendas são geradas por impostos largamente baseados e distribuídos por fundos de renda consolidados. Em outras palavras, os beneficiários dos programas governamentais não agüentam o imposto pleno ou os custos políticos de aumento de despesas. Os benefícios são bastante concentrados enquanto que os custos são pagos pela população pagadora de impostos. Além disso, os sistemas de custos dos programas governamentais deram pouca atenção às transações ou custos das agências para conduzir os negócios internos do governo ou prestar serviços. Portanto, na *NIE*, as ações coletivas de atores orçamentários individuais, comportando-se de forma racional no processo orçamentário, resultarão em níveis totais de despesas mais altos do que aqueles considerados como resultado coletivo ótimo.

Em resposta, a *NIE* promoveu uma reforma institucional para estabelecer diferentes modelos de incentivo na gestão dos recursos governamentais. As reformas orçamentárias, sustentavam eles, deveriam estabelecer regras e instituições que promovessem objetivos “coletivamente racionais”, a serem articulados e perseguidos na formulação orçamentária. Para este fim, os níveis totais de despesas deveriam ser centralmente determinados e depois usados para disciplinar as negociações orçamentárias subseqüentes (Von Hagen, 1992; Alesina e Perrotti, 1997). Tais determinações são difíceis do ponto de vista dos sistemas de tomada de decisões colegiada, que caracterizavam os processos orçamentários tradicionais, e, assim, deveriam ser substituídos por níveis hierárquicos superiores

de tomadas de decisões. As reformas de gestão financeira deveriam redesenhar as estruturas de incentivo para alinhar o interesse próprio dos gerentes com as intenções coletivas. Instituir prestação de serviços competitiva, baseada no mercado, e técnicas de colocação de preços, pode fazer baixar os custos dessa prestação de serviços. E a insistência na distinção entre as funções operacionais e de política do governo (*principal-agent/purchaser-provider split*) diminui os custos de transação associados à procura e captação de recursos pelos departamentos (Tesouro da Nova Zelândia, 1987:44-8, 72-95).

Em contraste, o gerencialismo identificou as regras existentes e as práticas de administração pública como uma fonte de ineficiência governamental (Pollitt, 1993). Foi dito que os valores da administração pública tradicional enfatizavam a probidade e a condescendência em detrimento da eficiência e da economia. Como consequência, os burocratas de ambas as agências, gastadora e guardiã, “administravam” regras e regulamentos, em vez de “gerenciar” seu programa e seus recursos de política. O gerencialismo propunha que estes problemas poderiam ser resolvidos com a adoção de técnicas de gerenciamento do setor privado, melhorando a qualidade, o *status* e a contabilidade do gerenciamento operacional. A responsabilidade por um programa orçamentário detalhado e pela gestão financeira deveria caber aos responsáveis pelos programas governamentais. Apropriações detalhadas deveriam ser substituídas por dotações mais abrangentes, definidas pelos objetivos do programa. Fortemente associada à delegação de autoridade, encontra-se o gerenciamento de risco e a desregulamentação de técnicas de gestão financeira e sistemas de controle baseados em processos. Os gerentes de linha deveriam estar livres de “regras ou restrições triviais” (Pollitt, 1997:467) e assim poderem ser capazes de transferir recursos como melhor lhes parecesse. As regras sobre os modos de prestação de serviços também deveriam ser reduzidas para possibilitar que os gerentes de programas tivessem mais liberdade de ação para conseguir “maior aproveitamento com menos gastos”. Os objetivos dos programas deveriam ser claramente articulados, assim como deveria haver ligação entre a avaliação do programa e as alocações orçamentárias. Em suma, as reformas procuram construir um setor público no qual “os gerentes não estão limitados, como no orçamento de linha/item, as despesas de uma informação em particular, mas que possam, conforme as circunstâncias mudam, julgar a composição correta de recursos ou de informações que irão promover, da melhor forma possível, o sucesso do programa” (Wilenski, 1986: 231).

Os governos-membros da OCDE adotaram estas recomendações de forma variada. Três principais categorias de reforma foram introduzidas: a reformulação do ambiente orçamentário; a centralização dos controles

de despesas agregadas e a delegação da responsabilidade para um gerenciamento detalhado dos recursos (OCDE, 1995; 1997). Cada uma delas pode ser justificada por qualquer um dos quadros sustentados pelo paradigma da *NPM*. A reformulação do ambiente orçamentário redireciona o interesse próprio dos burocratas e dos políticos, e proporciona gerentes com objetivos claros para os quais eles devem direcionar sua atenção. Controles de despesas agregadas, centralizados, proporcionam aos gerentes um ambiente de planejamento estável, e meios para limitar o consumo dos recursos públicos. A delegação de responsabilidade para o gerenciamento detalhado de recursos aumenta a flexibilidade e força dos gerentes a assumir responsabilidade pelas despesas governamentais (assim internalizando os custos das despesas públicas). Na seção seguinte, exploramos tanto os impactos esperados quanto os não antecipáveis dessas categorias de reforma no papel e na capacidade dos gastadores e dos guardiões no processo orçamentário.

Antes de proceder esta análise, é importante reconhecer a variação e a evolução contínua das reformas da *NPM* em diferentes países (Aucoin, 1990; Forster e Wanna, 1990; Hood, 1994; Kettle, 1997; Pallott, 1998; Peters e Savoie, 1998; Verheijen e Coombes, 1998). Estudos comparativos e individuais de alguns países mostram variação considerável na maneira que estas duas estruturas teóricas informam a *NPM*. Por meio de um breve resumo, a Tabela 1 identifica algumas das principais declarações e articulações da *NPM* nos cinco países anglo-americanos e (baseando-se na literatura existente) demonstra quais são os “parceiros” da *NPM* que dominam a agenda de reformas em cada país. Em várias instâncias, o sustentáculo teórico permaneceu implícito. A auto-identificação da Nova Zelândia com a *NIE* é a exceção (Tesouro da Nova Zelândia, 1987; Boston, 1993). Existe, é claro, muita superposição entre as duas estruturas, e esta simples classificação ignora os processos de aprendizado e interação entre nações, por meio dos quais o paradigma da *NPM* evoluiu (como exemplo, ver Auditor-Geral Canadense, 1995; Nagel, 1997). No entanto, estas diferenças destacam uma qualificação importante para os argumentos apresentados abaixo: o impacto da *NPM* nas políticas orçamentárias vai variar entre os países. As seções seguintes deverão ser lidas com esta qualificação em mente.

Tabela 1: Manifestos e marcos selecionados da NPM

País	Manifesto(s) e marcos (ano)	Influência dominante
Reino Unido	<p>Pesquisa de Rayner (1979); Melhorias da Administração Financeira (1982 CMND 9058, 1983); Melhorias da Administração no Governo: os Próximos Passos (<i>The next steps</i>) (Unidade de Eficiência, 1988).</p> <p>A Modernização do Governo (1998).</p>	<p>“Gerencialismo” (Kemp, 1990; Hood, 1991; Pollitt, 1993).</p> <p>Governo coordenado — unido.</p>
Austrália	<p>Comissão Real sobre a Administração Governamental Australiana (1976); O “Relatório de Reid” (1983); Reformando o Serviço Público Australiano (1983); FMIP (1984); Reforma Orçamentária (1984); O Setor Público Australiano Reformado (1992).</p>	<p>“Gerencialismo” (Keating, 1989; Hood, 1991; Corbett, 1992; Davis <i>et al.</i>, 1999).</p>
	<p>Além da Contagem de Sementes: Administração Financeira Efetiva na Administração Pública Australiana 1998 e Além (1997); Esclarecendo a Troca: Uma Revisão dos Arranjos de Comprador/Provedor. Comissão Nacional de Auditoria (1996).</p>	<p>Nova Economia Institucional — contratualismo, contestabilidade.</p>
Nova Zelândia	<p>Administração Econômica (1984); Declaração da Revisão das Despesas do Governo (1986).</p> <p>Administração Governamental: Resumo do Governo Recém-eleito (1987).</p>	<p>Nova Economia Institucional — esp. Teoria da Escolha Pública (Boston <i>et al.</i>, 1991:2-26; Pallott, 1997).</p>
Estados Unidos	<p>Estudo do Setor Privado do Presidente sobre o Controle de Custos (Comissão Grace, 1982).</p> <p>Reinventando o Governo (1992); Revisão do Desempenho Nacional (1993).</p>	<p>“Gerencialismo” (Pollitt, 1993; Kettle, 1997; Thompson, 1998; Frederickson, 1996).</p>
Canadá	<p>Relatório do Auditor-Geral sobre a Administração Financeira (1978).</p> <p>Comissão Real sobre a Administração Financeira e a Contabilidade — O Relatório “Lambert” (1979); O Aumento da Autoridade Ministerial e da Contabilidade (1988); Serviço Público 2000 (1992).</p>	<p>“Gerencialismo” (Aucoin, 1990; Peters e Savoie, 1998).</p>
	<p><i>Getting Government Right</i> (1995); A Controladoria Moderna; Quebrando Barreiras no Serviço Público Federal. Em direção à Melhor Governança: A Reforma do Serviço Público na Nova Zelândia (1984-94) e sua Relevância para o Canadá (Auditor-Geral, 1995).</p>	<p>Nova Economia Institucional.</p>

Reformulação da cultura e dos objetivos orçamentários

Uma das forças motrizes da agenda da *NPM* é o esforço para mudar os objetivos e a cultura das programações orçamentárias do governo. O surgimento da *NPM* na maioria dos países, durante os anos 80, coincidiu com o começo de uma era que enfatizava a restrição e a retidão fiscal. A maioria dos “Manifestos e Marcos” da *NPM* identificaram, na Tabela 1, as atuais reformas da gestão financeira como uma solução para os problemas da ineficiência do setor público, um setor público grande demais e níveis insustentáveis de dívidas do governo, ou as três alternativas. O orçamento tradicional, alega-se, contribuiu para o aumento das despesas do governo, enfatizando o planejamento, mais do que restringindo, e sua dependência para com um incremento na tomada de decisões. Similarmente, os sistemas de gestão financeira baseados no controle foram projetados para garantir a probidade nas despesas do governo e, por diversas vezes, impediram a busca de economia, de eficiência, e de efetividade na prestação de serviços. Em contraste, as reformas da *NPM* procuraram estabelecer os valores da economia e da parcimônia (Hood, 1991); encorajar os gerentes a “fazer mais com menos”; a “restringir o Leviatã”(caos); e ofereceram um meio de “evitar que o setor público exija uma parcela cada vez maior dos recursos nacionais” (OCDE, 1995:94). Em outras palavras, as reformas da *NPM* procuram introduzir uma mudança cultural que enfatiza os objetivos normalmente associados à proteção, em vez daqueles associados ao gasto.

Esta mudança na ênfase afeta as políticas orçamentárias em diferentes níveis. Primeiramente, ela deslegitima o debate sobre como se deve gastar o dinheiro do governo, enfatizando a importância dos cortes de despesas e das restrições. A ênfase do debate sobre o orçamento desviou-se do desenvolvimento de políticas para as questões dos resultados financeiros “finais”. Fazendo isto, ela reduziu a legitimidade dos gastadores nas redes de reformulação orçamentária. Segundo, ela proporcionou estratégias adicionais aos guardiões nos debates orçamentários: argumentos. Terceiro, ela limitou a capacidade dos gastadores de defender sua “porção justa” do aumento de despesas. Em um clima de aumento de despesas, os gastadores poderiam apresentar demandas para aumentar as despesas baseadas nos princípios de “reciprocidade” e de demanda pública. Em um clima de restrições, os gastadores que fizessem estas declarações corriam o risco de serem rotulados de *rent-seekers* ou de prisioneiros dos próprios interesses. Quarto, as demandas de restrição coletiva de despesas exigem que os gastadores assumam alguma responsabilidade na identificação de possíveis áreas de corte de despesas e de restrições. Exigiu-se que os atores orçamentários nas instituições gastadoras

“racionassem” e “economizassem” em vez de agir exclusivamente como demandadores. Finalmente, estes novos objetivos orçamentários estabeleceram um ambiente receptivo a futuras reformas direcionadas para a restrição de gastos. Isto fortaleceu a posição dos guardiões para moldar e desenhar as reformas em andamento do sistema de orçamento governamental e de gestão financeira.

Políticas orçamentárias em controles de despesas centralizados

Em 1995, a OCDE relatou que a maioria dos países-membros tinha estabelecido algum tipo de controle centralizado sobre os níveis de despesas agregadas (OCDE, 1995:95). Embora este relatório se concentre, principalmente, em declarações altamente visíveis de metas orçamentárias, os controles de gastos agregados variam de declarações de “metas orçamentárias de alto nível”, políticas anuais mais específicas ou metas e limites de despesas específicos de certas pastas, até a adoção, pelas agências, de orçamentos plurianuais com verbas limitadas. Assim como variam no nível de detalhes, estas declarações variam na intenção. Algumas são dirigidas ao planejamento da taxa de crescimento das despesas do governo — exemplos desses planejamentos totais ocorreram no Canadá (PEMS) e no Reino Unido (PESC), (Wright, 1980) — ; outras procuram introduzir uma tendência em direção a restrições de despesas, enquanto outras, ainda, são o ponto de partida para as negociações internas sobre orçamento. Estas declarações têm impacto direto e indireto nas relações entre os guardiões e os gastadores e seus papéis orçamentários. Declarações públicas dos objetivos orçamentários — especialmente aquelas com limites específicos de despesas plurianuais — restringem ambos, na medida em que qualquer um, gastador ou guardião, pode programar a agenda orçamentária. Por um lado, isto limita a capacidade de argumentar a favor de maiores níveis de despesas, ou a habilidade para aumentar os níveis totais de gastos, por meio de processos aditivos de baixo para cima. Mas uma declaração de metas orçamentárias também pode limitar a flexibilidade dos guardiões em programar os parâmetros orçamentários gerais, e também limitar a capacidade de responder a demandas de curto prazo, sejam elas econômicas ou políticas. A experiência, até a presente data, sugere que várias das declarações de alto nível sobre os objetivos orçamentários são programadas fora do processo orçamentário formal (durante campanhas eleitorais, por exemplo). Nestes casos, o objetivo primordial das negociações orçamentárias é determinar como fazer para atingir e permanecer dentro destas metas pré-estabelecidas, mais do que estabelecer as metas de despesas que deveriam ser atingidas.

O cumprimento dessas metas de despesas estabelecidas nestes documentos requer mudanças tanto na organização quanto no procedimento orçamentário. Os planos orçamentários são projetados para assegurar as decisões sobre despesas agregadas anuais e as prioridades são programadas antes que comecem as decisões sobre alocações. Em alguns países, essas metas e limites específicos são decididos por um número muito pequeno de ministros guardiões e de funcionários, e deliberadamente excluem qualquer participação dos gastadores. Com frequência, essas reformas são acompanhadas de limitações (ou são abolidas) do processo anual ordenado sobre despesas em programas continuados (as estimativas de adiamento da Austrália e o PESC britânico). As despesas de “base” são determinadas automaticamente, e a responsabilidade pela alocação de qualquer despesa adicional é delegada aos representantes mais antigos dos ministérios que realizam despesa (ministros, diretores, administradores de finanças). Estas reformas procuram excluir os gastadores dos debates sobre os agregados orçamentários e assim aumentar a autoridade dos guardiões.

O estabelecimento de controles de despesas agregadas fornece aos guardiões um ponto de referência externo para restringir os esforços de expansão das agências gastadoras, e para orientar o trabalho dentro da agência orçamentária. Um antigo chefe do Ministério das Finanças da Austrália uma vez afirmou: “não há nada que as Finanças ou o Tesouro amem mais do que limites de despesas publicamente declarados; isto provê uma arma com a qual eles podem arrasar os ministérios gastadores nas negociações do orçamento” (entrevista; Keating, 1998). A promoção do espírito de um orçamento corporativo no serviço público reduz a eficiência dos argumentos dos gastadores baseados em sua posição de advogados de grupos particulares de interesse. Tais argumentos tendem a resultar em uma acusação de *rent-seeking* em vez de realçar a validade das demandas gastadoras. Além disso, afirmações claras de quando e por que as despesas têm aumentado, ou as metas não foram atingidas, possibilitam que um público interessado culpe os “desperdiçadores”. Estes processos têm mais tendência a atribuir os custos políticos dos aumentos de despesas aos gastadores do que aos guardiões.

Em suma, articular e desenvolver controles centralizados de despesas agregadas normalmente exige a introdução de processos orçamentários hierárquicos, ou de cima para baixo, que mudam a posição e as funções dos guardiões e dos gastadores. Várias destas reformas reduzem, deliberadamente, o acesso dos gastadores às tomadas de decisões nas despesas agregadas e na formulação do orçamento. Em termos de decisões de despesas mais detalhadas, exige-se que os gastadores desempenhem uma função de racionamento sobre as despesas pelas quais eles são

responsáveis. Ao mesmo tempo, estas reformas aumentam as estratégias e as ferramentas disponíveis aos guardiões no controle das demandas sobre o erário público, mas exigem que eles se empenhem em atividades orçamentárias bem diferentes das que eles costumam exercer. Os guardiões se concentram em assegurar que as metas finais sejam cumpridas, mais do que em se empenharem em negociações, com os gastadores, sobre níveis detalhados de despesas e de decisões de políticas.

As políticas orçamentárias em um regime de gestão flexível de recursos

As reformas da *NPM* são projetadas para aumentar a concentração da flexibilidade gerencial em dois temas principais: delegar a gestão financeira e introduzir novas formas de prestação de serviços. O primeiro aumenta a flexibilidade para gerenciar uma dada base de recursos, mesmo dentro de estruturas ministeriais tradicionais. Isto tem o objetivo de fazer com que a prestação de serviços do setor público seja mais eficiente, reduzindo os papéis “ineficientes” e os regulamentos que limitam a capacidade gerencial para melhorar a gestão de recursos. O segundo conjunto de reformas estende a noção de “flexibilidade gerencial”, desafiando noções tradicionais de governo nas quais os ministérios são provedores exclusivos de serviços públicos. Este novo método de governo é baseado na implementação de uma divisão comprador/provedor e de métodos baseados no mercado de custos e preços (Ewart e Boston, 1993). Em vez de confiar na opinião de provedores de serviço internos, os governos procuram determinar o menor “preço de compra” de prestação de serviços por meio de concorrência, de um teste de mercado (*market-testing*), de sistemas de contabilidade de custos plenos. O governo, então, entra em uma relação contratual formal, tanto com provedores do setor privado quanto do setor público, para prestar o bem ou o serviço desejado a um preço dado. Em tese, isto permite que o governo consiga atingir preços menores, evitar a captura por clientes e reduzir os custos de transação. Embora os provedores do setor público possam “ganhar” contratos do governo, eles deveriam operar como unidades de comércio reconstituídas com base em fins lucrativos (ver trabalho sobre agenciamento de Pollitt, 1999) e “separado” do ministério ao qual estão vinculados. Neste modelo, um “ministério” governamental consiste em uma equipe de gerentes de política e de contratos. A adoção de qualquer um dos modelos de gestão “flexível” muda significativamente o papel e o relacionamento entre gastadores e guardiões.

A delegação da gestão financeira elimina algumas ferramentas tradicionais de guarda, e, ao mesmo tempo, exige que os gastadores assumam

a responsabilidade de “racionar” os recursos públicos — uma função tradicionalmente associada com a guarda. A capacidade das agências centrais orçamentárias de impor controles financeiros detalhados sobre despesas ministeriais funcionou como ferramenta primordial do controle tradicional. Argumentos de que estes controles eram ilusórios são provavelmente justificáveis, especialmente porque eles não colaboravam na gestão de recursos (Wilenski, 1986: 231). No entanto, os controles centrais tradicionais permitiam aos guardiões limitar os usos e direções do dinheiro público e orientavam o fluxo de gastos públicos na economia. Nos sistemas delegados de gestão financeira, os guardiões não estão desprovidos de estratégias de controle orçamentário (e poderiam sempre pedir de volta alguns controles detalhados, se assim o desejassem). Em vez disso, suas ferramentas preferidas estão direcionadas para questões de controle de despesas agregadas, e desta maneira constituem uma mudança no foco das políticas orçamentárias de *guardian-spender*, fora do controle sobre como as agências gastam dinheiro.

Além disso, a delegação da gestão financeira impõe responsabilidade aos próprios gastadores para desempenhar funções de racionamento. Wildavsky mostrou que, no sistema orçamentário tradicional, os gastadores e os guardiões desempenhavam funções especializadas, e que um conjunto de atores podia “empurrar”, porque o outro iria “empurrar de volta”. Em contraste, o sistema de gestão financeira, previsto pela *NPM*, reduz o grau de especialização nas funções orçamentárias e as forças contrárias equivalentes nas negociações orçamentárias. Os administradores de programa, chefes de departamento e ministros de linha — aqueles atores orçamentários tradicionalmente classificados de gastadores — são solicitados a realizar a função da guarda dentro de suas próprias áreas de responsabilidade financeira (sejam classificados como envelopes, pastas, programas, ou centros de produto, por exemplo). No modelo tradicional, os gastadores fizeram demandas aos guardiões ou procuraram proteger seus programas contra cortes iminentes. Em um sistema orçamentário delegado, as agências gastadoras devem assumir a responsabilidade pela alocação de financiamento disponível para políticas novas e políticas em curso, pela identificação das áreas de restrições de despesas e pela realocação de fundos existentes. Neste sistema, o conflito orçamentário está localizado em áreas específicas de despesas, e é operacionalizado por um grupo de atores que seriam, tradicionalmente, classificados de gastadores.

A introdução de novos modelos de prestação de serviços tem o potencial de enfraquecer a base institucional sobre a qual os gastadores são definidos. A lógica que define o comportamento deles, no modelo de Wildavsky (e seu valor e legitimidade nas negociações orçamentárias), repousa, em grande parte, em seu papel como advogados e especialistas em áreas específicas da política. As informações trocadas entre setores

da política e setores operacionais, nos ministérios gastadores, produziram uma *expertise* política detalhada que era indisponível às agências orçamentárias no centro do governo. Ademais, os prestadores de serviços operavam na conexão entre o governo e o público, e assim atuavam como um conduto fornecendo realimentação vital para os debates políticos. Retirando as funções de prestação de serviços dos ministérios gastadores, as reformas da *NPM* desvalorizam os “argumentos da *expertise*” pelo ministério remanescente. A prestação de serviços públicos por organizações não-governamentais significa que a *expertise* política, derivada da prestação de serviços, estará fora do governo e, dessa forma, excluída das considerações orçamentárias de mais alto nível.

Além disso, na medida em que as reformas orçamentárias da *NPM* formalizaram procedimentos para controle financeiro, elas reduzem o escopo no qual o comportamento do ator pode construir caminhos para tornar rotineiras as relações de acordos entre eles. Maior formalização e transparência não eliminam por completo as políticas relacionais, mas restringem as oportunidades de acordos. Calendários crescentes, por exemplo, irão projetar custos de depreciação consistentes para até daqui a dez anos, e irão indicar despesas a longo prazo, para as quais as agências terão que fazer provisões. As agências gastadoras conhecerão, agora, com frequência e com anos de antecedência, suas estimativas firmes de despesas e terão poucas oportunidades para aumentar estes valores — e se espera que elas incorporem novas iniciativas políticas dentro das alocações existentes. Elas aproveitam a flexibilidade para transferir recursos para áreas de maior prioridade ou necessidade, e não precisam da autorização do orçamento central para redistribuir seus recursos. É claro que os gastadores poderiam decidir ou permitir a si próprios tornarem-se independentes para tomar decisões e não condescender com essas exigências formais. Em tais circunstâncias, a autorização para operar com poder discricionário delegado tende a ser removida ou severamente cortada (a agência perdendo vários benefícios internos), ou outras penalidades adicionais podem ser impostas às agências recalcitrantes (por exemplo, cobranças adicionais, se incorrerem em “dívida” ou em qualquer tipo de “gastos a mais”, podem ser deduzidas de suas estimativas para o próximo ano — como um “empréstimo”). Uma indicação da mudança na lógica de racionamento é a de que as agências gastadoras que conseguem declarar um “dividendo” de volta para o governo (um excedente sobre seus custos) são passíveis de serem recompensadas com novas iniciativas políticas sendo consideradas pelo governo. Paradoxalmente, os melhores agentes de racionamento podem ser as agências que têm maior potencial de crescimento. As reformas exigidas para estabelecer uma separação entre as funções políticas e operacionais do governo complicam as políticas orçamentárias ainda mais,

introduzindo potencial para uma relação orçamentária de três vias. As agências centrais atuam como diretor; os ministérios de linha tornam-se agentes de política; e a organização contratada para oferecer serviços governamentais torna-se o agente prestador. Além disso, em alguns programas, os diversos agentes de política podem estar envolvidos com centenas de agentes prestadores. Isto, claramente, não está de acordo com a simples dicotomia sugerida no modelo de *guardian-spender*. O aumento do número de provedores de serviços fragmenta o processo orçamentário: isto tende a resultar em negociações mais bilaterais e em relacionamentos temporários. Essa situação se torna especialmente problemática se os provedores de serviços são incluídos nos processos orçamentários. Uma das conveniências do sistema anterior era a de que um ou dois guardiões tratavam com um grupo relativamente pequeno e constante de gastadores. Este ambiente encorajava os relacionamentos estáveis e a “heurística decisória” a que se referia Wildavsky. Em um ambiente mais complexo e fragmentado da *NPM*, estas ferramentas de tomada de decisão orçamentárias se tornarão mais difíceis de serem desenvolvidas, e menos confiáveis.

As decisões sobre quem irá assumir a responsabilidade de renegociar os contratos de prestação de serviços têm uma relação direta nas políticas orçamentárias. A agência central ou as agências de políticas irão renegociar os contratos? Será que os níveis de financiamento para estes contratos serão renegociados entre a agência central e as agências políticas, ou entre o agente político e o prestador de serviços? Como serão estabelecidos os preços e quais pontos de nivelamento serão usados? Se as agências centrais assumirem o papel de “investidor estratégico”, então elas absorverão a responsabilidade tanto para gerar pedidos para a bolsa pública (como investidor/comprador) quanto para racionar os recursos disponíveis entre estes pedidos (como guardião) — em outras palavras, elas realizam as funções de racionar e de pedir. Embora estas duas funções não sejam necessariamente contraditórias, elas realmente fogem do sistema de classificação oferecido no modelo de *guardian-spender*. Se os agentes de política restantes nos ministérios gastadores assumirem a responsabilidade para renegociar contratos, será que eles se comportaram como guardiões do erário público ou como advogados daqueles que são afetados pelos resultados de suas políticas e programas? Embora possamos arriscar respostas a estas perguntas com base na teoria, é necessário muito mais pesquisa, bem como aprender as lições da experiência prática.

A avaliação do impacto da *NPM* sobre as políticas orçamentárias

A confiança generalizada nas reformas da *NPM* reforça a posição dos guardiões nas políticas orçamentárias. Algumas reformas eliminam as ferramentas tradicionais da guarda — controles rígidos sobre dados detalhados, por exemplo, mas, em geral, elas são substituídas por um conjunto mais amplo de estratégias que ampliam a caixa de ferramentas dos guardiões, especialmente em termos de controle de despesas agregadas. Ao mesmo tempo, a *NPM* reduz a capacidade e a legitimidade de várias estratégias adotadas pelos gastadores, e tem o potencial para enfraquecer sua base institucional. Vários atores orçamentários, que seriam classificados de gastadores em uma análise institucional de seu papel orçamentário, estão sendo encorajados a comportar-se como guardiões orçamentários. Conseqüentemente, um programa extensivo de reforma da *NPM* tende a mudar o equilíbrio de poder, dentro do sistema orçamentário, em favor dos guardiões, e deveria, portanto, facilitar o aumento de capacidade para impor uma disciplina orçamentária.

Desta forma, a simples dicotomia entre os *guardians-spenders* é difícil de ser sustentada. Estão surgindo relacionamentos mais complexos (por exemplo, diretor de três vias, agência de política e agente de serviços nos termos da separação comprador/provedor) nos quais não fica claro qual o papel de cada um no processo orçamentário. Ademais, várias das reformas da *NPM* deliberadamente eliminam a fronteira entre o papel institucional e a função orçamentária. Cada vez mais, os guardiões serão solicitados a realizar tanto as funções de racionamento quanto de reivindicações, sendo exigido dos gastadores que façam tanto uma coisa quanto outra. Em outras palavras, as novas funções orçamentárias não se alinham, necessariamente, com os papéis institucionais tradicionais.

Além disso, as reformas da *NPM* têm potencial para redefinir as áreas de conflito orçamentário, assim como as áreas de entendimento. Os guardiões são capazes de fazer mais, unilateralmente (por exemplo, negociando contratos e estabelecendo metas de despesas agregadas), mas eles devem lidar com uma comunidade mais fragmentada (e talvez menos estável) de gastadores (especialmente se os prestadores de serviços forem incluídos no processo orçamentário). O conflito tende a ser descentralizado, fora das agências orçamentárias centrais — com antigos gastadores atuando como guardiões sobre alocações de despesas detalhadas. Orçamentos plurianuais tendem a resultar em conflitos orçamentários mais intensos, apesar de as negociações ocorrerem com menor frequência. O impacto, a mais longo prazo, das reformas da *NPM* sobre as políticas orçamentárias não ficará evidente até que padrões regularizados possam ser identificados e que relacionamentos mais complexos fiquem mais claros.

O impacto das políticas orçamentárias em jurisdições específicas irá variar de acordo com diversos fatores, não sendo, dentre eles, menos importantes, as reformas da *NPM* já implementadas, bem como o projeto detalhado dessas reformas. Como foi mencionado nas seções anteriores, cada nação tem perseguido a agenda de reforma da *NPM* com diferentes graus de vigor, contra antecedentes institucionais e históricos diferentes, e com um nível considerável de variação nacional. Determinar se nossas descobertas iniciais são aplicáveis em qualquer país ou a extensão na qual elas podem ser generalizadas irá exigir, consideravelmente, mais pesquisas.

Os *guardians-spenders* de Wildavsky ainda são relevantes?

O que nossa pesquisa sugere para a contínua relevância dos *guardians-spenders* de Wildavsky? Primeiramente, ela demonstra a contínua relevância desta estrutura. Ela proporciona um quadro analítico proveitoso para estudar as reformas orçamentárias quase 40 anos após seu desenvolvimento. Ela mostra que a estrutura *guardian-spender* proporciona uma metodologia de diagnóstico para avaliar o impacto da *NPM* nas relações entre atores orçamentários, e um meio de identificar desequilíbrios potenciais no sistema orçamentário de um país.

No entanto, o acima exposto sugere que a base de definição das políticas orçamentárias, no modelo de Wildavsky, está sendo questionada pelas reformas da *NPM*. A definição de Wildavsky dos papéis orçamentários sempre foi inexata, mas nós sabemos que ela concordava com ambas as posições institucionais dos atores orçamentários, e podia variar de acordo com os sistemas orçamentários. A extensão dessas classificações permitia que as análises das políticas orçamentárias permanecessem sólidas, e criavam uma equivalência funcional, em vez de institucional, no cerne de qualquer análise comparativa.

Sugerimos uma classificação expandida que faz diferenciação entre os papéis institucionais dos atores orçamentários individuais (Wildavsky), e a(s) função(ões) que eles desempenham nas negociações orçamentárias (Schick, 1990;1994). Fazer distinção entre papel e função deveria facilitar a análise das políticas orçamentárias em um certo número de níveis. Ela proporciona maior flexibilidade na classificação da posição dos atores no processo orçamentário. Ela sugere que alguns atores podem realizar múltiplas funções em um mesmo estágio do processo orçamentário (por exemplo, uma agência central do orçamento pode simultaneamente requerer e racionar durante a formulação do orçamento); ou realizar diferentes funções em vários estágios da tomada de decisões do orçamento (requerer durante a formulação do orçamento, mas racionar durante a

implementação do ano orçamentário). Ela também permite a possibilidade de que, embora o papel institucional do ator permaneça constante, suas funções orçamentárias possam mudar com o tempo. Finalmente, a distinção permite a identificação da assimetria entre o papel institucional dos atores orçamentários e as funções que eles são chamados a desempenhar no processo orçamentário. Embora uma tal assimetria possa ser a consequência deliberada da reforma (como na *NPM*), nós acreditamos que é vital poder identificar qualquer possível disjunção entre a função que um servidor público é chamado a realizar e o incentivo ou cultura associados a sua posição institucional.

Conclusões: a *NPM* e os problemas de excedentes orçamentários

As reformas da *NPM* tiveram ascendência durante um contexto histórico específico, no qual os governos lutavam com problemas de crescimento restritivo nos gastos governamentais, reduzindo os *déficits* orçamentários e cortando as dívidas (Hood, 1991; Wright, 1979; Hood e Wright, 1981). Este caminho para uma disciplina fiscal criou um ambiente que requeria novos métodos orçamentários que fortificassem os guardiões, impusessem limites fiscais e modificassem as estruturas de incentivo, moldando o comportamento burocrático. Este contexto ajustou-se claramente com a ênfase do paradigma da *NPM* sobre a “economia e a parcimônia” (Hood, 1991). As reformas da *NPM* contribuíram na busca de disciplina fiscal e de restrição orçamentária, dando poderes aos guardiões do erário público e procurando enraizar os valores da “linha de base”. Em outras palavras, ao transferir o equilíbrio do poder no sistema orçamentário, as reformas da *NPM* contribuíram para capacitar os governos a orçar em uma era de restrições.

Mais recentemente, contudo, governos do mundo todo têm registrado excedentes orçamentários, ano após ano, e níveis de dívida significativamente mais baixos (alguns dos quais podem estar diretamente relacionados às reformas da *NPM*). Este desenvolvimento leva-nos a indagar se os mecanismos que ajudaram a restringir os gastos são apropriados ou eficazes em uma era de excedentes. O foco dos debates orçamentários começou a se transferir de como cortar as dívidas e os *déficits* de governo, para como gerenciar e o que fazer com os excedentes orçamentários (Posner e Gordon, 1999; OCDE, 1999). Qualquer relaxamento no ímpeto da restrição imediata de despesas tende a mudar o relacionamento entre os atores orçamentários, por:

- desafiar ou desgastar a posição estratégica ganha pelos guardiões por meio de controles de despesas agregadas;

- requerer decisões mais voltadas para programas prioritários (de alocações ou de racionamento) a serem empreendidas em uma base política; e
- legitimar os argumentos gastadores para inclusão mais ampla no processo orçamentário.

Paradoxalmente, uma vez tendo produzido excedentes, a posição dominante adquirida pelos guardiões será questionada e sua habilidade para controlar despesas agregadas tenderá a desgastar-se. Novas prioridades podem ser financeiramente absorvidas de forma ostensiva e os governos podem ser forçados, por pressão política, a relaxar seus padrões anteriores de racionamento severo. Até aumentos relativamente pequenos (e politicamente dirigidos) nos gastos logo consumirão os poucos excedentes orçamentários registrados até hoje.

A Tabela 2 sugere algumas opções de política orçamentária disponíveis para os governos, nesse novo ambiente orçamentário, e suas implicações para a política orçamentária. Embora gastar seja a alternativa mais óbvia para poupar os excedentes orçamentários anuais, os gastos podem ser direcionados para diferentes estratégias, cada uma das quais tem implicações para a capacidade fiscal futura, bem como para a política orçamentária do governo. Nenhuma opção é mutuamente exclusiva e alguns países estão adotando mais de uma alternativa. Ainda assim, a pesquisa constante de nossa tabela sugere que cada opção produz dinâmicas políticas bem diferentes e impõe diferentes exigências aos atores orçamentários. O cumprimento das opções desejadas de um governo em particular tende a exigir mudanças adicionais no sistema orçamentário e pode transferir o equilíbrio do poder nas políticas orçamentárias.

