

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

Instrumentos de voice giving na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços  
*Salvatore Esposito de Falcão*

A mensuração da satisfação dos clientes do setor público  
*G. Ronald Gilbert*  
*J. A. F. Nicholls &*  
*Sydney Roslow*

Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual  
*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*

Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde  
*Sérgio Francisco Piola*  
*José Aparecido Carlos Ribeiro &*  
*Carlos Octávio Ocké Reis*

Seleção efetiva de pessoal baseada em competência  
*Nelson Rodrigues Trujillo*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

*Conselho editorial*

Regina Silvia Pacheco — presidente  
Vera Lúcia Petrucci  
Maurício Muniz Barretto de Carvalho  
Osório Tarcísio Calixto

*Colaboradores (pareceristas ativos):*

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Eli Diniz; Fernando Abrucio; 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; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Calmon; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Tânia Fischer; Teresa Cristina Silva Cotta; Zairo Cheibub.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Isabella Madeira Marconini

*Supervisor de produção gráfica*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Cleidiana Cardoso N. Ferreira  
Galber José Oliveira Maciel  
Juliana Maria Ferreira  
Karla Guimarães

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 245 6189

© ENAP, 2000

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 51, n.3 (Jul-Set/2000). 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.

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

Instrumentos de <i>voice giving</i> na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços <i>Salvatore Esposito de Falco</i>	05
A mensuração da satisfação dos clientes do setor público <i>G. Ronald Gilbert,</i> <i>J. A. F. Nicholls &amp;</i> <i>Sidney Roslow</i>	26
Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico conceitual <i>Marcelo James Vasconcelos Coutinho</i>	41
Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde <i>Sérgio Francisco Piola,</i> <i>José Aparecido C. Ribeiro &amp;</i> <i>Carlos Otavio Ocké Reis</i>	75
Seleção efetiva de pessoal baseada em competências <i>Nelson Rodríguez Trujillo</i>	101

# Instrumentos de *voice giving* na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços\*

Salvatore Esposito de Falco\*\*

## Introdução

O sistema da administração pública italiano foi sempre caracterizado por prevalecer uma lógica de processo, fundada na tecnologia ou no produto, antes que em uma lógica de serviço particularmente atenta às exigências sócio-econômicas dos cidadãos. De fato, às mudanças sócio-econômicas e tecnológicas que interessam ao ambiente de mercado no qual a administração pública se encontra e opera, não se seguiu um correspondente processo de adequação das instituições públicas, determinando assim, um progressivo distanciamento entre as atividades colocadas em prática pela administração pública e as novas exigências da sociedade (Mele, 1994).

Tal fenômeno tem sido acentuado pela persistência de uma tradicional distância entre os usuários dos serviços públicos e os entes fornecedores desses serviços. Em outras palavras, os cidadãos são considerados usuários<sup>1</sup> dos serviços, porque não se reconhecem no papel de proprietários dos mesmos. A mesma estranheza mostrada com relação à gestão da *res publica* acentuou a incompreensão por parte da sociedade da missão pública, sobretudo porque tem-se mostrado pouco disponível a reconhecer nos cidadãos a titularidade do serviço público.

Deste modo, com o objetivo de observar a relação entre os cidadãos (proprietários dos serviços públicos) e os administradores de organizações e empresas de serviços públicos (prestadores do serviço e, portanto, agentes do mandato constitucional de realizar o objetivo de atender aos interesses sócio-econômicos da sociedade), e de analisar o modo no qual os respectivos interesses divergem ou convergem entre si, serão utilizadas,

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

Salvatore Esposito de Falco é doutor em pesquisa de Doutrinas Econômico-Empresariais e Direção de Empresas, no Instituto Universitário Naval de Nápoles e pós-doutorando na Faculdade de Economia da Universidade de Estudos de Salerno.

Contato:  
[azienda.pubblica@unibocconi.it](mailto:azienda.pubblica@unibocconi.it)

Traduzido por  
Helena Sgarbi

no presente trabalho, as perspectivas de investigação da teoria do agente principal e dos *stakeholders*. Farei uso dessas teorias por serem mais adequadas para destacar as discrepâncias de interesses delineadas entre as partes, fornecendo indicações instrumentais úteis para realinhar o relacionamento entre cidadãos e administradores das organizações e empresas de serviços públicos. Em particular, enquanto a teoria do agente principal parece útil, no sentido descritivo, para individualizar os atores e as recíprocas relações que caracterizam a organização interna da administração pública, a teoria dos *stakeholders* — definindo um modelo para o exame das conexões entre os atores (*stakeholders*) e a obtenção dos vários objetivos de *performance* — favoreceu, de modo prescritivo<sup>2</sup>, a utilização de modelos de gestão que, enquanto atentos aos interesses legítimos de todos os *stakeholders*, favorecem a implementação de um sistema empresarial orientado ao valor.

Nesse sentido, a diretriz da Presidência do Conselho dos Ministros de 22 de fevereiro de 1994, que introduziu a carta dos serviços públicos, parece uma tentativa revolucionária voltada a restabelecer a relação original (direta) entre os cidadãos e o administrador das empresas de serviço público, além de estimular, nos primeiros, a consciência de exercer um papel ativo dentro do sistema público, e nos últimos, uma consciência simultânea dos interesses legítimos de todos os *stakeholders*, seja na definição das estruturas organizacionais e das políticas gerais, seja, caso a caso, no processo decisório.

Partindo de tais considerações, no presente trabalho, a carta dos serviços foi revista como instrumento de *voice giving*,<sup>3</sup> dado que, por um lado, fornece aos cidadãos meios necessários para monitorar e controlar as atividades públicas e, por outro, representa um útil mecanismo de regulamentação e coordenação das atividades econômicas para as empresas de serviço público, que poderão fornecer serviços mais coerentes com as expectativas dos cidadãos.

### **Recomposição da *res publica* e nascimento de novos atores sócio-institucionais: principais, agentes e *stakeholders***

A crescente insatisfação até agora demonstrada pelos cidadãos relacionada à gestão dos serviços públicos deve-se, pelo menos em parte, à consolidada presença de uma assimetria de informações entre os atores do sistema sócio-econômico (instituições, cidadãos, empresas) que, inevitavelmente, obstaculiza a coordenação entre as instâncias dos cidadãos e as atividades das empresas de serviço público. Nesse sentido, o cidadão possui pouquíssimas informações, insuficientes tanto em termos

qualitativos quanto quantitativos, para observar as atividades exercidas pela administração pública.

A observação do comportamento dos administradores públicos tornou-se difícil devido à falta de instrumentos precisos de avaliação das *performances* empresariais, além de instrumentos de comunicação e de *voice giving*, determinando, assim, um distanciamento entre as exigências dos cidadãos e a oferta dos serviços públicos.

Para efetuar uma atenta avaliação das inter-relações existentes entre cidadãos e administração pública, utilizou-se a teoria do agente principal e a teoria dos *stakeholders*, com a finalidade de, por um lado, individualizar os atores e os relativos papéis relacionais e, por outro, identificar um sistema de gestão e organização, de modo a reduzir a distância entre administradores públicos e cidadãos e garantir uma melhoria dos objetivos públicos.