Levando em consideração as conclusões de nossa pesquisa, verifica-se que o novo ambiente orçamentário irá revelar uma redução na capacidade daqueles atores orçamentários que operam como requerentes-gastadores. Seguindo a lógica de Schick e Wildavsky, esperamos que as dificuldades em se orçar, neste novo “ambiente de excedentes”, irão resultar em orçamentação improvisada ou *ad hoc*, ou produzir ímpetus renovados para reformas orçamentárias que compensem qualquer desequilíbrio entre os gastadores e os guardiões do orçamento.

Tabela 2: Estratégias e opções para excedentes orçamentários continuados. Implicações potenciais das opções de estratégia

1. Visa acumular o excedente — supremacia institucional dos guardiões em projetar limites agregados rígidos.

- 1.1. Mantém como reserva líquida — uma opção conservadora e inativa, na qual os excedentes são retidos como uma base de crédito financeiro cumulativo do governo, mas não usados de outra forma. Os ativos, na reserva líquida, são creditados contra a dívida bruta para calcular a dívida líquida inferior. Existem custos prévios implícitos de interesse, se os ativos não forem usados, e uma erosão potencial do valor da reserva pela inflação. Esta opção não é considerada, normalmente, como preferível nas economias modernas.
- 1.2. Investir ou emprestar — excedentes podem ser acumulados para empréstimos aos setores público e privado. O governo age como um banqueiro, potencialmente usando sua habilidade para pedir emprestado a taxas mais baixas que os tomadores de empréstimo comerciais. Esta opção pode causar impacto nos mercados de capital privado e pode explorar os contribuintes. A base de crédito financeiro também é calculada contra a dívida bruta para baixar a dívida líquida. No entanto, o tamanho da base de crédito e sua fácil liquidez podem produzir pressão para concessões únicas aos ministérios gastadores. Esta opção tem poucas chances de funcionar indefinidamente. O propósito de acumular excedentes não será, necessariamente, aparente. Talvez essa opção só seja conveniente para economias simples, ou nas quais os governos possam extrair rendas de uma fonte.

2. Visa eliminar a dívida pública — gastadores restringidos pela estratégia de longo prazo dos guardiões.

- 2.1. Reduzir os níveis do principal da dívida — o principal da dívida é progressivamente eliminado pelo pagamento automático, por parte do governo, sempre que aparece um excedente. Esta é uma opção conservadora e financeiramente livre de risco. Ela é mais apropriada quando os níveis de dívida e as taxas de juros são altos. Pode ser usada para reduzir o conflito entre os *guardians-spenders*, se os fundos adicionais forem liberados na medida em que o pagamento dos juros for exigido. Os excedentes podem ser disfarçados ou tecnicamente evitados calculando-se uma quantia para a eliminação da dívida dentro do orçamento anual, como um item de despesa. Alternativamente, o excedente pode ser declarado e a dívida paga inteiramente após o ano orçamentário. Este mecanismo está disponível para economias complexas, mas somente a médio prazo, e sujeito ao ciclo econômico.

3. Visa realocar o excedente para outros fins estratégicos — pode necessitar cada vez mais informações por parte dos gastadores.

- 3.1. Redução de impostos — a redução de impostos pode ser usada como um incentivo eleitoral, ou para reduzir o tamanho do governo. Decisões políticas/econômicas podem ser feitas com propósitos, natureza, proporção e periodicidade intencionais de redução de impostos. Contudo, as mudanças

na tributação terão impactos macroeconômicos expansionistas ou contraditórios incertos, dependendo da reação dos setores corporativo e consumidor (i.e., o equilíbrio entre poupança privada e gastos privados). Também haverá maior pressão sobre os orçamentos, na medida em que os excedentes diminuam. Conseqüentemente, esta opção não está livre de risco em termos eleitorais ou em termos econômicos. Note-se que as reduções de impostos podem ser ilusórias, em decorrência da combinação de impostos ou da incidência de impostos sucessivos em condições de inflação.

- 3.2. Aumentar as despesas nos itens recorrentes incluindo transferências — o aumento das despesas pode ser apresentado como um dividendo de parcimônias passadas. Os governos podem voltar a priorizar seus gastos e a promessa de despesas futuras pode ser eleitoralmente atraente (e constituir um incentivo para as decisões do governo quanto a cortes de despesas correntes). Haverá uma pressão imediata sobre o tamanho do excedente e, talvez, uma pressão sobre a manutenção de novas alocações recorrentes. Gastos adicionais irão aumentar o tamanho do governo. Irão, também, causar impactos macroeconômicos expansionistas ou não, dependendo do uso dos fundos e das reações do mercado. Apesar de parecer benevolente, a opção coloca riscos eleitorais e econômicos. Ela supõe capacidade para racionar pedidos de novas despesas em benefícios políticos *versus* perda do critério de excedente, senão o modelo anterior é restabelecido.
- 3.3. Aumentar as despesas como um investimento estratégico — as agências guardiãs proporcionam incentivos para capacitar as agências gastadoras e prestadoras de serviços a “financiarem-se” e reduzir sua dependência da receita global (i.e., aumentar sua habilidade futura de fazer despesas para investimentos geradores de renda e/ou reduzir trabalho e outras eficiências cortadoras de gastos). Na Austrália, os “acordos de recursos” proporcionaram recursos adicionais para reduzir a dependência de longo prazo sobre o orçamento de recursos. Porém, as agências gastadoras têm incentivo e habilidade para disfarçar os custos recorrentes como despesas de investimento, se o acordo de recursos que monitora sua operação não é eficaz.

Vários países da OCDE têm mostrado capacidade notável para impor restrições fiscais e criar excedentes orçamentários. O sucesso tem sido atingido por uma combinação de vontade política, burocracia disciplinada e aceitação eleitoral. De forma questionável, alguns governos têm conseguido gerenciar este processo, enquanto se dedicam a questões de igualdade de sacrifício e proporcionam formas parciais de compensação com medidas austeras. Esta disciplina, contudo, tem produzido, em troca, uma ortodoxia emergente que vê os excedentes orçamentários como o objetivo principal da política do governo, e não como, apenas, um de seus resultados. Tais excedentes são obtidos para aumentar a confiança dos mercados financeiros na *performance* do governo. A maneira pela qual os governos gerenciam e distribuem seus excedentes não irá apenas ter um impacto sobre os vencedores e os perdedores na sociedade, mas, com freqüência, irá determinar a sobrevivência do próprio governo. Para permanecer no

poder, os governos têm mostrado que estão cada vez mais preparados para entrincheirarem-se em estratégias fiscais restritivas, que irão, adicionalmente, restringir a sua discricionariedade política. “Continuar a gerenciar menos” pode, em breve, transformar-se em novo lema do governo.

Notas

* Artigo disponível em inglês, no site www.willamette.org, sob o título *New Public Management and the Politics of Government Budgeting*. Autorizado por Fred Thompson, professor da Geo. H. Atkinson Graduate School of Management, Willamet University, Salem, Oregon.

¹ O jogo simples de dois protagonistas representado na dicotomia de *guardian-spender* de Wildavsky possibilitou aos teóricos de escolha coletiva analisar as políticas orçamentárias usando um dilema de dois jogadores prisioneiros, que de maneira bem ampla, concorda com o modelo “patrocinador de escritório” do processo orçamentário de Niskanen. A principal diferença entre estes dois modelos resulta dos modelos respectivos de comportamento humano que os embasam (ver Wildavsky, 1974: 189-94; em seus comentários sobre a “racionalidade política”).

² Wildavsky usou os termos *guardian-spender* de forma quase livre em suas obras. Os participantes são, variavelmente, classificados de “guardiões”, “revisores”, “cortadores de despesas” ou “poupadores”, e também como “advogados” e “gastadores”. Em seu trabalho de cooperação com Davis *et al.*, (1966), Wildavsky dispensou completamente a diferenciação entre estas categorias.

Referências bibliográficas

- AITKEN, J. (1995), “Resource Accounting — Much More Than Just A Technical Change”. *Chief Secretary to HM Treasury*. Speaking to the Social March Foundation, London, 22 february.
- AUCOIN, P. (1990), “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums”. *Government*, 3, pp. 115-37.
- AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE BOARD and DEPARTMENT OF FINANCE. (1984), *Financial Management Improvement Program*. Canberra: AGPS.
- BLAIR, T. (1999), “Modernizing Government”. *Presentation to Parliament by the Primer Minister and the Minister for the Cabinet Office*, CM 4310, march. London: HMSO.
- BOSTON, J.; MARTIN, J.; PALLOT, P.; WALSH, P. (eds.). (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press.

- _____ . (1996), *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- CAIDEN, N. (1998), "A New Generation of Budget Reform", in PETERS, B. G. and SAVOIE, D. J. (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 252-284.
- CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. (1974), *Planning and Budgeting in Poor Countries*. New York: Wiley and Sons.
- CAMPOS, J. E.; PRADHAN, S. (1997), "Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16/3, pp. 423-225.
- DAWKINS, J. S. (1984), *Budget Reform: A Statement of the Government's Achievements and Intentions in Reforming Australian Governmental Financial Administration*. Canberra: AGPS.
- DUNLEAVY, P.; HOOD, C. (1994), "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management*, 1/3, pp. 9-16.
- EWART, B.; BOSTON, J. (1993), "The Separation of Policy Advice from Operations: the Case of Defense Restructuring in New Zealand". *Australian Journal of Public Administration*, 52/2, pp. 122-137.
- FORSTER, J.; WANNA, J. (eds.). (1990), *Budgetary Management And Control: The Public Sector In Australasia*. South Melbourne: MacMillan.
- FREDERICKSON, H. G. (1996), "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". *Public Administration Review*, 56/3, pp. 263-70.
- GORE, A. (1993), *Creating a Government that Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*. Washington D.C.: National Performance Review.
- GRAY, A.; JENKINS, B. (1995), "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". *Public Administration*, 73/1, pp. 75-100.
- GREEN, F.; THOMPSON, F. (1999), "Organizational Process Models of Budgeting". Unpublished manuscript, Salem, Oregon: Atkinson Graduate School of Management, Willamette University.
- HECLO, H.; WILDAVSKY, A. (1975), *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- HOOD, C. (1987), "British Administrative Trends and The Public Choice Revolution", in LANE, J. E. (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*. London: Sage, pp. 146-170.
- _____ . (1991), "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69/1, pp. 3-19.
- _____ . (1995), "The New Public Management", in: *The 1990s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society*, 20: 2/3, pp. 93-109. EDITOR(S)?
- _____ . (1997), "Which Contract State? Four Perspectives on Over-Outsourcing Public Services". *Australian Journal of Public Administration*, 56/3.
- HUGHES, O. E. (1994), *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.
- JOINT COMMITTEE ON PUBLIC ADMINISTRATION. (1989), "Submission by the Department of the Prime Minister and Cabinet". *Inquiry into the Department of Finance*. Parliament of Australia: S10-64.
- JONES, L. R.; McCaffery, J. L. (1994), "Budgeting According to Aaron Wildavsky: A Bibliographic Essay". *Public Budgeting and Finance*, 14/1, pp. 16-43.
- KEATING, M. (1989), "Quo Vadis: Challenges of Public Administration". *Address to Royal Australia Institute of Public Administration*, Perth, 12 april.
- _____ . (1998), *Personal Interview*. Brisbane: Australia.
- KEATING, M.; HOLMES, M. (1990), "Australia's Budgetary and Financial Management Reforms". *Governance*, 3/2, pp. 168-85.

- KEMP, P. (1990), "Next Steps for the British Civil Service". *Governance*, 3/2. pp. 168-96.
- KETTL, D. F. (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16/3, pp. 446-62.
- KERAUDREN, P.; VAN MIERLO, H. (1998), "Theories of Public Management Reform and Their Practical Application", in VERHEIJEN, T.; COOMBES, D.; ELGAR, E. (eds.), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham, pp.39-56.
- MANAGEMENT ADVISORY BOARD. (1997), *Beyond Bean Counting: Effective Financial Management in the APS — 1998 and Beyond*. Canberra: Australian Government Printing Office.
- MILBURN, A. (1998), "Public Services for the Future: Modernization, Reform Accountability, Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002". *Presentation to the Parliament by the Chief Secretary to The Treasury*. Cm 4181, december.
- MOON, J. (1999), "The Australian Public Sector and New Governance". *Australian Journal of Public Administration*, 58/2, pp. 112-20.
- NEW ZEALAND TREASURY. (1987), "Government Management." *Brief to the Incoming Government*. Volume one, Wellington: Government Printing Office.
- OECD. (1999), *Budgeting in a Surplus Environment*. Paris: OECD.
- _____. (1997), *Modern Budgeting*. Paris: OECD.
- _____. (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1992), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector". Reading MA: Addison Wesley.
- PALLOT, J. (1998), "Newer than New Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand". *International Public Management Journal*, 1(1).
- PETERS, B. G.; SAVOIE, D. J. (eds.). (1998), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- POLLITT, C. (1998), "Managerialism Revisited", in PETERS, B. G. and SAVOIE, D. J. (eds.) *Taking Stock: Assessing Public Reforms*. Montreal: McGill-Queens University Press, pp. 45-77.
- _____. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?* 2nd edition, Oxford, Blackwell.
- PORTILLO, M. (1994), "Transforming the Public Sector". *Chief Secretary to HM Treasury Speaking to The Oxford Desregulation Seminar*, 7 january, London.
- PRIME MINISTER and MINISTER FOR THE CABINET OFFICE. (1999), *Modernizing Government*. London: HMPO.
- PREMCHAND, A. (1998), "Umbrella Themes Obscure Real Problems: an Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management". *Public Budgeting and Finance*, 18/2, pp. 72-87.
- RUBIN, I. (1990), *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New Lersey: Chatham House.
- SAVOIE, A. (1990), *The Politics of Budgeting in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- SCHICK, A. (1990), *The Capacity to Budget*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- _____. (1994), "From the Old Politics of Budgeting to the New". *Public Budgeting and Finance*, 14/1, pp. 135-44.
- _____. (1997), *The Changing Role of the Central Budget Office*. Paris: OECD.
- SCHAWRTZ, H. M. (1997), "Reinvention and Retrenchment: Lessons from the Application of the New Zealand Model to Alberta, Canada". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16/3, pp. 405-422.
- THOMPSON, F. (1998), "Public Economics and Public Administration", in RABIN, J.; HILDRETH, B.; MILLER, J. (eds.), *Handbook of Public Administration*, 2nd edition. New York: Marcel Dekker, pp. 995-1063.

- VERHEIJEN, T.; COOMBES, D. (eds.). (1998), *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- VON HAGEN, J. (1992), "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". Unpublished manuscript, Bloomington, Indiana: University of Mannheim and Indiana University School of Business.
- WILDAVSKY, A. (1961), "Political Implications of Budgetary Reform". *Public Administration Review*, 21/3, pp. 183-90.
- _____. (1974), "The Politics of the Budgetary Process", 2nd edition. Boston: Little, Brown & Co.
- _____. (1978), "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts". *Public Administration Review*, 6/2, pp. 501-509.
- _____. (1979), *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press.
- _____. (1986), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd edition. New Brunswick: Transaction Books.
- _____. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*, 4th edition. Illinois: Scott, Foresman and Co.
- _____. (1986), *Public Power and Public Administration*. Sydney: Hale and Iremonger.

A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo

Joanne Kelly e John Wanna

Neste artigo nós aplicamos a teoria de Wildavsky de *guardian-spender* para analisar o impacto das reformas da Nova Gestão Pública nas políticas orçamentárias, bem como para testar o contínuo valor explicativo dessa teoria. O estudo tem foco em três objetivos amplos da reforma orçamentária e financeira da *New Public Management* — *NPM*; a reformulação dos objetivos e da cultura orçamentária, a centralização dos controles de gastos agregados e o aumento da delegação e de flexibilidade na gestão financeira detalhada.

Nós argumentamos que onde as reformas da *NPM* têm longo alcance, elas mudam o equilíbrio de poder nas políticas orçamentárias e estabelecem arranjos orçamentários mais complexos do que os sugeridos pelo modelo *guardian-spender*. Primeiramente, a administração das reformas orçamentárias e financeiras da *NPM* muda o equilíbrio global de poder dentro do sistema orçamentário em favor dos guardiões, por: a) aumentar as estratégias disponíveis para os guardiões; e b) mudar o papel orçamentário dos gastadores e desafiar sua contínua legitimidade como atores orçamentários. Segundo, uma simples dicotomia entre guardiões e gastadores é difícil de se manter, porque: a) a função orçamentária não necessariamente se alinha com o papel institucional e pode mudar ao longo do tempo; e b) estão surgindo relações orçamentárias mais complexas que não pactuam com a divisão *guardian-spender*. Terceiro, o sistema orçamentário reformulado muda tanto o foco do conflito orçamentário como suas áreas de acordo. As relações orçamentárias parecem ser menos estáveis se os responsáveis pelos serviços contratuais estiverem incluídos no processo; o conflito parece estar descentralizado das agências centrais de orçamento, com antigos gastadores assumindo o papel de guardadores dos gastos totais detalhados. O advento de orçamentos plurianuais (não apenas previsões) pode acirrar conflitos orçamentários, mas os conflitos ocorrerão com menor frequência. Finalmente, concluímos questionando se um sistema orçamentário “transformado” requer mais emendas quando ocorrem excedentes no orçamento.

Joanne Kelly é chefe de pesquisa do *Expenditures and Management Strategies Sector* no Canadá.

John Wanna é professor da *Head of School Politics and Public Policy* na Austrália.

La nueva gestión pública y las políticas de programación presupuestaria del gobierno

Joanne Kelly y John Wanna

En este artículo nosotros aplicamos la teoría de Wildavsky de *guardian-spender* para analizar el impacto de las reformas de la Nueva Gestión Pública en las políticas presupuestarias, así como para testar el continuo valor explicativo de esta teoría. El estudio enfoca tres objetivos amplios de la reforma presupuestaria y financiera de la *New Public Management* — *NPM*; la reformulación de los objetivos y de la cultura presupuestaria, la centralización de los controles de los gastos agregados y el aumento de la delegación y de la flexibilidad en la gestión financiera detallada.

Nosotros argumentamos que dónde las reformas de la *NPM* tienen largo alcance, ellas cambian el equilibrio de poder en las políticas presupuestarias y establecen arreglos presupuestarios más complejos del que los sugeridos por el modelo *guardian-spender*. Primeramente, la administración de las reformas presupuestarias y financieras de la *NPM* cambia el equilibrio global de poder dentro del sistema presupuestario en favor de los guardianes, por: a) aumentar la estrategias disponibles para los guardianes; y b) cambiar el papel presupuestario de los gastadores y desafiar su continua legitimidad como actores

presupuestarios. Segundo, una simple dicotomía entre guardianes y gastadores es difícil de mantenerse, por que: a) la función presupuestaria no necesariamente se alinea con el papel institucional y puede cambiar con el tiempo; y b) están surgiendo relaciones presupuestarias más complejas que no pactúan con la división *guardian-spender*. Tercero, el sistema presupuestario reformulado cambia tanto el foco del conflicto presupuestario como sus áreas de acuerdo. Las relaciones presupuestarias parecen ser menos estables si los responsables por los servicios contratuales estuvieren incluidos en lo proceso; el conflicto parece estar descentralizado de las agencias centrales del presupuesto, con antiguos gastadores asumiendo el papel de guardadores de los gastos totales detallados. El adven to de los presupuestos plurianuales (no apenas previsiones) puede acirrar conflictos presupuestarios, pero los conflictos ocurrirán con menor frecuencia. Finalmente, concluimos cuestionando si un sistema presupuestario transformado requiere más enmiendas cuando ocurren excedentes en el presupuesto.

New public management and the politics of government budgeting

Joanne Kelly and John Wanna

In this paper we apply Wildavsky's guardian-spender framework to analyse the impact of New Public Management (NPM) reforms on budgetary politics, and to test the framework's continued explanatory value. The study focuses on three broad objectives of NPM budgetary and financial reform: reformulation of budgetary objectives and culture, centralisation of aggregate expenditure controls, and increased devolution and flexibility in detailed financial management.

We argue that where NPM reforms are far-reaching they shift the balance of power in budgetary politics, and establish more complex budgetary arrangements than suggested by the guardian-spender model. First, NPM budgetary and financial management reforms change the overall balance of power within the budget system in favour of guardians by a) increasing the strategies available to guardians and b) changing spenders' budgetary role and challenging their continued legitimacy as budget actors. Second, a simple dichotomy between guardians and spenders is difficult to sustain because a) budgetary function does not necessarily align with institutional role and can change over time; and b) more complex budgetary relationships are emerging that do not accord with the guardian-spender split. Third, the reformulated budgetary system potentially shifts the focus of budgetary conflict and the areas of budgetary agreement. Budgetary relationships are likely to be less stable if contractual service deliverers are included in the process; conflict is likely to be decentralised away from central budget agencies with former spenders assuming a guardianship role over detailed expenditure totals. The advent of multi-year budgets (not just forecasts) may intensify budgetary conflicts, but see them occurring less often. Finally, we conclude by asking whether the "transformed" budgetary system is likely to require further amendment under conditions of surplus budgeting.

Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras¹

Armando Catelli, Cláudio Parisi, Edilene Santana Santos e Lauro Brito de Almeida

Introdução

Em muitos países de economias de livre mercado, avançadas e emergentes,² o Estado contemporâneo vem buscando nas últimas décadas superar as ineficiências da administração pública tradicional, tornada extremamente cara aos contribuintes, como já alertara Drucker (1978; 1989: 49-92). Para essa superação, os paradigmas de eficácia gerencial vêm sendo cada vez mais aplicados à gestão pública: o cidadão como cliente, a qualidade total a custos baixos nos serviços, governo orientado por missões e objetivos, descentralizado, preventivo, empreendedor, competitivo, voltado para o mercado — em suma, um governo por resultados (Osborne e Gaebler, 1995).

Esses autores constatam que nos Estados Unidos “os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca”; “uma frustração crescente entre os contribuintes é não saber exatamente o que estão recebendo pelo dinheiro que investem” (Osborne e Gaebler, 1995: 152). Para superar essa frustração e convencidos de que “por não mensurar resultados, os governos burocratizados não logram grandes conquistas” (op.cit.: 151) programas locais, estaduais e federais americanos vêm adotando o “governo por resultados” fixando objetivos, metas e responsabilidades, combinadas com estratégias de avaliação e premiação por desempenho.

No Brasil, a postura do governo por resultados, incorporada no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, vem sendo implantada nas diversas esferas governamentais que adotam a “reforma gerencial da administração pública” (Bresser Pereira, 2000: 18-28).

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

Armando Catelli é professor-doutor dos Programas de Mestrado e Doutorado em Controladoria e Contabilidade da FEA-USP.

Cláudio Parisi é mestre e doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP e professor da FECAP.

Edilene Santana Santos é mestre e doutoranda em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP e pesquisadora da FIPECAFI.

Lauro Brito de Almeida é mestre e doutorando em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP.

Contatos:
editron@uol.com.br

Tal como em outros países, também no Brasil, a eficácia do governo por resultados demanda sistemas eficazes de avaliação, seja por parte de órgãos controladores internos ao governo, seja por parte dos usuários da sociedade (op.cit: 24; Thoenig, 2000; Coutinho, 2000; Falco, 2000; Thompson, 2000). Tais sistemas, em geral baseados em indicadores físicos e qualitativos de desempenho e realização de metas, constituem experiência recente nos diversos países e seu estudo tem despertado grande interesse e discussão (Barbosa, 1996; Freitas, 1999; Thoenig, 2000; Campos *et al.*, 2000).

Assim, financiamentos a programas de apoio aos desempregados são vinculados à proporção efetiva de empregos obtidos. Na ajuda habitacional, o financiamento se baseia na taxa de ocupação conseguida. Há experiências com avaliação de juízes e parâmetros de avaliação de tribunais inteiros. A construção de estradas, além dos materiais empregados, inclui agora a sua vida útil com multas ou prêmios aos empreiteiros (op.cit.: 153).

Entretanto, a mensuração do resultado das atividades governamentais apenas por índices físicos e qualitativos mostra-se insuficiente ao não incluir o parâmetro monetário de avaliação dos benefícios com o qual possam ser contrapostos os custos, ou seja, o sacrifício financeiro da sociedade via tributos. Por isso, a necessária expressão monetária dos benefícios gerados pela atividade pública e sua efetiva comparação com os custos torna, cada vez mais, a abordagem contábil-gerencial do “governo por resultados” uma abordagem da gestão pública como criadora de valor.

É sintomático que nos Estados Unidos a Junta Normativa da Contabilidade Governamental, que determina os padrões contábeis de governos estaduais e municipais, esteja redefinindo os “conceitos contábeis geralmente aceitos” para incluir critérios de avaliação de desempenho (op.cit.: 152).

Essa nova abordagem requer enfoques e instrumentos ainda pouco desenvolvidos nos sistemas contábeis gerenciais, mas que vêm sendo estudados pelo Sistema de Gestão Econômica³ e aplicados a organizações públicas no Brasil, no intuito de identificar e mensurar o valor criado nas diversas atividades da gestão pública.

O objetivo deste trabalho é expor esses conceitos, critérios e instrumentos que possibilitam a gestão econômica das organizações públicas como criadoras de valor. Será focada a criação de valor por uma entidade ou organização pública específica, como sua contribuição à atividade governamental. Fogem do escopo deste trabalho os enfoques da criação de valor tanto sob a ótica do governo como um todo, como sob a ótica da sociedade.

Gestão pública por resultados

Como se sabe, a recente redefinição do papel do governo em diversos países, inclusive no Brasil,⁴ se insere na evolução secular da administração pública (Bresser Pereira, 2000: 16-19).

Na administração pública patrimonialista, predominante até o advento da Revolução Industrial, o Estado e seu aparato era uma extensão indistinta do poder do soberano, de sua família e da nobreza.

Na administração burocrática própria do Estado liberal, a gestão do Estado se incorpora em funcionários de carreira, para execução imparcial das políticas dos governantes eleitos rotativamente pelo povo. Entretanto, a burocracia estatal tende a perpetuar-se e a constituir um fim em si mesma, fixando-se em procedimentos formalistas de controle que geram ineficiência. Como observam Osborne e Gaebler (1995: 151), os governos burocratizados recompensam seus funcionários com base no tempo de serviço, no volume de recursos, no número de pessoas que administram e conforme sua posição na hierarquia. “Sendo assim esses funcionários tratam de manter seus empregos de qualquer maneira, construindo, assim, seus impérios, tentando conseguir orçamentos maiores, supervisionar mais funcionários e ter mais autoridade”.

Com as novas demandas de maior flexibilização da gestão pública em um mundo em mudanças tecnológicas aceleradas e em processo competitivo de globalização, desenvolveu-se, a partir da segunda metade do século XX, a chamada gestão pública empreendedora. Esta, voltada para a promoção econômica e para a satisfação das necessidades dos cidadãos, aplica parâmetros de eficácia e otimização empresarial e se caracteriza como uma “gestão por resultados”. O “governo empreendedor”, como observam Osborne e Gaebler (1995: 16), “emprega recursos de novas formas, para maximizar a produtividade e a eficiência”.

No contexto da ineficiência e do crescimento excessivo do Estado fiscal burocrático, Drucker (1989: 61) já alertava que quase todos os países desenvolvidos, voltados para uma distribuição de renda via política tributária, já haviam chegado ao limite de carga fiscal proibitivo, além do qual — pelos efeitos da chamada “rebelião fiscal silenciosa” (apatia econômica, sonegação etc.) — há uma diminuição geral da própria receita fiscal e não um aumento. O autor constata que, conforme a Lei de Pareto,⁵ não é o aumento da carga fiscal que distribui a renda, mas sim o aumento da produtividade. Preconiza, assim, a volta à finalidade dos impostos de criar receitas com o mínimo de efeitos sócio-econômicos colaterais — para aplicá-las na promoção da produtividade como único meio de gerar riqueza, distribuir renda e corrigir as desigualdades sociais (op.cit.: 60-61).

Ao contrário da administração burocrática, fixada nos controles formais, que se “concentra excessivamente sobre as entradas, os recursos”, a gestão empreendedora⁶ enfatiza o controle “sobre as saídas, os resultados” (Osborne e Gaebler, 1995: 150).

Como notam os autores, “qualquer instituição, pública ou privada, pode ser empreendedora, assim como qualquer instituição, pública ou

privada, pode ser burocrática” (op.cit.: 23). Isso ocorre desde uma simples escola distrital (op.cit.: 8ss) até a administração dos foguetes intercontinentais *Minuteman* no “arquétipo da burocracia”, que é o Departamento de Defesa Americano (op.cit.: 11).

A reforma gerencial do Estado no Brasil considera que o núcleo estratégico, dentro das atividades exclusivas do Estado, não prescinde de certo enfoque burocrático (*Presidency of Republic*: 23; Bresser Pereira: 20). Isto, porém, não exclui que todas as organizações públicas admitam um enfoque de resultados, com avaliação econômica de suas atividades, pelo simples fato de consumirem recursos mensurados monetariamente em seus respectivos orçamentos — ainda que os respectivos benefícios nem sempre sejam fáceis de mensurar.

Por isso, um ponto de partida do governo empreendedor, como observam Osborne e Gaebler (op.cit.: 17ss), são as entidades voltadas para a gestão de atividades econômicas como energia, telecomunicações etc., nas quais é mais fácil identificar benefícios econômicos. Progressivamente, em um processo de aprendizagem (Thoenig, 2000: 58ss), inclusive com o desenvolvimento de dados empíricos (Campos *et al.*, 2000: 39ss) amplia-se a abrangência e a eficácia da mensuração e dos sistemas de avaliação.

Um dos principais instrumentos dessa nova postura da gestão pública no Brasil são os contratos de gestão,⁷ que expressam o relacionamento principal-agente (Ramos, 1997: 88) entre o governo e suas organizações e entidades, particularmente as agências reguladoras⁸ (Bresser Pereira, 2000: 18ss; Campos *et al.*, 2000), visando maior autonomia gerencial, com controle de resultados, para o melhor interesse da sociedade. Juridicamente, o contrato de gestão é um acordo firmado entre o governo e uma organização estatal com o fim de alcançar determinados objetivos em um determinado período (Lima *et al.*, 1999: 548).

Os contratos de gestão visam, principalmente, a definição precisa de objetivos que o administrador público deve obter em sua unidade, assegurar a autonomia e a flexibilidade do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para obter os fins contratados e, finalmente, o controle e a prestação de contas dos resultados obtidos (*Presidency of the Republic*, 1995: 21ss).

Gestão pública e criação de valor

Entre os objetivos fundamentais da administração pública do Brasil, inclui-se o desenvolvimento, a superação da pobreza e a promoção do bem comum (art. 3º da Constituição Federal), ou seja a criação da riqueza ou valor. Esses objetivos se integram na linha de tendências atuais em sociedades avançadas, como a dupla agenda de “criar o crescimento

econômico” e “integrar os pobres no processo de crescimento” das recentes administrações americanas e européias (Osborne, 1994: 11ss., 1ss).

A teoria econômica reconhece desde o início do século XX — a partir da distinção entre “economias internas” às empresas e “economias externas” ou setoriais desenvolvida por A. Marshall (1996: 359ss) e com a diferenciação entre *social net product* e *private net product* por A. C. Pigou (1962: 172-203) — que a administração pública, ao garantir, por exemplo, a segurança coletiva, a saúde pública, um meio ambiente renovável ou a concorrência nos setores econômicos, cria valor para a sociedade. O valor é criado pela atuação governamental, seja para superação das chamadas “externalidades negativas” ou “deseconomias externas” que dificultam a atividade econômica “interna” dos agentes individuais, como as empresas ou as pessoas físicas, seja na promoção das “externalidades positivas” ou “economias externas” — como um maior nível educacional ou científico, uma política monetária saudável ou o acesso a matérias primas importadas — que contribuem para a geração de valor “interno” aos agentes individuais da sociedade.⁹

Entretanto, do ponto de vista contábil-gerencial, ainda há poucos sistemas de informações econômico-financeiros dotados de instrumentos capazes de identificar nas organizações públicas, particularmente nas suas diversas atividades de regulação, fiscalização, controle, promoção, coordenação etc., o valor criado para a sociedade.

Essa questão será a seguir considerada à luz dos princípios e critérios do sistema de gestão econômica.

Dentro dos limites deste trabalho, será focado apenas o valor gerado por uma entidade ou organização pública para a sociedade, como contribuição desta organização para o valor total gerado pelo governo.

Não será examinada a implicação desse benefício na geração de valor pelo governo como um todo para a sociedade, nem a questão da valoração efetiva pela sociedade desses benefícios, uma vez que em ambas incidem outros e diversos parâmetros, cuja análise transcende os limites desta apresentação.¹⁰

Gestão econômica de organizações governamentais

As organizações governamentais como sistemas de criação de valor

A abordagem da gestão pública empreendedora parte de uma primeira questão: Que modelo de organização governamental melhor conduz à criação do valor?

De fato, a capacidade de criação do valor depende em primeiro lugar da auto-identidade da própria organização, manifestada na sua missão, crenças e valores, objetivos e princípios de gestão, que podem propiciar, em maior ou menor grau, a gestão empreendedora e a criação de valor pela organização.

Como visto, uma das características da administração burocrática tradicional é a ênfase em uma visão linear e em procedimentos hierarquizados, estereotipados, gravados em muitos países por paradigmas autoritários: o funcionário público é predominantemente um cumpridor de ordens com pouca iniciativa. Como comenta Raymond Aron (1987: 320):

“Pensava Weber que a dominação burocrática caracteriza todas as sociedades modernas e constitui um setor importante de qualquer regime, mas o funcionário não foi feito para impulsionar o Estado (...) e sim para aplicar os regulamentos de acordo com os precedentes. Formou-se na disciplina, não na iniciativa (...).”

O perfil de uma organização empreendedora, ao contrário da visão linear tradicional, baseia-se na abordagem sistêmica que entende as organizações como conjuntos de elementos interdependentes que interagem entre si para a consecução de um fim comum, em constante interrelação com o ambiente (Ackoff, 1981: 29).

As organizações públicas, como sistemas abertos, integram-se no sistema governamental e da sociedade, mediante sua missão como razão de sua existência. Assim, o objetivo básico da organização governamental é cumprir sua missão em continuidade, criando valor para a sociedade. Para tal, a organização projeta objetivos, compartilhados por todos os níveis gerenciais, e interage continuamente com os sistemas da sociedade, dela captando os insumos e recursos de que necessita para a produção de bens e serviços que devolve à sociedade, com valor superior ao dos recursos recebidos.