Com referência ao primeiro ponto e deixando de lado momentaneamente a idéia dos *stakeholders*, na interpretação da *res publica*, a relação do agente principal é definida como uma “forma de interação social” (Ross, 1973) na qual se determina uma gama de contrato bilateral, pelo qual o principal delega ao agente o desenvolvimento de uma tarefa por conta própria, disponibilizando ao mesmo uma recompensa externa ou interna e conferindo-lhe a necessária autonomia de ação.

Sob tal ótica, o público principal é representado por qualquer centro decisório com poder para criar órgãos deliberativos formalmente estabelecidos pela Constituição. Desse modo, o centro em questão define o direcionamento estratégico da gestão empresarial pública e estabelece as prioridades de realização dos objetivos pré-fixados. O agente, por outro lado, é um sujeito controlado, no sentido em que é escolhido pelo principal e oferece suas atividades de modo a atingir fins preestabelecidos por este (Cafferata e Caselli, 1995).

Deve-se, todavia, observar que, com base em tal interpretação das relações de poder entre o principal e o agente público, evidencia-se a troca de posições de papéis. Viu-se, de fato, que os cidadãos, como Estado-Comunidade, podem ser considerados principal em relação àqueles que agem com base nos seus interesses (a satisfação das necessidades sociais), e que, em tal caso, são os órgãos do Estado a representar a sociedade, que demanda o exercício de Poder Legislativo e, indiretamente, Executivo e Judiciário. Segundo tal interpretação, o Estado-Comunidade é o principal do Estado-Aparato ou institucional.<sup>4</sup>

Pressupõe-se, portanto, que a relação do agente seja estendida ao relacionamento entre os cidadãos (no papel de principal) e a direção das empresas de serviço público (como agente). Tal consideração é válida na medida em que os administradores das empresas de serviço público possuem as justas competências profissionais para o desenvolvimento das próprias funções. A estes, o cidadão confere uma substancial discricionariedade,

contando com a possibilidade de exprimir um juízo (consenso — dissenso) sobre seus feitos com o voto (Baccarani, 1992).

Na realidade, a persistente assimetria de informações, e a falta de instrumentos capazes de medir as *performances* empresariais e de ativar um processo de comunicação entre os atores do sistema, impedem que o cidadão julgue o trabalho dos administradores públicos, e que venha a modificar a cadeia/ciclo do agente que, de fato, governa as escolhas dos administradores públicos, acabando por enfraquecê-las ou comprometendo-as definitivamente (Baccarani, 1988).

Em outras palavras, depois de os cidadãos terem delegado indiretamente aos administradores públicos (por meio do voto) a gestão das atividades públicas, não se consegue mais controlar o funcionamento das mesmas por falta de instrumentos informativos adequados e por obter informações incompletas, além da impossibilidade de escolher o fornecedor mais eficiente (explicitamente neste sentido, o cidadão não pode ser considerado cliente da administração pública, porque não pode escolhê-la, nem mudá-la).<sup>5</sup>

A afirmação e a consolidação de tais situações determinaram na sociedade uma “perda de consciência” do próprio papel institucional, acabando, com o tempo, por autorizar o administrador das empresas de serviços públicos a valer-se de uma gama de “legitimação por dogma”, como se possuíssem um direito absoluto de existir como instituições superiores, com respeito às quais não cabe procurar motivos de racionalidade técnica e econômica (Baccarani, 1992).

Como reflexo, os cidadãos são levados a repudiar o princípio da perfeição do agir público e a confrontar a legitimação social das empresas públicas com aquelas do setor privado.

Nesse sentido, observou-se que a maior eficiência da administração das empresas privadas deve ser conectada sobretudo ao fato de que os administradores privados devem prestar contas aos proprietários acionistas dos seus atos, objetivando o retorno das remunerações dos capitais investidos.

Nas empresas de serviço público, por outro lado, o controle exercido pelos cidadãos sobre os administradores públicos é extremamente diluído e pouco eficaz: como se poderá observar mais difusamente, a assimetria de informação afasta os cidadãos do seu papel de principal, relegando-os àquele de simples usuários dos serviços públicos.

Essa notável diferença, em termos de prioridade/responsabilidade da gestão, “determinou no setor privado, escolhas mais focadas e melhor projetadas para a eficiência/eficácia da gestão, enquanto no setor público deu origem a um relaxamento geral por parte dos responsáveis, que não precisam prestar contas de seu exercício, já que outro (finança estatal) providencia o seu saneamento” (Pellicano, 1995).<sup>6</sup>

É possível afirmar, desse modo, que a relação entre principais e agentes públicos parece fortemente desequilibrada, principalmente pelos seguintes motivos:

- forte conflito de interesses entre os cidadãos (no papel de principal) e os administradores das empresas de serviços públicos (no papel de agentes); os primeiros forçam o melhoramento da qualidade dos serviços públicos, enquanto os últimos tentam reduzir os esforços destinados a alcançar tal objetivo;

- forte aversão ao risco por parte dos agentes (os administradores públicos), que obstaculizam a mudança e o esforço nessa direção, mudança fortemente desejada, por outro lado, pelo principal (os cidadãos), por não estar satisfeito com os serviços;

- os cidadãos, não suficientemente conscientes do próprio papel de proprietários da *res publica*, não percebem o risco dentro da mudança e não são conscientes de seu papel, no sentido de induzir o agente a comportamentos mais inovadores;

- os administradores públicos, não reconhecendo nos cidadãos a figura do principal, não parecem dispostos a incrementar os próprios esforços em direção às solicitações deles;

- ausência de eficientes/eficazes instrumentos institucionais de controle direto sobre os administradores públicos por parte dos cidadãos;

- consciência do agente da própria autonomia e da ineficácia do controle por parte dos cidadãos, com conseqüente atenção à realização dos objetivos por ele mesmo programados e da satisfação não dos cidadãos, mas do referente político;

- o referente político, por fim, descarrega sobre o administrador público a responsabilidade das ineficiências, já que não há nem controle nem sanção por parte dos cidadãos.

## **O difícil papel do principal e a co-presença dos *stakeholders* públicos**

Na presença de uma relação principal/agente público fortemente desequilibrada e na ausência de instrumentos em grau de controlar a atuação dos administradores, a distância entre os cidadãos e a administração pública acentuou, gerando um sistema relacional no qual a comunicação é sempre mais comprometida pela presença de diferentes figuras intermediárias que, como veremos melhor em seguida, dependendo do ângulo visual, assumem o papel de subprincipal ou subagente, ou seja, sob uma ótica ampla, a dos *stakeholders*.

Em suma, o sistema público parece composto por um conjunto de unidades autônomas distintas (Borgonovi, 1996):

- órgãos políticos, ou de governo, constituídos principalmente pelos entes (ou institutos) territoriais públicos. Estes representam o poder originário da comunidade eletiva (entes exponenciais), exprimindo o nível de centralização e descentralização da organização estatal (distribuição vertical) em múltiplas funções (entes plurifuncionais);

- órgãos executivos, constituídos por órgãos técnico-operacionais, ou seja, agências e empresas autônomas. Tais órgãos são nomeados pelos entes públicos territoriais e exercitam, por conta destes, funções limitadas (entes monofuncionais), exprimindo o nível de diversificação da intervenção pública (distribuição funcional horizontal);

- empresas públicas, caracterizadas pelas mesmas peculiaridades dos órgãos executivos, operam no mercado, perseguindo uma vontade própria e autônoma de sobrevivência no respeito das condições de economicidade.