No sistema organizacional, interagem subconjuntos de elementos, considerados como subsistemas. Como observa Guerreiro (1989: 154ss), a organização é constituída por pessoas (subsistema social), imbuídas dos princípios e valores organizacionais (subsistema institucional), que ocupam determinados postos com autoridade e responsabilidade pré-definidas (subsistema organizacional), as quais tomam decisões (subsistema de gestão) sobre recursos (subsistema físico), utilizando informações (subsistema de informação), para que a organização alcance os seus objetivos. Essas interações entre os diversos subsistemas da organização geram o ambiente organizacional capaz de converter a postura burocrática em postura empreendedora. Como comentam Osborne e Gaebler (1995:18):

“Drucker afirma que praticamente qualquer pessoa pode ser um empreendedor, se a organização do processo produtivo for estruturada para encorajar a inovação. Inversamente, quase todo empreendedor pode se transformar num burocrata se essa organização for estruturada de modo a estimular a conduta burocrática.”

Na ótica sistêmica da gestão econômica, cada organização governamental se estrutura e atua como um conjunto de áreas de responsabilidade, concebidas como criadoras de valor, como centros de resultado. Os gestores das áreas atuam como empreendedores dentro das suas respectivas responsabilidades, ou seja, como “donos” de suas atividades, em estreita coordenação com o todo da organização. De fato, o gestor é primeiramente um integrante da organização como um todo e só depois um gestor da sua própria área. Pela atuação integrada das áreas no conjunto da organização é criado um valor maior do que os valores que as áreas poderiam gerar se atuassem descoordenadamente. Assim, o valor é criado a partir dos centros de resultado, pela interação dos subsistemas organizacionais.¹¹

Identificação e mensuração do valor criado: o resultado da gestão pública

Resultados, índices físicos e criação de valor

Na avaliação das organizações públicas, é usual que resultados sejam definidos por indicadores físicos ou qualitativos.¹² Tais critérios, entretanto, não são isentos de dificuldades. Valores, como por exemplo, kW/h e mortalidade infantil, são muitas vezes de natureza diversa e de difícil comparação. A aplicação de pesos e ponderações para se apurarem notas e *ratings* deixa largo espaço para arbitrariedades e pressões políticas. Merece um *rating* maior uma atividade que se destacou na geração de benefícios, mas necessitou de enormes subsídios? É bom ou mau desempenho atender a 5.000 famílias carentes a um custo de R\$ 50.000,00?

Os inconvenientes dessa mensuração por índices físicos ou qualitativos, e por ponderação de pesos (Lima *et al.*, 1999: 555), levantam a questão sobre a possibilidade de se abordar o resultado da gestão pública em parâmetros universais de expressão monetária de custos e benefícios, ou seja, em parâmetros econômicos de criação de valor.

Para a identificação do valor criado pela gestão pública, o ponto de partida é o conceito econômico de custo de oportunidade que compara o uso de um recurso com o seu melhor uso alternativo, na busca de se avaliar a melhor relação custo/benefício.

Como observa Oliveira (1999: 3):

“Para que a mensuração econômica dessas atividades públicas seja válida, deve ser solucionada a questão dos custos de oportunidade (base para avaliação) desses serviços. (...) Uma atividade qualquer, desempenhada pelo Estado, tem um valor econômico correspondente à melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção de seu serviço. Esse valor seria o componente positivo do resultado da atividade — o de suas receitas.”

Assim, se existe uma forma alternativa B de atender 5.000 famílias carentes com o custo de apenas R\$ 25.000,00 em vez de R\$ 50.000,00 da alternativa A, considera-se que A gera um benefício que vale apenas R\$ 25.000,00 (receita), a um custo de R\$ 50.000,00, o que produz um resultado econômico negativo de R\$ 25.000,00, o qual representa a expressão monetária do quanto foi má a decisão. Mantendo-se os mesmos parâmetros, uma organização governamental cujo recurso orçamentário é de R\$ 50.000,00 e atende apenas 10.000 famílias, apresentará resultado zero. O resultado positivo só ocorre a partir deste mínimo. Se, por exemplo, forem atendidas 12.000 famílias, a receita será de R\$ 60.000,00, com o custo de R\$ 50.000,00, gerando-se um resultado econômico de R\$ 10.000,00.

É desse modo possível mensurar-se economicamente o benefício gerado pela gestão pública como criação de valor. Essa mensuração não dispensa a necessidade de índices físicos e qualitativos, mas possibilita a sua comparação, mediante as respectivas expressões monetárias.¹³ A mensuração do valor criado possibilita ainda a otimização dos recursos disponíveis e a avaliação da atividade governamental pela sociedade como usuária dos serviços públicos e, simultaneamente, acionista ou dona da “coisa pública”, em busca do melhor retorno dos recursos investidos via tributos.

Crítérios de mensuração

O processo de gerenciamento requer a aplicação de medidas de quantidades, volumes, preços dos recursos, de bens e serviços e a sua comparação com outros bens e serviços no mercado, como parâmetros de criação do valor em qualquer atividade humana.

Os critérios de mensuração adotados na Gestão Econômica (GECON) derivam de três princípios básicos (Guerreiro, 1989: 184-225; Catelli, 1999, passim):

O valor é criado em cada transação. Por exemplo, em cada prestação de serviços, bem como em cada transação que contribui para a prestação de serviços.

A medida do valor é dada pelo mercado. Isso se refere, por exemplo, ao valor do dinheiro, ao valor do espaço ocupado pela organização, ao valor das horas de trabalho de cada integrante na organização e ao valor dos serviços produzidos.

A criação do valor é identificada com a decisão que o produz. Com isso, o desempenho das diversas áreas e níveis de gestão baseia-se na sua efetiva contribuição para a criação do valor.

Custo de oportunidade

Como já mencionado, toda decisão que aplica recursos de natureza escassa em uma transação, com vista à criação de valor, por esse mesmo fato está excluindo a aplicação desse recurso em outra transação. Se eu preciso locomover-me, o custo de oportunidade da aquisição de um automóvel é o valor que eu poderia pagar pelo aluguel de um automóvel semelhante. Ou seja, pode-se dizer que o custo de oportunidade de um recurso com relação a uma decisão é o melhor uso do mesmo recurso em uma decisão alternativa.

O valor é criado quando um bem produzido ou um serviço prestado atinge um valor de mercado superior ao valor dos recursos consumidos. Para a caracterização do resultado econômico, é irrelevante que não haja e nem possa haver transação em dinheiro em troca do valor criado. O importante é que haja outros bens e serviços com valor de mercado que possam ser comparados com os bens e serviços criados pela organização. Assim, a receita é dada pelo melhor valor de mercado dos bens produzidos ou serviços prestados e o custo é dado pelo melhor valor de mercado dos respectivos recursos consumidos.

Por exemplo, o valor dos serviços educacionais prestados por uma escola pública gratuita tem como parâmetro de comparação o melhor valor de mercado praticado por escolas privadas para serviços similares. Essa comparação pode indicar ao gestor público as formas mais eficazes de se produzir um serviço para a sociedade.

Assim, o custo de oportunidade é de aplicação universal, desde que haja uma alternativa comparável para se obter o mesmo benefício — ainda que este seja incomensurável (como o serviço do médico que salva uma vida ou os serviços de uma agência que regula e promove um grande setor da infra-estrutura econômica). Por isso, a consideração do custo de oportunidade possibilita identificar o impacto econômico de transações e serviços, em princípio de qualquer tipo de organização, inclusive não lucrativa e de qualquer esfera ou área governamental, desde que seja possível o *benchmarking* de outras iniciativas, serviços ou organizações similares.¹⁴

Preços de transferência

O conceito de custo de oportunidade também é importante para medir o valor criado nas transações internas entre áreas ou unidades de uma mesma organização.

Por exemplo, a atividade de regulação de uma agência governamental envolve, entre diversas outras atividades, a de assessoria jurídica. Para se mensurar o valor desse serviço prestado à área de regulação, utiliza-se o preço de transferência, pelo qual a área de regulação “compra” os serviços de assessoria jurídica, pagando o preço de transferência, medido pelo custo de oportunidade, dado pelo menor valor de mercado da hora de uma assessoria jurídica equivalente. Assim, o preço de transferência, baseado no custo de oportunidade, possibilita identificar com precisão as receitas, custos e resultados de cada área de responsabilidade como se fosse uma organização dentro da organização.

Isso traz grandes vantagens para a avaliação do desempenho das áreas, identificando os impactos das decisões aos gestores que, efetivamente, tomaram e controlam-nas. Com isso, toda a organização se beneficia, aperfeiçoando seus processos internos, o que, em última análise, conduz à melhoria e aumento do valor por ela criado.

Custeio direto

A gestão econômica adota o método de custeio direto, considerando que o uso do rateio, embora freqüente, não se presta à identificação do valor criado em cada decisão, uma vez que apenas atribui um valor médio obtido por divisão matemática, sem se preocupar com o efetivo relacionamento entre os custos e as suas causas. Isso acarreta graves dificuldades na identificação dos resultados de cada área de responsabilidade, com impactos na avaliação de desempenhos.

Conforme o custeio direto, não existe resultado por unidade produzida, mas sim, margem de contribuição. No caso de uma agência governamental, a margem de contribuição, por exemplo, de um serviço de fiscalização é dada pela receita desse serviço (medida pelo custo de oportunidade do serviço alternativo existente no mercado) deduzida dos custos diretamente envolvidos no serviço de fiscalização. A contribuição da área de fiscalização é a soma da margem de contribuição de todos os serviços de fiscalização prestados no período, deduzida dos custos fixos identificados com a área de fiscalização. O resultado da agência como um todo é o somatório das contribuições de todas as suas áreas, deduzido dos custos fixos identificados com a agência como um todo.

Do ponto de vista gerencial, o método do custeio direto é muito mais apropriado, porque evita que a gestão de uma determinada área seja penalizada por custos em que sua área não incorreu e sobre os quais não possui controle. Um sistema de gestão por resultados implica critérios de mensuração aptos a identificar receitas e custos apenas com as áreas e decisões que os originaram, evitando-se todo rateio.

Equivalência de capitais e moeda constante

A gestão pública empreendedora otimiza recursos financeiros mediante equivalência de capitais e moeda constante. São assim considerados os juros presentes em transações que envolvem prazos. Todos os valores são mantidos e comparados em moeda de mesmo poder aquisitivo, deduzido o efeito da inflação na moeda.

Os sistemas de gestão e de informação da organização pública empreendedora¹⁵

Com vista à criação de valor para a sociedade dentro de sua missão, a organização pública empreendedora decide continuamente o melhor emprego de seus recursos mediante o planejamento estratégico, o planejamento operacional, a execução e o controle, no processo de gestão de suas atividades, como ilustrado na Figura 1 (adaptada de Catelli, 1999: 286).

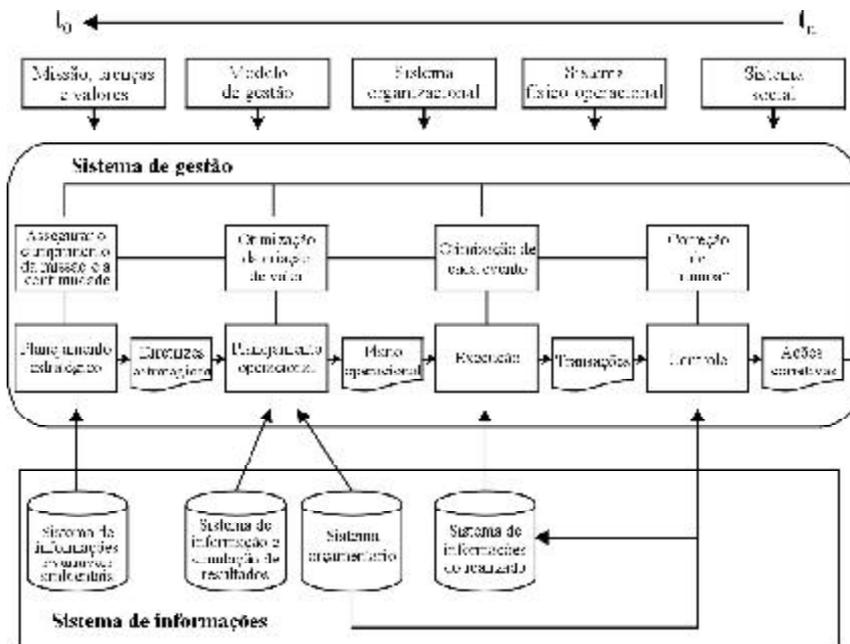
Embora essas fases se estendam no tempo, de fato, trata-se de um processo interativo, que abrange cada ação e decisão relevante da organização e envolve a atuação pró-ativa de cada gestor, conforme a visão sistêmica da organização empreendedora. Cada gestor, dentro de sua área de responsabilidade, gerencia todas as suas ações, planejando-as dentro da estratégia e planos da organização, executando-os conforme o planejado e comparando o realizado com o planejado. Com isso controla a ação, a fim de antecipar e corrigir eventuais desvios ou inadequações. O desempenho das diversas áreas e seus gestores é, por sua vez, avaliado no processo de gestão global da organização.

No planejamento estratégico, são fixados os grandes objetivos e as diretrizes gerais que permitirão à organização governamental atuar no ambiente, segundo sua missão, crenças e valores e dentro das expectativas da sociedade, do governo e do setor em que atua. Essa visão estratégica integra todos os níveis gerenciais de modo a gerar a coesão e o impulso motivador necessários para a atuação empreendedora. Nessa fase, não há ainda destinação de recursos nem resultados mensurados, mas as estratégias se desenvolvem, em diálogo com a autoridade superior, sobretudo com vista a contratos de gestão.

Orientada pelas diretrizes estratégicas do plano estratégico e acordadas no seu contrato de gestão, a organização desenvolve os seus planos operacionais de ação de forma a otimizar a criação de valor a partir dos recursos disponíveis ou aos quais tenha acesso. São nessa fase definidas metas operacionais quantificadas, bem como os prazos para o seu cumprimento. A partir dessas metas, são analisadas as diversas alternativas de

ação, escolhendo aquelas que possibilitem a criação otimizada do valor. Definem-se, assim, os bens e serviços a serem gerados pela organização, quanto ao seu volume, características, tipos de usuários e efeitos específicos pretendidos, estimando-se o valor a ser criado por esses bens e serviços, em comparação com seus custos.

Figura 1: O sistema de informação no processo de gestão de uma organização



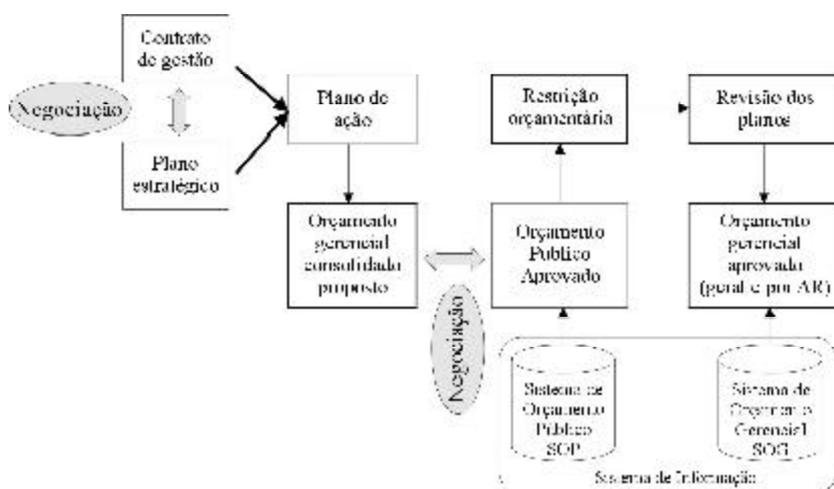
Nessa fase, o sistema de informação atua proporcionando simulações das diversas aplicações possíveis dos recursos, com vista à criação otimizada de valor, a fim de que seja elaborado o melhor plano de ação e o melhor orçamento possível. Para isso, o sistema detecta e fornece os padrões físicos de recursos necessários para cada tipo de serviço, subprocesso e área da organização, bem como os seus preços. Os volumes dos diversos serviços são projetados pelos respectivos gestores e lançados no sistema.

Um dos critérios da boa prática orçamentária¹⁶ — sobretudo quando uma postura empreendedora se defronta com regulações ainda muito burocratizadas — é constituir rubricas ou contas no orçamento global da organização que, por um lado, propiciem o controle preciso e burocrático dos recursos e, ao mesmo tempo, possibilitem aos diversos gestores o espaço de atuação necessário à criação do valor no âmbito de cada área de responsabilidade. Com isso, busca-se a solução de um duplo problema na gestão pública: como formalizar projeções e controles com valor legal

dentro do sistema governamental e como gerenciar a organização para otimizar recursos e criar valor para a sociedade.

Elaboram-se, assim, conforme a Figura 2, o chamado orçamento formal ou público, que abrange todas as suas contas globais, e o orçamento gerencial, que define como os recursos previstos nas contas globais serão melhor aplicados nas ações concretas das diversas áreas de responsabilidade.

Figura 2: Orçamento gerencial e orçamento público



O orçamento gerencial, ao possibilitar a demonstração do valor a ser criado pela aplicação dos recursos, não apenas justifica os recursos pretendidos, mas dimensiona o seu retorno em valor para a sociedade, podendo ensejar, inclusive, aumentos nos recursos pretendidos, com vista ao valor adicional a ser criado. Essa abordagem é expressa por duas formatações do sistema de informação:

- a abordagem gerencial (com seus respectivos planos de contas, critérios de mensuração etc.) é apresentada pelo Subsistema de Orçamento Gerencial (SOG);
- a abordagem do orçamento público (conforme os planos de contas e critérios prescritos pelo orçamento público) é apresentada pelo Subsistema de Orçamento Público (SOP) do sistema de informação.

Após a aprovação do orçamento da União e conforme as suas restrições ao orçamento proposto, o orçamento gerencial da organização e das áreas é reajustado, conforme as restrições sofridas, convertendo-se no orçamento gerencial aprovado. Para a prestação de contas à entidade controladora, os dados do SOG são novamente transpostos para a formatação do SOP.

A execução é a fase mais importante do processo de gestão, considerando-se a frequência com que os planos, em todos os tipos de organização, deixam de ser cumpridos ou sofrem grandes desvios durante a sua concretização. A execução é que dá sentido e realidade ao planejamento. Este, sem a execução, é apenas um sonho ou um alibi, como sucede muito frequentemente. É na execução que a organização mostra efetivamente sua disposição pró-ativa de realizar ou fazer e de gerar valor.

O controle é a reflexão contínua da organização sobre a sua própria atividade para verificar até que ponto suas ações estão efetivamente atingindo os seus objetivos, ou seja, até que ponto a organização está sendo eficaz, obtendo resultados.

A manutenção dos dois subsistemas orçamentários — o orçamento público e o orçamento gerencial — permite à organização pública abordar os aspectos de prestação de contas dos gastos conforme as dotações orçamentárias aprovadas pelo governo controlador e avaliar a sua eficácia na criação de valor. O orçamento gerencial permite, a partir da comparação com os resultados realizados, verificar os desvios por área de responsabilidade, avaliando a gestão da organização, não apenas quanto às entradas — ou seja, quanto à legitimidade dos gastos efetuados — mas também quanto às saídas — ou seja, quanto ao valor efetivamente gerado pela organização para a sociedade.

Considerações finais

A difícil busca da eficácia na gestão da coisa pública — uma aspiração básica de todas as sociedades em todos os tempos — terá dado um passo adiante com o advento recente do “governo por resultados”.

Mas, a geração de resultados por uma gestão pública empreendedora só pode ser alcançada na medida em que as organizações públicas, superando os limites tradicionais da administração burocrática, desenvolvam modelos de gestão capazes de fazer interagir simultaneamente sistemas e pessoas com autonomia e coordenação, iniciativa e controle.

A avaliação dos resultados efetivamente obtidos nas organizações governamentais empreendedoras demanda conceitos de mensuração que permitam identificar a criação de valor nas suas várias atividades e áreas e nas diversas decisões que constituem o seu contínuo e interativo processo gerencial.

Os critérios e princípios de gestão econômica das organizações governamentais oferecem instrumentos gerenciais demandados pela gestão pública empreendedora, possibilitando simultaneamente a prestação de contas ao controlador governamental, o gerenciamento eficaz, voltado à criação de valor, e a comunicação do valor gerado à sociedade, para sua avaliação como usuária e dona da coisa pública.

- ¹ Este trabalho foi apresentado no VII Congresso Internacional do Instituto Internacional de Custos realizado juntamente com o II Congresso *Asociación Española de Contabilidad Directiva (ACODI)* em León, Espanha, em julho de 2001. Para sua publicação no Brasil foram efetuadas algumas complementações e atualizações visando melhor foco e contextualização do tema.
- ² Macpherson (1973: 189) observa que os conceitos econômicos de mercado são aplicáveis às políticas das sociedades democráticas prósperas ou otimistas — o que hoje incluiria não apenas a América do Norte, Europa Ocidental e Japão, mas também os países emergentes da América Latina, da Ásia e da Europa Oriental.
- ³ A Gestão Econômica (GECON) é um modelo gerencial de vanguarda, criado por Armando Catelli e desenvolvido por uma equipe de pesquisadores da FEA/USP, implantado em grandes empresas do país, bem como em organizações governamentais, que compreende um sistema de gestão e um sistema de informação voltados para a eficácia das organizações. Ver Catelli, 1999. (www.gecon.com.br).
- ⁴ Ver a esse respeito *Presidency of the Republic*, 1995: 20 ss. (Bresser Pereira, 2000: 16-19).
- ⁵ “Vilfredo Pareto formulou o que hoje é conhecido como Lei de Pareto. Após toda uma vida estudando a distribuição da renda, Pareto concluiu que o governo é incapaz de efetivamente modificá-la. A distribuição de renda, influenciada apenas marginalmente pelos costumes e valores locais, é determinada pela produtividade de uma economia. Quanto menos produtiva, maior a desigualdade de rendas; quanto mais produtiva, menor a desigualdade” (Drucker, 1989: 59).
- ⁶ A gestão pública empreendedora não visa, porém, eliminar, mas sim renovar os princípios da administração burocrática. Adotar “princípios de gestão de negócios” na nova gestão pública não significa “governar como quem dirige uma empresa”. As empresas, com efeito, têm interesses particulares e visam lucro a partir dos preços de venda de seus produtos e serviços, ao contrário das organizações públicas, as quais não vendem seus serviços, visam sempre o bem comum, sem fins lucrativos, e têm por receitas os impostos obrigatoriamente coletados da sociedade (Osborne e Gaebler, 1995: 21ss; *Presidency of the Republic*, 1995: 22; Bresser Pereira, 2000: 24).
- ⁷ Sobre contratos de gestão ver, por exemplo, Johnson *et al.*, (1996); Ramos (1997); Bresser Pereira (2000:22) ; Lima, (1999).
- ⁸ Sobre o “modelo de agências” no “Estado regulador”, ver por exemplo Majone (1999).
- ⁹ Sobre o conceito de “externalidades” na literatura, ver Mishan (1971: 1-27) e Torres (1998); sobre a relação entre externalidades e reforma gerencial do Estado no Brasil, ver menções de Bresser Pereira (2000: 19-21). Sobre governo e fatores da vantagem competitiva nacional, ver por exemplo Porter (1993: 146ss).
- ¹⁰ É de notar que a gestão econômica estuda esses três enfoques do valor — para uma organização pública, para o governo como um todo e para a sociedade — considerando, de modo semelhante ao que ocorre nas empresas, que um produto ou serviço pode ter um valor final ou custo de oportunidade A para a unidade produtora, um valor B para o conjunto da corporação e valores diferenciados C_1, C_2, \dots, C_n para cada cliente ou usuário que o adquire (Catelli, 2000). Este tema será publicado em outro trabalho, ora em elaboração.
- ¹¹ Ver Catelli (1999) e Santos e Ponte (1998).
- ¹² Ver a esse respeito — além das obras citadas de Osborne (1994) e Osborne e Gaebler (1995) —, também Graham Jr. e Hays (1994), Mitchell e Harrison (1991), Lane (1995), Light (1995), Teixeira e Santana (1994) entre outros.

- ¹³ A expressão da relação entre eventos físicos e conceitos econômicos é central na abordagem do sistema de informação de gestão econômica e se aplica a qualquer organização, como observa Guerreiro (1989: 25-26).
- ¹⁴ Sobre as diferenças na consideração da relação custo-benefício por parte das empresas e das organizações governamentais, ver as observações de Campos *et al.*, (2000: 39s).
- ¹⁵ Sobre o processo de gestão e o sistema de informações gerenciais, ver Catelli (1999: 127-146).
- ¹⁶ Sobre os diversos enfoques de orçamentos nas organizações públicas, ver Jones e Thompson (2000: 68 ss).

Referências bibliográficas

- ACKOFF, Russel L. (1981), *Creating the corporate future*. New York: John Wiley.
- ALMEIDA, Lauro B. (1996), “Estudo de um modelo conceitual de decisão, aplicado a eventos econômicos, sob a ótica da gestão econômica”. Dissertação (Mestrado) — FEA/USP. São Paulo.
- ARON, Raymond. (1987), *As etapas do pensamento sociológico*, 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes.
- BARBOSA, L. (1996) “Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?”, *Revista do Serviço Público* — RSP/ENAP. 47 (3), set.-dez., pp. 59-101.
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1999), *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Ed. 34.
- _____. (1998), “Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995”. *Revista do Serviço Público* — RSP/ENAP. 50 (4), out.-dez.
- _____. (2000), “A reforma gerencial do Estado de 1995”. *Revista de Administração Pública* – RAP/FGV. 34 (4), jul.-ago., pp. 7-26.
- CAMPOS, A. M. *et al.*, (2000), “Avaliação de agências reguladoras: uma agenda de desafios para a sociedade brasileira”. *Revista de Administração Pública* – RAP/FGV. 34 (5), set.-out., pp. 29-46.
- CATELLI, Armando. (1999), *Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica* — GECON. São Paulo: Atlas.
- _____. (2000), *Avaliação da gestão pública*. Palestra apresentada no Seminário ESAF 25 anos. São Paulo. Não publicado.
- CATELLI, Armando. (2001), Gestão econômica de organizações governamentais, in *Anales del Séptimo Congreso Internacional Del IIC y II Congreso-ACODI 2001*. León, Espanha, jul.
- COUTINHO, M.J.V. (2000), “Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual”. *Revista do Serviço Público* — RSP/ENAP. 51 (3), jul.-set., 2000, pp.41-74.
- DRUCKER, Peter F. (1978), *The age of discontinuity*. New York: Harper Colophon Books.
- _____. (1991), *As novas realidades*. Tradução de Carlos Afonso Malferrari. 2ª edição. São Paulo: Pioneira.
- _____. (1992), *Administrando para o futuro*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira.
- FALCO, S.E. (2000), “Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços”. *Revista do Serviço Público* — RSP/ENAP 51 (3), jul.-set., pp. 5-27.
- FREITAS, C.A.S. (1999), “A implementação do Governance Performance and Results Act na administração pública dos EUA”. *Revista do Serviço Público* — RSP/ENAP 50 (3), jul.-set., pp.93-122.

- GRAHAM Jr., COLE B., HAYS, STEVEN W. (1994), *Organização pública*. Tradução de Britta L. de Freitas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- GUERREIRO, Reinaldo. (1989), “Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade”. Tese (Doutorado) — FEA/USP. São Paulo.
- JONES, L. R., THOMPSON, F. (2000), “Um modelo para a nova gerência pública”. *Revista do Serviço Público — RSP/ENAP*. 51 (1), jan.-mar., pp. 41-75.
- LANE, Jan-Eirik. (1995), *The public sector*. London: Sage Publications.
- LIGHT, Paul C. (1995), *Thickening government*. Washington: The Brookings Institution e The Governance Institute.
- LIMA, Iran S. *et al.* (1999), “Contrato de Gestão: uma solução para as estatais brasileiras”, in CATELLI, Armando, *Controladoria: uma abordagem de Gestão Econômica — GECON*. São Paulo: Atlas.
- MACPHERSON, C. B. (1990), *Democratic theory: essays in retrieval*. New York: Clarendon Press.
- MARSHALL, Alfred. (1996), *Princípios de economia: tratado introdutório*. Tradução de Rômulo Almeida e Ottolmy Strauch. São Paulo: Nova Cultural.
- MISHAN, E. J. (1971), “The postwar literature on externalities: an interpretative essay”. *Journal of Economic Literature*. mar., p.1-28.
- MITCHELL, Bob; HARRISON, John. (1991), *Public administration*. London: Pitman Publishing.
- OLIVEIRA, Antônio B. S. (1999), *A atividade social e seu valor econômico*. São Paulo, (www.gecon.com.br).
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1995), *Reinventando o governo*. Tradução de Sérgio Fernando G. Bath e Ewandro M. Júnior; 6ª edição. Brasília, MH Comunicação.
- OSBORNE, David. (1994), *Laboratories of democracy*. Boston: Harvard Press.
- PARISI, Cláudio. (1999), “Uma contribuição ao estudo de índice interno de preços sob a ótica da Gestão Econômica”. Tese (Doutorado) — FEA/USP. São Paulo.
- PIGOU, A. C. (1962), *The economics of welfare*. London: Macmillan.
- PORTER, Michael E. (1993), *A vantagem competitiva das nações*. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, Campus.
- PRESIDENCY OF THE REPUBLIC. (1995), *White paper reform of the state apparatus*. Brasília.
- RAMOS, M. M. (1999), “Contratos de gestão: instrumento de ligação entre os setores do aparelho do Estado”. *Revista do Serviço Público — RSP/ENAP* 48 (2), mai.-ago., pp. 81-100.
- SANTOS, Edilene S. (2000), “Gestão integrada de estratégias e operações: uma abordagem de gestão econômica”. Dissertação (Mestrado) — FEA/USP. São Paulo.
- SANTOS, Edilene S., PONTE, Vera. (1998), Gestão Econômica: um modelo para integração sistêmica da empresa, in *Congresso Brasileiro de Gestão Estratégica de Custos*, V. v.2, pp. 705-721. Fortaleza, set.
- TEIXEIRA, H. J., SANTANA, S. M (coords.). (1994), *Remodelando a gestão pública*. São Paulo: Edgard Blücher.
- THOENIG, J.C. (2000), “Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública”. *Revista do Serviço Público — RSP/ENAP* 51 (2), abr.-jun, 2000, pp. 55-72.
- TORRES, Marcelo O. (1998), “Políticas ambientais de second best: alternativas às políticas de Pareto ótimas de internalização de externalidades”. Dissertação (Mestrado) — FEA/USP. São Paulo.

Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras

Armando Catelli, Cláudio Parisi, Edilene Santana Santos e Lauro Brito de Almeida

Este trabalho aborda a tendência atual em diversos países, inclusive no Brasil, para uma gestão pública empreendedora, como criadora de valor para a sociedade. Implicações dessa nova postura para o sistema de informações econômico-financeiras são tratadas à luz dos princípios e critérios do sistema de gestão econômica. Primeiramente é considerado o modelo de organização governamental próprio para a superação da postura burocrática tradicional pela postura empreendedora. A criação de valor nas atividades da organização pública e os critérios econômicos de mensuração dos resultados são, a seguir, examinados. Aborda-se, finalmente, o impacto da postura empreendedora no processo de gestão e no sistema de informação de uma organização governamental, tendo em vista, por um lado, o relacionamento legal da organização com a autoridade superior e, por outro, as necessidades do gerenciamento da criação de valor para a sociedade.

Un sistema para la gestión económica de organizaciones públicas emprendedoras

Armando Catelli, Cláudio Parisi, Edilene Santana Santos y Lauro Brito de Almeida

Este trabajo plantea la tendencia actual en diversos países, inclusive en el Brasil, para una gestión pública emprendedora y creadora del valor para la sociedad. Las implicaciones de esa nueva postura para el sistema de información económico-financiera son tratadas a la luz de los principios y criterios del sistema de gestión económica. Primeramente se considera el modelo de una organización de gobierno propia para la superación de la postura burocrática tradicional por la postura emprendedora. En seguida se examina la creación del valor en las actividades de las organizaciones públicas, conforme a los criterios económicos de medición de sus resultados. Finalmente el artículo aborda el impacto de la postura emprendedora en el proceso de gestión y en el sistema de información de una organización de gobierno, considerando por una parte, las relaciones legales de la organización con la autoridad superior y, por otra, las necesidades de la gestión en la creación del valor para la sociedad.

A system for economic management of entrepreneurial governmental organizations

Armando Catelli, Cláudio Parisi, Edilene Santana Santos and Lauro Brito de Almeida

This work approaches the present tendency in several countries, including Brazil, towards an entrepreneurial public management creating value to society. The implications of this new posture for the economic financial information system are addressed in the light of the principles and criteria of the economic management system (sistema de gestão econômica). First it is considered the appropriate model of a governmental organization surpassing traditional bureaucratic posture by the entrepreneurial posture. Value creation in the public organizations' activities and the economic criteria for measuring results are then examined. Finally the article discusses the impact of the entrepreneurial posture on the managing process and on the financial information system of a governmental organization, considering the legal relationships between the organization and its superior authorities and, on the other hand, the needs arising from managing value creation to society.

Armando Catelli é professor-doutor dos Programas de Mestrado e Doutorado em Controladoria e Contabilidade da FEA-USP.

Cláudio Parisi é mestre e doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP e professor da FECAP.

Edilene Santana Santos é mestre e doutoranda em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP e pesquisadora da FIPECAFI.

Lauro Brito de Almeida é mestre e doutorando em Controladoria e Contabilidade pela FEA-USP.

Canadá: organizações de aprendizagem no setor público*

*Centro Canadense
para o Desenvolvimento
da Gestão (CCMD)¹*

Introdução

No mundo inteiro, os governos modernos estão envolvidos com transformações sociais, econômicas e tecnológicas fundamentais. O mundo ficou mais interligado, rápido, diversificado e, conseqüentemente, menos previsível. Isto faz com que o conhecimento e o “poder do intelecto” fiquem mais centrados no cumprimento das responsabilidades de um governo. Quanto mais soubermos e entendermos coletivamente, melhor equipados estaremos para dimensionar as oportunidades e gerenciar os riscos. Ainda assim, apesar do amplo reconhecimento destes acontecimentos, existem relativamente poucas propostas abrangentes para aproveitar o poder do conhecimento.

Esta situação é, de certa forma, compreensível. Em um ambiente que muda rapidamente, qualquer plano detalhado corre o risco de ficar ultrapassado no momento de sua implementação. O simples tamanho de várias organizações públicas torna difícil a administração de mudanças de forma abrangente. Além disso, ainda não está claramente definida a maneira de se gerenciar o conhecimento e o “poder do intelecto”, que são bem menos tangíveis do que outras características da vida organizacional. Assim sendo, à medida que o novo ambiente governamental evolui, estamos sendo compelidos a repensar a maneira pela qual a transformação é gerenciada no serviço público de conhecimento intensivo.

Nossas reflexões sobre o assunto estão apenas começando. Felizmente, já dispomos de um discernimento-chave para nos orientar: as organizações se adaptam rapidamente e obtêm melhores resultados quando um aprendizado contínuo é integrado à vida cotidiana das pessoas, em seus ambientes de trabalho.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

Centro
Canadense
para o
Desenvolvimento
da Gestão,
Ottawa, Canadá.

Contato:
[www.ccmd-
ccg.gc.ca](http://www.ccmd-
ccg.gc.ca)

*Relatório
apresentado na
Conferência do
IIAS-IASIA em
Atenas, Grécia,
julho de 2001.

Este entendimento é baseado na concepção de que as pessoas mais diretamente afetadas pelas mudanças estão em melhor situação para aproveitar as oportunidades apresentadas pela nova situação. É, portanto, crucial que os servidores públicos reflitam sobre todas as áreas da vida organizacional como uma rica fonte de idéias, invenções e experimentações. Ao mesmo tempo, os servidores públicos devem contribuir com entusiasmo e compartilhar as lições aprendidas, dentro e através dos limites organizacionais. Os dirigentes públicos podem contribuir para que isto aconteça investindo no desenvolvimento intelectual de seu *staff* e encorajando a investigação compartilhada entre os membros de sua equipe.

O resultado final é freqüentemente chamado de “organização de aprendizagem”, ou seja, uma organização que está continuamente apta e disposta a melhorar por meio de um aprendizado contínuo, talento e idéias perspicazes.

Este artigo irá discutir as várias dimensões de uma organização de aprendizagem. Também irá descrever a experiência do serviço público canadense na implementação desta abordagem. O quadro que se apresenta é o de uma abordagem canadense distinta para criar a organização de aprendizagem, uma organização com várias características instigantes.

O artigo é apresentado em quatro seções. A primeira seção irá descrever os contornos principais de uma organização de aprendizagem — o que é, por que é importante, e como ela é criada. A segunda seção descreve o modelo canadense — suas origens, suas características-chave, e suas perspectivas futuras. A terceira seção enfoca diversas iniciativas futuras que emergem do modelo canadense. Por fim, apresenta-se uma conclusão que resume as lições-chave e proporciona algumas recomendações aos servidores públicos em outras jurisdições.

A organização de aprendizagem

O que é uma organização de aprendizagem?

É importante que sejamos claros desde o início sobre o que a expressão “organização de aprendizagem” significa e de onde ela vem. Existem várias razões para isso. Primeiro, porque costumamos pensar normalmente que o aprendizado é algo feito exclusivamente por indivíduos. Em segundo lugar, porque novas palavras de ordem surgem e desaparecem, mas, quase sempre, não oferecem contribuições duradouras. Em alguns casos até criam ceticismo. Portanto, existe uma necessidade de mostrar que a terminologia associada com a organização de aprendizagem é rigorosa e consistente. Finalmente, a organização de aprendizagem é um conceito

com várias dimensões. Tendo uma visão clara sobre estas dimensões, estaremos mais aptos a ver o potencial de aplicação do conceito.

A informação de que as organizações têm em si características de aprendizado, data de pesquisas acadêmicas conduzidas entre o começo dos anos 60 e o fim dos anos 70. Os pesquisadores exploraram como, em situações em que as organizações se defrontam com desafios, seus membros sistematicamente se questionam no sentido de reduzir a ambigüidade e melhorar a previsibilidade. O aprendizado, neste sentido, tendia a ser associado aos mecanismos de realimentação que ajudavam uma organização a investigar continuamente os processos internos e o ambiente externo, detectar ameaças e oportunidades emergentes, e seguir o melhor caminho. O termo “aprendizado organizacional” foi criado por Chris Argyris e Donald A. Schön (1978) para descrever como as organizações tiravam lições deste processo de investigação para alcançar os objetivos organizacionais.

Praticamente ao mesmo tempo, pesquisadores também estavam estudando o valor econômico do conhecimento e da especialização. Termos como “recursos humanos” e “vantagens do conhecimento” eram usados para expressar os valores que as organizações recebiam de seus investimentos em educação, treinamento, pesquisa e coleta de inteligência. David McClelland (1974) deu um passo adiante ao olhar para as “competências” específicas que os trabalhadores do conhecimento precisavam ter para prosperar no ambiente de trabalho moderno. Esta pesquisa agora forma a base fundamental do desenvolvimento moderno da carreira, que não pressupõe que a educação formal do indivíduo seja suficiente. Os trabalhadores do conhecimento não fazem uma distinção clara entre a educação e o trabalho; pelo contrário, ambos — educação e trabalho — estão interligados em um compromisso incessante para o crescimento intelectual. Isto é o que normalmente se denomina “aprendizado vitalício”.

Tomados conjuntamente, o aprendizado vitalício e o aprendizado organizacional formam os pilares centrais da organização de aprendizagem. O primeiro pilar enfatiza o desenvolvimento intelectual do indivíduo. Uma organização de aprendizagem, no entanto, é mais do que apenas a soma das capacidades de aprendizagens individuais. Portanto, o segundo pilar enfatiza a necessidade dos indivíduos de trabalhar em conjunto (coletivamente), em colaboração mutuamente benéfica. O conhecimento e o discernimento que resultam disso não permanecem no interior de um só indivíduo, mas são reconhecidos pela organização.

No quarto de século que se passou desde o surgimento dessas idéias, houve um grande desenvolvimento no sentido de elaboração e aperfeiçoamento. A organização de aprendizagem transformou-se em um conceito “guarda-chuva” usado para descrever uma rica série de atividades orientadas para o aprendizado. Essas atividades operam em vários níveis:

- Aprendizado individual — a organização de aprendizagem promove o aprendizado individual em duas frentes inter-relacionadas.

A primeira frente é o dia-a-dia do trabalho. A cultura organizacional e os sistemas de incentivo são capazes de promover um *ethos* de curiosidade, de investigação e de reflexão na condução do trabalho diário. Motivadores externos para promover o aprendizado, no entanto, não são suficientes. O ideal seria buscar entender os interesses individuais, os talentos e as aspirações do indivíduo e, assim, alavancar suas disposições intrínsecas para o aprendizado. Mais do que isso, o aprendizado pode ser ampliado pelo desenho do espaço de trabalho que possibilite aos indivíduos uma interação adequada com os colegas, um acesso às informações e às ferramentas necessárias para que possam atuar efetivamente.

A segunda frente é o desenvolvimento pessoal e profissional. Oportunidades para engajarem-se em um aprendizado formal proporcionam uma maneira eficiente para os indivíduos adquirirem grande quantidade de conhecimentos e habilidades sofisticadas. O desafio é o de prover as necessidades ao gosto de um “estilo de aprendizado” particular do indivíduo, ou a maneira pela qual alguém prefere (ou está predisposto a) receber novos conhecimentos. Algumas pessoas preferem o aprendizado em sala de aula, por exemplo, enquanto outros aprendem melhor estudando sozinhos. Uma variedade de novos métodos de ensino está disponível para satisfazer as necessidades individuais do aluno, incluindo o sistema de mentores, o *coaching*, e o “aprendizado eletrônico” (i.e., métodos que empregam a informação e as tecnologias da comunicação). Finalmente, estas experiências de aprendizado deverão ser envolvidas em uma estratégia de desenvolvimento de carreiras mais ampla. O método da “descrição das competências” permite aos indivíduos identificar as habilidades e o conhecimento de que eles precisam para atuar mais efetivamente a longo prazo. Este é apenas um ingrediente dos “planos de aprendizado” individuais, que projetam metas de desenvolvimento concretas e estão ligados a uma avaliação de desempenho rotineira do indivíduo.

- Aprendizado em grupo — grande parte do conhecimento de uma organização é criada e difundida por meio de atividades de grupo — sejam elas conversas improvisadas, reuniões, eventos especiais, ou interação de equipes. Atividades de resolução conjunta de problemas (tais como seções de *brainstorm*) atraem diversas pessoas na busca de soluções mutuamente aceitáveis. O diálogo é uma conversação aberta e franca que situa as pessoas em igualdade de condições para compartilhar idéias, preocupações e pontos de vista. O diálogo também proporciona um meio de se examinar o rigor intelectual e a pertinência de idéias, argumentos e evidências. Grupos virtuais reúnem as pessoas e criam um espaço de trabalho eletrônico comum. Juntos, estes métodos também estimulam uma compreensão compartilhada, uma coesão do espaço de trabalho e um sentimento de objetivo comum.

- Redes de aprendizado — uma organização não pode aprender de forma significativa se o conhecimento permanecer retido dentro das pessoas. As organizações públicas são, cada vez mais, compelidas a atuar de forma horizontal, já que as questões políticas crescentemente perpassam as estruturas ministeriais tradicionais. Além disso, os especialistas se beneficiam de um contato contínuo com outros especialistas. Todas essas questões enfatizam a importância de se manter redes dentro e entre as organizações. “Comunidades de prática” são grupos de pessoas com interesses, ocupações e especialização compartilhados. Elas se encontram e fazem intercâmbio de conhecimentos em reuniões presenciais (tais como dentro de grupos de estudo e de diálogo) e em “redes virtuais” que facilitam a comunicação pela *Internet* (por meio de *sites*, grupos de discussão *online* e listas de correios eletrônicos). Estas redes podem ser alimentadas através de uma variedade de outros mecanismos horizontais, tais como estágios e projetos interministeriais. As idéias também podem se propagar rapidamente através de uma organização quando uma unidade “fertiliza o todo”, trocando os membros de uma unidade com outra durante atividades importantes.

- Infra-estrutura para o aprendizado organizacional — o campo da “administração do conhecimento” surgiu para reter o conhecimento de forma sistemática (incluindo as formas tácitas) e torná-lo mais amplamente disponível em toda a organização. Com ajuda da infra-estrutura tecnológica, que coloca o conhecimento e a informação ao alcance dos trabalhadores, os gerentes do conhecimento ajudam a preservar uma “memória” organizacional e podem assegurar-se de que o conhecimento é usado em seu potencial total. Isto é possível devido ao reforço de um “centro nervoso” organizacional, que inclui elementos como bibliotecas, *expertises* dentro da organização, aconselhamento de carreira, e “eventos especiais de aprendizado”. As tecnologias de aprendizado à distância facilitam o aprendizado dos servidores públicos em regiões distantes. Para os cidadãos, os serviços de “governo eletrônico” proporcionam acesso *online* a documentos e contatos, ajudando a tornar o serviço público mais transparente.

Este trabalho não representa, de forma alguma, um estudo exaustivo das várias dimensões de uma organização de aprendizagem. No entanto, ele proporciona a definição de algumas características da organização de aprendizagem.

Por que o serviço público deveria seguir este caminho?

Existe um relativo consenso, na literatura, sobre as razões pelas quais organizações de todos os tipos necessitam transformar-se em organizações de aprendizagem. Alguns dos argumentos mais comuns podem ser resumidos a seguir:

- As novas tecnologias de informação e de comunicação possibilitam o acesso a uma enorme quantidade de informação e de dados. Os trabalhadores com capacidades intelectuais sofisticadas e com habilidades técnicas (i.e., “trabalhadores do conhecimento”) são chamados a extrair o máximo que estas oportunidades proporcionam sem, no entanto, ficar sobrecarregados pela “carga excessiva de informação”. Além disso, essas novas tecnologias estão acelerando o ritmo das mudanças e criando canais mais complicados de interdependência entre as pessoas. Formas de organização mais flexíveis e mais responsáveis são necessárias para adaptar-se a este novo ambiente de trabalho de “conhecimento intensivo”.

- As sociedades estão se tornando cada vez mais diversificadas, ou seja, diversificadas nos gostos pessoais, na herança étnico-cultural, no estilo de vida, e na situação socioeconômica. Ao mesmo tempo, os cidadãos estão demandando uma maior adaptação de bens e serviços aos desejos e necessidades pessoais. Em todos os países industrialmente avançados, as instituições estão sendo forçadas a satisfazer estas expectativas mais altas dos cidadãos. Aquelas que falham nesse intuito tendem a sofrer uma perda de legitimidade e de autoridade. As instituições (tais como as instituições políticas, os serviços públicos, e as profissões bem estabelecidas) precisam refletir e alavancar esta diversificação para permanecer relevantes. Isto requer a habilidade de entender as questões de diferentes perspectivas, integrar as várias idéias dentro de um “grande quadro” coerente, e compor mensagens persuasivas para uma audiência diversificada.

- A natureza das relações dentro do espaço de trabalho mudou. As formas tradicionais de autoridade de comando e controle, e de microgerenciamento estão se mostrando ineficazes. Os gerentes delegam mais e deles é exigido um repertório de habilidades que incluem o *coaching*, o *mentorato* e a capacidade de negociação. Os empregados precisam de habilidades para trabalhar dentro de ambientes fluidos e baseados em equipes, ou dentro de arranjos completamente novos de trabalho (por exemplo, “teletrabalho”). O trabalho perpassa cada vez mais transversalmente a organização, necessitando de novas formas de diminuição de fronteiras nos relacionamentos profissionais. Todas estas mudanças têm criado um espaço de trabalho mais “horizontal” que precisa de novas competências e novas práticas organizacionais. Algumas atividades ficaram sobrecarregadas pelo novo ambiente e exigem habilidades para lidar com o estresse, a carga de trabalho, e o equilíbrio entre trabalho e a vida privada.

- É fato que os recursos intelectuais de uma organização se esgotam, a não ser que sejam constantemente revigorados. Em outras palavras, um empregador não pode esperar lealdade e capacidade auto-sustentável de um empregado se ele simplesmente “minar” o conhecimento e os talentos de sua força de trabalho.

Estas tendências interligadas afetam organizações de todos os tipos, sejam elas do setor público, do setor privado, ou do terceiro setor (voluntárias e sem fins lucrativos). Existem, contudo, razões mais específicas para que o setor público necessite “aprender a aprender” mais efetivamente.

- Como sublinha Peter Aucoin, é necessário um serviço público altamente profissional para o estabelecimento de um bom governo, dentro de uma sociedade e de um sistema econômico cada vez mais complexos (Aucoin, 2000). O aprendizado está ficando cada vez mais crucial para a promoção do profissionalismo em pelo menos dois pontos. Primeiro, o profissionalismo é realçado através de investimentos ativos em conhecimento e em habilidades profissionais. Segundo, o conhecimento profissional pode ser compartilhado em uma base contínua, através do estabelecimento de redes (tanto dentro de organizações quanto entre organizações, ou, inclusive, governos).

- Uma maior investigação está sendo implementada para que os governos sejam mais abertos, transparentes e responsáveis. Os cidadãos e a mídia demandam garantias mais concretas de que o serviço público está prestando serviços de alto valor. Isto quer dizer que as informações do governo precisam ser postas ao alcance dos cidadãos — através de novas tecnologias eletrônicas (“governo eletrônico”) e de um diálogo entre o os servidores públicos e os cidadãos.

- As organizações públicas têm sido forçadas a encontrar maneiras de competir com o setor privado no recrutamento dos poucos talentos remanescentes. Por razões políticas, uma organização pública não pode oferecer salários extremamente altos e “incentivos” exorbitantes. Uma organização pública pode, por outro lado, estimular um sentimento de orgulho no serviço público e fazer investimentos ativos no desenvolvimento pessoal e profissional de um indivíduo. Em decorrência da sua ênfase histórica ao treinamento, as organizações públicas estão bem posicionadas para contribuir para com o crescimento intelectual do trabalhador e para com seu sentimento de realização pessoal.

- Vários serviços públicos em países avançados e industrializados estão enfrentando uma abertura na estrutura de idade de sua força de trabalho. A aposentadoria iminente da geração *baby-boom*, representada por várias décadas de medidas de austeridade fiscal, põe a capacidade existente de vários governos em risco. As organizações públicas precisam encontrar novas maneiras de preservar suas “memórias” organizacionais e treinar novas gerações para o serviço público.

- As políticas públicas, cada vez mais, perpassam transversalmente as estruturas governamentais tradicionais, as jurisdições governamentais e as fronteiras nacionais. Por exemplo, questões ambientais têm relação com a política industrial, com a política de recursos naturais, com a política de desenvolvimento das exportações, com o turismo, com a proteção

ambiental, e com o desenvolvimento urbano, para mencionar apenas algumas. As organizações públicas precisam encontrar melhores maneiras para trabalhar horizontalmente em uma base contínua — trocando informação e empenhando-se em colaborações significativas.

Quando considerados como um todo, estes fatores sugerem que a criação de uma organização de aprendizagem é uma prioridade urgente para qualquer serviço público que se empenhe em permanecer relevante. Diante disso, coloca-se uma questão óbvia: que caminho deve ser seguido para a criação de tal organização?

Como se faz para conseguir que uma organização aprenda?

A organização de aprendizagem é, sobretudo, um ideal a ser perseguido com empenho. Isto não sugere que seja uma abordagem inalcançável. Contudo, o processo de construção de uma organização de aprendizagem é uma longa jornada que requer um compromisso contínuo e, em alguns aspectos importantes, nunca termina por completo.

A troca de administração, neste caso, torna-se um assunto complicado. Uma grande parte se fixa na criação de uma cultura organizacional que promova o desenvolvimento pessoal, o diálogo, o compartilhamento e a investigação. Sabe-se muito pouco a respeito de como se pode influenciar os padrões culturais e as atitudes pessoais. Nós sabemos, no entanto, que os gerentes precisam de um repertório sofisticado de habilidades de liderança e que eles não podem simplesmente impor um caminho a ser seguido e ficar esperando obediência.

Assim como ocorre em qualquer longo empenho, é importante administrar as expectativas sobre o realismo dos pontos decisivos da vida que uma organização pode atingir; caso contrário, o excesso de expectativas pode resultar em ceticismo e desmoralização. Isto é especialmente verdade durante a criação de uma organização de aprendizagem, desde que a implementação tende a envolver, ao mesmo tempo, uma grande quantidade de experimentações, tentativas e erros, e iniciativas bem-sucedidas. As pessoas precisam entender que os retrocessos e os desafios desanimadores são uma oportunidade de aprendizado e uma fonte de inspiração.

A estratégia geral para promover o aprendizado organizacional é uma questão para debate. Alguns sugerem que este objetivo é mais fácil de ser atingido através de uma iniciativa corporativa superior. Um superior (frequentemente chamado de “funcionário chefe do aprendizado” ou de “funcionário do conhecimento”) provê um *locus* de responsabilidade e de responsabilização. Tal abordagem é tida como a melhor maneira de mobilizar recursos financeiros escassos, remover obstáculos ao aprendizado, e obter aceitação entre os funcionários mais antigos. Outra escola de pensamento sugere que o aprendizado organizacional é melhor criado através de uma

“incubadora de aprendizado”, ou uma unidade à qual é delegada a tarefa de cultivar iniciativas de aprendizado localizadas e projetos piloto. Outro ponto de vista é o de que o aprendizado organizacional deve ocorrer mais organicamente, com gerentes e unidades empenhando-se em uma disposição diversificada de experimentos através da organização. Capacitando os indivíduos com aquelas competências que promovem o aprendizado organizacional, a colaboração e a inovação se propagam rapidamente pela organização. Na realidade, a maioria das organizações emprega uma combinação destas estratégias. Iniciativas corporativas mais amplas, por exemplo, são particularmente úteis para o desenvolvimento de infra-estruturas e liberação de recursos. Por outro lado, dar poderes aos indivíduos com novas competências promove o aprendizado em níveis pessoal e interpessoal.

Por meio do processo de implementação, a verificação dos resultados permanece um fator importante, embora seja conduzida de maneira ligeiramente diferente. É difícil, e em alguns casos impossível, localizar detalhadamente algumas atividades de aprendizado. Os benefícios do aprendizado nem sempre aparecem imediatamente. A aquisição de algumas formas de conhecimento nem sempre conduz à criação de indicadores empíricos. Estas questões sugerem a necessidade de indicadores alternativos de desempenho e de retorno sobre o investimento para as atividades de aprendizado. Existe, atualmente, muito de experimentação na criação de novos indicadores para as atividades de aprendizado, de investimentos e de “insumos” (*inputs*), assim como a relação desses indicadores com resultados mensuráveis (*outcomes*). Existe algum debate, no entanto, sobre como se deve fazer para implementar estes indicadores de forma objetiva, sem impor obstáculos com procedimentos oficiais. Além disso, a bateria de indicadores usados precisa ser suficientemente simples para ser significativa para fins de informação e credibilidade.

O número atual de ferramentas de aprendizado e de técnicas disponíveis é relativamente grande. Em vez de tentar proporcionar um inventário detalhado, pode ser mais frutífero analisar mais detidamente a tentativa de um serviço público de criar uma organização de aprendizagem: a abordagem do serviço público do Canadá.

A abordagem canadense na criação de uma organização de aprendizagem para o serviço público

Uma visão histórica

As raízes históricas do aprendizado são profundas no serviço público do Canadá. Durante o período entre 1857 e 1908, houve uma série de iniciativas para criar um serviço público altamente profissional que atraísse

os melhores e mais brilhantes graduados universitários (Heintzman, 1997). Durante a maior parte do século XX, estruturas institucionais foram estabelecidas para desenvolver mais ainda as habilidades dos servidores públicos, incluindo o estabelecimento de um amplo sistema de treinamento nas línguas oficiais (1963-68) e um centro de desenvolvimento profissional e de pesquisa administrativa, o *Canadian Centre for Management Development — CCMD* (Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão) 1991. Foi esta forte fundação que ajudou a tornar o serviço público do Canadá uma das fontes mais duradouras de análise e de obtenção de recomendações para os especialistas.

O serviço público canadense também esteve entre os primeiros a projetar a idéia de aprendizado organizacional. Do final dos anos 60 ao começo dos anos 70, estas idéias foram usadas para redesenhar as estruturas centrais de governo visando usar o máximo do conhecimento relacionado à política (Aucoin e French, 1974: 14-15; Aucoin, 2000: 18). Estas primeiras experiências condicionaram o serviço público a procurar novos caminhos para utilizar o poder do conhecimento dentro de seus principais processos.

A recente onda de interesse na criação de organizações de aprendizagem começou com a iniciativa PS 2000 (1989-90). Este conjunto de reformas procurou revigorar o sistema de pessoal e, através de consultas ao setor privado, identificou o aprendizado contínuo e o desenvolvimento de competências como prioridades fundamentais.

O desenvolvimento da competência foi explorado pela primeira vez através de um perfil de características de liderança redigido por duas agências centrais do governo canadense (Canadá, 1990). Passou-se então a procurar essas características que dessem suporte ao desempenho efetivo dos gerentes, independentemente de suas funções ou níveis gerenciais. Uma lista mais detalhada de características foi criada sob os auspícios do *Competency-based Human Resource Management Action Group* (Grupo de Ação da Administração dos Recursos Humanos baseado em Competência) 1996. O *Wholistic Competency Profile* (Perfil de Competência Holístico) que resultou deste trabalho, tratava as características individuais e o contexto organizacional de uma maneira holística, incluindo uma análise das competências físicas (por exemplo a resistência física), dos estilos, os traços de personalidades e os interesses e valores (Slivinski e Miles, 1996). Este perfil ainda é usado como uma ferramenta de avaliação de desempenho e de desenvolvimento de carreira. Também foi integrada a uma estrutura de administração superior para melhorar o desempenho de pessoal (Canadá, 1999). Várias instituições públicas e companhias privadas adotaram esta abordagem ao desenvolvimento humano, e este modelo continua sendo um dos mais profundos e amplamente usados.

Enquanto isto, o serviço público canadense também estava observando atentamente o potencial do aprendizado organizacional. O *CCMD* foi escolhido para identificar as características principais de uma organização de aprendizagem (Canadá, 1994). No ano seguinte, a iniciativa do *Program Review* (Revisão de Programas) 1995 implementou uma série de medidas de austeridade fiscal e projetou um novo padrão para regular a disciplina financeira. Como consequência, foi lançada a *La Relève Task Force* (Força Tarefa La Relève), para encontrar formas novas e inovadoras de revigorar o serviço público. Uma ampla variedade de iniciativas de aprendizado foi lançada, incluindo a *Leadership Network* (Rede de Liderança) para promover o aprendizado gerencial e oportunidades de desenvolvimento. Vários ministérios e unidades de governo seguiram esta linha, lançando seus próprios projetos piloto e iniciativas de aprendizado. Isto inclui o *Interdepartmental Knowledge Management Forum* (Fórum Interministerial de Gestão do Conhecimento), uma comunidade de práticas projetada para compartilhar idéias sobre o aproveitamento máximo do conhecimento contido no serviço público.

Os anos 90 presenciaram o desenvolvimento de uma infra-estrutura mais detalhada e integrada de informação eletrônica e de comunicações. O cargo de funcionário chefe da informação foi criado para inspecionar o desenvolvimento desta infra-estrutura tecnológica. Isto evoluiu para uma iniciativa de governo *online* mais centrada no cidadão, que procura alavancar o poder da tecnologia para promover uma maior conectividade com o cidadão.

No final da década, havia a necessidade de se promover maior união destas linhas em uma estratégia mais coerente e encontrar novos meios de expandir qualquer lição aprendida. O *Deputy Ministers Learning and Development Committee* (Comitê dos Vice-ministros para o Aprendizado e o Desenvolvimento) 2000 foi formado para projetar uma estratégia geral. O comitê projetou uma estrutura conceitual e 44 recomendações específicas para transformar todo o serviço público em uma organização de aprendizagem. O *CCMD* também iniciou uma série de “pesquisas de ação” para oferecer, aos gerentes, conselhos práticos sobre como promover o aprendizado dentro de suas organizações.

Embora esta cronologia diga muito sobre a magnitude do compromisso do serviço público canadense com o aprendizado, ela proporciona poucos detalhes sobre a substância efetiva de sua abordagem. Passamos agora a uma análise dos pontos principais do modelo canadense.

A estratégia geral

Antes de descrever o modelo do serviço público canadense, algumas advertências são necessárias. O impulso para criar uma organização de

aprendizagem não é uma iniciativa monolítica, mas um conjunto de iniciativas, de redes e de atividades localizadas, esparsamente ligadas, todas elas orientadas por projetos mais abrangentes e fontes de recursos amplamente acessíveis. A organização de aprendizagem também é um trabalho em curso, com novos experimentos e iniciativas que surgem de forma constante. Finalmente, embora este modelo seja apresentado como algo novo, em vários aspectos o serviço público canadense sempre operou como uma organização de aprendizagem.

A criação de uma estratégia de aprendizado para o serviço público foi sustentada por quatro pilares-chave. O primeiro pilar foi a sensibilização para o projeto, que contou com a participação ativa dos funcionários mais antigos. A estratégia foi dirigida por um comitê de vice-ministros e buscava subsídios da ampla comunidade executiva. Isto ajudou a tornar a estratégia consistente com as prioridades em todo o serviço público e reforçou a legitimidade da estratégia. O segundo pilar consiste em um conjunto extenso de consultas com os gerentes públicos de todo o país. Este amplo esforço envolveu mais de 1.000 gerentes de todas as principais regiões do Canadá. Isto ajudou a tornar a estratégia mais relevante nas bases do governo. O terceiro pilar consistiu de uma pesquisa profunda e no desenvolvimento de políticas. Equipes de pesquisadores levaram em consideração o conhecimento de ponta no assunto e desenvolveram várias idéias práticas. O último pilar da estratégia foi a proposição de um conjunto de recomendações factíveis. Planos estratégicos freqüentemente soam superficiais porque eles não têm o apoio de ações explícitas e viáveis. Portanto, tornou-se relativamente fácil ver como a implementação e o progresso irão acontecer.

A estratégia preponderante se baseia na noção de que o aprendizado vitalício individual e o aprendizado organizacional coletivo estão intrinsecamente entrelaçados — entrelaçados como a dupla hélice das cadeias do DNA. Esta metáfora percorre os seis atributos de uma organização de aprendizagem que o serviço público canadense procura criar. Estes atributos são os seguintes:

- A organização de aprendizagem promove o aprendizado — o aprendizado não deve ser tratado como uma atividade paralela; isto é, como algo separado das funções “críticas da missão” de uma organização. Ao invés disso, os objetivos organizacionais e as atividades de aprendizado devem ser alinhados de forma que uma organização possa determinar suas deficiências e superá-las. Isto envolve a criação de uma cultura que valorize o aprendizado, proporcionando oportunidades e incentivos para que os indivíduos e os grupos tirem lições de forma aberta e inclusiva.

- Uma organização de aprendizagem aprende com a experiência — a experiência é uma rica fonte de conhecimentos profundos para melhorar o trabalho do serviço público. O serviço público, portanto, precisa ter a capacidade para refletir continuamente sobre a sua experiência, extrair

lições valiosas, e compartilhar estas lições de forma mais ampla. Isto envolve o desenvolvimento de sistemas, tais como uma moderna tecnologia de informação e infra-estrutura necessária ao gerenciamento, para disseminar as lições extraídas da experiência.

- Uma organização de aprendizagem valoriza as pessoas e a diversidade — a sociedade canadense é extremamente diversa. Esta diversidade é uma fonte de revigoramento quando pessoas com diferentes experiências, habilidades e perspectivas são colocadas juntas para atingir objetivos públicos. Então, o serviço público canadense está reatando com sua experiência histórica bem-sucedida para a construção de um clima de confiança e respeito, visando canalizar esta diversidade para a busca do aprendizado.

- A organização de aprendizagem, integra o aprendizado às práticas administrativas — os gerentes realizam um papel crucial para facilitar o aprendizado. Portanto, conclui-se que o aprendizado deve figurar dentre as prioridades e atividades da gerência. Por exemplo, os ministérios precisam de um aprendizado explícito e de políticas de desenvolvimento, enquanto que os indivíduos e as unidades do governo precisam de planos complementares de aprendizado. Os gerentes também são incentivados a facilitar as necessidades de aprendizado de uma organização proporcionando apoio e recursos para a motivação (por exemplo, tempo e financiamento para o aprendizado).

- Uma organização de aprendizagem aprende para servir — em última análise, o objetivo de integrar o aprendizado aos serviços públicos visa melhor responder às demandas dos cidadãos. O serviço público tem como tarefa a responsabilidade de encontrar novas e melhores práticas para incorporar sistematicamente os subsídios e os retornos do cidadão nas práticas organizacionais.

- Uma organização de aprendizagem avalia os processos e os resultados — é necessária uma reflexão sistemática para se extrair lições. O serviço público está, portanto, redobrando seus esforços para monitorar e revisar seus processos, assim como os resultados de tais processos. Isto também significa examinar a medida na qual os processos contribuem para o aprendizado organizacional (e vice-versa).

Estes seis atributos de uma organização de aprendizagem estão sendo alcançados na medida em que os servidores públicos atuam nas 44 recomendações específicas. As recomendações incluem várias iniciativas inovadoras, compreendendo: o sistema de mentores, que se baseia no conhecimento dos “mais antigos” (servidores públicos mais antigos que se aposentaram, ou que estão próximos da aposentadoria) para preservar a memória corporativa; um fundo para semear a inovação do aprendizado que objetiva financiar projetos que usem o aprendizado para aperfeiçoar questões como a prestação de serviços e o desenvolvimento das políticas;

e um sistema de fundos portáteis de aprendizado que proporcionem um financiamento para treinamento e desenvolvimento que acompanhe os indivíduos quando eles mudam de área no serviço público.

Embora seja muito cedo para determinar a escala e o alvo da mudança que ocorreu como resultado desta estratégia, o serviço público canadense está sobrecarregado de atividades. Existe uma constelação de iniciativas movendo-se na direção determinada pela estratégia. Talvez seja útil dar uma rápida incursão em alguns planetas mais interessantes desta constelação.

Iniciativas em curso

Existem quatro grupos particularmente interessantes de iniciativas em curso, que são os seguintes:

- Os líderes no compartilhamento das especialidades do aprendizado — cada ministério e agência possui um único grupo de especialização e de conjunto de responsabilidades. Estas especialidades foram alavancadas usando-se técnicas de aprendizado para criar novas capacidades. O *Department of Foreign Affairs and International Trade* — DFAIT, (Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Internacional), por exemplo, criou um *Center for Intercultural Learning* (Centro para o Aprendizado Intercultural). O centro auxilia os servidores públicos a ficarem mais efetivos em suas relações interculturais, ajudando-os a apreciar a diferença cultural e a operar em diferentes contextos. O CCMD combinou sua infra-estrutura tecnológica avançada com seu conhecimento em treinamento para criar o *E-learning Program* (Programa de Aprendizado Eletrônico) que facilita o aprendizado à distância.

- Casos exemplares — existe um bom número de grupos que podem ser denominados de “pioneiros” na medida em que eles responderam à solicitação e implementaram técnicas de aprendizado inovadoras. Vários destes casos estão sendo transformados em “histórias de aprendizado”, ou em histórias de eventos e de lições aprendidas, relatadas do ponto de vista dos agentes envolvidos. O *Council on Administration* (Conselho da Administração), uma associação interministerial formada por seis ministérios, desenvolveu uma cultura de aprendizado e equipes de aprendizado enquanto constituía serviços locais de apoio compartilhado — serviços que os ministérios, dentro de um local, pudessem compartilhar para reduzir a redundância e aumentar a eficiência. As histórias dos participantes foram registradas em uma história de aprendizado, e esta foi a primeira de seu gênero dentro do serviço público canadense (Canadá, 1998c). Um conjunto similar de histórias está sendo planejado para documentar o progresso na implementação da estratégia de aprendizado do serviço público. As histórias atuais variam de unidades menores a

ministérios inteiros. Um exemplo disso (unidades menores) é um grupo de consultoria da administração na *Industry Canada*, que vem implementando uma bateria abrangente de técnicas de aprendizado para reinventar a maneira de oferecerem seus serviços. O outro exemplo é oferecido pela *Agriculture Canada*, que usou as técnicas (incluindo os processos de aprendizado de equipes tomadoras de decisões e investimentos extensivos em treinamento) para desenvolver políticas que promovam novos produtos agrícolas de alta tecnologia e de maior valor agregado.

- Recursos inovadores para os servidores públicos — uma estratégia em nível corporativo tem melhores chances de sucesso quando reforçada por uma orientação específica para os indivíduos envolvidos. Isto é particularmente importante na criação da organização de aprendizagem, já que vários dos conceitos e técnicas ainda não são amplamente reconhecidos. Foi criada uma série de recursos para os servidores públicos, visando proporcionar uma maior clareza. A *Indian Affairs & Northern Development* produziu um livro de bolso rico em técnicas de aprendizado que as equipes podem aplicar em suas agendas de trabalho (Canadá, 1998). As *CCMD's Action Research Roundtables* (Conferências de Pesquisas de Ação do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão — *CCMD*) criaram um guia mais abrangente que acompanha os indivíduos e as equipes através do processo de criação de uma organização de aprendizagem (Canadá, 2001), assim como um guia que ressalta os aspectos de aprendizado para o gerenciamento de risco (Canadá, 2001b). Para aqueles que desejam uma maior interatividade, o *CCMD's Learning Coach* (Treinador do Aprendizado do *CCMD*) é um programa baseado na *web* que ajuda os servidores públicos a desenvolver planos pessoais de aprendizado. A *Transport Canada* desenvolveu um mapa de aprendizado para a área de transportes para ajudar os gerentes, em particular, a incorporar um aprendizado contínuo a suas atividades diárias (Canadá, 1998b).

- Redes de aprendizado — a *Leadership Network* (Rede de Liderança) criou um inventário de redes de mais de 80 pessoas dedicadas a funções governamentais, desafios, área política, interesses ou região. Cada rede compõe-se de grupo de servidores públicos compartilhando idéias de forma concentrada e não hierárquica, e que constroem, neste processo, conexões comunitárias. A Rede de Liderança estuda sistematicamente estas redes, ao mesmo tempo em que oferece a compilação de uma lista das lições aprendidas.

Isto é apenas uma rápida incursão em alguns dos processos que estão sendo implementados na criação de uma organização de aprendizagem. Num futuro não tão distante, evidências mais abrangentes da mudança na maneira como operam os servidores públicos canadenses estarão provavelmente disponíveis.