Privilegiando um critério de classificação que compreenda a natureza e a amplitude dos poderes reconhecidos pelos órgãos do setor público e as relações que ocorrem entre eles, pode-se com certeza acreditar que a funcionalidade e a eficiência do mesmo dependem do conjunto de relações que se estabelecem entre as unidades do sistema, que por sua vez, dependem da dinâmica contextual dos sistemas institucionais (conhecimentos, competências, profissionalismo, interpretação das leis, comportamentos políticos atuais etc.). Portanto, o conjunto das relações indicadas pode ser revisto sob a ótica da teoria do agente principal, cuja interpretação seqüencial dos vínculos públicos une os vários componentes do conjunto institucional com base nos possíveis papéis assumidos enquanto agente (Fig.1).

A citada concatenação gera uma estrutura articulada em série, na qual cada anel da sucessão assume — simultaneamente — o papel do principal e do agente. Dessa maneira é falseada a ligação institucional originária que denomina os órgãos políticos como entes exponenciais da comunidade, representantes dos poderes originários dos cidadãos por delegação política.

Nesse sentido, o poder soberano é delegado a outros órgãos que se difundem ao longo da cadeia de agentes, gerando, assim, uma dispersão da delegação dos poderes finais à composição dos interesses coletivos e acentuando, por outro lado, a distância entre o verdadeiro principal (os cidadãos) e o verdadeiro agente (o administrador das empresas de serviços públicos).

Seguindo essa perspectiva de análise, a utilização da teoria do agente principal parece útil para observar as características e os comportamentos dos atores sócio-institucionais na relação cidadãos/administração das empresas de serviço público. Em particular, ainda que tal aproximação metodológica tenha uma natureza tipicamente prescritiva, já que individualiza modalidades específicas de governo das relações<sup>7</sup>, no presente

trabalho, assume uma configuração descritiva, enquanto é voltada principalmente a fotografar a distância relacional intercorrente entre os administradores das empresas dos serviços públicos e os cidadãos.

**Figura 1: A cadeia principal/agente da relação cidadãos/administração pública**



A utilização da perspectiva da teoria do agente principal somente em forma descritiva justifica-se pela presença de uma relação que envolve, por um lado o administrador das empresas de serviço público, e, por outro, os cidadãos, onde o grau de satisfação fundamenta-se principalmente nas necessidades sociais, morais, de auto-organização e no melhoramento do estado de bem-estar social.

Devemos destacar que o recurso conceitual da teoria do agente principal oferece uma visão plenamente reificada<sup>8</sup> da empresa, pública ou privada, exaltando o aspecto legal e contratual. Em outras palavras, na perspectiva da teoria do agente principal "... a organização se desvincula da subjetividade do empreendedor e é exaltada a pura objetividade da estrutura...". Portanto, permanecem não observados o aspecto humano e o quadro motivacional que, ao contrário, poderiam dar vida à organização.

As motivações dos indivíduos, de fato, além de materiais são também morais, e investem na esfera da satisfação das necessidades de auto-realização e também naquela da necessidade social de colaboração (Gallinaro, 1996: 344-345).<sup>9</sup>

Portanto, o testemunho da ampliação do raio de ação da gestão da *res publica*, no presente trabalho, virá favorecer a utilização da teoria dos *stakeholders*<sup>10</sup>, que interpreta a empresa como “... uma entidade organizacional pela qual numerosos e diferentes participantes alcançam os seus múltiplos objetivos, nem sempre congruentes” (Donaldson e Preston, 1995).

Desse modo, diante da progressiva perda de unidade e de homogeneidade interna do sistema da administração pública, a empresa pública é reinterpretada como uma multiplicidade de centros interagentes, todos em condições de influenciar ao longo do processo decisório; portanto, além do centro — ou seja, dos cidadãos — os outros centros (os órgãos políticos de governo, os órgãos públicos executivos, as empresas de serviços públicos, os sindicatos etc.).

Tal enfoque teórico origina-se na escola neo-institucional que exalta a importância da relação entre as organizações e o ambiente, além daquela entre as instituições e os comportamentos sociais. Com referência a este último ponto, deve-se salientar a contribuição científica de Zucker que, em contraposição à escola funcionalista, coloca a importância determinante das instituições em moldar os comportamentos sociais, afirmando que “para entender verdadeiramente como a ordem social mantém e transmite-se na vida cotidiana, é necessário colocar-se no lugar dos sujeitos e examinar as circunstâncias, os atos discursivos, os contextos cotidianos nos quais as regras são percebidas e transmitidas” (Zucker, 1977). A teoria neo-institucional baseia-se no pressuposto segundo o qual não é possível conhecer uma regra independentemente das práticas que são consideradas, suas diretas aplicações; isso enquanto não há sentido considerar as regras como entidades em si, porque os comportamentos indicados como exemplos do “seguir uma regra” mostram o significado daquela regra para os sujeitos que a seguem (Bonazzi, 1995: 453-454).

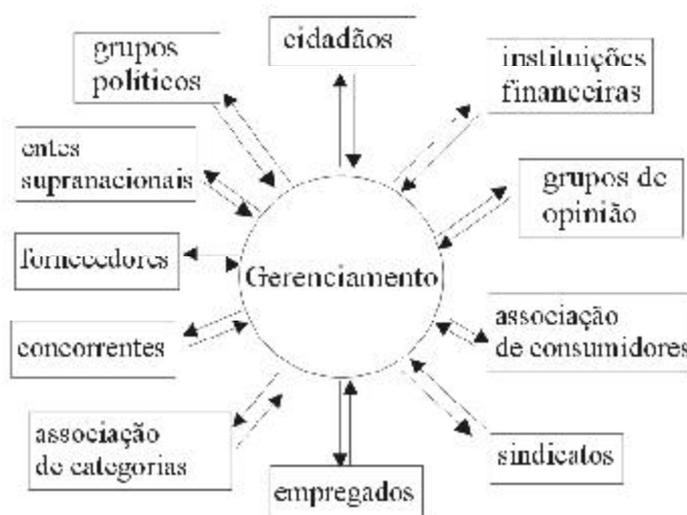
De modo especulativo, a teoria dos *stakeholders* confere explícito reconhecimento aos interlocutores sócio-econômicos e institucionais para a vida da empresa — privada ou pública — e reaviva as relações recíprocas com os grupos e os indivíduos portadores de interesses “...com o fim de elaborar uma série de decisões e colocar em prática uma série de ações concretas para a satisfação das suas expectativas...” (Freeman, 1984). Adotando um comportamento tipicamente neo-institucional, a teoria dos *stakeholders* considera a realidade como uma construção social, na qual os objetos deduzidos da experiência cotidiana não são independentes dos métodos com os quais se observam e se compreendem. Portanto, a teoria dos *stakeholders* indica como critério gerencial de condução das

relações sociais um enfoque puramente relacional, baseado na confiança e na completa abertura a todos os interlocutores empresariais (primários e secundários).

Pelo que foi exposto até aqui, tal concepção poderia parecer contrastante com a visão contratual da empresa, segundo a qual os atores da empresa preferem cooperar no interior da organização por meio do mercado, para minimizar os custos da pesquisa, da coordenação e da insegurança etc.

Ao contrário, parte da doutrina e principalmente Hill e Jones (1992) afirmam que o enfoque da teoria do agente principal pode ser integrado com aquele dos *stakeholders*, de modo a considerar os agentes da relação como agentes de todos os *stakeholders*. Nesse sentido, no presente trabalho, todos os atores da Figura 1 transformam-se em verdadeiros *stakeholders* (Fig. 2) de um único agente, que é o administrador público.

**Figura 2: Mapa dos *stakeholders* na administração pública**



Por tudo isso, a análise tende a se focalizar no processo, na direção e na velocidade de adaptação das relações entre *stakeholders* e agentes, mais que no conjunto de equilíbrio entre salários e recompensas (Donaldson e Preston, 1995). Em tal sentido, Hill e Jones (1992: 140) opõem-se à concentração dos recursos de controle praticada por parte do administrador e à difusão do controle entre os grupos de *stakeholders* por meio da própria comunicação.

A partir da análise conduzida pela teoria do agente principal e pela teoria dos *stakeholders*, parece evidente a necessidade de otimizar os mecanismos de comunicação, mediante os quais são, se não eliminados, pelo menos reduzidos àquelas aberrações públicas, ou seja, aquelas anomalias que geram desequilíbrios nas inter-relações sócio-institucionais. Tudo isso permitiria a criação de um sistema de empatia relacional que obstaculizaria a formação de eventuais distorções relacionais, tais como assimetrias informacionais, ausência de comunicação horizontal e transversal e falta de uma cultura comum que inevitavelmente favoreceria a ativação de comportamentos oportunistas.

### **A carta dos serviços como instrumento de *voice giving* para a reconciliação entre os cidadãos e a administração pública**

A carta dos serviços públicos deve responder a todas essas exigências, como um documento programático que exprima a vontade de criar uma nova relação entre os cidadãos e a administração pública e que introduza uma metodologia capaz de reorientar o serviço público em direção à demanda<sup>11</sup>, atribuindo aos cidadãos um papel ativo de proprietários do serviço público.

Criada por iniciativa do Ministério da Função Pública, esse instrumento encontrou aplicação normativa na diretriz da Presidência do Conselho dos Ministros, de 22 de fevereiro de 1994.<sup>12</sup> A iniciativa — que se inspirou em algumas experiências de outros países, principalmente Reino Unido, França e Espanha — objetiva melhorar a eficiência administrativa, deslocando o cidadão para o centro do sistema relacional público. O objetivo é disponibilizar um documento em condições de comunicar aos cidadãos e à comunidade do público interessado nas organizações (*stakeholders*) os compromissos de qualidade assumidos.

Com particular atenção, a carta disciplina a relação entre os entes fornecedores de serviço público e os cidadãos, ressaltando particularmente a qualidade dos serviços a serem prestados. Apresenta-se em três partes: os princípios fundamentais, os instrumentos e a tutela.

A primeira parte apresenta os princípios fundamentais nos quais se deve inspirar o fornecimento dos serviços públicos, dando especial atenção àqueles da igualdade, da imparcialidade, da continuidade, do direito de escolha, da participação, da eficiência e da eficácia.

Com relação aos instrumentos (segunda parte), a carta prevê que, por parte dos fornecedores, proceda-se à individualização de padrões de qualidade e de quantidade dos serviços de tipo geral — ou seja, referentes

ao conjunto dos serviços prestados — ou de tipo específico, em relação a cada um dos serviços em particular, fornecidos ao cidadão.<sup>13</sup>

A terceira parte define os mecanismos de tutela e de garantia para uma correta aplicação da carta.<sup>14</sup> Para verificar a qualidade do serviço fornecido, os entes prestadores de serviço devem adotar procedimentos específicos.

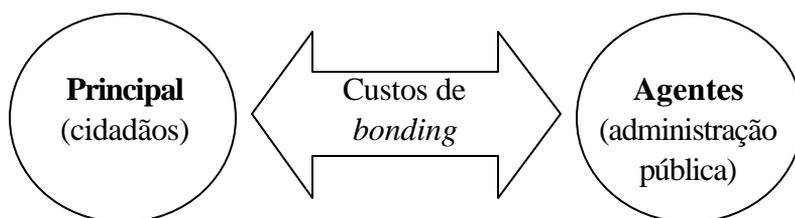
O documento é inspirado em uma metodologia de monitoramento baseada em uma regulação diversificada dos entes prestadores, fornecedores de serviços públicos, mediante:

- padrões gerais e específicos de serviço;
- avaliações periódicas realizadas pelos entes prestadores;
- coleta das reclamações e intervenções visando à eliminação das distâncias entre padrões e as prestações efetivas de serviços.

Recuperando as considerações teóricas desenvolvidas anteriormente, e utilizando o enfoque do agente principal com objetivos puramente descritivos, a carta dos serviços oferece soluções válidas para descarregar os custos da agência (custos de *bonding*, conforme nota 7) sobre o agente público, reequilibrando, assim, o conceito de serviço público, passando do mero resultado de uma atividade geral, ao específico e improrrogável direito a ser satisfeito.

Todavia, deve ficar claro que sob essa ótica, o principal (cidadãos) poderia valer-se de controles *ex post*, recorrendo à avaliação dos resultados, tentando, além disso, reduzir o oportunismo dos agentes públicos, imputando aos mesmos custos específicos de garantia (*bonding*) (Fig.3).

**Figura 3: O mecanismo de realinhamento das posições de principal e agente na relação entre cidadãos e administração pública**



A verdade é que essa tese, que se baseia na persistência da assimetria informacional, tem plena validade: justifica, de fato, o principal público a descarregar sobre o agente público os custos da agência. Desse modo, o agente seria forçado a fornecer garantias sobre a positividade de sua atuação (coerência com os objetivos do principal), submetendo-se a um depósito em dinheiro, *bonding*, para cobrir os riscos das próprias

ações, caso sejam adversas ao interesse do principal (Jensen e Meckling, 1976). Tais custos de asseguração (custos de *bonding*) imporiam ao agente a fixação de determinados padrões a serem respeitados na realização das próprias atividades, sob pena da quebra de contrato e de pagamento de penalidade específica.

Essa perspectiva, anteriormente apresentada, parece restritiva porque se limita à análise dos aspectos econômicos dos custos, negligenciando, por outro lado, aqueles de comunicação, nos quais deve principalmente se inspirar uma relação saudável entre cidadãos e administração pública. Portanto, retomando a teoria dos *stakeholders* e recuperando os pontos oferecidos por Hirschman, a carta dos serviços apresenta-se como instrumento facilitador da introdução de mecanismos concorrenciais no interior do sistema público do tipo *voice giving* e/ou *exit*. No primeiro caso, a carta dos serviços se legitima como instrumento de comunicação institucional, no qual, no centro da mensagem, é colocada a personalidade social da empresa pública, ao invés dos atos ou dos fatos pelo qual esta se exprime (Milanese, 1994). Em tal caso são introduzidos mecanismos de concorrência virtual do tipo “palavra de honra”. Como *exit*, por outro lado, a lista introduz mecanismos concorrenciais do tipo “real”, já que mune os cidadãos do poder de “sair da indistinta reclamação, fornecendo-lhes a oportunidade de medir a qualidade dos serviços obtidos por meio de um sistema de indicadores periódicos, difusos, confrontados e publicados anualmente, tornando possível uma eventual concorrência horizontal entre uma USL (Unidade Sanitária Local) e a outra, uma escola e a outra” (Pellicano, 1995).