Uma rápida incursão no futuro

Como sugere a análise apresentada no item anterior, a criação da organização de aprendizagem é um trabalho que está em curso, com muitas dimensões interessantes. Consegue-se visualizar melhor o sentido de como o serviço público canadense continuará a evoluir, fazendo-se uma rápida incursão em alguma das novas iniciativas que estão em debate. Ao contrário das iniciativas já apresentadas anteriormente, estas continuam sendo propostas ainda não implementadas. As propostas, contudo, proporcionam alguma noção de como o serviço público está se saindo em seu compromisso.

A política de um serviço público que aprende

Num esforço contínuo para proporcionar orientação e coerência para impulsionar a criação da organização de aprendizagem, existe um movimento para articular uma política de aprendizado para o serviço público canadense como um todo. Isto iria reforçar ainda mais a abordagem do aprendizado — assinalando a importância do treinamento, do desenvolvimento e do aprendizado — apoiando-a num conjunto de compromissos tangíveis. Isto também iria proporcionar às organizações uma orientação clara e um conjunto de expectativas sobre o que os gerentes públicos são responsáveis por atingir. Ambos são ingredientes cruciais de um regime de responsabilização efetiva.

A política, em si, iria conter vários elementos projetados para melhorar o acesso ao aprendizado e tornar as responsabilidades mais claras. Estes elementos são os seguintes:

- Primeiramente, a política iria possibilitar um aumento nos recursos financeiros disponíveis para o treinamento e o desenvolvimento. Uma meta de financiamento poderia ser estipulada. Por exemplo, o financiamento poderia ser pensado em termos de porcentagem do custo de uma folha de pagamento de um funcionário, ou como um incremento cumulativo no financiamento. A intenção é de assegurar que todos os servidores públicos tenham níveis adequados de recursos para alcançar seus objetivos de aprendizado. O resultado final seria elevar a disponibilidade de recursos para o aprendizado do setor público a um nível que seja comparável ao das organizações líderes no setor privado.

- O segundo elemento da política seria tornar claro quem são os responsáveis pelas atividades de aprendizado. Seria reconhecido que o aprendizado é uma responsabilidade compartilhada entre os indivíduos e os gerentes das organizações. Ainda assim, ao mesmo tempo, cada lado teria um conjunto específico de responsabilidades. Os gerentes seriam

responsáveis pela garantia do acesso às oportunidades de aprendizado, por exemplo. Cada lado responderia pelo progresso resultante do conjunto de suas respectivas responsabilidades.

- Todos os funcionários permanentes do serviço público seriam chamados a desenvolver um plano de aprendizado que projetasse metas de aprendizado tangíveis. Ao mesmo tempo, os ministérios e as agências seriam requisitados a ter uma política de treinamento, desenvolvimento e de aprendizado. Em muitos casos os ministérios e as agências já dispõem de tais políticas. Esta exigência se tornaria, então, universal, e garantiria que cada política fosse mais abrangente. A política iria articular o compromisso da organização com o aprendizado, como o aprendizado se relaciona com as linhas estratégicas de cada organização, e ficariam claras quais as oportunidades de aprendizado que os funcionários poderiam esperar.

- Para garantir que as organizações sejam responsáveis pelo cumprimento de seus compromissos de aprendizado, faz-se necessária a implementação de mecanismos de prestação de contas. Relatórios anuais sobre o progresso efetuado seriam necessários e, eventualmente, poderia ser necessário um conjunto de indicadores comparáveis e abrangentes. Esta necessidade de prestação de contas serve para disciplinar uma organização e para demonstrar aos líderes políticos o quanto que o aprendizado tornou-se uma prioridade.

Ainda não está claro qual organização poderia ser responsável pela política. Contudo, faria sentido que a inspeção da política de aprendizado fosse integrada a outras atividades de inspeção mais típicas.

Fundos de aprendizado para o serviço público

Se o serviço público canadense pretende manter seu alto padrão de tratamento igualitário e justo aos indivíduos, ele deve assegurar-se de que todos os funcionários tenham acesso às oportunidades de aprendizado adequadas às suas necessidades. Atualmente, o acesso aos programas formais de aprendizado é, de certo modo, desigual entre as organizações e as funções do serviço público.

Em termos ideais, os servidores públicos deveriam ser livres para vivenciar experiências de trabalho em um conjunto representativo de organizações do serviço público. Isto significa desfazer-se de obstáculos à mobilidade. Tais obstáculos impedem um acesso justo ao financiamento do aprendizado nas organizações. Um indivíduo pode não querer assumir um cargo que lhe seja mais adequado, se existirem menores oportunidades de aprendizado ligadas a este cargo. Além disso, a mobilidade dentro do serviço público tem o benefício adicional de expor os indivíduos a novas experiências e a novas pessoas — elementos importantes do aprendizado organizacional em seu amplo sentido.

Por estas razões, o serviço público canadense está explorando a possibilidade de criar fundos de aprendizado individuais. Estes fundos iriam outorgar uma quantidade específica de recursos para que os indivíduos busquem as oportunidades de aprendizado. Os recursos viriam sob duas formas: financiamento para comprar serviços de aprendizado, e tempo disponível fora das tarefas do trabalho normal para participar de atividades formais de aprendizado. Os fundos seriam portáteis; ou seja, eles iriam seguir o indivíduo caso ele ou ela mudasse de cargo (ou mudasse para outra organização) dentro do serviço público.

Isto também estaria ligado ao aumento de financiamento mencionado anteriormente. Isto não significa, contudo, que os fundos de aprendizado representem um maior aumento de custo. De certo modo, eles tenderão a criar poupança se implementados de forma adequada. Menos tempo seria gasto na busca de recursos escassos para a participação no aprendizado formal. O maior número de pessoas participando de programas de aprendizado permite aos prestadores de serviços economias de escala. Também a redução de barreiras à mobilidade melhora a eficiência de alocação de mercados de trabalho internos dentro do serviço público.

Fundo para semear a inovação do aprendizado

Até agora, nossa breve incursão no futuro focalizou-se no aprendizado individual. Embora seja verdade que estas iniciativas poderiam contribuir para o desenvolvimento de uma cultura do aprendizado, existe uma necessidade de se apoiar o aprendizado organizacional de forma específica. Isto envolve o desenvolvimento de novas capacidades organizacionais e de inovações que promovam experimentação, colaboração e reação por parte dos canadenses. Isto é um desafio, porque este desenvolvimento não pode ser simplesmente uma obrigação. Existe uma necessidade de se promover um apoio à inovação.

Um método possível é o de proporcionar apoio financeiro para incentivar a inovação. Um “fundo para semear a inovação do aprendizado” iria proporcionar “capital de risco” (por falta de um termo melhor) para as unidades que desejassem implementar projetos inovadores, mas que fossem do tipo capital intensivo. Este fundo iria proporcionar uma medida de proteção para aqueles que estão se empenhando na experimentação, já que a “tentativa e erro” na implementação de uma nova experiência não poria em risco recursos vitais para a missão da organização. Certamente um número expressivo de iniciativas de grande valor para os cidadãos poderia resultar dessas experiências.

Este fundo poderia começar como um projeto piloto. O financiamento seria outorgado por uma comissão composta por membros de diversos cargos e com diversos históricos, incluindo indivíduos de fora do serviço público.

A convergência do aprendizado e da tecnologia

A informação e as tecnologias de comunicação permeiam muitos aspectos da vida organizacional. Isto pode trazer vários benefícios, incluindo novas capacidades e novas eficiências. A transição, contudo, não aconteceu sem suas deficiências. A tecnologia pode ser um aspecto frustrante do trabalho porque ela requer, freqüentemente, que os indivíduos e que as organizações se moldem às necessidades das máquinas, ao invés de ocorrer o contrário.

Estamos, atualmente, entrando num estágio do desenvolvimento tecnológico que permite adequar a tecnologia às necessidades humanas. Com servidores públicos mais ativamente envolvidos na aplicação da tecnologia em seus ambientes de trabalho, a tecnologia se torna mais integrada às operações-chave de uma organização. O crescimento da capacidade tecnológica, tal como o maior uso de vídeo e áudio, também abriu novas oportunidades para se promover o aprendizado.

Um exemplo dessa oportunidade é a criação de um *glass desktop* dentro de cada "estação de trabalho" no interior do serviço público, ou seja, computadores que oferecem o acesso instantâneo à informação e ao conhecimento requerido para a tomada de decisões. Os servidores públicos terão a informação e o conhecimento de que precisam a seu alcance, superando a "sobrecarga de informação" do processo. As novas redes, mais específicas e confiáveis, e a utilização de novos programas de gestão do conhecimento, estão melhorando a qualidade das informações, tornando-as mais úteis e valiosas para as organizações.

Isto também proporciona novas oportunidades de aprendizado eletrônico. Aumentar o fluxo de vídeo e áudio pela *Internet*, diálogos *online*, ferramentas de acesso à *Internet*, e informações sobre cursos continuamente atualizadas, proporcionam novas oportunidades. Um aspecto relevante é não rebuscar muito os cursos de aprendizado à distância, para que um grande número de servidores públicos possa fazer treinamento a partir de seus locais de trabalho, minimizando, assim, a quantidade de tempo fora do trabalho.

Conclusão

Este artigo proporcionou uma revisão do que é uma organização de aprendizagem e de como o serviço público canadense está desenvolvendo

um exemplo particularmente inovador. Fica claro que a criação de uma organização de aprendizagem não é simplesmente uma opção, mas uma necessidade urgente em decorrência das mudanças em curso no ambiente de governo e no ambiente de trabalho moderno.

Estes são passos preliminares de uma jornada mais longa e recompensadora. Apesar disto, alguns fatores que contribuem para o sucesso já estão claros. Primeiro, a organização de aprendizagem não pode ser criada sem um impulso planejado para melhorar tanto o aprendizado individual contínuo quanto um aprendizado organizacional mais amplo. Ambos os lados desta equação são mutuamente dependentes e reforçadores. Segundo, esta abordagem não pode simplesmente ser comandada e “difundida” de cima para baixo. A organização de aprendizagem é criada através da iniciativa dos servidores públicos em todos os níveis da hierarquia do serviço público. Os que estão no topo têm que projetar uma estratégia corporativa e proporcionar aos servidores públicos os recursos necessários. Os gerentes facilitam o processo em nível básico, através de técnicas integradas de aprendizado introduzidas na vida quotidiana de sua organização. Cada servidor público torna-se responsável pelo seu próprio desenvolvimento intelectual e trabalha para recrutar outros para a causa do aprendizado.

Notas

* © Canadian Centre for Management Development, *The Public Service of Canada's Approach to the Learning Organization*, 2001.

All rights reserved. This publication has been reproduced and translated with the permission of the Minister of Public Works and Government Services (2001), Ottawa, Ontario K1A 0S5 Canada.

© Centre Canadien de Gestion, *La Fonction Publique du Canada et le Concept de l'Organisation Apprenante*, 2001.

Tous droits réservés. Cette publication a été reproduite et traduite avec la permission du Ministre des Travaux Publics et Services Gouvernementaux, (2001), Ottawa, Ontario K1A 0S5 Canada.

© ENAP Escola Nacional de Administração Pública, *Canadá: organizações de aprendizagem no setor público*, 2001.

Todos os direitos reservados. Esta publicação foi reproduzida e traduzida com permissão do Ministério de Trabalhos Públicos e Serviços do Governo (2001), Ottawa, Ontario K1A 0S5 Canadá.

¹ Desejamos ressaltar a contribuição de Peter Stoyko, do CCMD, na elaboração deste documento.

Referências bibliográficas

- AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. (1997), "Financial Control and Administration Audit Across Agencies". Audit Report 39, ANAO.
- BARRET, P.J. (2000), "Managing Compliance for Assurance and Performance: Setting the Course — Integrating Conformance with Performance". Speech by the Auditor-General for Australia.
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. "Attorney-General's Department; Australian Competition and Consumer Commission". Joint Seminar, Canberra: ANAO website.
- CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL. (1999), "Government Departments". Results of the 1998-99 Audits. Wellington, OAG.
- _____. (1999), "Third Report for 1999: The Accountability of Executive Government to Parliament". Wellington, OAG.
- DEPARTMENT OF FINANCE. (1992), *The Role of Evaluation in Decision Making in the 1991—92 Budget Context*. Canberra, Department of Finance.
- _____. (1994), *The Use of Evaluation in Decision Making in the 1993-94 Budget*. Canberra, Department of Finance.
- _____. (1995), *The Use of Evaluation in Decision Making in the 1994-95 Budget*. Canberra, Department of Finance.
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. (1998), "Specifying Outcomes and Outputs". Canberra, DOFA — Budget Group.
- _____. (1999), "Outcomes and Outputs". Canberra, DOFA — Budget Group.
- GENERAL ACCOUNTING OFFICE (USA). (1999), *Managing for Results — Opportunities for Continued Improvements in Agencies Performance Plans*. Washington, DC, General Accounting Office (USA).
- JOINT COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS AND AUDIT. (2000), *Review of the financial Management and Accountability Act 1997 and the Commonwealth Authorities and Companies Act 1997*. Canberra, Parliament.
- NATIONAL PARTNERSHIP FOR REINVENTING GOVERNMENT. (1999), *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*. Washington. DC, National Partnership for Reventing Government (USA).
- NEALE, A., DAKEN, L. (2000), *Streamlining Non-Financial Performance Reporting. Public Sector Performance 2000*. Wellington, New Zealand.
- OECD-PUMA. (1996), *Performance Auditing and the Modernisation of Government*. Paris, OECD.
- _____. (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris, OECD.
- OFFICE OF AUDITOR-GENERAL. (2000), *Roles and Functions of the OAG*. Wellington, OAG.
- POLLIT, C., BOUCKAERT, G. (2000). *Public Management Reform — A Comparative Analysis*. Oxford., Oxford University Press.
- PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD (Canada). (1999), "Managing for Results 1999", vol. 1. Ottawa, TBS.
- SARPETTA, S., BASSANINI, et al. (2000), *Economic Growth in the OECD Area — Recent Trends at the Aggregate and Sector Level*. Paris, OECD.
- SENATE FINANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION LEGISLATION COMMITTEE. (2000), *The Format of the Portfolio Budget Statements*. Canberra, Parliament.
- SWEDISH AGENCY FOR ADMINISTRATIVE DEVELOPMENT. (1999), *The Swedish Central Government in Transition 1999*. Stockolm, Statskontoret.
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (RRV). (1999), *Handbook in Performance Auditing — Theory and Practice*, 2nd ed. Stockolm, Ruksrevisionsverket (RRV).

Canadá: organizações de aprendizagem no setor público

Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CCMD)

O artigo apresenta uma discussão das diversas dimensões que compõem uma “organização de aprendizagem”, a partir da recomposição dos principais aspectos estabelecidos por teóricos das organizações sobre os temas da gestão do conhecimento e de como as organizações se adaptam e/ou inovam em situações de mudança e desafio. Apresenta também a abordagem canadense de organizações de aprendizagem, descrevendo as principais iniciativas adotadas na implementação prática desta concepção. Mostra as principais lições aprendidas no processo de implementação da concepção canadense de organizações de aprendizagem no setor público, apresentando tal implementação como uma ação imperiosa, estabelecida não por desejos individuais, mas pelas profundas mudanças que estão ocorrendo nos ambientes operacionais das organizações públicas.

Canadá: organizaciones de aprendizaje en el sector público

Centro Canadense para el Desarrollo de la Gestión (CCMD)

El artículo presenta una discusión de las diversas dimensiones que componen una “organización de aprendizaje”, a partir de la recomposición de los principales aspectos establecidos por teóricos de las organizaciones sobre los temas de la gestión del conocimiento y de como las organizaciones se adaptan e/o innovan en situaciones de cambio y desafío. Presenta también el abordaje canadense de organizaciones de aprendizaje, describiendo las principales iniciativas adoptadas en la implementación práctica de esta concepción. Exhibe las principales lecciones aprendidas en el proceso de implementación de la concepción canadense de organizaciones de aprendizaje en el sector público, presentando esta implementación como una acción imperiosa, establecida non por deseos individuales, pero por los profundos cambios que están ocurriendo en los ambientes operacionales de las organizaciones públicas.

Centro
Canadense
para o
Desenvolvimento
da Gestão,
Ottawa, Canadá.

Canada: learning organizations in the public sector

Canadian Centre for Management Development (CCMD)

The article presents a discussion about the diverse dimensions that compose the “learning organization”. It starts from resetting the main aspects established by organization theorists on the subjects of knowledge management and the way organizations adapt and/or innovate in situations of change and challenge. It also presents the Canadian approach to learning organization, describing the main initiatives adopted on the practical implementation of this concept.

It points out the main lessons learned in the implementation process of the Canadian concept of learning organization in the public sector. It also presents the implementation as an imperious action established by deep changes which are taking place within operational environments of public organizations, rather than by individual desires.

Transferências da União em saúde para o Estado de São Paulo¹

*Marcos Antonio Macedo Cintra
e João Carlos Araújo*

O modelo de prestação de serviços de saúde no Brasil vem sendo construído nos últimos 15 anos. A Constituição Federal de 1988 instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), que procura consolidar um sistema hierarquizado e descentralizado de serviços de atenção à saúde. Definiu também o financiamento do SUS no âmbito do Orçamento da Seguridade Social da União — que inclui a Previdência, a Saúde e a Assistência Social — tendo as contribuições sociais (calculadas sobre o salário), o faturamento e o lucro das empresas, como a principal fonte de recursos. Como as contribuições sociais são tributos de arrecadação federal, a estratégia de descentralização das ações e da gestão implicava na transferência de recursos da União para os Estados e os municípios. A implementação dessa reforma, ainda em curso, visa, dentre outros propósitos:

- a) transferir aos governos estaduais e municipais as funções de gestão e execução dos atos e procedimentos médicos (ambulatoriais e hospitalares) do setor público e privado, restando ao governo federal o financiamento e a normatização dos serviços;
- b) transferir aos municípios a maior parte dos atendimentos básicos em saúde; e
- c) transferir aos Estados e municípios as atividades de vigilância sanitária e epidemiológica.

Enfim, é a partir dessa concepção, presente na implementação do SUS e enunciada nas suas normas operacionais, que se busca compreender a participação das transferências federais intergovernamentais do setor saúde para o Estado de São Paulo. Este texto procura detalhar a forma de gestão descentralizada das ações do sistema de saúde e as orientações mais recentes de política, que alteraram os mecanismos internos de

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 52
Número 3
Jul-Set 2001

Marcos Antonio
Macedo Cintra
e João Carlos
Araújo são
pesquisadores da
Diretoria de
Economia do
Setor Público da
Fundação do
Desenvolvimento
Administrativo
do Estado de
São Paulo
(Fundap).

Contatos:
[macedoci@
uol.com.br](mailto:macedoci@uol.com.br)

[jc_araujo@
uol.com.br](mailto:jc_araujo@uol.com.br)

financiamento e a estrutura de seus programas e seus objetivos. A equação de financiamento do sistema e seus reflexos em transferências para os governos subnacionais são analisados na parte final deste trabalho.

A estrutura organizacional do SUS e as diretrizes recentes do setor

De acordo com a orientação política estratégica do Ministério da Saúde, as ações do SUS-Municipal, desenvolvidas pelas unidades estatais (próprias, estaduais ou federais) ou privadas (contratadas ou conveniadas, com prioridade para as entidades filantrópicas), precisam estar organizadas e coordenadas de forma que o gestor municipal possa garantir o acesso aos serviços e a disponibilidade de ações e de meios para o atendimento integral. "Isso significa que, independentemente de a gerência dos estabelecimentos prestadores de serviços ser estatal ou privada, a **gestão de todo o sistema municipal** é, necessariamente, da competência do poder público e exclusiva desta esfera de governo, respeitadas as atribuições do respectivo Conselho e de outras diferentes instâncias de poder". Assim, na Norma Operacional Básica (NOB 01/1996) consta que:

"... **gerência** é conceituada como sendo a administração de uma unidade ou órgão de saúde (ambulatório, hospital, instituto, fundação etc.) que se caracteriza como prestador de serviços ao Sistema. Por sua vez, **gestão é a atividade e a responsabilidade de dirigir um sistema de saúde** (municipal, estadual ou nacional), mediante o exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. São, portanto, gestores do SUS os Secretários Municipais e Estaduais de Saúde e o Ministro da Saúde, que representam, respectivamente, os governos municipais, estaduais e federal" (grifos nossos).

O funcionamento desse sistema, apoiado nos municípios, implica em se redefinir os papéis dos gestores estaduais e federais, os quais devem exercer suas competências específicas de gestão e prestar cooperação técnica e financeira aos municípios. "O poder público estadual tem como uma de suas responsabilidades nucleares, mediar a relação entre os sistemas municipais; o federal, de mediar entre os sistemas estaduais. Entretanto, quando ou enquanto um município não assumir a gestão do sistema municipal, é o Estado que responde, provisoriamente, pela gestão de um conjunto de serviços capaz de dar atenção integral àquela população que necessita de um sistema que lhe seja próprio" (*op. cit.*).

São identificadas quatro funções estratégicas para a gestão no âmbito estadual:

- a) "exercer a gestão do SUS, no âmbito estadual;
- b) promover as condições e incentivar o poder municipal para que assuma a gestão da atenção à saúde de seus municípios, sempre na perspectiva da atenção integral;
- c) assumir, em caráter transitório, a gestão da atenção à saúde daquelas populações pertencentes a municípios que ainda não tomaram para si esta responsabilidade; e
- d) o mais importante e permanente papel do Estado é promover a harmonização, a integração e a modernização dos sistemas municipais, compondo, assim, o SUS-Estadual".

Por sua vez, cabe ao gestor federal quatro papéis básicos:

- a) "exercer a gestão do SUS, em âmbito nacional;
- b) promover as condições e incentivar o gestor estadual com vistas ao desenvolvimento dos sistemas municipais, de modo a conformar o SUS-Estadual;
- c) fomentar a harmonização, a integração e a modernização dos sistemas estaduais, compondo, assim, o SUS-Nacional;
- d) exercer as funções de normatização e de coordenação no que se refere à gestão nacional do SUS."

Assim, do ponto de vista estratégico, compete ao poder público municipal a formulação da política municipal de saúde e a provisão das ações e serviços de saúde. Ao poder público estadual, compete a formulação da política estadual de saúde, a coordenação e o planejamento dos sistemas municipais. Os Estados devem, progressivamente, deixar de ser prestadores de serviços e passar a ter, como atribuição principal, a função de assessorar, apoiar os municípios e articular as políticas regionais. Ao poder público federal, compete a formulação das políticas nacionais, o planejamento, a normatização, a avaliação e o controle do sistema de abrangência nacional.

Dessa forma, o SUS organiza-se como um sistema de comando único por esfera de governo, compreendendo três instâncias de negociação:

- a) órgãos gestores (Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais de Saúde e Secretarias Municipais de Saúde);
- b) comissões de intergestão (Comissão Intergestores Tripartite — CIT, de âmbito nacional e Comissão Intergestores Bipartite — CIB, de âmbito estadual); e
- c) órgãos de controle social (Conselho Nacional de Saúde — CNS, Conselhos Estaduais de Saúde e Conselhos Municipais de Saúde).

Em meio à evolução dessa estrutura organizacional e de gestão do sistema, a política de saúde desenvolvida pelo governo federal vem, desde o início da década de 90, progressivamente, enfatizando programas voltados para a atenção básica, ou seja, desenvolver programas que priorizam ações de promoção, proteção e recuperação da saúde dos indivíduos e da família.

Esse processo foi iniciado em 1991, mediante o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS). A partir de 1994, esse processo expande-se com a formação das primeiras equipes do Programa da Saúde da Família (PSF), incorporando e ampliando a atuação dos agentes comunitários de saúde.

Essa direção da política nacional de saúde desencadeou mudanças nos mecanismos de financiamento para o setor. O Piso de Atenção Básica (PAB), criado em 1996 e efetivamente implementado em 1998, consolidou uma alteração na lógica do financiamento do SUS. Os recursos deixaram de ser repassados aos municípios por "produção de serviços" e passaram a ser efetuados segundo valores *per capita* previamente estabelecidos, do Fundo Nacional de Saúde (FNS)² para os fundos municipais ("transferência fundo a fundo"). Dessa forma, o Secretário Municipal de Saúde passou a exercer, efetivamente, o papel de gestor do SUS em seu município, com a elaboração de planos de ações em saúde de acordo com as especificidades locais. Essa mudança na forma de transferência dos recursos resultou em um impacto redistributivo importante, com um aumento significativo dos recursos destinados aos municípios das regiões Norte e Nordeste.

Legislação, normas operacionais e referenciais da estrutura de repasses

O conjunto de leis que rege o sistema de saúde no Brasil é formado, fundamentalmente, pela Constituição Federal de 1988, pelas Leis Orgânicas da Saúde (lei nº 8.080/1990 e lei nº 8.142/1990), pelas NOBs (NOB 01/1993 e NOB 01/1996), pela Instrução Normativa nº 01/1998 e por uma gigantesca teia de portarias que regulamenta os programas.³ Observa-se, portanto, um processo de normatização crescente dos gastos em saúde nos últimos anos, sobretudo após 1998.⁴

A Constituição instituiu o direito universal e equânime aos serviços e ações de saúde.⁵ Isso significa que ela universalizou o acesso aos serviços de saúde a todos os cidadãos e não apenas aos trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho e seus dependentes. Estabeleceu ainda os princípios para a reforma do sistema brasileiro de saúde, por meio da criação do SUS. Segundo o art. 198, "as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo; b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; c) participação da comunidade". Assim, incorporou de forma explícita a descentralização da gestão do sistema; a

integralidade da atenção à saúde, efetivada por meio de ações de promoção, prevenção, cura e reabilitação; e reconheceu o direito e a necessidade da participação da comunidade na gestão do sistema, mediante os Conselhos de Saúde.

Ao longo dos últimos anos, foi ocorrendo, então, a unificação da redes federal, estadual e municipal de saúde em um único sistema, estabelecendo a gestão descentralizada das ações e serviços de saúde, com comando único. Promoveu-se, ainda, a incorporação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e responsável pela assistência ambulatorial e hospitalar dos segurados, ao Ministério da Saúde, que ficou encarregado de prestar assistência integral a toda a população. A atuação da Previdência ficou restrita ao gerenciamento dos benefícios de auxílio e aposentadoria.

A lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, regulamentou o SUS e agregou todos os serviços estatais — das três esferas: federal, estadual e municipal — e os serviços privados (desde que contratados ou conveniados). De acordo com essa legislação, ao SUS compete prestar assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas, inclusive as ações de vigilância sanitária, vigilância epidemiológica, saúde do trabalhador, e assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica.

A lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, dispôs sobre a participação da comunidade na gestão do SUS — Conferência de Saúde, Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, Fundo de Saúde, Plano de Saúde etc. — e regulamentou a forma e condições para as transferências intergovernamentais de recursos.

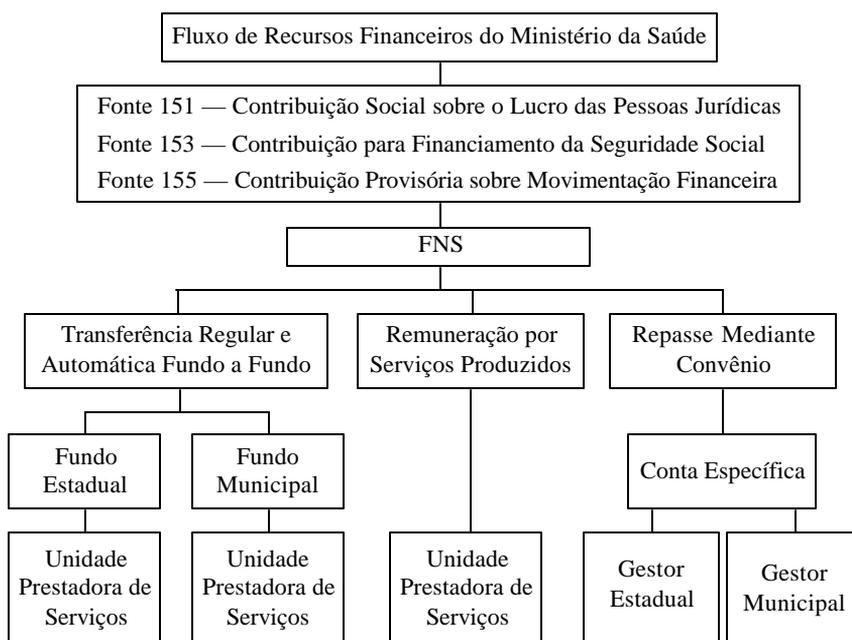
A NOB 01/1993 introduziu um modelo institucional do processo de descentralização e de responsabilidades das diferentes instâncias governamentais em relação à saúde. Normatizou, portanto, as relações intergovernamentais, criando regras de transferências de recursos, mecanismos de controle e de avaliação. No que se refere aos mecanismos de repasse, a cooperação financeira do Ministério da Saúde para custeio da Assistência Hospitalar e Ambulatorial, das Ações de Vigilância Sanitária, das Ações de Epidemiologia e de Controle de Doenças, com os órgãos ou entidades federais, estaduais e do Distrito Federal, prefeituras municipais, instituições de assistência à saúde e educacionais, filantrópicas ou não e organizações não-governamentais (ONGs), passou a se dar mediante:

a) transferência, de forma regular e automática, de recursos do FNS aos municípios, Estados e Distrito Federal, independentemente de convênio ou instrumento congênere;

b) remuneração por serviços produzidos, que consiste no pagamento direto aos prestadores estatais ou privados contratados e conveniados, contra a apresentação de faturas, referentes a serviços realizados conforme programação e mediante prévia aprovação do gestor, segundo valores fixados em tabelas editadas pela Secretaria de Assistência à Saúde do Ministério da Saúde; e

c) repasse por meio da celebração de convênios ou instrumentos similares com órgãos ou entidades federais, estaduais e do Distrito Federal, prefeituras municipais e ONGs, interessados em financiamentos de projetos específicos na área da saúde (ver Figura 1).⁶

Figura 1



Definiu-se, ainda, uma escala de habilitação para Estados e municípios — gestão incipiente, parcial ou semiplena — de acordo com as responsabilidades assumidas e as formas de repasses de recursos correspondentes.

A NOB 01/1996 ampliou a responsabilidade dos gestores municipais e estaduais e induziu mudanças no modelo assistencial, fortalecendo a atenção básica de saúde e as ações de saúde coletiva. A partir dessa NOB, os municípios passaram a ter maior autonomia para gerir os recursos da saúde, reduzindo progressiva e continuamente a remuneração por produção de serviços e ampliando as transferências de caráter global, do FNS para os Fundos Municipais e Estaduais de Saúde, com base em programações

ascendentes, pactuadas e integradas. Isso implicou no aperfeiçoamento da gestão dos serviços de saúde e na própria organização do sistema, uma vez que o município passou a ser, de fato, o responsável imediato pelo atendimento das necessidades e demandas de saúde e exigências de intervenções.

Foi criado o PAB, um montante de recursos financeiros destinados exclusivamente ao custeio de procedimentos e ações de atenção básica à saúde pelos municípios. As transferências do PAB aos Estados correspondem apenas ao valor para cobertura da população residente em municípios ainda não habilitados na forma da NOB 01/96. Mediante a portaria nº 1.882/GM, do Ministério da Saúde, de 18 de dezembro de 1997, definiu-se que o PAB é composto de uma parte fixa destinada à assistência básica e de uma parte variável relativa a incentivos para o desenvolvimento de ações no campo específico da atenção básica.

A parte fixa do PAB, destinada à assistência básica, é obtida pela multiplicação de um valor *per capita* nacional pela população de cada município. As ações custeadas com recursos destinados à assistência básica são:

- a) consultas médicas em especialidades básicas;
- b) atendimento odontológico básico (procedimentos coletivos, procedimentos individuais preventivos, dentística e odontologia cirúrgica básica);
- c) atendimentos básicos por outros profissionais de nível superior;
- d) visita/atendimento ambulatorial e domiciliar por membros da equipe de saúde da família;
- e) vacinação;
- f) atividades educativas a grupos da comunidade;
- g) assistência pré-natal;
- h) atividades de planejamento familiar;
- i) pequenas cirurgias;
- j) atendimentos básicos por profissional de nível médio;
- k) atividades dos agentes comunitários de saúde;
- l) orientação nutricional e alimentar, ambulatorial e comunitária;
- m) assistência ao parto domiciliar por médico do PSF; e
- n) pronto atendimento.

A parte variável do PAB destina-se a incentivos às ações básicas de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica e Ambiental, à Assistência Farmacêutica Básica, aos PACS, PSFs, aos Programas de Combate às Carências Nutricionais, e outros que venham a ser posteriormente agregados, e será definida com base em critérios técnicos específicos de cada programa.

O PACS e o PSF destinam-se a estimular a implementação de agentes comunitários de saúde e equipes de saúde da família, no âmbito municipal, reorientando práticas, com ênfase nas ações de prevenção de

doenças e promoção da saúde, em substituição ao modelo tradicional de assistência, orientado para a cura de doenças, geralmente em hospitais. Procuram, portanto, ampliar o acesso da população aos serviços básicos de saúde, tendo as equipes de saúde da família como eixo estruturante. Torna-se fundamental o apoio da própria população, com a figura do agente comunitário de saúde, pois esses programas são destinados a pequenas cidades com escassez de serviços e de profissionais de saúde.

A concepção dos programas foi estruturada da seguinte forma: na cidade onde o projeto for implementado, procura-se levantar o número de casas e/ou famílias. De acordo com a concentração da população, agrupam-se de 150 a 250 famílias. Dentre seus habitantes, seleciona-se uma pessoa que more no local há pelo menos dois anos para ser treinada como agente comunitário de saúde. Esse indivíduo passará a visitar as famílias, pelo menos uma vez por mês; deverá cadastrar todos moradores, verificar as doenças existentes, identificar as gestantes e observar se estão realizando o pré-natal, controlar a caderneta de vacinação das crianças, ensinar medidas higiênicas etc. A cada cinco agentes comunitários agrega-se uma equipe de saúde da família constituída de um médico, uma enfermeira e uma auxiliar de enfermagem. Os membros da equipe não precisam morar na área onde atuam, mas, obrigatoriamente, têm de trabalhar em tempo integral no posto e visitar as casas indicadas pelos agentes. Para cada 20 equipes de saúde da família instala-se um ambulatório com 12 especialidades, incluindo Odontologia e Saúde Mental. Os hospitais funcionam como referência nos casos que necessitem de internação.

Assim, a estratégia desses programas foi estruturada a partir dos agentes comunitários e das unidades de saúde da família — uma unidade pública de saúde, com equipe multidisciplinar que assume a responsabilidade por uma determinada população, desenvolvendo ações de promoção e prevenção em saúde, tratamento e reabilitação.⁷

Ficou estabelecido um acréscimo percentual ao montante do PAB, de acordo com os critérios a seguir relacionados, sempre que equipes de saúde da família, agentes comunitários de saúde, ou estratégias semelhantes de garantia da integralidade da assistência estiverem atuando de forma integrada à rede municipal.

O PSF representa:

- a) acréscimo de 3% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, até se atingir 60% da população total do município;
- b) acréscimo de 5% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, quando estiver atendendo entre 60% e 90% da população total do município; e
- c) acréscimo de 7% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, quando estiver atendendo entre 90% e 100% da população do município.

Esses acréscimos têm, como limite, 80% do valor do PAB do município. São repassados R\$ 28.000,00/ano para cada equipe instalada, destinados ao pagamento de salários e encargos dos profissionais específicos para o desenvolvimento do programa.