No presente trabalho, todavia, a análise limitar-se-á aos mecanismos de *voice giving* e, portanto, a carta é revista como instrumento que induz os cidadãos à “palavra de honra”. Isso favorece, além do mais, a implementação de um sistema de controle e monitoramento das atividades exercidas pelo administrador público, constringendo-o a subscrever as garantias de segurança sobre a coerência do próprio comportamento.

Chega-se assim a compreender que existem pelo menos três mecanismos de regulamentação das exigências dos *stakeholders* no sistema da administração pública: um mecanismo econômico, baseado na avaliação da eficiência; um mecanismo político, que funciona como alavanca para o consenso; um mecanismo social, que se baseia nas convenções ou nos costumes. Disso deriva que a comunicação não é somente explicável “pela articulação dos conteúdos nos quais se concentra, mas nasce também e sobretudo das modalidades que levam à definição dos conteúdos” (Milanese, 1994). Em particular no caso da administração pública, onde prevalecem mecanismos de legitimação política, é necessário criar um fluxo de comunicação, ativo e passivo, orientado a transferir e localizar informações.

Nesse aspecto, a carta dos serviços poderia suprir a, até agora inexistente, verificação constante dos procedimentos colocados em prática pela administração pública, para monitorar a satisfação do cidadão em relação à rigidez do serviço público e para verificar a produtividade e a funcionalidade dos procedimentos executados. De fato, o documento introdutório da carta dos serviços públicos (diretriz da Presidência do Conselho dos Ministros, de 22 de fevereiro de 1994) foi inspirado em uma metodologia de monitoramento baseado na regulação heterogênea dos entes prestadores de serviço, baseada na definição de padrões gerais de serviços, padrões específicos e avaliações periódicas operadas pelos entes prestadores de serviço e no recebimento das reclamações e intervenções orientadas à diminuição do distanciamento entre padrões de serviços e prestação efetiva.<sup>15</sup>

Desse modo, parecem evidentes as finalidades do legislador que com tal instrumento ativou uma nova forma de palavra ou de protesto — para os cidadãos/principais — que age mediante mecanismos de coordenação de *voice giving*. De fato, os cidadãos, também na ausência de alternativas concorrenciais para os bens ou os serviços fornecidos por uma organização pública, têm a possibilidade de fazer sentir diretamente as próprias instâncias, ou seja, exprimir um protesto com iniciativas individuais ou coletivas, voltadas a modificar as orientações, a lógica operacional e o estilo de ação de uma organização.

Para cada queda de nível das prestações dos serviços, os cidadãos, diretamente ou mediante pessoas ou grupos motivados a tutelar os seus interesses, podem escolher diferentes instrumentos idôneos para manifestar o protesto: reclamações e petições individuais e coletivas, apelos a órgãos de supervisão e controle dos quais dependem os entes em questão, mobilizações de opinião pública etc.

Exemplos de tais formas de palavra, além da carta dos serviços, já podem ser encontrados em institutos, tais como o *ombudsman* ou defensor cívico, ou em outros órgãos encarregados de canalizar as solicitações e as observações dos cidadãos, referentes ao funcionamento dos serviços públicos, direcionados a órgãos funcionalmente competentes, tais como órgãos de relações com o público (Urp).

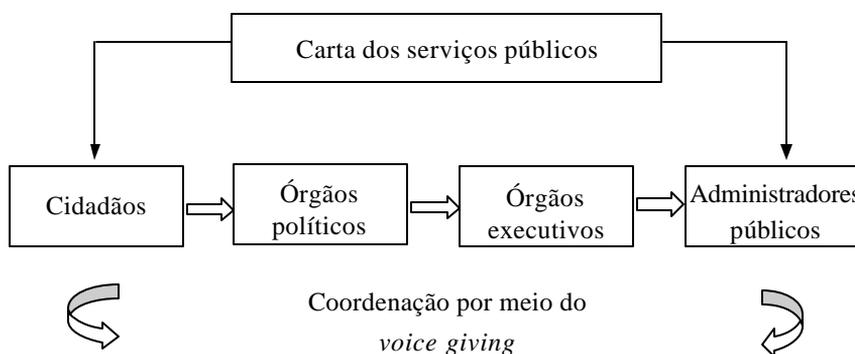
A recente normatização, todavia, impõe a freqüente e periódica verificação do andamento das atividades (avaliação da eficácia e da eficiência por meio de indicadores de resultados paramétricos ou efetivos)<sup>16</sup>, com o objetivo de sentir o processo de correção, implícito no sistema de programação e controle descrito anteriormente.

De tudo o que foi afirmado até o presente momento, pode-se concluir que, com a carta dos serviços, o legislador confere aos cidadãos o papel de ator principal do processo de prestação dos serviços públicos.<sup>17</sup>

Os serviços públicos, por outro lado, sempre representaram uma das áreas nas quais o controle dos consumidores parecia mais fraca, pela ausência de um mercado concorrencial e pela insuficiência dos atuais sistemas de controle. Acrescenta-se a isso fundamentalmente a conscientização dos cidadãos de que o melhoramento da qualidade dos serviços realiza-se somente combinando a atividade de gestão com o impulso fornecido pela opinião pública e pelas associações de cidadãos. Parece evidente, portanto, que tal instrumento não nasce por acaso, mas é aprimorado no tempo, juntamente com a necessidade de conferir aos cidadãos a possibilidade de, por um lado, estimularem as empresas de serviço público a pesquisar novas soluções em grau de satisfazer as suas exigências mutáveis, e, por outro, de restabelecer a relação original cidadão/empresas de serviço público.<sup>18</sup>

Assim, a carta dos serviços configura-se como um sistema de acordo entre os cidadãos e os administradores das empresas de serviço público, ativado por instrumentos de *voice giving* (Fig. 4).

**Figura 4: A carta dos serviços públicos**



As suas vantagens consistem na possibilidade de utilização de instrumentos que restabelecem a relação original entre cidadãos e administradores públicos, favorecendo a melhoria da eficácia social da ação pública pela implementação de um sistema orientado a maiores trocas de informações.

Em particular, com referência aos instrumentos de adequação das exigências cidadãos/administração pública, deve ser dito que o Ministério da Função Pública está há algum tempo empenhado em um projeto que introduza mecanismos de ressarcimento nos casos de atraso por parte da administração pública; tudo isso com o objetivo de implementar um sistema de qualidade dos serviços públicos, visível, sobretudo, para o cidadão. Esse projeto está desenvolvendo a implementação do artigo 17 da lei sobre a descentralização administrativa, que prevê, além disso, a instituição

de sistemas para a avaliação, com base em parâmetros objetivos dos resultados das atividades administrativas e dos serviços públicos. O grupo de trabalho deverá também individualizar indicadores de desempenho específicos que seriam correlatos às específicas atividades de cada administração.

Esse projeto enquadra-se num vasto programa de reforma da administração pública que tem como objeto o restabelecimento da relação entre os cidadãos e os administradores públicos por meio do lançamento de instrumentos de comunicação adequados. Com esse propósito, as redes cívicas e as cidades interligadas representam inovações voltadas a tornar mais funcional a relação em foco e, além disso, a superar as dificuldades dos canais comunicativos tradicionais, que são geralmente unidirecionais. O que é inovada radicalmente não é somente uma relação entre os cidadãos e o centro, ou entre o centro e os cidadãos, mas vem restabelecer também uma relação absolutamente inédita entre os cidadãos.

Ativa-se assim um processo de comunicação não somente vertical, mas também horizontal, no qual os cidadãos se comunicam por meio da mesma estrutura, sem mais a necessidade do centro. Em suma, também no interior das formas de comunicação, nas quais prevalecem elementos tipicamente estruturais de coesão coletiva e de identidade nacional, observa-se a presença de novas formas de comunicação fortemente desagregadas e com fortes elementos de desinteresse propriamente com relação ao elemento coesivo. Em outras palavras, a nova tarefa da administração pública é mediar as diversidades, ou seja, satisfazer as exigências específicas da sociedade, operando sob padrões que não são o fruto nem da mediação, nem da conciliação. Essa é a tarefa da carta dos serviços, que tem como objetivo abrir uma janela informativa sobre as ações da administração pública, de modo a ativar um processo de comunicação bidirecional, de modo a ser tanto ascendente e descendente, como horizontal e transversal.

Deve ficar claro que a carta dos serviços apresenta limites, que consistem na escassa capacidade de obter resultados em termos de economicidade dos serviços públicos, entendido como síntese do emprego eficiente dos limitados recursos disponíveis (medidos pelos custos) e do eficaz cumprimento das expectativas dos cidadãos. Se, de fato, a carta dos serviços permite uma recuperação da eficiência social pela comunicação, as dificuldades de adicionar uma recuperação da economicidade no interior do sistema em análise parecem ainda elevadas.

A carta dos serviços deveria favorecer a avaliação dos resultados conseguidos por um órgão público e sobretudo fornecer aos cidadãos a necessária consciência informativa para avaliar o avanço na realização dos objetivos pré-fixados, ou seja, fornecer uma clara definição dos parâmetros, das qualidades elementares a serem observadas e dos sistemas de indicadores mais idôneos a monitorá-los.

Na realidade, o uso de indicadores de resultados para determinar a eficiência e a eficácia da ação pública é ainda pouco exigido nas empresas de serviços públicos. Sobre esse assunto, Baccarani, comentando o insucesso do Observatório da produtividade da Cispel, revelou que “foi perdida uma importante ocasião para dar início a um processo de mudança cultural, que se avistava em considerar o Observatório como um recurso fundamental à disposição de cada empresa para o conhecimento do setor no qual agiam. As empresas, pela intensificação das trocas relacionais de experiências e com base nessa rede cognitiva, teriam dado início seus processos de eficiência e eficácia nos processos” (Baccarani, 1995).

Como sustenta Borgonovi (1990), “a intervenção pública é mais vinculável a juízos de valor que as características intrínsecas da atividade concluída. (...) Da combinação variável de todos os elementos de verificação e de avaliação da *performance*, no plano dos resultados econômicos e não-econômicos obtidos, derivam estímulos bem diferentes para o desenvolvimento de uma administração inovadora e de diferentes mecanismos de avaliação de serviços prestados: por exemplo, no caso de empresas de serviços públicos ‘únicas’ em um país, a comparação pode ser feita somente com empresas de outros países, que podem ser influenciadas por variáveis institucionais, sociais e políticas bem diferentes”.

Por outro lado, ainda não se alcançou, no setor da economia empresarial pública, um sistema satisfatório de classificação dos indicadores sociais coerente com o alcance das condições de economicidade, enquanto ainda prevalecem parâmetros e sistemas de medida não unificados em âmbito nacional (Panati e Golinelli, 1988).

A eficácia de um sistema de comunicação depende de uma verificação pontual do juízo dos cidadãos (pesquisas de opinião, de mercado etc.), por sua vez parametrizável de maneira objetiva somente pela sociedade (Censis, 1994).

Concluindo, tanto a realização insatisfatória de parâmetros sociais adequados às exigências de economicidade e coerentes com elas, quanto a inexistente ou escassa outorga à sociedade do controle externo da administração pública — seja por avaliação do grau de satisfação do principal público — seja, enfim, pela persistente assimetria informativa, pela qual o principal público não dispõe ainda de instrumentos cognitivos adequados à avaliação das atividades dos agentes públicos — constituem, em conjunto, elementos que não induzem a um juízo (pelo menos a curto prazo) positivo sobre a atual capacidade da carta dos serviços, para obter também resultados em termos de economicidade do serviço público no mesmo nível da eficiência social.

Portanto, é compreensível prever um sucesso parcial da carta dos serviços, pelo menos a médio prazo, em virtude do tempo necessário à assimilação dos princípios dos quais ela é portadora. Por outro lado, breve-

mente a carta dos serviços poderá assumir uma função de estímulo à criação de um sistema de comunicação intra e interorganizacional que possa pelo menos criar as premissas para um acordo entre as instâncias dos cidadãos e dos administradores públicos.

## Notas

\* Este trabalho foi publicado originalmente em italiano, sob o título *Strumenti di voice giving nel rapporto tra cittadine e pubblica amministrazione: la carta dei servizi*, na revista *Azienda Pubblica* (n.1/2, XII, 1999).

\*\* O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito da pesquisa CNR 1997 “Evolução e perspectivas do controle direcional na administração pública”. Agradeço, portanto, ao professor Renato Mele e ao professor Marco Pellicano pela oportunidade de realizar este trabalho e pelas sugestões úteis que me foram dadas durante a realização do mesmo. A responsabilidade pelo teor deste documento é, todavia, exclusivamente pessoal.

<sup>1</sup> O termo “usuários”, apto a indicar os destinatários dos resultados da atividade de produção e fornecimento dos serviços, será substituído aqui pelo termo “cidadãos”, ao nosso entender, melhor para enfatizar o papel ativo dos cidadãos, que é o de proprietário e não o de destinatário passivo dos serviços públicos. Do mesmo modo, não se empregará o termo “clientes” que, ainda que se associe a uma concepção econômico-empresarial mais moderna e ativa (*comakers* capazes de influenciar as condições de produção e fornecimento do serviço), adapta-se melhor a uma análise de *marketing* referente às empresas privadas, porque indica uma concepção de “centralidade do preço” e a avaliações de “conveniência estritamente econômica”, não correspondentes às exigências dos cidadãos, para os quais o grau de satisfação se pode perseguir, mesmo nos casos onde a definição do preço não é central, e o serviço, para que seja satisfatório, deve ser fornecido quase gratuitamente.

<sup>2</sup> Uma leitura teórica pode ser descritiva, prescritiva ou normativa. É descritiva quando consegue fotografar uma realidade específica; é prescritiva quando exprime ou implica escolhas mais ou menos apropriadas por parte de quem decide; por outro lado, a leitura normativa indica de maneira categórica, escolhas específicas a serem feitas por parte de quem decide.