O PACS representa:

a) acréscimo de 1% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, até se atingir 60% da população total do município;

b) acréscimo de 2% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, quando estiver atendendo entre 60% e 90% da população total do município; e

c) acréscimo de 3% sobre o valor do PAB para cada 5% da população coberta, quando estiver atendendo entre 90% e 100% da população do município.

Esses acréscimos têm, como limite, 30% do valor do PAB do município. São repassados R\$ 2.200,00/ano para cada agente comunitário de saúde, destinados ao pagamento de salários e encargos dos profissionais específicos para o desenvolvimento do programa.⁸

A Assistência Farmacêutica Básica destina-se exclusivamente à aquisição de medicamentos básicos essenciais, dispensados na rede ambulatorial do SUS sob prescrição médica, contribuindo para a garantia da integralidade na prestação da assistência básica à saúde. Esse programa é financiado pelos três gestores. A transferência dos recursos federais fica condicionada à contrapartida dos Estados, municípios e do Distrito Federal. O Ministério da Saúde, por meio da Secretaria Executiva, repassa os recursos federais aos Estados e municípios qualificados, correspondentes a 1/12 (um doze avos) do valor final do incentivo, na proporção do número de habitantes dos municípios.

Além disso, todo Estado deve elaborar o Plano Estadual de Assistência Farmacêutica Básica que deve conter:

a) o elenco de medicamentos para assistência básica, aprovado pela CIB;

b) os mecanismos de adesão e responsabilidade dos municípios, para integrarem o Plano Estadual de Assistência Farmacêutica Básica;

c) o pacto de gestão entre o Estado e o município, negociado na CIB, incluindo a contrapartida de recursos do Estado e municípios, com a respectiva ata de aprovação;

d) a sistemática de programação, acompanhamento, controle e avaliação da implementação do Plano no Estado.

O Programa de Combate às Carências Nutricionais destina-se ao desenvolvimento de ações de nutrição e alimentação a grupos populacionais determinados, em áreas endêmicas de má nutrição, visando combater a desnutrição e proteger o estado nutricional. Os recursos destinam-se à aquisição de leite integral e óleo de soja. O custo previsto para a

recuperação nutricional foi fixado em R\$ 180,00 por criança/ano, calculado com base no número estimado de crianças em risco nutricional, com idade entre 6 e 23 meses. O valor desses recursos direcionado a cada município corresponde a um máximo de 50% dos custos para as atividades de recuperação nutricional, que inclui, prioritariamente, o aleitamento materno e o combate às deficiências de ferro (gestantes e crianças) e de vitamina A (menores de cinco anos).

As Ações Básicas de Vigilância Sanitária destinam-se ao incremento de ações básicas de fiscalização e controle sanitário em produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária, bem como às atividades de educação em vigilância sanitária. Incluem, por exemplo, inspeção sanitária em piscina de uso público e restrito, terreno baldio, canteiro de obra, hotéis, motéis e congêneres, cemitério/necrotério e crematório, dispensário de medicamentos etc. Trata-se, portanto, de um Piso Básico de Vigilância Sanitária (PBVS) — R\$ 0,25/habitante ano — para custear ações básicas de vigilância sanitária executadas por municípios (em gestão plena da atenção básica ou Estados em gestão avançada).⁹

As Ações Básicas de Vigilância Epidemiológica e Ambiental destinam-se às ações básicas de investigação epidemiológica e ambiental, de diagnóstico de situações epidemiológicas e ambientais de risco, e de ações de controle, eliminação e erradicação de agentes de agravos e danos à saúde individual e coletiva das populações.

A implementação desses programas expressa a opção por novos mecanismos de financiamento que privilegiam a descentralização de recursos com a adoção de valor *per capita* nacional. A elaboração e a implementação de políticas de saúde no âmbito municipal podem permitir não só maior eficácia das ações, mas também maiores possibilidades de controle social. Tais iniciativas podem contribuir para o desenvolvimento de um sistema de saúde mais equitativo e eficiente, baseado na prevenção das doenças e na promoção da saúde.

A fim de reordenar os mecanismos e fluxos de financiamento, a NOB 01/1996 estabeleceu, ainda, os Tetos Financeiros dos Recursos Federais para municípios, Estados e Distrito Federal, constituídos pela soma dos Tetos Financeiros da Assistência (TFA), da Vigilância Sanitária (TFVS) e da Epidemiologia e Controle de Doenças (TFECD).¹⁰ Assim, os recursos de custeio da esfera federal, destinados às ações e serviços de saúde, configuram o Teto Financeiro Global (TFG), cujo valor, para cada Estado e município, é definido com base na Programação Pactuada e Integrada (PPI). O teto financeiro do Estado contém os tetos de todos os municípios, habilitados ou não para qualquer uma das condições de gestão.

Os tetos financeiros passaram a ser o núcleo do SUS, com o Ministério da Saúde promovendo o detalhamento de todos os procedimentos

ambulatoriais (mais de 2000) e incorporando as ações de vigilância sanitária e de epidemiologia e controle de doenças da Fundação Nacional de Saúde (Funasa). O sistema foi organizado em três níveis de complexidade (atenção básica, média e alta complexidade) distribuídos em oito blocos, quais sejam:

Procedimentos Básicos:

Bloco 1 — Procedimentos Assistenciais Básicos em Saúde;

Bloco 2 — Procedimentos Básicos em Vigilância Sanitária;

Bloco 3 — Procedimentos Básicos em Epidemiologia e Controle de Doenças;

Procedimentos de Média Complexidade:

Bloco 4 — Procedimentos Assistenciais de Média Complexidade;

Bloco 5 — Procedimentos de Média Complexidade em Vigilância Sanitária;

Bloco 6 — Procedimentos de Média Complexidade em Epidemiologia e Controle de Doenças;

Procedimentos de Alta Complexidade:

Bloco 7 — Procedimentos Assistenciais de Alta Complexidade;

Bloco 8 — Procedimentos de Alta Complexidade em Vigilância Sanitária.

Assim, os atendimentos ambulatoriais básicos passaram a ser remunerados por valores *per capita*, por meio do PAB, e foram desagregados do fluxo de pagamentos do sistema. Os procedimentos de média complexidade foram mantidos na lógica do Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA), e aqueles de alta complexidade (hemodiálise, quimio/radioterapia) foram destacados em um sistema de registro chamado de Autorização de Procedimentos de Alta Complexidade, que identifica os usuários e individualiza os registros.

A NOB 01/1996 simplificou também o processo de habilitação de Estados e municípios, que ficou reduzido à Gestão Plena da Atenção Básica e Gestão Plena do Sistema Municipal, para o caso dos municípios e, Gestão Avançada do Sistema Estadual e Gestão Plena do Sistema Estadual, para o caso dos Estados (ver Figuras 2 e 3).

Finalmente, a Instrução Normativa nº 01, de 2 de janeiro de 1998, do Ministério da Saúde, regulamentou os conteúdos, instrumentos e fluxos do processo de habilitação de municípios, de Estados e do Distrito Federal às novas condições de gestão criadas pela NOB 01/1996. Vale dizer, essa Instrução Normativa operacionalizou o processo de habilitação de municípios e Estados às condições de gestão estabelecidas na NOB 01/1996, a fim de aprofundar a descentralização da gestão no âmbito do SUS.

Figura 2

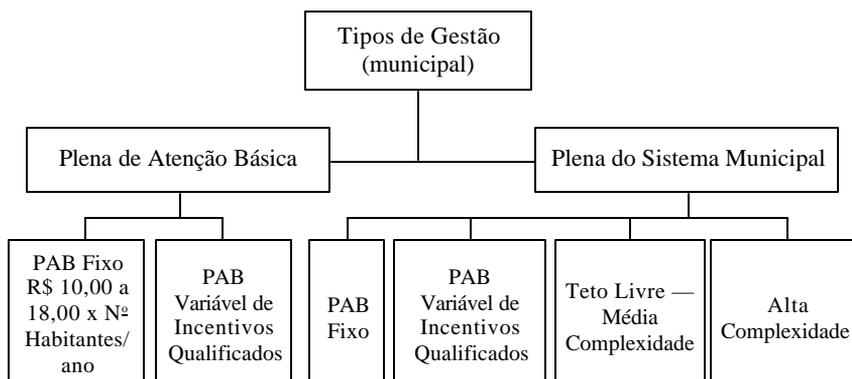
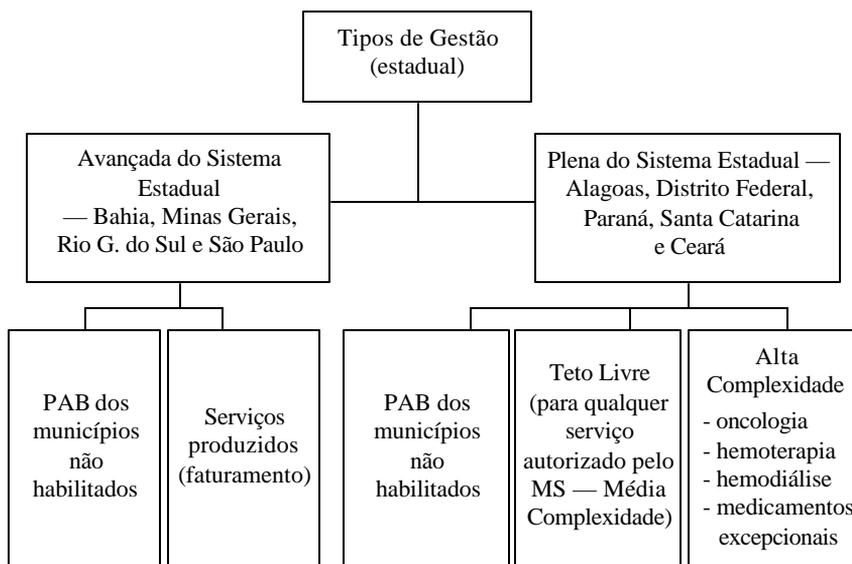


Figura 3



Os municípios sob Gestão Plena da Atenção Básica passaram a ter responsabilidade plena pelas ações de atenção básica, incluindo a gestão das unidades prestadoras públicas e o controle e pagamento dos serviços das unidades contratadas, conveniadas e externas ao município. A Gestão Plena de Atenção Básica engloba uma série de procedimentos de caráter ambulatorial — clínica médica, ginecologia, obstetrícia, pediatria e pequenas cirurgias ambulatoriais —, bem como ações de alcance coletivo (ações básicas de vigilância sanitária). Para as ações relacionadas à atenção básica em saúde o repasse dos recursos ocorre mediante transferência regular e automática. Porém, as internações hospitalares e ambulatoriais especializadas continuaram sendo pagas pela Secretaria Estadual de Saúde ou pelo Ministério de Saúde — de acordo com a condição de gestão estadual

— e o papel da Secretaria Municipal restringe-se a cadastrar os prestadores e autorizar os serviços. O município assumiria, portanto, plenamente a gestão das unidades básicas de saúde, sejam estatais, sejam privadas, mas os serviços mais complexos permaneceriam sendo prestados segundo a lógica da produção de serviços (Arretche e Marques, 2000: 17).

Assim, para os municípios habilitados à condição de Gestão Plena da Atenção Básica foi definido o TFG do município, relativo aos recursos de custeio da esfera federal, discriminando os recursos pagos por prestação de serviços e a parcela a ser transferida de forma regular e automática, fundo a fundo, incluindo os programas de assistência ambulatorial e hospitalar, vigilância sanitária e epidemiologia e controle de doenças (ver Figuras 4 e 5).¹¹

I — Teto Financeiro para a Assistência do Município (TFAM), discriminando o que comporá o teto do município, nas parcelas abaixo:

a) de atenção hospitalar com especificação dos valores relativos à Autorização de Internação Hospitalar (AIH), ao Fator de Incentivo ao Desenvolvimento do Ensino e Pesquisa (Fideps) e ao Índice de Valorização Hospitalar de Emergência (IVH-E);¹²

b) de atenção ambulatorial com especificação dos valores relativos à assistência básica — parte fixa do PAB, à Fração Assistencial Especializada (FAE),¹³ e à Remuneração de Procedimentos de Alto Custo/Alta Complexidade;¹⁴ e

c) dos incentivos do PAB — parte variável, com especificação dos valores relativos ao PACS, PSF, à Assistência Farmacêutica Básica, ao Programa de Combate às Carências Nutricionais, às Ações Básicas de Vigilância Sanitária e às Ações Básicas de Vigilância Epidemiológica e Ambiental.

II — TFVS, compreendendo:

a) ações de média e de alta complexidade em vigilância sanitária;¹⁵ e

b) recursos do Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária (PDAVS).¹⁶

III — TFECD.

Portanto, para desempenhar suas funções, a administração municipal recebe do Ministério da Saúde recursos derivados de transferências regulares e automáticas, o PAB, fixo e variável, o PBVS, e os recursos correspondentes às ações e epidemiologia e de controle de doenças. As internações hospitalares e os procedimentos hospitalares de alto custo são pagos diretamente pelo gestor nacional ou estadual, com base na fatura de serviços produzidos e aprovados, bem como nos valores estabelecidos pelo SUS (ver Figura 6).

Figura 4

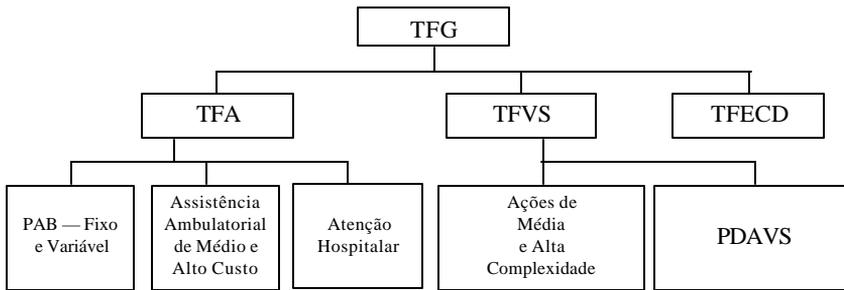


Figura 5

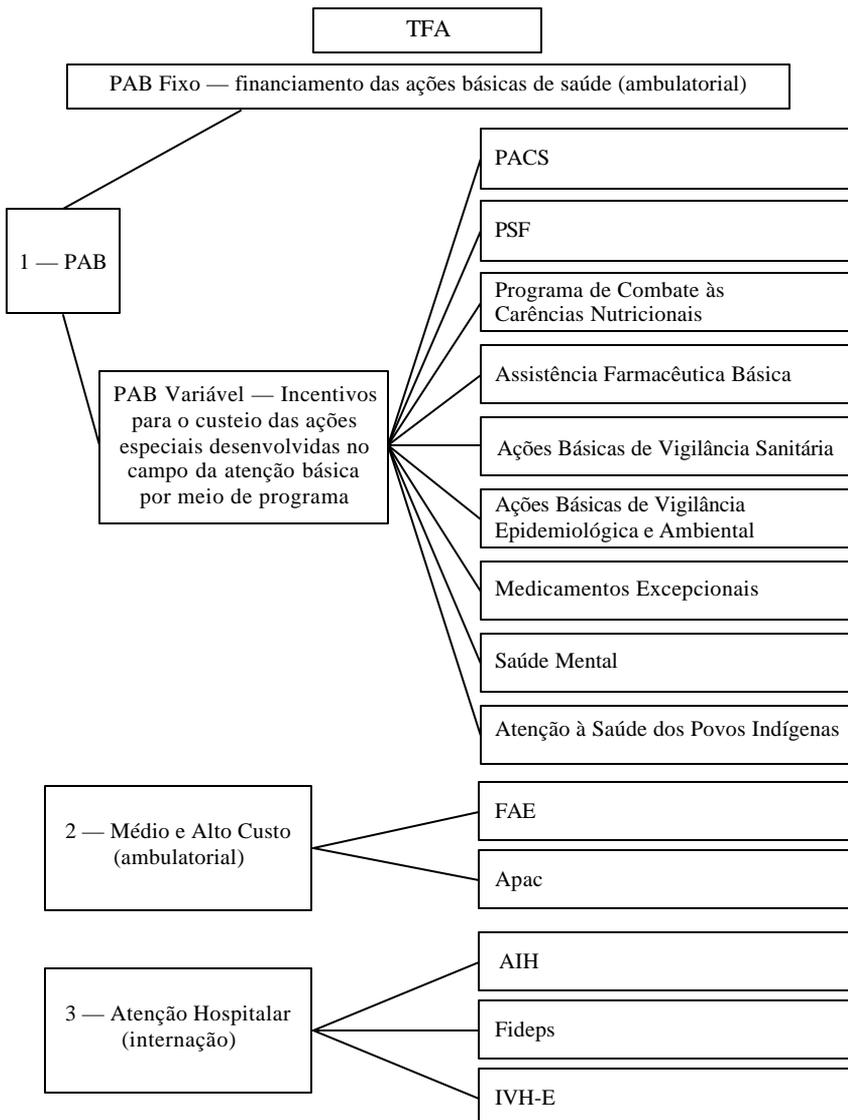
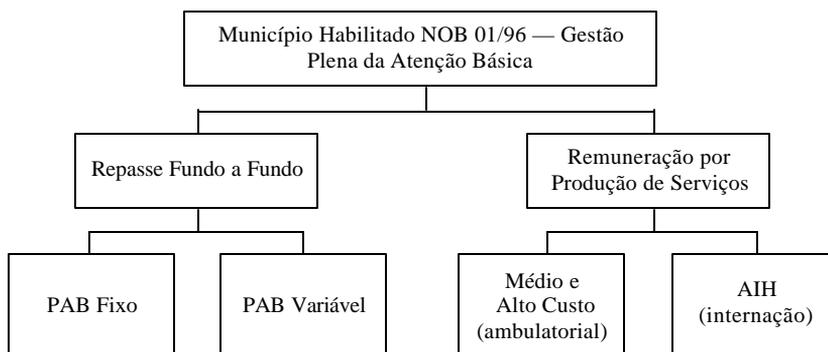
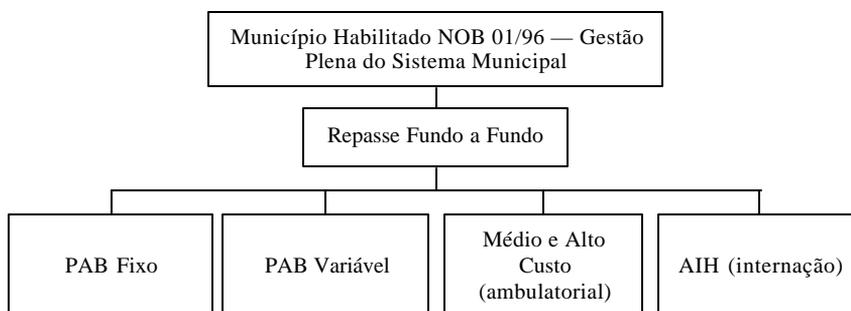


Figura 6

Já os municípios sob a Gestão Plena do Sistema Municipal passaram a ter responsabilidade imediata por todas as ações prestadas no município, sendo que todas as unidades ambulatoriais especializadas e hospitalares, estabelecidas no território municipal, estariam subordinadas aos órgãos executivos municipais (Arretche e Marques, 2000: 17-18). Nessa forma de gestão, ocorre a transferência regular e automática de recursos federais para atenção básica em saúde, acrescida de outros procedimentos de maior complexidade.

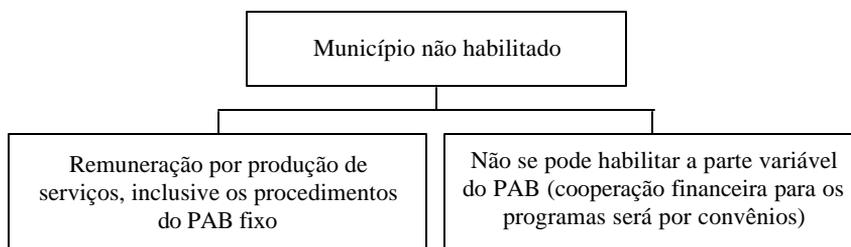
A fim de desempenhar suas funções, a Secretaria Municipal de Saúde deveria contar com a transferência, regular e automática, dos TFAMs,¹⁷ do PBVS, e dos recursos referentes às ações de epidemiologia e controle de doenças. Contaria, ainda, com uma remuneração por serviços de vigilância sanitária de média e alta complexidade e pela execução do Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária, se assumido pelo município. A Secretaria Municipal de Saúde estaria autorizada, ainda, a estabelecer as normas complementares relativas ao pagamento dos prestadores de serviços em seu território, o que inclui a alteração dos valores dos procedimentos médicos previstos na tabela do SUS (ver Figura 7).

Figura 7

Para os Estados em Gestão Avançada do Sistema Estadual¹⁸ e Gestão Plena do Sistema Estadual¹⁹ foi definido o TFG do Estado, indicando a parcela a ser transferida de forma regular e automática fundo a fundo, ao Estado e aos municípios, incluindo os programas de assistência ambulatorial e hospitalar, vigilância sanitária e epidemiologia e controle de doenças.

Além disso, nos municípios não habilitados em nenhum tipo de gestão (atualmente representam um número muito pequeno), a transferência de recursos ocorre por comprovação de atendimento, mediante o faturamento de AIH e SIA, independentemente da origem dos gastos (públicos ou privados). Essas informações precisam ser repassadas regularmente ao Ministério da Saúde. Assim, os procedimentos da parte fixa do PAB, bem como as internações hospitalares e ambulatoriais, serão efetuadas por remuneração de serviços, a parte variável do PAB, por convênios (ver Figura 8).

Figura 8



Programas e ações implementadas pelo FNS e pela Funasa

O FNS tem como finalidade prover recursos para a manutenção do Ministério da Saúde e para a cobertura das ações e serviços de saúde, a serem executados pelos municípios, Estados e Distrito Federal. De modo geral, alguns programas do FNS, que representam projetos específicos ou investimentos (obras, equipamentos e outros materiais permanentes, como é o caso do Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde — Reforsus),²⁰ dependem da elaboração de um convênio, ou seja, um contrato que define as ações e as condições de repasse dos recursos, bem como a contrapartida.

Os principais programas implementados pelo FNS são: a) Qualidade e Eficiência do SUS; b) Qualidade do sangue; c) Prevenção, controle e assistência aos portadores de Doenças Sexualmente Transmissíveis/Aids; d) Prevenção e controle do câncer e assistência oncológica; e) Prevenção

e controle das doenças crônico-degenerativas; f) Prevenção e controle da tuberculose e outras pneumopatias; g) Controle da hanseníase e de outras dermatoses; h) Gestão política de saúde; i) Saúde mental; j) Saúde da mulher; k) Saúde do trabalhador; l) Saúde do jovem (Programa saúde do adolescente — PROSAD); m) Saúde da criança e aleitamento materno; n) Atenção à pessoa portadora de deficiência; o) Valorização e saúde do idoso/Programa de atenção integral à saúde do idoso; p) Profissionalização da enfermagem.

Por sua vez, a Funasa, criada em 16 de abril de 1991, tem como finalidade promover e executar ações e serviços de saúde pública. Nesse sentido, é responsável pela coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica (SNVE). De acordo com a lei nº 8.080/1990, a vigilância epidemiológica é "o conjunto de atividades que permite reunir a informação indispensável para conhecer, a qualquer momento, o comportamento ou história natural das doenças, bem como detectar ou prever alterações de seus fatores condicionantes, com o fim de recomendar oportunamente, sobre bases firmes, as medidas indicadas e eficientes que levem à prevenção e ao controle de determinadas doenças".

Assim, a Funasa colabora para a promoção e disseminação do uso da metodologia epidemiológica em todos os níveis do SUS, objetivando o estabelecimento de sistemas de informação e análises que permitam o monitoramento do quadro sanitário do país e subsidiem a formulação, implementação e avaliação das ações de prevenção e controle de doenças e agravos, a definição de prioridades e a organização dos serviços e ações de saúde.

Em todos os programas, a aplicação de recursos ocorre mediante a celebração de convênios ou um contrato com a Funasa, em que são definidas as ações e as condições de repasse dos recursos, bem como a contrapartida. As propostas que atendem aos critérios de elegibilidade estabelecidos para cada um dos projetos são passíveis de financiamento, de acordo com o limite orçamentário e a ordem das prioridades definidas.²¹

O percentual de contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, quando devido, será calculado previamente pelo proponente do projeto, incidindo sobre o total dos recursos orçados no Plano de Trabalho, podendo ser proposta redefinição por parte do concedente, observados como limites mínimo e máximo os percentuais indicados no Quadro 1. Essa contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros ou bens e serviços economicamente mensuráveis e será estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada.

A exigência de contrapartida acima estipulada não se aplica:

a) aos municípios que se encontrem em situação de calamidade pública formalmente reconhecida, durante o período que esta subsistir;

b) aos municípios com até 25.000 habitantes, incluídos nos bolsões de pobreza identificados como áreas prioritárias no Programa Comunidade Solidária;

c) órgãos e entidades federais;

d) entidades de direito privado sem fins lucrativos; e

e) ONG's.

Quadro 1: Contrapartida dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios aos projetos da Funasa

Situação	Municípios		Estados e Distrito Federal	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Até 25.000 habitantes	5%	10%	--	--
Das áreas da Sudam, Sudene e Região Centro-Oeste	10%	20%	10%	20%
Solicitantes no âmbito do SUS (*)	10%	40%	--	--
Os demais	20%	40%	20%	40%

Nota: (*) Exceto para municípios enquadráveis nos tópicos anteriores.

Os principais programas implementados pela Funasa são: a) Melhoria habitacional para o controle da doença de chagas; b) Sistemas de resíduos sólidos/Saneamento básico/Implantação e ampliação ou melhorias de sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para controle de agravos; c) Serviços de drenagem para o controle da malária/Saneamento básico/Drenagem e manejo ambiental em áreas endêmicas de malária; d) Melhorias sanitárias domiciliares/Saneamento Básico/Implantação de melhorias sanitárias domiciliares para o controle de agravos; e) Sistemas de abastecimento de água/Saneamento Básico/Construção e ampliação ou melhoria dos sistemas de abastecimento de água para controle de agravos; f) Sistemas de esgotamento sanitário/Saneamento básico/Construção e ampliação ou melhoria de sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário para controle de agravos; g) Atendimento integral à saúde dos povos indígenas/Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas/Funcionamento de unidades de saúde para atendimento às populações indígenas; h) Unidades de controle de zoonoses e de fatores biológicos de risco; i) Rede de frio para conservação de imunobiológicos; j) Estudos e pesquisas; k) Sistema Nacional de Vigilância em Saúde (Vigisus).

Em suma, os programas do Ministério da Saúde, mediante o FNS, a Funasa, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) podem ser agrupados em quatro grandes

eixos, quais sejam, atendimento ambulatorial e hospitalar, que inclui os chamados PABs; prevenção; grupos populacionais; e aperfeiçoamento institucional do sistema. Os programas desses grandes eixos, que constam no Orçamento Geral da União e apresentam transferências para Estados e municípios, estão arrolados no Quadro 2.

A Tabela 1 explicita os gastos totais do Ministério da Saúde em seus principais programas. Em valores nominais, os gastos em ações de saúde pularam de R\$ 10 bilhões para R\$ 15,8 bilhões, entre 1996 e 1999. A "Assistência Hospitalar e Ambulatorial", incluindo os recursos do PAB fixo, do PSF e do PACS, absorveu o maior volume de recursos, R\$ 7,9 bilhões em 1996 e R\$ 11 bilhões em 1999. Em segundo lugar, ficou a compra de medicamentos, incluindo medicamentos para combate do vírus HIV/Aids e o Programa Farmácia Básica.

Tabela 1: Despesas efetuadas pelo Ministério da Saúde (1996-1999)

Em valores nominais/R\$ milhões					
Despesa	Unidade	1996	1997	1998	1999
1. Ações finalísticas		10.042,7	13.017,3	12.995,4	15.848,7
Assistência hospitalar e ambulatorial (a)	FNS	7.960,9	9.755,1	9.562,0	11.077,5
Medicamentos (b)	CEME/FNS	230,8	569,7	569,7	960,3
Erradicação <i>Aedes Aegypti</i>	FNS/Funasa	0,0	248,5	200,9	303,8
Saneamento básico	Funasa	33,8	90,7	142,6	200,8
Controle de endemias	Funasa	89,1	156,5	166,0	239,6
Combate às carências nutricionais	INAN/FNS	31,6	101,7	59,0	139,8
Aquisição de vacinas e vacinação	Funasa	118,5	163,1	172,8	263,1
Reforsus (c)	FNS	0,0	34,9	159,2	229,2
Reaparelhamento das Unidades do SUS	FNS	14,7	52,0	132,9	174,6
Vigilância sanitária	FNS	4,7	20,7	50,2	59,9
Controle do câncer cérvico-uterino	FNS	0,0	28,5	37,6	46,5
Sangue e hemoderivados	FNS	0,0	0,7	15,8	34,7
AIDS (d)	FNS	74,7	67,9	52,2	106,5
Projeto Nordeste	FNS	52,3	23,6	0,9	0,0
Produção de vacinas (e)	Fiocruz	22,2	23,8	25,2	20,7
Hospitais próprios	FNS	732,7	797,3	735,5	759,4
Anvisa	FNS	0,0	0,0	0,0	72,5
Demais ações	Vários	676,7	882,6	912,9	1.159,8
2. Pessoal		3.834,1	3.996,4	3.994,3	4.330,3
3. Dívida		499,9	1.790,8	2.333,9	155,2
Total		14.376,7	18.804,5	19.323,6	20.334,2

Fonte: CGOF/SPO/SE/MS.

Notas: (a) Inclui PAB, PACS e PSF; (b) Inclui AIDS e Farmácia Básica; (c) Recursos externos; (d) Exceto medicamentos; (e) Inclui os custos operacionais.

Observação: FNS; Central de Medicamentos/até 1997 (Ceme); Funasa; Fiocruz; Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição/até 1997 (Inan).

Quadro 2: Programas e unidades orçamentárias do Ministério da Saúde

Programa/Unidade Orçamentária	Fiocruz	Funasa	Anvisa	FNS
Atendimento ambulatorial, hospitalar e pisos de atenção básica				
0023				X
0001				X
0005	X			X
0008				X
0010			X	X
0013		X		
Prevenção				
0007				X
0002		X		X
0003				X
0019				X
0011				X
0020				X
0017				X
0014		X		X
0015		X		X
0006		X		
0024	X	X		
0028			X	
0119		X		X
0495		X		
Grupos populacionais — ações coletivas				
0018				X
0021				X
0022				X
0027		X		X
0066		X		X
0026				X
0065				X
0150		X		
Aperfeiçoamento institucional do sistema				
0004		X		X
0016				X
0009				X
0012	X	X		
0466	X			X
0025				X

Fonte: Estruturação do Plano Plurianual (2000/2003): visão do planejamento setorial da saúde. Brasília, DF: Ministério da Saúde/Secretaria Executiva, 2000.

Nota: (a) Programas interministeriais, gerenciados por outros ministérios.

Órgãos que intervêm nas transferências orçamentárias de projetos e atividades

A partir da NOB 01/1993 ficaram definidos os mecanismos de gestão pluri-institucional, com a criação das comissões bipartites e tripartites de gestores, que consolidou o cenário da negociação entre os diferentes níveis de governo, sendo que o município ficou explicitamente instituído como gestor específico dos serviços de saúde.

Como vimos, o TFGGE do Estado — constituído pela soma dos TFAs, da TFVS, e da TFECD —, é definido com base na PPI e submetido pela Secretaria Estadual de Saúde ao Ministério de Saúde, após negociação na CIB e aprovação pelo Conselho Estadual de Saúde. O valor final do teto e suas revisões são fixados com base nas negociações realizadas no âmbito da CIT, observadas as reais disponibilidades financeiras do Ministério da Saúde e formalizadas em ato do ministério.

O TFGM do município, também definido pela PPI, é submetido pela Secretaria Municipal de Saúde à Secretaria Estadual de Saúde, após aprovação pelo Conselho Municipal de Saúde. O valor final desse teto e suas revisões são fixados com base nas negociações realizadas no âmbito da CIB, observados os limites do TFGGE e formalizado em ato próprio do Secretário Estadual de Saúde.

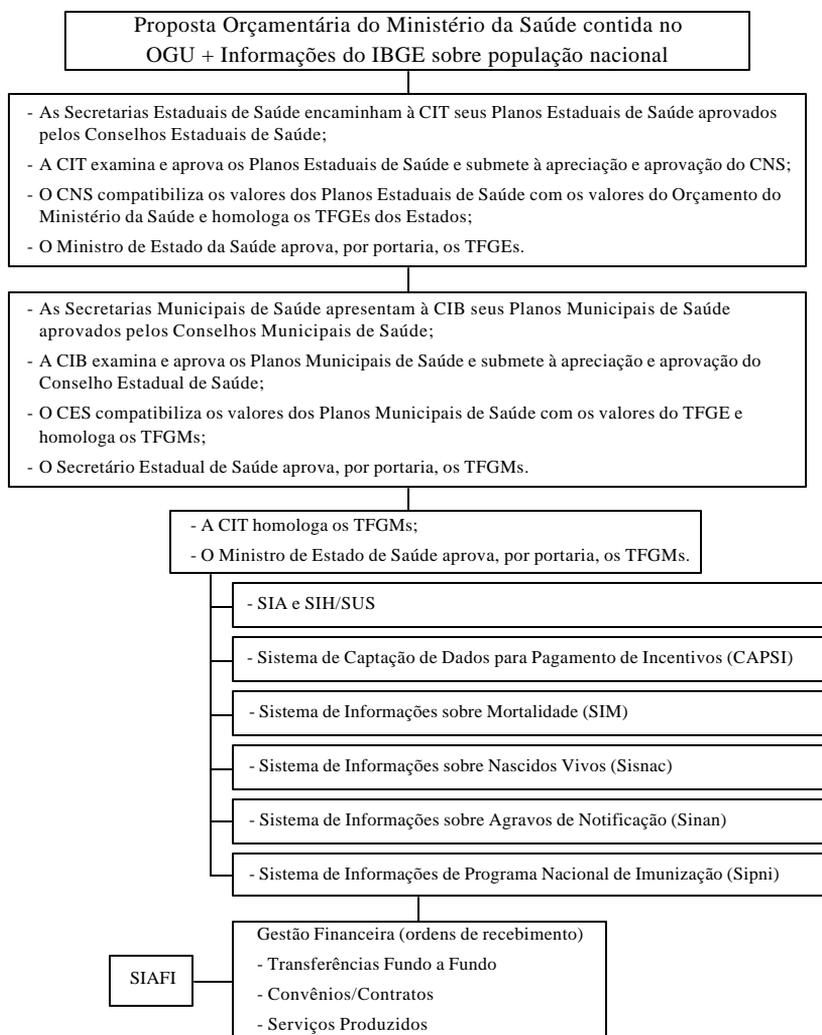
Dessa forma, todos os valores referentes a pisos, tetos, frações, índices, bem como suas revisões, são definidos com base na PPI, negociados nas Comissões Intergestoras (CIB e CIT), formalizados em atos dos gestores estadual e federal e aprovados previamente nos respectivos Conselhos (Conselho Estadual de Saúde e CNS). São, portanto, instâncias de negociação e integração do SUS, a fim de proceder a harmonização dos gestores do sistema, a pactuação e programação das atividades de saúde, e a definição dos tetos financeiros dos sistemas municipais e estaduais (ver Figura 9).

Como se pode apreender, a elaboração da PPI deve se dar em um processo ascendente, de base municipal, configurando, também, as responsabilidades do Estado na busca crescente da equidade, da qualidade da atenção e na conformação da rede regionalizada e hierarquizada de serviços.²² Os órgãos federais, estaduais e municipais, bem como os prestadores conveniados e contratados têm suas ações expressas na programação do município em que estão localizados, à medida em que estão subordinados ao gestor municipal.

A União define normas, critérios, instrumentos e prazos, aprova a programação de ações sob seu controle — inscritas na programação pelo Estado e seus municípios — incorpora as ações sob sua responsabilidade

direta e aloca os recursos disponíveis, segundo os valores apurados na programação e negociados na CIT, cujo resultado é deliberado pelo CNS.

Figura 9



Em contrapartida, Estados e municípios devem alimentar um banco de dados do Ministério da Saúde: SIA/SUS; SIH/SUS; SIM; Sisnac; Sinan; Sipni.

Em suma, a elaboração da programação observa critérios e parâmetros definidos pelas Comissões Intergestoras e aprovados pelos respectivos Conselhos. No tocante aos recursos de origem federal, os critérios, prazos e fluxos de elaboração da programação integrada e de suas reprogramações periódicas ou extraordinárias, são fixados em ato

normativo do Ministério da Saúde e traduzem as negociações efetuadas na CIT e as deliberações do CNS.

Fontes de recursos

Como previsto no art. 194 da Constituição, a saúde integra a Seguridade Social, juntamente com a Previdência e a Assistência Social. O art. 195 estabelece que a Seguridade Social será financiada com recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de Contribuições Sociais.

A despeito de Estados e municípios participarem do financiamento do SUS, há uma relativa ausência de critérios e parâmetros para definir a participação dos governos subnacionais, fazendo com que todas as pressões para aumento dos recursos setoriais recaíam sobre a União.²³ Observa-se, na Tabela 2, que na segunda metade da década, os gastos federais em saúde atingiram um patamar em torno de R\$ 18 bilhões em termos reais, equivalendo a 2% do Produto Interno Bruto (PIB).

As principais fontes específicas da Seguridade Social incidem sobre a Folha de Salário (Fonte 154), o Faturamento (Fonte 153 — Cofins) e o Lucro Líquido (Fonte 151 — Lucro Líquido). Até 1992, todas essas fontes integravam o orçamento do Ministério da Saúde e ainda havia aporte significativo de fontes fiscais (Fonte 100 — Recursos Ordinários, provenientes principalmente da receita de impostos e taxas). A partir de 1993, deixou de ser repassada ao Ministério da Saúde a parcela da Contribuição sobre a Folha de Salário (Fonte 154, arrecadada pelo Instituto Nacional de Seguridade Social — INSS).

Tabela 2: Ministério da Saúde — gasto total, per capita e em proporção do PIB (1993-1999)

	R\$ milhões corrente	R\$ milhões constante Dezembro/1998 (a)	Índices	Per capita R\$ de Dez/1998	% do PIB
1993	297	12.822	100	85,0	2,11
1994	7.498	13.021	102	85,2	2,15
1995	14.937	18.614	145	120,1	2,31
1996	14.376	16.154	126	102,8	1,85
1997	18.569	19.394	151	121,8	2,14
1998 (b)	17.541	17.665	138	109,5	1,94
1999	20.334	18.373	143	113,8	2,06

Fonte: Siafi/Sidor, *apud* Piola e Biasoto Jr., 2001, p. 221.

Notas: (a) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP/DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV);

(b) Não inclui R\$ 1,78 bilhão correspondente à dívida do Ministério da Saúde amortizada diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Atualmente, a quase totalidade dos recursos destinados ao Ministério da Saúde se origina de Contribuições Sociais, sobretudo da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Contribuição sobre o Lucro Líquido de Empresas (CSLL), (ver Tabela 3). A partir de 1997, agregou-se a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Apesar de ter sido criada como fonte adicional de recursos, a CPMF não proporcionou o incremento esperado nos recursos setoriais, uma vez que houve redução da participação das outras fontes que tradicionalmente compunham o financiamento da saúde.²⁴ A participação relativamente elevada dos Títulos do Tesouro e Operações de Crédito, em 1995 e 1996, deve-se aos empréstimos contraídos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Os aportes provenientes de Fontes Fiscais são destinados praticamente à cobertura de despesas, tais como pessoal e encargos.

Tabela 3: Ministério da Saúde — distribuição das fontes de financiamento (1993-1999)

	Em percentagem						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos Ordinários do Tesouro (Fonte 100)	8,9	1,0	3,1	0,2	1,0	10,8	15,1
Títulos de Resp. do Tesouro Nacional (Fonte 144-149)	15,1	1,6	2,6	3,3	2,8	0,5	0,1
Operações de Crédito — Internas (Fonte 144-149)	2,6	0,0	7,6	8,2	0,0	0,0	0,1
Operações de Crédito — Externas	0,5	1,2	1,1	0,9	0,5	1,1	0,2
Recursos Diretamente Arrecadados (Fonte 150)	1,0	2,1	2,4	2,5	2,4	2,6	0,1
Contribuições Sociais	67,4	54,5	69,2	63,3	73,0	71,0	61,5
. CSLL da PJ (Fonte 151)	10,7	12,9	20,2	20,8	19,3	8,0	13,2
. Cofins (Fonte 153)	25,1	34,0	49,1	42,5	25,9	26,0	26,3
. Contrib Empr. Trab. p/ Seguridade Social (Fonte 154)	31,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
. CPMF	0,0	0,0	0,0	0,0	27,8	37,0	22,0
Finsocial — Recuperação Dep. Judiciais (Fonte 198)	0,0	7,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fundo de Estabilização Fiscal (Fonte 199)	0,0	36,8	11,9	17,7	19,5	13,3	14,5
Outras	4,4	2,8	1,9	3,9	0,8	0,9	8,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Siafi/Sidor, *apud* Piola e Biasoto Jr., 2001, p. 224.

As transferências, regulares ou eventuais, da União, para Estados, municípios e Distrito Federal, estão condicionadas à contrapartida destes níveis de governo, em conformidade com as normas legais vigentes (Lei de Diretrizes Orçamentárias e outras). Assim, nas esferas estadual e municipal, além dos recursos oriundos dos respectivos Tesouros, o financiamento do SUS conta com recursos transferidos pela União aos Estados e pela União e Estados aos municípios. Esses recursos devem ser previstos no orçamento e identificados nos fundos de saúde estadual e municipal como receita operacional proveniente da esfera federal e/ou estadual e utilizados na execução de ações previstas nos respectivos planos de saúde e na PPI.

Critérios de distribuição de recursos

A lei nº 8.080/1990, no art. 35, estabeleceu um conjunto de critérios para a definição de valores a serem transferidos aos Estados, Distrito Federal e municípios, "segundo análise técnica de programas e projetos", a saber:

- a) perfil demográfico da região;
- b) perfil epidemiológico da população a ser coberta;
- c) características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;
- d) desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;
- e) níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;
- f) previsão do plano quinquenal de investimento da rede; e
- g) ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

O mesmo artigo determinou que "metade dos recursos destinados a Estados e municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio".

A lei nº 8.142, no art. 3º, definiu que os recursos para cobertura das ações e serviços de saúde a serem implementados pelos municípios, Estados e Distrito Federal "serão repassados de forma regular e automática", de acordo com os critérios previstos no art. 35 da lei nº 8.080/1990, enunciados acima.

O decreto nº 1.232, de 30 de agosto de 1994, condicionou a transferência de recursos à existência de fundo de saúde e à apresentação de plano de saúde aprovado pelo respectivo conselho, do qual conste a contrapartida de recursos no orçamento do Estado, do Distrito Federal ou do município, dispensando a necessidade de convênio ou instrumento congênere. Determinou também que, até que o Ministério da Saúde —

para o que tem o prazo de 180 dias — defina diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de saúde — com base nas características epidemiológicas e de organização dos serviços assistenciais, a distribuição de recursos fosse feita "exclusivamente segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, segundo estimativas populacionais fornecidas pelo IBGE".

Porém, estudos técnicos realizados no âmbito da CIT demonstraram que:

a) considerando a situação dos bancos de dados epidemiológicos — alguns em implantação, como o Sinasc, e o Sinan; e outros com informações consolidadas até 1990, como o SIM; considerando as informações inconsistentes sobre a capacidade instalada da rede de serviços de saúde (os cadastros de unidades de saúde existentes no SIA, e no SIH do SUS estavam em processo de atualização, bem como os levantamentos sobre os estabelecimentos de saúde);

b) considerando a inexistência de registro, acompanhamento e avaliação sistemáticos sobre o desempenho técnico e financeiro de Estados e municípios; e

c) considerando, por fim, o fato de que os recursos passíveis de transferência correspondiam a recursos de custeio, a saída possível para definição dos tetos financeiros era a análise do gasto histórico com atividades ambulatoriais e hospitalares (Lucchese, 1996: 127 e Oliveira Jr., 2000: 150).

Assim, o critério utilizado consistiu no levantamento da média mensal do gasto realizado por Estado, no período janeiro-junho de 1994, com a identificação da participação percentual relativa de cada um na média mensal de gastos do conjunto dos Estados, correspondente ao total do país. Feito esse mapeamento, distribuíram-se os recursos disponíveis segundo essa participação histórica e consolidaram-se as distorções existentes.

Porém, a NOB 01/1996 instituiu as transferências relacionadas ao PAB pela multiplicação da população do município por um valor *per capita* nacional.²⁵ O PAB passou a ser transferido diretamente, de forma regular e automática, ao município habilitado. Quando o município não estava habilitado, o PAB era transferido diretamente ao respectivo Estado, que fica responsável pelas ações. Assim, a distribuição de recursos do PAB de forma *per capita* procurou alterar a lógica predominante no financiamento das internações hospitalares e assistência ambulatorial, baseada na capacidade de oferta instalada. Apreende-se, por exemplo, que o critério populacional destinou recursos do SUS para municípios sem oferta ou rede hospitalar estruturada, efetuando um verdadeiro esforço distributivo.

Como enunciado anteriormente, o Orçamento da União apresenta seis projetos relacionados aos serviços de saúde que levam em conta o critério populacional e que são conhecidos pelo nome de PAB. Todos esses projetos estão no órgão FNS, no Ministério da Saúde, mas pertencem a programas diferentes. Apenas dois PABs fazem parte do mesmo programa, quais sejam, PAB parte fixa e PAB parte variável. Ambos compõem o PSF. Os seis projetos relacionados aos PABs e os respectivos critérios de distribuição são:

a) PAB — parte fixa, cujo nome do projeto no Orçamento da União é "Atendimento Assistencial Básico com o Piso de Atenção Básica — PAB, referente à parte fixa nos municípios em Gestão Plena da Atenção Básica". Faz parte do PSF e sua distribuição faz-se diretamente ao município contemplado e equivale a R\$ 10,00 *per capita* por ano;²⁶

b) PAB — parte variável, cujo nome do projeto no Orçamento da União é "Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica — PAB, para a Saúde da Família". Esse projeto visa a incentivar os municípios a atenderem integralmente suas populações na assistência básica;²⁷

c) PAB — parte variável relativa à farmácia básica, cujo nome do projeto no Orçamento Geral da União é "Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica — PAB para a Assistência Farmacêutica Básica — Farmácia Básica". Esse projeto pertence ao Programa Assistência Farmacêutica e equivale a R\$ 1,00 por habitante/ano. Destina-se à aquisição de medicamentos de uso mais freqüente na atenção básica. É distribuído trimestralmente aos municípios com população menor que 21 mil habitantes (de acordo com os dados do IBGE/1996);

d) PAB — parte variável relativa às carências nutricionais, cujo nome do projeto no Orçamento Geral da União é "Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica — PAB para Ações de Combate às Carências Nutricionais". Esse projeto pertence ao Programa Alimentação Saudável, trata da distribuição do leite integral e óleo de soja e equivale a cerca de R\$ 180,00 por criança/ano com idade entre 6 e 23 meses. Visa a atender 926.083 habitantes (crianças) nas deficiências de ferro e vitamina A;²⁸

e) PAB — parte variável relativa à vigilância sanitária, cujo nome do projeto no Orçamento Geral da União é "Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica — PAB para Ações de Vigilância Sanitária". Destina-se ao financiamento das ações básicas de fiscalização e controle sanitário em produtos, serviços e ambientes sujeitos à vigilância sanitária, bem como às atividades de educação em vigilância sanitária. Esse projeto pertence ao Programa Vigilância

Sanitária de Projetos e Serviços, e equivale a R\$ 0,25 por habitante/ano. Para efeito do cálculo do montante de recursos a ser repassado a cada município será considerada a população estimada para o ano de 1997 pelo IBGE;²⁹ e

f) PAB — parte variável relativa às Ações de Vigilância Epidemiológica e Ambiental, cujo nome do projeto no Orçamento Geral da União é "Incentivo Financeiro a Municípios Habilitados à Parte Variável do Piso de Atenção Básica — PAB para Ações de Vigilância Epidemiológica e Ambiental". São repassados recursos necessários à execução de ações básicas de investigação e de diagnóstico epidemiológico e ambiental de risco, bem como ações de controle, eliminação e erradicação de agentes de agravos e danos à saúde individual e coletiva da população.

Em resumo, os itens II, IV, V e VI da lei nº 8.080/1990, aparentemente, foram pouco ou nada utilizados. O critério populacional foi assumindo relevância, mas os valores históricos continuaram influenciando os cálculos dos tetos de recursos direcionados aos diferentes Estados da federação. Isso pode ser observado no Quadro 3, que explicita um exemplo hipotético representativo da composição do teto financeiro de um município, elaborado por uma equipe do Ministério da Saúde (Secretaria Executiva/Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria/Coordenação Geral de Análise de Gestão/Coordenação de Controle das Ações). A maioria dos recursos, 77%, ainda é alocada de acordo com o SIA e o SIH, portanto, associado à capacidade de oferta instalada (faturamento de serviços prestados). Os programas, que fogem desse critério, representam apenas 23% do total.³⁰

De modo geral, as transferências no âmbito dos programas de atenção básica à saúde totalizam cerca de R\$ 2,2 bilhões/ano, representando 21,3% do total dos recursos gastos pelo Ministério da Saúde (Serra e Afonso, 1999: 21 e Marques e Mendes, 2000: 3). Isso faz com que as regiões mais carentes do país, que não contam com uma infra-estrutura avançada em termos de rede de saúde, tenham ampliado sua participação na distribuição de recursos, mas ainda permanecem relativamente prejudicadas, explicitando o enorme conflito distributivo entre as unidades federativas.

De acordo com os dados divulgados pelo Datasus, a Região Sudeste absorveu 46,3% dos gastos do Ministério da Saúde em 1999; a Região Nordeste, 26,2%; a Região Sul, 15,7%; a Região Centro-Oeste, 6,2%; e a Região Norte, 5,6%. Esses dados refletem a grande heterogeneidade regional do país e que condena os governos dos municípios mais pobres e com maiores carências a funcionarem com menos recursos.

Piola e Biasoto Jr. (2000) explicitaram que a distribuição regional do gasto público com saúde — um dado importante do ponto de vista da

equidade na alocação dos gastos públicos — seria melhor evidenciada se computasse o dispêndio *per capita* em saúde total (das três esferas de governo) nas regiões brasileiras. Esse indicador mostra que o gasto público permanece muito desigual entre as diferentes regiões e Estados, mas as desigualdades se devem mais às diferenças nos aportes dos Estados e municípios. O dispêndio público total *per capita* variou entre R\$ 186,10 na Região Sudeste e R\$ 93,50 na Nordeste, portanto, apresentando uma diferença de R\$ 82,60 (ver Tabela 4). Entretanto, a variação do aporte federal para essas regiões foi de apenas R\$ 20,10.

Quadro 3: Exemplo da composição de teto financeiro

	R\$	%
Teto Financeiro	157.702.566	100,00
PAB Fixo	28.825.491	18,28
PAB Variável	7.449.728	4,72
PACS	3.450.000	2,19
PSF	420.000	0,26
Ações Básicas de Vigilância Sanitária	713.275	0,45
Carências Nutricionais	2.107.376	1,33
Assistência Farmacêutica Básica	759.078	0,49
Procedimentos de Alta e Média Complexidade + AIH (SIA/SIH)	121.427.347	77,00

Fonte: Mangueira et alii, 1999, p. 11.

Tabela 4: Distribuição do gasto público *per capita*, por região, segundo as instâncias de governo (1995)

Em R\$ 1,00 dezembro/1998

	União	Estados	Municípios	Total
Norte	61,2	31,7	5,7	98,6
Nordeste	67,1	14,9	12,3	93,5
Sudeste	87,2	57,1	22,5	186,1
Sul	78,1	16,3	25,2	126,2
Centro-Oeste	123,8	26,6	8,6	164,5
Total	96,1	35,0	17,2	158,3

Fonte: Siafi/Sidor, *apud* Piola e Biasoto Jr., 2000, p. 16.

Descentralização dos gastos federais em saúde

Entre 1996 e 1999, houve um aumento relativo nas transferências de recursos federais promovidas pela Funasa e FNS. Essas unidades orçamentárias respondiam por 5,47% do total das transferências federais (voluntárias e obrigatórias) em 1996 e passaram para 14,78% em 1999 (ver Tabelas 5 e 6). Além disso, pode-se observar uma clara tendência na municipalização dos gastos federais em saúde, como estabelecido nas estratégias do Ministério da Saúde. A participação dos municípios nas transferências relacionadas com a atenção à saúde dobrou no período analisado. Passou de 12,32% do total das transferências federais em 1996, para 25,7% em 1999.

Tabela 5: Total das transferências federais, pelas unidades orçamentárias do Ministério da Saúde (1996-1999)

Em R\$ milhões

Unidade orçamentária	1996			1997			1998			1999		
	Estado	Mun.	Total									
Funasa	33,9	54,9	88,9	131,7	136,0	267,8	149,3	201,9	351,2	158,7	347,8	506,6
FNS	84,8	1.477,9	1.562,7	174,8	2.258,9	2.433,8	421,2	4.011,3	4.432,6	728,0	5.760,6	6.488,6
Subtotal	118,7	1.532,8	1.651,6	306,5	2.394,9	2.701,6	570,5	4.213,3	4.783,8	886,7	6.108,4	6.995,2
Transferências voluntárias	3.024,0	2.923,6	5.947,7	3.895,9	4.331,3	8.227,2	4.597,1	6.730,8	11.328,0	3.934,6	8.828,8	12.763,4
Transferências obrigatórias	14.688,6	9.519,4	24.208,0	16.414,0	10.865,7	27.279,7	19.023,7	13.068,9	32.092,7	19.613,6	14.939,7	34.553,3
Total	17.712,7	12.443,0	30.155,7	20.309,9	15.197,0	35.507,0	23.620,9	19.799,8	43.420,7	23.548,1	23.768,6	47.316,7

Fonte: Orçamento Geral da União, 2000, Brasília, DF.

Tabela 6: Total das transferências federais, pelas unidades orçamentárias do Ministério da Saúde (1996-1999)

Em percentual

Unidade orçamentária	1996			1997			1998			1999		
	Estado	Mun.	Total									
Funasa	0,19	0,44	0,29	0,65	0,90	0,75	0,63	1,02	0,81	0,67	1,46	1,07
FNS	0,48	11,88	5,18	0,86	14,86	6,85	1,78	20,26	10,21	3,09	24,24	13,71
Subtotal	0,67	12,32	5,47	1,51	15,76	7,60	2,41	21,28	11,02	3,76	25,70	14,78
Transferências voluntárias	17,07	23,50	19,72	19,18	28,50	23,17	19,46	33,99	26,09	16,71	37,14	26,97
Transferências obrigatórias	82,93	76,50	80,28	80,82	71,50	76,83	80,54	66,01	73,91	83,29	62,86	73,03
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamento Geral da União, 2000, Brasília, DF.

Essa tendência à municipalização dos gastos federais em saúde fica ainda mais evidente se se considera sua participação apenas no volume de transferências voluntárias. A Tabela 7 mostra que os municípios absorveram 50,55% das transferências federais voluntárias em 1996 e saltaram para 65,25% em 1999. Contudo, a Carta da XI Conferência Nacional de Saúde (Brasília, DF, 15-19 de dezembro de 2000) reconheceu: "consideramos que a verdadeira municipalização ainda não é uma realidade para todo o país, embora tenha ampliado significativamente o acesso da população a serviços de saúde com maior qualidade, diferenciando o modelo de atenção e qualificando a gestão descentralizada" (http://www.datasus.gov.br/cns/11ConferenciaXICNS_CARTA_FINAL.htm).

Tabela 7: Transferências voluntárias pelas Unidades Orçamentárias do Ministério da Saúde (1996-1999)

Em percentual

Unidade orçamentária	1996			1997			1998			1999		
	Estado	Mun.	Total									
Funasa	1,12	1,88	1,50	3,38	3,14	3,26	3,25	3,00	3,10	4,04	3,94	3,97
FNS	2,80	50,55	26,27	4,49	52,15	29,58	9,16	59,60	39,13	18,50	65,25	50,84
Subtotal	3,92	52,43	27,77	7,87	55,29	32,84	12,41	62,60	42,23	22,54	69,19	54,81
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamento Geral da União, 2000, Brasília, DF.

Tabela 8: Orçamento Geral da União 2000 — autorizado para o Ministério da Saúde

Em R\$ mil

Código	Unidade Orçamentária	30	40	50	72	90	99	Total
36201	Fiocruz	3.636	50	14.897	145	251.350	0	270.079
36211	Funasa	128.548	353.054	80.707	118.710	1.825.836	4.617	2.511.474
36212	Anvisa	11.579	0	12.386	13.200	121.152	0	158.318
36901	FNS	1.278.984	6.822.813	334.801	82.846	8.746.375	17.796	17.283.616
	Subtotal — Min. da Saúde	1.422.747	7.175.917	442.791	214.901	10.944.713	22.413	20.223.487
	OGU — Total	28.286.307	27.334.553	1.310.088	451.585	948.405.781	4.994.058	1.013.750.924

Fonte: Orçamento Geral da União, 2000, Brasília, DF.

Nota: Modalidades de Aplicação: 30 — Transferências aos Estados e ao DF; 40 — Transferências aos municípios; 50 — Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; 72 — Transferências ao Exterior — Organismos Internacionais; 90 — Aplicação Direta; 99 — Aplicação a Definir.

O Orçamento Geral da União (2000) prevê, para o Ministério da Saúde, um volume total de gastos de R\$ 20,2 bilhões, sendo R\$ 1,42 bilhão transferido aos Estados e Distrito Federal, R\$ 7,17 bilhões transferidos aos municípios e R\$ 10,90 bilhões aplicados diretamente pela União (deve-se observar que aqui se encontram os gastos com pessoal, por exemplo) (ver Tabela 8). O TFG do Estado de São Paulo, que inclui os recursos direcionados aos municípios, é de R\$ 2,8 bilhões, representando 14,1% do total de gastos do Ministério da Saúde. A Tabela 9 distribui o TFG do Estado entre as ações executadas pelos municípios e pelo Estado.

A dotação orçamentária de julho de 2000 apresenta R\$ 227,4 milhões direcionados para o Estado de São Paulo (inclui o PAB dos municípios não habilitados) e R\$ 1.051,7 milhões destinados aos municípios paulistas, o que explicita mais uma vez a tendência à municipalização dos gastos em saúde. A soma dos valores alocados ao Estado e aos municípios totaliza R\$ 1.279 milhões, representando 14,9% do total das transferências voluntárias federais em saúde.

Os programas de custeio dos serviços de saúde básica — "Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do Sistema Único de Saúde — SUS" e "Saúde da Família (Atendimento Assistencial Básico com o Piso de Atenção Básica)" — concentram a maior proporção dos recursos federais transferidos para o Estado de São Paulo durante o ano 2000. Juntos, esses dois programas somaram R\$ 165,4 milhões, representando 42,57% do total.

Projetos e atividades federais executados pelo governo do Estado de São Paulo

Atualmente, o Estado de São Paulo está habilitado em Gestão Avançada do Sistema Estadual. Os 645 municípios do Estado de São Paulo estão habilitados da seguinte forma: 478 em Gestão Plena de Atenção Básica, representando 74,1% do total; 159 em Gestão Plena do Sistema Municipal, correspondendo a 24,6% do total, e oito não estão habilitados, representando 1,3% do total. Os argumentos que justificam a posição do Estado de São Paulo na NOB 01/96 em Gestão Avançada e não em Gestão Plena são controversos e de distintas naturezas, não necessariamente excludentes.

Do ponto de vista do governo do Estado de São Paulo, o TFG relativamente baixo diante da capacidade instalada no Estado seria o principal argumento que justificaria a decisão do Estado em permanecer em Gestão Avançada, pois no período recente houve a inauguração de oito novos hospitais (2.400 novos leitos) sem que houvesse alteração no teto.³¹ Assim, a situação de entrada dos Estados mais desenvolvidos, como São Paulo,

dificulta a definição dos tetos, pois os valores históricos não dão conta dos custos das ações de alta e média complexidade dos novos complexos hospitalares e, portanto, os tetos tornam-se insuficientes. No entanto, os Estados que apresentam uma situação de entrada relativamente adequada, interessam-se por implementar a habilitação plena do sistema.

Do ponto de vista da União, a manutenção do teto representa uma forma de forçar o Estado de São Paulo a ampliar seus gastos no SUS. O jogo de forças políticas irá determinar o processo, mas apreende-se que a política de descentralização das ações de saúde aparentemente limita a própria descentralização, uma vez que fica restrita à distribuição dos recursos de origem federal.

O Estado de São Paulo não está habilitado na Gestão Plena em decorrência do fato de não atender o critério de ter 50% do Teto Financeiro repassado, fundo a fundo, aos municípios, uma vez que o município de São Paulo não está habilitado em nenhuma condição e os hospitais universitários continuam sob gestão estadual.³² Diante disso, Arretche e Marques (2000) defendem que o governo do Estado de São Paulo não implementou uma política ativa e continuada de municipalização das ações de saúde. Tendeu a concentrar poder e recursos em sua própria secretaria de saúde estadual.³³

De todo modo, estar habilitado em Gestão Avançada não significa receber menos recursos, mas sim receber de forma diferente. Caso o Estado fosse habilitado na Gestão Plena, além dos recursos dos municípios não habilitados, todos os recursos que hoje são pagos por produção de serviços aos municípios na condição básica seriam depositados no Fundo Estadual de Saúde, não mais por faturamento, mas em cima de uma série histórica; além disso, esse depósito passaria a ser antecipado. Isso daria ao Estado um poder de gestão muito maior. Portanto, parece não haver uma discordância em relação ao processo de descentralização; há, sim, em relação aos valores do teto financeiro, pagar via Fundo de Ações Estratégicas e de Compensações (FAEC),³⁴ em vez de aumentar o teto etc.

Tabela 9: Transferências de recursos para o Estado de São Paulo (1999)

		Em R\$ mil		
		Municípios	Estado	Total
Internação Hospitalar (MS)	Faturamento de AIH pode ser para o ESP ou para municípios	866.711	-	866.711
Atendimento Ambulatorial (MS)	Faturamento de SIA pode ser para o ESP ou para municípios	851.890	-	851.890
Assistência Hospitalar e Ambulatorial (Gestão Plena)	- Transferências ao ESP referente a municípios não habilitados em nenhuma condição de gestão ou em gestão plena de atenção básica - Transferências aos municípios em gestão plena do sistema municipal	670.996	-	670.996
Assistência Hospit./ Ambulat. Dif. Mun. Compens. Alta Complexidade (Mun.)	Adicional	6.927	-	6.927
Urgência/Emergência (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	505	-	505
Gestantes de Alto Risco (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	4.575	-	4.575
Neurocirurgia (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	1.334	-	1.334
UTI (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	2.373	-	2.373
Câncer de Colo Uterino (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	3.017	-	3.017
Transplantes (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	2.158	-	2.158
Cirurgia de Catarata (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	699	-	699
Cirurgia de Hérnia Inguinal (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	4.632	-	4.632
Medicamentos para Transplantes Mun. Programa de Tuberculose (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	291	-	291
Cirurgia de Mama (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	744	-	744
Cirurgia da Próstata (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	155	-	155
Cirurgia de Varizes (Mun.)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	1	-	1
Cirurgia deformidades do Crânio-facial (Municípios)	Extrateto (em 2000 chama FAEC)	198	-	198
PAB Fixo (Estado)	Transferência para o ESP, referente aos municípios não habilitados em nenhuma condição de gestão	331	-	331
PAB Fixo (Plena)	Transferências aos municípios que estão em Gestão Plena de Atenção Básica	25	-	25
PACS (Mun.)	PAB - Variável	-	79.241	79.241
PSF (Municípios)	PAB - Variável	261.529	-	261.529
Vigilância Sanitária (Mun.)	PAB - Variável	4.945	-	4.954
Carência Nutricional (Mun.)	PAB - Variável	5.806	-	5.806
Farmácia Básica (Estado)	PAB - Variável	6.143	-	6.143
Medicamentos para Saúde Mental (Estado)	PAB - Variável	8.344	-	8.344
		-	29.581	29.581
		-	807	807
Total		2.704.337	109.628	2.813.965

Fonte: Ministério da Saúde.

Nota: O FAEC, refere-se a procedimentos de alta complexidade, bem como à compensação interestadual, uma vez que São Paulo dispõe de uma das redes de serviços complexas e recebe pacientes de outros Estados do país.

Considerações finais

Arretche e Rodriguez (1999: 129-130) sinalizaram duas críticas sobre o processo de descentralização da saúde. Em primeiro lugar, o processo na saúde se realiza sob forte normatização, tanto pelas instâncias centrais do Ministério da Saúde, quanto pelo CNS, órgão estruturante do SUS. Considerando que o sistema de repasses de recursos está centralizado no governo federal, por um lado a rigidez dos princípios do SUS, em termos normativos, pode facilitar o controle e reduzir as possibilidades de fraudes e malversação dos recursos. Por outro lado, o processo em curso assemelha-se a uma "descentralização tutelada", isto é, pode haver uma dose excessiva de controle sobre os meios de operação e fracos instrumentos de avaliação da cobertura e da qualidade dos serviços. A excessiva normatização pode representar um dos fatores responsáveis pela baixa capacidade de inovação das instâncias descentralizadas de governo. Esse resultado constitui, na prática, um efeito perverso e não esperado do modelo implementado, uma vez que, com a descentralização — e, assim, com a maior proximidade de gestores e beneficiários — a expectativa era que fossem facilitadas as inovações.

Em segundo lugar, a permanência do sistema de pagamento por produção limita a autonomia das instâncias descentralizadas, pela rigidez que impõe às possibilidades de adequação local da oferta de serviços, uma vez que o principal mecanismo de acesso aos recursos federais está vinculado à prestação de serviços de natureza curativa. A margem para inovação no plano local fica limitada pelo volume de recursos próprios disponíveis, já que os oriundos das transferências federais estão vinculados a um dado tipo de atuação.

No mesmo sentido, Elias (2000: 219) afirma que "a partilha de recursos financeiros se dá, na prática, sob o estrito controle da União em detrimento da equidade e da liberdade da esfera municipal para formular sua política de saúde e exercer o comando sobre a produção local de serviços de saúde. Nesses termos, o SUS configura-se como uma descentralização parcial e incompleta e protegida pela (e para a) União".

O teto financeiro de Estados e municípios, que conta com várias subdivisões (PAB fixo, PAB variável, média e alta complexidade ambulatorial, internação hospitalar, FAEC, subtetos para campanhas e outras atividades etc.), é fonte permanente de atrito entre as esferas de governo, tendo os Estados e os municípios defendido a plena autonomia na gestão dos tetos financeiros descentralizados. Isso porque, sem uma autonomia real, "Estados e municípios, mesmo recebendo os recursos federais fundo a fundo, continuariam a ser meros executores da política traçada pelo gestor federal" (Oliveira Jr, 2000: 152). Além disso, "a tutela federal sobre o uso dos recursos transferidos tenderia a aumentar com a

criação das agências de regulação (vigilância sanitária, saúde suplementar), que dificultariam ainda mais a unificação do teto financeiro (atualmente, muito compartimentado), uma vez que cada uma deverá formular suas próprias regras para a transferência financeira e a conseqüente avaliação dos gestores estaduais e municipais" (Oliveira Jr., 2000: 151).³⁵

Contudo, a autonomia de Estados e municípios na utilização dos recursos precisaria ser mais debatida. A crítica ao modelo de descentralização tutelada pela esfera federal e operada por meio do financiamento corre o risco de uma idealização da esfera municipal. Em princípio, não há nada de implicitamente virtuoso no nível local que não possa haver no nível nacional. Exceto a hipótese de que no nível local possa-se construir um espaço público em que o exercício da cidadania ativa assumiria um papel preponderante de aprendizado. Assim, "o poder local configuraria-se como um espaço privilegiado de se fazer avançar a democratização das políticas públicas de corte social, em um processo não-linear, mas que apontaria para a viabilidade de a descentralização levar à democratização, possibilitando o exercício do controle público e da participação ativa dos cidadãos na formulação e implementação das políticas setoriais" (Elias, 2000: 228).

O certo é que a descentralização coloca maiores exigências ao poder local, em relação ao financiamento dos serviços de saúde e aos modelos de atenção à saúde. Requer, na verdade, um grau mínimo de competência técnica, gerencial e política, como pré-requisitos para uma efetiva descentralização. Elias (2000: 222) sabe que "as autoridades locais nem sempre têm clareza sobre essas questões, e com frequência o nível local pode estar sob o controle de oligarquias políticas".

Amorim e Perillo (2000), comentando a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, em setembro de 2000, que promove a vinculação de recursos para a saúde nos orçamentos das três esferas de governo, afirmaram: "o discurso oficial quer nos fazer acreditar que o aporte regular de recursos resultará na melhoria dos serviços de saúde aos cidadãos. Entretanto, chamamos a atenção para o risco de a emenda acabar se tornando inócua, pois o sistema público pode não conseguir oferecer melhores serviços à população, apesar de gastar mais. Por quê?".

a) privilegia-se a atenção à doença relativamente à promoção da saúde. Os serviços prestados são remunerados apenas quando existe a doença: o médico recebe por consulta, o laboratório pelo exame realizado, o hospital pela internação ou procedimentos praticados. Sem doença, não há pagamento pelo serviço prestado; e

b) poucos recursos são usados para prevenir e/ou promover a saúde: PAB e PSF.

Além disso, Marques e Mendes (2000), a partir de um estudo recente do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Cepam), mostraram que o nível inicial de gasto exigido pela Emenda Constitucional nº 29, para o ano 2000 (7%), já havia sido atingido pelos municípios paulistas em 1995 (13,8%), enquanto o desejável para 2004 (15%) havia sido superado em 1997 (16,2%). Afirmaram, ainda, que essa realidade não era restrita aos municípios paulistas: de acordo com o Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Saúde (Siops), em levantamento realizado pelo Ministério da Saúde junto a 1.500 municípios, o percentual destinado à saúde havia sido de 15% das receitas de impostos e transferências constitucionais em 1998. Demonstram, assim, que a vinculação de recursos dificilmente irá alterar o quadro do financiamento das ações de saúde nos municípios. No caso dos Estados, considerando que a maioria deles vem destinando 6% de suas receitas de impostos e transferências constitucionais para a saúde, a Emenda Constitucional ampliou suas participações para 12%. Contudo, os Estados tenderão a aplicar apenas o mínimo previsto pela lei.