<sup>3</sup> O conceito de *voice giving* deve ser separado do conceito de *voice*, mecanismo fundamental de regulação da ação econômica (Hirschman, 1970): enquanto o termo *voice* indica o grupo de mecanismos de coordenação baseados na comunicação e no acordo direto entre as partes (Grandori, 1995), os instrumentos de *voice giving* são, por outro lado, ativados pelos sistemas de regras formais e/ou informais (institucionalização) como, por exemplo, pela carta dos serviços, típico mecanismo de institucionalização. Em particular, no âmbito da institucionalização dos sistemas de qualidade, a carta dos serviços manifesta uma elevada **coação**, referente à adesão à norma imposta pela força da lei e uma fonte de legitimação na aceitação legal (Ferrara, 1996: 229-230). Nessa perspectiva, a carta dos serviços “prevê a obrigação, para cada empresa de serviços públicos, de projetar e implementar um sistema de monitoramento e comunicação dos indicadores de

qualidade do serviço oferecido aos cidadãos. Nesse caso, as empresas prestadoras são induzidas a utilizar metodologias específicas para análise, avaliação, melhoramento e atualização dos modelos qualitativos oferecidos, empenhando-se contextualmente para garantir ao cidadão procedimentos de gestão das reclamações” (op.cit.). A carta dos serviços, portanto, resulta em um instrumento de *voice giving*, enquanto favorece a “palavra de honra” por parte dos atores internos, e sobretudo externos, para comunicar exigências específicas.

- <sup>4</sup> Segundo a escola de pesquisa “positivista”, todas as relações podem ser relidas na ótica da teoria do agente principal. Assim, em alguns trabalhos, os órgãos centrais da administração pública são configurados no papel de principal, enquanto o papel do agente foi encoberto pelos entes periféricos.
- <sup>5</sup> A dificuldade do cidadão em conseguir individualizar alternativas válidas aos serviços públicos evidencia a ausência de mecanismos de solução no sistema da administração pública. O presente trabalho, entretanto, limitar-se-á aos mecanismos de comunicação e de *voice giving*: isso porque, na Itália, o processo de empresarização — que atualmente está caracterizando o setor dos serviços públicos — não parece ainda pronto para a introdução de mecanismos concorrenciais do tipo “real”.
- <sup>6</sup> Como recorda Mele (1994), isto favoreceu a passagem “de uma política de desavanço, como medida excepcional e transitória, a uma política do desavanço sistemático.”
- <sup>7</sup> Os custos da agência (controle, monitoramento e incentivos) representam modalidades específicas estratégicas para a redução das assimetrias informativas e, indiretamente, dos comportamentos oportunistas que caracterizam o *modus operandi* dos atores.
- <sup>8</sup> Do latim *res*, coisa; **reificar** significa conceber como concreto o abstrato, ou seja, considerar conceitos, categorias, idéias, relações abstratas na mesma medida dos conceitos.
- <sup>9</sup> Nesse sentido, observa Bond (1992) que os comportamentos oportunistas e egoístas não podem ser considerados a essência da organização como um todo; acrescenta Eisenhardt (1989) que a teoria do agente principal oferece uma “visão parcial do mundo”.
- <sup>10</sup> A teoria dos *stakeholders* é justificada na literatura tomando como base três tipos de contato: descritivo, instrumental e normativo. O primeiro procura descrever e eventualmente explicar características específicas e comportamentos empresariais; as justificativas instrumentais colocam em evidência a conexão entre a gestão dos *stakeholders* e o alcance dos tradicionais objetivos empresariais; o tipo normativo, por outro lado, procura interpretar as funções da empresa, incluindo a identificação das linhas morais ou filosóficas para as atividades e para a gestão empresarial. No presente trabalho, os três aspectos são considerados de maneira integrada; o primeiro contato é, de fato, tipicamente descritivo. O detalhamento descritivo tem suporte, todavia, no valor prenunciativo e instrumental com o qual se supõe a obtenção de resultados específicos quando se respeitam certas regras. Os primeiros estudos sobre o assunto devem-se a Freeman (1984); a leitura aqui utilizada é aquela de Donaldson e Preston (1995).
- <sup>11</sup> Por exemplo, disponibilizando modelos de qualidade e eficiência do serviço, para avaliar as ações dos agentes públicos, até a inclusão de sanções verdadeiras e apropriadas, em forma de publicidade negativa, no caso em que não haja uma adequação aos modelos pré-fixados para os diversos serviços a serem prestados.
- <sup>12</sup> A carta dos serviços foi introduzida por uma diretrix Ciampi, resultado de intensa atividade de estudo e pesquisa conduzida pelo Ministério da Função Pública, impulsionado pelo Ministro Sabino Cassese. Por isso mesmo, no início foi considerada um instrumento normativo de baixa coerção, porque foi elaborada diretamente pelo Presidente do Conselho dos Ministros, com o objetivo de traduzir os objetivos políticos, para a modernização da administração pública, em produção legislativa, evitando deste modo, *iter* legislativos longos e confusos. Em seguida, com a entrada em vigor do art. 2 da lei 1.279/95, a execução da carta dos serviços conheceu um vigor de atuação maior, ainda que

não satisfatório. Tal diretriz estabelece as regras “pelas quais o fornecimento dos serviços públicos deve ser uniformizado progressivamente”. Sobre o assunto, ver também Ferrara (1996).

- <sup>13</sup> Tal análise é acompanhada de uma relação ilustrativa que enriquece seus conteúdos informativos, indicando os fatores externos que de algum modo podem influenciar a obtenção dos padrões pré-fixados, além dos métodos de avaliação utilizados para fixar ou rever os padrões e os indicadores a serem empregados para a mensuração dos resultados conseguidos (Testa, 1996).
- <sup>14</sup> Para acompanhar a atuação da carta dos serviços públicos, foi instituído um comitê composto por três especialistas. Todavia, as indicações relativas às modalidades de controle são ainda insuficientes (Quais as verificações? Como desenvolvê-las?), e existem, ainda, problemas de implementação ligados à dimensão dos entes prestadores de serviço, à ausência de competências específicas e à escassez dos recursos disponíveis, sob a efetiva possibilidade de orientar a reestruturação organizacional implicada (Prosperetti, 1995; Mele e Pellicano, 1994).
- <sup>15</sup> O sistema italiano da carta dos serviços é inspirado no modelo britânico e é do tipo *ad imbuto*: parte-se do nível mais geral (modelo governamental da carta dos serviços), para passar depois para a área setorial (transportes, energia, saúde) e, por fim, à realidade empresarial específica dos prestadores (Enel, Ferrovia do Estado etc.), que, eventualmente, diferenciará os próprios parâmetros com base territorial (regiões, distritos, áreas, etc.), respeitando os fatores de produção e prestação local específico (Mattiacci, 1997).
- <sup>16</sup> No caso dos indicadores paramétricos, são individualizados indicadores preditivos do resultado final, que consentem uma avaliação dos processos administrativos (por exemplo, com o auxílio de indicadores das modificações do nível de eficiência nos processos de administração, é possível aos dirigentes utilizar tais informações para intervir com maior rapidez nas causas dos fenômenos ou ainda nos objetivos do controle, modificando o nível do resultado esperado). No caso dos indicadores efetivos, o controle sobre a direção percorrida focaliza-se na previsibilidade dos resultados, não supondo ações corretivas (Zangrandi, 1984).
- <sup>17</sup> “A concepção do século XIX, segundo a qual os usuários devem adequar-se ao que concede a administração pública, da sua posição de supremacia, já foi superada, e ao cidadão devem ser atribuídos instrumentos que permitam um controle sobre as ações da administração, fazendo com que a mesma responda de modo adequado, ou seja, rápido, correto e eficaz, às exigências de cada um”. Extraído de uma entrevista concedida pelo Ministro Cassese em *Il Tempo* (1/1/1994) e à *L’Unità* (2/1/1994).
- <sup>18</sup> O cidadão pode produzir memórias, documentos e observações, para o melhoramento do serviço, aos quais os sujeitos prestadores devem responder prontamente, recebendo periodicamente, segundo as modalidades estabelecidas pela carta, a avaliação dos usuários sobre a qualidade do serviço em si (verificações efetuadas por amostra, subdividindo os usuários por segmentos — cidadãos, profissionais, empresas — por nível de satisfação/insatisfação com os serviços, e assim por diante, para chegar a uma série de indicadores sintéticos do grau de satisfação dos usuários) (Pellicano, 1994).