Sinalizaram, então, que a Emenda Constitucional, por melhores que tenham sido as intenções de seus proponentes, apenas sancionou o comprometimento atual dos municípios e do governo federal. E, mediante uma elevação da participação dos Estados, abriu mão das contribuições sociais (como fonte de recursos para a saúde). Pela Emenda, ocorreria, na verdade, a completa desvinculação das contribuições sociais ao financiamento das ações de saúde, como se não houvesse disputa por esses recursos.³⁶

Finalmente, deve-se enfatizar que a despeito de um esforço redistributivo da União, mantém-se um certo grau de desigualdade na alocação de recursos públicos para a saúde. De um lado, os Estados e municípios das regiões brasileiras detêm diferentes capacidades de arrecadação tributária e, portanto, diferentes volumes de recursos passíveis de serem aplicados em serviços de saúde. De outro lado, o principal mecanismo indutor para a fixação dos tetos financeiros das transferências federais continua sendo a série histórica, que reflete a capacidade instalada e a complexidade da rede. Como a distribuição da oferta de serviços, principalmente os de maior densidade tecnológica, é muito heterogênea, as regiões que concentram os serviços detêm os maiores valores. No entanto, a maior parcela da população que depende exclusivamente do SUS está localizada nas regiões mais pobres: Norte e Nordeste. Essa lógica tende a se repetir dentro dos Estados, privilegiando também os municípios mais ricos, gerando um ciclo vicioso.

A definição de um valor *per capita* único nacional parece ser insuficiente para reduzir essas distorções, uma vez que desconhece a capacidade instalada e o fluxo de usuários do SUS. A hierarquização da

rede deve ser essencial para garantir um melhor aproveitamento dos recursos tecnológicos, cada vez mais caros e complexos e, que não podem ser igualmente distribuídos entre os municípios e, algumas vezes, nem entre os Estados, como é o caso de certos tipos de transplantes ou serviços de alto custo/complexidade.³⁷ Assim, a alocação de recursos financeiros de custeio, sem levar em conta a capacidade instalada da rede de serviços, pode levar a desperdícios, tais como o pagamento de medicamentos diretamente às farmácias, que cobram 40% acima do preço dos medicamentos adquiridos por compra direta.

Diante disso, apreende-se que reduzir as desigualdades regionais na oferta e acesso aos serviços constitui um dos maiores desafios colocados frente ao SUS. O caminho menos traumático para diminuir as desigualdades, porque atenuaria o conflito redistributivo, seria dar prioridade à diminuição das iniquidades na alocação de recursos adicionais colocados à disposição do setor. Isto é, mediante a alocação de mais recursos e não com o estrangulamento dos mecanismos de financiamento das regiões com maior oferta de serviços. Senão, como fazer a transição? Como garantir que o aumento dos tetos não seja fruto de uma disputa entre os Estados? Como caminhar de um cenário a outro sem inviabilizar serviços necessários à população, sem deteriorar os serviços nas regiões que dispõem de melhor estrutura de oferta?³⁸

A busca da equidade deveria passar, portanto, pelo incremento dos recursos para investimentos, balizados por um Plano Nacional de Prioridades de Investimentos, construído de forma ascendente, para viabilizar em cada Estado e município a infra-estrutura mínima necessária para atuar de acordo com sua realidade sanitária.³⁹ Em um segundo momento, haveria uma redistribuição dos recursos de custeio, mediante um Plano Nacional de Saúde que utilizaria a capacidade instalada local e diminuiria o fluxo intermunicipal/interestadual de pacientes. A definição de diretrizes e prioridades de âmbito nacional — mediante pactos amplos sobre os critérios de alocação e as contrapartidas — eliminaria a necessidade de excessiva compartimentalização dos recursos.⁴⁰

Notas

¹ Este artigo constitui um fragmento de uma pesquisa mais ampla sobre as “Transferências federais negociadas de recursos para o Estado de São Paulo”, coordenada por João Carlos Araújo e financiada pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo. Somos gratos a muitos pesquisadores da área da saúde, sem os quais este trabalho não teria sido

possível. Em especial, gostaríamos de explicitar nossos agradecimentos a Maria Liz de Medeiros Roarelli, da Assessoria do Senado; Patrícia Lucchese, da Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz; Áquilas Mendes, da Fundação Cepam-SP; Rosa Maria Marques, do Departamento de Economia da PUC-SP; José Rivaldo Melo de França, Deildes de Oliveira Prado e Karla Krepsky, do Ministério da Saúde; Márcia Tubone, da Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo e Marta Arrecht, da Unesp. Evidentemente, as responsabilidades por eventuais equívocos que ainda persistirem são de responsabilidade dos autores.

- ² Fundo de Saúde — conta especial em que são depositados e movimentados os recursos financeiros do SUS, sob fiscalização do Conselho de Saúde, nas três esferas de governo. A criação por meio de lei e o funcionamento do Fundo de Saúde representam um dos pré-requisitos para que Estados, municípios e Distrito Federal recebam, de forma regular e automática, recursos federais do FNS para implementação de ações e serviços, alocando-os para investimentos e/ou assistência ambulatorial e hospitalar e demais ações de saúde.
- ³ Em 26 de janeiro de 2001, foi editada a Norma Operacional de Assistência à Saúde (NOAS-SUS 01/2001), que altera as formas de habilitação, sendo que os municípios teriam 30 dias a partir daquela data para se adequarem (Portaria nº 94 do Ministério da Saúde). Os efeitos dessa Portaria não serão considerados nesse artigo, pois se privilegiou a estrutura existente até o ano de 2000.
- ⁴ Cf. Elias (2000: 217): “o período aberto com a posse de Fernando Henrique Cardoso caracterizar-se-á pela promoção de alterações substantivas no processo de reformulação do sistema de saúde. Radicalizam-se algumas diretrizes e são introduzidas novas concepções.”
- ⁵ No jargão da saúde pública, equidade, sinônimo de igualdade, assumiu o seguinte sentido: tratar desigualmente os desiguais, discriminar positivamente os que têm menos; ou simplesmente dar mais a quem tem menos (Mont’Alverne, 2000: 157).
- ⁶ Todas as figuras utilizadas neste trabalho a fim de facilitar a compreensão dos fluxos de recursos foram baseadas nas seguintes publicações do Ministério da Saúde: Ministério da Saúde (s/d) “Visão sistêmica do processo” e Manguiera *et al.* (1999).
- ⁷ Em agosto de 2000, o PSF cobria 53,9% dos municípios brasileiros, correspondendo a 20,3% da população do país. O PACS atingia 82,6% dos municípios brasileiros, representando 49,9% da população do país. Destaca-se que esses programas priorizaram, em um primeiro momento, o atendimento da população de municípios com menor urbanização.
- ⁸ Os PACS e de PSFs foram adaptados para a área metropolitana da cidade de São Paulo, passando a ser chamados de Qualidade Integral à Saúde (Qualis). Já foi implementado em Itaquera, Vila Nova Cachoeirinha, Vila Brasilândia, Freguesia do Ó, Parque São Lucas e Sapopemba. São financiados com recursos do governo do Estado e não do governo federal. O critério de distribuição de recursos no Qualis passou a ser R\$ 63,60 *per capita* por ano. Além dos serviços ambulatoriais e de laboratórios, incluem os serviços de saúde mental, bucal e parto. Incluem também programas de treinamento (educação continuada) às equipes. Na cidade de Niterói, foi implementado um programa semelhante, intitulado Programa Médico de Família, a partir da experiência cubana de medicina familiar.
- ⁹ O pagamento por procedimentos custeará as ações de média e alta complexidade executadas por Estados e municípios que assumirem a gestão plena do sistema.
- ¹⁰ Cf. Costa, Silva e Ribeiro (1999: 51). Quando os municípios são enquadrados em quaisquer das modalidades de gestão definidas pela NOB 01/1996, os limites dos repasses federais ficam evidentes face às necessidades de financiamento do sistema local, o que pode gerar incentivos à contenção de custos, uso de recursos próprios e maior responsabilidade pela gestão dos mesmos.
- ¹¹ Essa estrutura dos tetos financeiros é definida de modo semelhante para todos os tipos de habilitação, seja municipal ou estadual.

- ¹² O Fideps e o IVH-E estão condicionados aos critérios definidos em âmbito federal e à avaliação da CIB em cada Estado. Esse fator e índice integram o TFA do município e do respectivo Estado.
- ¹³ Trata-se de um montante de recursos referente a procedimentos ambulatoriais de média complexidade, medicamentos excepcionais, órteses e próteses ambulatoriais e tratamento fora do domicílio. É transferido diretamente aos Estados e municípios habilitados.
- ¹⁴ Consiste no pagamento dos valores apurados por intermédio do Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS), com base na Autorização de Procedimentos de Alto Custo (Apac), documento que identifica cada paciente e assegura a prévia autorização e o registro adequado dos serviços que lhe foram prestados.
- ¹⁵ Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais de Saúde e às Secretarias Municipais de Saúde, pela execução de ações de média e alta complexidade de competência estadual e municipal contra a apresentação de demonstrativo de atividades realizadas ao Ministério da Saúde. Essas ações e o valor de sua remuneração são definidos em negociação na CIT e formalizados em portaria do órgão competente do Ministério (SVS/MS), previamente aprovadas no CNS.
- ¹⁶ Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais de Saúde e Secretarias Municipais de Saúde, pela prestação de serviços relacionados às ações de competência exclusiva da Secretaria de Vigilância Sanitária (SVS/MS), contra a apresentação de demonstrativo de atividades realizadas pela SES ao Ministério. Após negociação e aprovação na CIT e prévia aprovação no CNS, a SVS/MS publica a tabela de procedimentos do PDAVS e o valor de sua remuneração.
- ¹⁷ A NOB 1/1996 não é explícita sobre a fórmula de cálculo do TFA.
- ¹⁸ Segundo a NOB 01/1996, um determinado Estado se habilita à **Gestão Avançada do Sistema Estadual** se: “apresentar a programação pactuada e integrada ambulatorial, hospitalar e de alto custo, contendo a referência intermunicipal e os critérios para a sua elaboração; dispor de 60% dos municípios do Estado habilitados nas condições de gestão estabelecidas nesta NOB, independente do seu contingente populacional; ou 40% dos municípios habilitados, desde que, nestes, residam 60% da população; ou ainda se dispor de 30% do valor do TFA, do Estado comprometido com transferências regulares e automáticas aos municípios”.
- ¹⁹ De acordo com a NOB 01/1996, um determinado Estado se habilita à **Gestão Plena do Sistema Estadual** se: “comprovar a operacionalização de mecanismos de controle da prestação de serviços ambulatoriais e hospitalares, tais como centrais de controle de leitos e internações, de procedimentos ambulatoriais e hospitalares de alto/culto e/ou complexidade e de marcação de consultas; dispor de 80% dos municípios do Estado habilitados nas condições de gestão estabelecidas nesta NOB, independente do seu contingente populacional; ou 50% dos municípios habilitados, desde que, nestes, residam 80% da população; ou ainda se dispor de 50% do valor do TFA, do Estado comprometido com transferências regulares e automáticas aos municípios”.
- ²⁰ O Reforsus, pela sua importância dentro do Programa “Qualidade e Eficiência do SUS”, merece alguns comentários. Trata-se de um projeto do Ministério da Saúde instituído no final de 1996, mediante um empréstimo celebrado entre o governo brasileiro, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (Bird), no valor de US\$ 650 milhões, que deve ser acrescido da contrapartida brasileira de US\$ 100 milhões. Tem como principal objetivo reforçar a rede de saúde com investimentos em projetos que visem à recuperação física, tecnológica, gerencial e operacional das unidades de saúde (públicas e filantrópicas) e, assim, ampliar o acesso da população aos serviços. O projeto possui dois componentes. No primeiro, estão, basicamente, os investimentos para recuperar a rede física de saúde (equipar hospitais, laboratórios, hemocentros etc.) e melhorar a atividade gerencial das unidades que receberem os recursos do

- projeto. No segundo componente, estão as ações, projetos e pesquisas para apoiar a melhoria do desempenho do sistema de saúde.
- ²¹ Entre os 11 programas enumerados, seis (Melhoria Habitacional para o Controle da Doença de Chagas, Sistemas de Resíduos Sólidos, Serviços de Drenagem para o Controle da Malária, Melhorias Sanitárias Domiciliares, Sistemas de Abastecimento de Água, Sistemas de Esgotamento Sanitário) podem ser objeto de emendas parlamentares ao Orçamento da União.
- ²² Cf. a lei nº 8.080/1990, art. 36: “o processo de planejamento e orçamento do Sistema Único de Saúde, SUS, será ascendente, do nível local até o federal, ouvidos seus órgãos deliberativos, compatibilizando-se as necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos em planos de saúde dos municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União”. O § 1º estabelece que “os planos de saúde serão a base das atividades e programações de cada nível de direção do Sistema Único de Saúde, SUS, e seu financiamento será previsto na respectiva proposta orçamentária”. De acordo com o § 2º: “é vedada a transferência de recursos para o financiamento de ações não previstas nos planos de saúde, exceto em situações emergenciais ou de calamidade pública, na área de saúde”.
- ²³ Em meados de agosto de 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional que assegura um percentual mínimo de recursos da União, dos Estados e dos municípios a gastos na área de saúde. Gradualmente, Estados e municípios deverão alocar, no primeiro ano, pelo menos 7% das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais para essa área, sendo que esse percentual crescerá gradualmente até atingir 12% para os Estados e 15% para os municípios, em 2004. A União deverá destinar 5% a mais do que dispensou no ano 1999 à saúde; para os anos seguintes, o valor apurado no ano anterior deve ser corrigido pela variação nominal do PIB. Para uma estimativa dos possíveis impactos da Emenda Constitucional nº 29 nos gastos de saúde das três esferas de governo, ver Faveret, Oliveira, Krepsky, Malheiro, Benevides, (2000).
- ²⁴ Entre 1996 e 1998, a CPMF era destinada exclusivamente ao financiamento da saúde. Quando foi reaprovada, em 1999, a alíquota de contribuição passou de 0,20% para 0,38%, ficando 0,20% para a saúde e 0,18% para a Previdência.
- ²⁵ Em março de 1999, o PAB garantia um mínimo de R\$ 10,00 e um máximo de R\$ 18,00 *per capita*/ano para os municípios investirem em atendimento básico em saúde.
- ²⁶ Portaria nº 1.884/GM, de 18 de dezembro de 1997, do Ministério da Saúde, no art. 1º, define que “são repassados mensalmente para os municípios habilitados na gestão plena da atenção básica recursos equivalentes a 1/12 de R\$ 10,00 por habitante/ano (parte fixa do PAB)”. No art. 4º, estabelece que “para os municípios não habilitados, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias a contar da data da publicação desta portaria, o repasse será efetuado por **produção de serviços e o valor total repassado terá como limite máximo a média de seu faturamento em assistência básica no ano de 1996**”.
- ²⁷ Inclui o PACS e o PSF. No primeiro, são repassados recursos no valor de R\$ 2.200,00/ano para cada agente comunitário de saúde até um limite de 30% do valor fixo do PAB. No segundo, são repassados recursos no valor de R\$ 28.000,00/ano para cada equipe de saúde instalada. Nos dois casos, trata-se de recursos destinados ao pagamento de salários e encargos dos profissionais específicos ao desenvolvimento do programa.
- ²⁸ A portaria nº 2.409/1998, do Ministério da Saúde, definiu critérios para repasse de recursos financeiros destinados ao combate das carências nutricionais nos municípios. Os recursos transferidos a cada município pelo Programa de Combate às Carências Nutricionais básicas correspondem a um máximo de 50% dos custos para as atividades de recuperação nutricional, que incluem, prioritariamente, o aleitamento materno e o combate às deficiências de ferro (gestantes e crianças) e de vitaminas A (menores de 5 anos).

- ²⁹ A portaria nº 2.283/1998, do Ministério da Saúde, instituiu critérios para repasse de recursos financeiros destinados às Ações Básicas de Vigilância Sanitária.
- ³⁰ Deve-se enfatizar que apenas 10% dos municípios brasileiros assumiram a gestão plena do sistema. Evidentemente, isso tem implicações sobre o montante repassado fundo a fundo e/ou mediante pagamentos federais por produção de serviços. Diante disso, vai consolidando-se a necessidade de que os Estados federados desempenhem um papel mais atuante no planejamento e na coordenação do sistema. O que exige investimentos e, portanto, capacidade de alocação de recursos. Porém, como os recursos provinham predominantemente das transferências federais, diretamente ao produtor de serviços ou aos municípios, o planejamento estadual ficava dificultado. (Essa situação tenderá a se modificar com a implementação da Emenda Constitucional, nº 29, como será visto mais à frente.)
- ³¹ Cf. Mendes *et al.* (1999: 99), o Tesouro do Estado de São Paulo respondeu por 59,3% do gasto público total com saúde e os recursos vinculados federais representaram apenas 6%.
- ³² Deve-se esclarecer que a nova administração da prefeitura de São Paulo, encabeçada por Marta Suplicy, efetuou os procedimentos para a habilitação do seu sistema de saúde na Gestão Plena da Atenção Básica.
- ³³ Porém, deve-se salientar que a partir de 1995, houve uma reorganização da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo a fim de atender ao papel de gestor estadual que lhe conferia a política do SUS. Nesse momento, foi alterado o processo de regionalização da Secretaria Estadual de Saúde, de forma que os 62 Escritórios Regionais de Saúde (Ersas), criados em 1986, foram substituídos por 24 Direções Regionais de Saúde (DRS), de acordo com os decretos nº 40.082 e nº 40.083, de 15 de maio de 1995. Com isso, esperava criar melhores condições para o planejamento regional da saúde no Estado de São Paulo (Cf. Mendes *et al.*, 1999: 21).
- ³⁴ Em procedimentos de elevada complexidade, parte dos recursos não é transferida, mas tem seus pagamentos realizados diretamente por meio do FAEC. Essa rubrica inclui também recursos destinados a compensar a utilização da rede de serviços de saúde do Estado de São Paulo por pacientes de outros Estados.
- ³⁵ No mesmo sentido, ver Instituto de Saúde (2001: 28-29): “Na prática, segundo declaração conjunta do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde, CONASS e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, CONASEMS, o Ministério acabou segmentando o Teto Financeiro da Assistência, concebido na NOB 01/96 como único para o custeio da assistência à saúde em vários sub-tetos, definidos e gerenciados pelo governo federal. Esses sub-tetos são definidos como estímulos para que Estados e municípios implementem programas e serviços específicos, e não podem ser redirecionados para outras atividades, mesmo que eventualmente ocorra saldo em um determinado item de despesa e falte em outro.”
- ³⁶ Além disso, a Emenda desencadeou uma discussão sobre se o seu pouco preciso conceito de gastos com saúde inclui ou não saneamento, limpeza urbana, tratamento de resíduos sólidos etc.
- ³⁷ Para uma avaliação dos consórcios intermunicipais de saúde, ver Ribeiro e Costa (2000). Ver também Dain (2000), que chama a atenção para o crescimento exagerado do número de municípios na década de 90, o que pode implicar uma excessiva pulverização dos recursos, se não ocorrer uma hierarquização/regionalização do atendimento e, portanto, da rede de serviços.
- ³⁸ Uma equipe de pesquisadores da Fiocruz — Patrícia Tavares Ribeiro Lucchese (coordenadora), Luciana Tricai Cavallini, Mônica Rodrigues Campos e Márcia Garcia — está procurando desenvolver uma metodologia que possibilite caracterizar as diferenças

regionais na gestão pública do cuidado à saúde a fim de subsidiar as negociações na CIT e viabilizar uma redução das desigualdades na alocação dos recursos do SUS (Projeto “Processo Alocativo e Redução de Desigualdades Regionais: Equidade na Gestão do Sistema Único de Saúde” — DCS/ENSP — SE/Ministério da Saúde — Abrasco).

- ³⁹ O Ministério da Saúde patrocinou a elaboração de uma pesquisa em diversos campos de interesses da saúde, com destaque para as indústrias de equipamentos hospitalares e de medicamentos. Ver Braga e Silva (2001).
- ⁴⁰ O governo do Estado do Rio Grande do Sul instituiu a Municipalização Solidária da Saúde, como forma de cooperação técnica e financeira com todos os municípios em alguma forma de gestão do SUS, para ampliação e qualificação da atenção à saúde prestada à população (Ferla e Martins Jr., 2000: 187). Mediante a Portaria SES/RS nº 19, de 5 de junho de 2000, definiu os seguintes critérios para cálculo dos valores a serem repassados trimestralmente aos municípios gaúchos: Coeficiente de População Total do Município, Coeficiente de População com Idade Menor de 14 anos, Coeficiente de População com Idade Maior de 60 anos, Coeficiente do Inverso da Capacidade Instalada Municipal, Coeficiente Ponderado de Mortalidade Infantil do Município, Prioridade Regional (ordem de prioridade dada à saúde pela população de cada município nas assembleias do Orçamento Participativo Estadual), Coeficiente do Inverso da Arrecadação *per capita* Municipal e o Coeficiente do Volume de Recursos Utilizados na Área da Saúde. Com esses critérios, estão sendo beneficiados principalmente os menores e mais carentes municípios gaúchos. Deve-se salientar ainda que os recursos são transferidos do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, sem qualquer prescrição. Cada município tem autonomia para decidir em que irá gastar os recursos, dentro da função saúde, desde que sua aplicação seja aprovada pelos respectivos Conselhos Municipais de Saúde. Ver, Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. (2000), *SUS é legal: legislação federal e estadual do SUS*. Porto Alegre.

Referências bibliográficas

- AMORIM, Maria Cristina S.; PERILLO, Eduardo B. F. (2000), "Os velhos e tortuosos caminhos da saúde". *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 3 de agosto, p. A-3.
- ARRETCHÉ, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. (1999), "Descentralizar e universalizar a atenção à saúde", in ARRETCHÉ, Marta ; RODRIGUEZ, Vicente. (org.), *Descentralização das políticas sociais no Brasil*. São Paulo: Edições Fundap: Fapesp/Brasília, DF: Ipea, p. 126-158.
- ARRETCHÉ, Marta; MARQUES, Eduardo. (2000), "Municipalização da saúde no Brasil: diferenças regionais, poder de voto e estratégias de governo". *Revista da Organização Pan-americana de Saúde* (no prelo).
- BAER, Werner; CAMPINO, Antonio Carlos; CAVALCANTI, Tiago. (2000), "Condições e política de saúde no Brasil: uma avaliação das últimas décadas". *Revista Economia Aplicada*, vol. 4, nº 4. São Paulo: Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP e da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE), p. 763-785.

- BRAGA, José Carlos de Souza; SILVA, Pedro Luiz Barros. (2001), "A mercantilização admissível e as políticas públicas inadiáveis: estrutura e dinâmica do setor saúde no Brasil", in NEGRI, Barjas; GIOVANNI, Geraldo. (org.), *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas: Instituto de Economia/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/ Brasília, DF: Ministério da Saúde, p. 19-42.
- CALEMAN, Gilson; DUARTE, José Ênio Servilha. (2000), "Gestão de recursos: atendendo as necessidades sociais e avaliando resultados". *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF, 15 a 19 de dezembro, p. 197-213.
- CAPRISTRANO FILHO, David. (1999), "O programa de saúde da família em São Paulo". *Estudos Avançados*, nº 35. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 89-100.
- COHN, Amélia; ELIAS, Paulo E. (coord.), *O público e o privado na saúde: o PAS em São Paulo*. São Paulo: Editora Cortez/Cedec.
- COSTA, Nilson do Rosário; SILVA, Pedro Luís Barros; RIBEIRO, José Mendes. (2000), "A descentralização do sistema de saúde no Brasil". *Revista do Serviço Público*, ano 50, nº 3. Brasília, DF: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, p. 33-56.
- DAIN, Sulamis. (2000), *Do direito social à mercadoria*. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social/UERJ (Tese de Professor Titular).
- ELIAS, Paulo Eduardo. (2000), "Relações de responsabilidade entre os gestores do SUS: perspectivas para a garantia do acesso, qualidade e humanização da atenção". *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF, 15 a 19 de dezembro, p. 215-231.
- ELIAS, Paulo Eduardo. (1996), "Estrutura e organização da atenção à saúde no Brasil", in COHN, Amélia; ELIAS, Paulo E., *Saúde no Brasil: políticas e organização de serviços*. 3ª Edição Revista e Ampliada. São Paulo: Editora Cortez/Cedec, 1999, p. 59- 119.
- FAVERET, Ana Cecília de Sá Campello; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; KREPSKY, Karla; MALHEIRO, Paulo César da Fonseca; BENEVIDES, Rodrigo Pucci de Sá e. (2000), *Estimativas de impacto da vinculação constitucional de recursos para a saúde* (Emenda Constitucional, nº 29/00). Brasília, DF: SIOPS/DPI/SIS/Ministério da Saúde (mimeo).
- FERLA, Alcindo Antonio; MARTINS JR. Fernando. (2000), "Remuneração dos prestadores diretos de ações e serviços de saúde: do financiamento de interesses privados à garantia de qualidade, acesso e humanização". *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF, 15 a 19 de dezembro, p. 169-196.
- FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE. (2000), *Convênios — Projetos Passíveis de Aplicação de Recursos*. Brasília, DF: Ministério da Saúde (<http://www.funasa.gov.br/conv/criter/criter02.htm>).
- GOULART, Flavio A. de Andrade. (s/d), *Política de saúde contemporânea no Brasil: o SUS*. Texto preparado para a Disciplina Saúde no Brasil: situação atual e perspectivas. Brasília, DF (<http://www.universidadevirtual.br>).
- JATENE, Adib. (1999), "Novo modelo de saúde". *Estudos Avançados*, nº 35. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 51-64.
- HEIMANN, Luiza S; et al. (2000), *Descentralização do Sistema Único de Saúde: trilhando a autonomia municipal*. São Paulo: Editora Hucitec/Sociedade Brasileira de Vigilância de Medicamentos.
- INSTITUTO DE SAÚDE. (2001), *Financiamento de saúde e equidade*. São Paulo: Instituto de Saúde/Secretaria Estadual de Saúde do Estado de São Paulo (Projeto "O financiamento do sistema de saúde no Brasil e a busca da equidade").
- LUCHESE, Patrícia T.R. (1996), "Descentralização do financiamento e gestão da assistência à saúde no Brasil: a implementação do Sistema Único de Saúde — retrospectiva 1990/1995". *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 14. Brasília, DF: IPEA, p. 75-156.
- OLIVEIRA JR., Mozart de. (2000), "Critérios para repasse dos recursos federais: papel redistributivo do governo federal (MS) e estadual no financiamento da saúde". *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF, 15 a 19 de dezembro, p. 139-167.

- MANGUEIRA, José Antônio Bonfim; CARNEIRO, Jozimar Barros; AGUILA, Maria Sandra Barbosa Del; BERNARDINO, Vera Lúcia Dalla; PRADO, Deildes de Oliveira; ALMEIDA, Haley. (1999), *Orientações sobre aplicação de recursos financeiros do SUS, repassados fundo a fundo*. Brasília, DF: Ministério da Saúde/Secretaria Executiva/Departamento de Controle, Avaliação e Auditoria/Coordenação Geral de Análise da Gestão/Coordenação de Controle das Ações de Saúde (<http://sna.saude.gov.br>).
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. (1999), "O financiamento do sistema público de saúde brasileiro". *Serie Financiamiento del desarrollo*, nº 82. Santiago: CEPAL (Projeto CEPAL/GTZ — *Reformas de los sistemas de salud en América Latina*).
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. (2000a), "Novas incertezas sobre o financiamento da saúde". *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 de setembro, p. A-3.
- MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. (2000b), "O financiamento da atenção à saúde no Brasil". *Caderno da 11ª Conferência Nacional de Saúde*. Brasília, DF, 15 a 19 de dezembro, p. 118-138.
- MATTOS, Marluza. (2000), "Senado aprova emenda que dá à Saúde mais R\$ 7 bilhões por ano". *Valor Econômico*. São Paulo, 11 de agosto, p. A-8.
- MENDES, Áquilas; MARQUES, Rosa Maria. (1999), *Financiamento: a doença crônica da saúde pública brasileira*. Anais do V Encontro Nacional de Economia da Saúde, promovido pela Associação Brasileira de Economia da Saúde (ABRES) e pelo Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 29 e 30 de novembro.
- MENDES, Áquilas; MARQUES, Rosa Maria; LEITE, Marcel Guedes; TUBONE, Márcia. (1999), *Financiamento da saúde: análise dos gastos estaduais e municipais* (Estado de São Paulo). Brasília, DF: IPEA (Relatório de Pesquisa, Projeto BRA 97/03).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2000a), "Legislação básica do SUS". *11ª Conferência Nacional de Saúde, 15 a 19 de dezembro*, Brasília, DF.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2000b), *Normas de financiamento de programas e projetos mediante a celebração de convênios*. Orientações Técnicas. Brasília, DF: Fundo Nacional de Saúde. Edição Revisada (<http://www.saude.gov.br>).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (1998), *Instrução Normativa nº 01/98*. Brasília, DF, 2 de janeiro (<http://www.saude.gov.br>).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (s/d), *Visão sistêmica do processo*. Brasília, DF: Fundo Nacional de Saúde/Secretaria-Executiva/Ministério da Saúde.
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (1997), *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde — SUS (NOB-SUS-1996)*. Brasília, DF (Publicada no D.O.U. de 6.11.1996 - <http://www.saude.gov.br>).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (1997), *Portaria nº 1882/GM, de 18 de dezembro de 1997*. Brasília, D.F. (<http://www.saude.gov.br>).
- MINISTÉRIO DA SAÚDE. (1996), *Reforço à Reorganização do Sistema Único de Saúde — Reforsus*. Brasília, DF: Secretaria-Executiva/Assessoria de Comunicação Social.
- PIOLA, Sérgio Francisco; RIBEIRO, José Aparecido Carlos; REIS, Carlos Octávio Ocké. (1999), *Financiamento da saúde: o que mudou com a CPMF*. Brasília, DF: Ipea (mimeo).
- PIOLA, Sérgio Francisco; BIASOTO JR., Geraldo. (2001), "Financiamento do SUS nos anos 90", in NEGRI, Barjas; GIOVANNI, Geraldo. (org.), *Brasil: radiografia da saúde*. Campinas: Instituto de Economia/Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/ Brasília, DF: Ministério da Saúde, p. 219-232.
- PRADO, Sérgio; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. (1999), *Análise do sistema de partilha de recursos da federação brasileira*. São Paulo: Fundap/Brasília, DF: Ipea.
- RIBEIRO, José Mendes; COSTA, Nilson do Rosário. (2000), "Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS)". *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, nº 22. Brasília, DF: Ipea, p. 173-220.

- ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. (s/d), *Análise das transferências negociadas: por órgão e esfera de governo, ano de 1992*.
- SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. (2000), *SUS é legal: legislação federal e estadual do SUS*. Porto Alegre.
- SERRA, José. (2000), "Saúde: a vinculação necessária". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 de julho, p. A-3.
- SERRA, José. (1999), "A questão da saúde no Brasil". *Estudos Avançados*, nº 35. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 39-50.
- SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. (1999), "Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões". *Revista do BNDES*, vol. 6, nº 12. Rio de Janeiro: BNDES, p. 3-30.
- TEIXEIRA, Suely C. S.; MONTEIRO, Valéria de O.; MIRANDA, Verônica A. (1999), "Programa médico de família no município de Niterói". *Estudos Avançados*, nº 35. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 147-155.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. (2000), *Convênios — Principais Informações para Estados e Municípios*. Brasília, DF: Secretaria-Geral de Controle Externo, janeiro.
- YUNES, João. (1999), "O SUS na lógica da descentralização". *Estudos Avançados*, nº 35. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, p. 65-70.

Transferências da União em saúde para o Estado de São Paulo

Marcos Antonio Macedo Cintra e João Carlos Araújo

A partir da análise da legislação básica do Sistema Único de Saúde (SUS) procura-se apreender os mecanismos de repasse de recursos federais para as instâncias subnacionais de governo, a institucionalidade da programação e da negociação, bem como os principais programas. Busca-se, ainda, identificar as principais fontes orçamentárias de recursos federais e os critérios de distribuição desses recursos nos diferentes programas. Finalmente, desenvolve-se uma tentativa de quantificar a participação do Estado de São Paulo no volume de transferências federais na área da saúde.

Transferencias de la Unión en salud para el Estado de São Paulo

Marcos Antonio Macedo Cintra y João Carlos Araújo

A partir del análisis de la legislación básica del *Sistema Único de Saúde (SUS)* (Sistema Único de Salud) procurase aprehender los mecanismos de repaso de recursos federales para las instancias subnacionales del gobierno, la institucionalidad de la programación y de la negociación, así como los principales programas. Buscase todavía identificar las principales fuentes presupuestarias de recursos federales y los criterios de distribución de esos recursos en los diferentes programas. Finalmente, desarrollase una tentativa de medir la participación del Estado de São Paulo en el volumen de transferencias federales en el área de la salud.

Transferring health federal funds to the state of São Paulo

Marcos Antonio Macedo Cintra and João Carlos Araújo

Based on an analysis of SUS (acronym of *Sistema Único de Saúde/Single Health System*) general regulations the author makes an attempt to clarify mechanisms for distribution of federal funds to states and municipalities, its scheduling and negotiations as well as its major programs. It is also an attempt to identify budget sources of federal funds, criteria for distribution of funds to different programs and finally quantify the share of the State of São Paulo in the total volume of federal transfers to health system.

Marcos Antonio
Macedo Cintra
e João Carlos
Araújo são
pesquisadores da
Diretoria de
Economia do
Setor Público da
Fundação do
Desenvolvimento
Administrativo
do Estado de
São Paulo
(Fundap).

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

Normas para os colaboradores

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

Convite a resenhadores

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

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

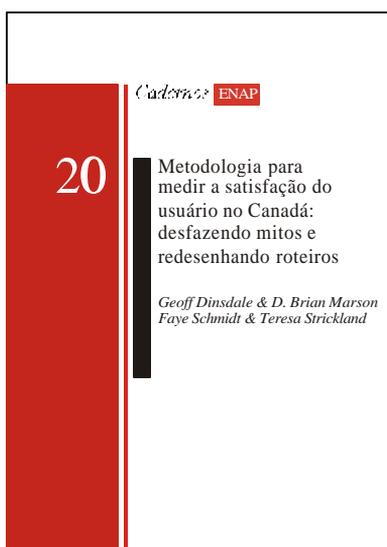
As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas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

Nota aos editores

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

Conheça a série *Cadernos ENAP*

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



Cadernos ENAP nº 20 **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**

*Geoff Dinsdale & D. Brian Marson
Faye Schmidt & Teresa Strickland*

Relatórios de pesquisa elaborados no âmbito da *Citizen Centred Service Network (CCSN)*, formada por altos administradores públicos canadenses, acadêmicos e especialistas na área de prestação de serviços públicos.

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

Conheça a série

Texto para discussão

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

Texto para discussão nº 44

outubro/2001

Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento

Fabiano Garcia Core

O *Texto para Discussão nº 44* apresenta os fundamentos, as dificuldades e os desafios na reestruturação da classificação das despesas, vigente desde 1990, e da classificação Funcional-programática, a partir de 2000; inserida na reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.

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



- 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

- 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 Ostoja 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*
Valdeir 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 52 - 2001

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

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: 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: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br