- BACCARANI, C. (1995), "Qualità e aziende di pubblico servizio: la carta del cittadino", in BACCARANI C. (a cura di), *Saggi sulla qualità nell' economia d'impresa*, Padova: Cedam. *Ensaio sobre a qualidade na economia da empresa*, Pádova: Cedam.
- BORGONOVÌ, E. (1990), "La managerialità nell' impresa pubblica", in *L'Impresa*, n.6.
- BORGONOVÌ, E. (a cura di) (1996), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano: Egea.
- BORGONOVÌ, E. (1996b), "Le nuove frontiere dei servizi pubblici tra soddisfazione dell' utenza e tutela dell' interesse pubblico", in *Sinergie*, n. 41.
- CAFFERATA, R. (1993), *La società per azioni pubblica*, Milano: Franco Angeli.
- CAFFERATA, R., CASELLI L. (1995), "Proprietà e direzione nel governo delle imprese", in CASELLI L., *Le parole dell' impresa*, vol. II, Milano: Franco Angeli.
- CAMUFFO, A., CAPPELLARI, R. (1996), "Le teorie neoinstituzionaliste", in COSTA G. NACAMULLI, C.D. (a cura di), *Manuale di organizzazione aziendale*, vol. I, Torino: Utet.
- CENSIS. (1994), *La misura dell' azione amministrativa. Rapporto preliminare: concetti e metodi*, Roma.
- DONALDSON, T., PRESTON L.E. (1995), "Stakeholder aziendali", in *Sviluppo & Organizzazione*, Novembre/Dicembre n. 152.
- EISENHARDT, K.M. (1989), "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, vol. 14, n.1.
- ESPOSITO, A. (1994), "La carta dei servizi pubblici per le imprese degli enti locali". *Aziendaitalia*, n.2.
- FERRARA, M. (1996), *Qualità e organizzazione. Movimento della qualità e modelli di coordinamento*, Torino: Giappichelli.
- FREEMAN, R.E. (1984), *Strategic Management. A Stakeholder Approach*, Pitman.
- HILL, C.W., JONES, T. M. (1992), "Stakeholder, Agency, Theory". *Journal of Management Studies*. March.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- JENSEN, M.C., MECKLING, W. H. (1976), "Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure", in *Journal of financial economics*, n.4.
- MATTIACCI, A. (1997), "Carta dei servizi e managerialità pubblica: il caso Enel spa", in *Economia e Diritto del Terziario*, n. 2.
- MELE, R. (1993), *Strategie e politiche di marketing delle imprese di pubblici servizi*, Padova: Cedam.
- \_\_\_\_\_. (1995), "L'evoluzione degli studi economico-aziendali sull'impresa pubblica", in MELLE R., SICCA L. (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia*, Padova: Cedam.
- MELE, R., PELLICANO, M. (1994), "La carta dei servizi pubblici: problemi applicativi", *Aziendaitalia*, n. 3.
- MILANESE, P. (1994), "Stakeholder Theory e Comunicazione d'Impresa", *Finanza, Marketing e Produzione*.
- PELLICANO, M. (1995), "L'evoluzione della logica gestionale dell'azienda pubblica. Il differente orientamento alla misurazione dei risultati gestionali tra pubblico e privato", in MELE, R., SICCA, L. (a cura di), *Gli studi di economia d'impresa in Italia*, Padova: Cedam.
- PELLICANO, M. STORLAZZI, A. (1996), "Uffici per le relazioni con il pubblico: una finestra per guardare dentro le p.a.", *Aziendaitalia*, n.3.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. (1993), *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma.

\_\_\_\_\_. Dipartimento della funzione pubblica (1994), “Carta dei servizi pubblici. Proposta e materiali di studio”, in *Quaderni del Dipartimento della funzione pubblica*, n. 5.

PROSPERETTI, L. (1995), “Con la ‘carta dei servizi’ tutelati i diritti dei cittadini e degli utenti”, in *Il Sole 24-Ore del 1.3.1995*.

ROSS, S. (1973), “The Economic Theory of Agency: the Principal’s Problem”, in *American Economic Review*, n. 2.

TESTA, F. (1996), *La carta dei servizi: uno strumento per la qualità nell’ università*, Padova: Cedam.

ZUCKER, L. (1977), “The role of istituzionalization in cultural persistence.” *Amer Social Review*, n.5, vol. 42.

### **Instrumentos de *voice giving* na relação entre os cidadãos e a administração pública: a carta dos serviços**

*Salvatore Esposito de Falco*

O sistema italiano da administração pública é caracterizado pela presença de uma tradicional distância entre os prestadores dos serviços públicos e os administradores das empresas públicas. A partir dessa realidade, o presente trabalho analisa a relação entre os cidadãos (entendidos como proprietários dos serviços públicos) e os administradores das empresas de serviços públicos, com o objetivo de observar e analisar o modo no qual os respectivos interesses divergem ou convergem entre si. Os enfoques de pesquisa utilizados foram os da teoria do agente principal e dos *stakeholders* mais adequados no sentido de destacar as discrepâncias de interesses entre as partes e a fornecer indicações instrumentais úteis para realinhar as relações estabelecidas. Em particular, a teoria do agente principal foi utilizada, limitando-se aos aspectos descritivos, para individualizar os atores e as relações recíprocas que caracterizam a organização interna da administração pública. Contudo, ao ter como objeto de análise as relações entre os cidadãos e os administradores públicos, a teoria do agente principal pareceu-nos muito limitante por ser fortemente vinculada à presença de uma visão plenamente reificada da empresa. Por outro lado, a teoria dos *stakeholders*, por conferir reconhecimento explícito aos interlocutores sócio-econômicos e institucionais, permitiu a individualização de instrumentos válidos ao exame das conexões existentes entre os atores (*stakeholders*). É nessa direção que a carta dos serviços foi analisada como um instrumento de comunicação induzida do tipo *voice giving* por meio do qual se pode restabelecer a relação original (direta) entre cidadãos e administradores das empresas de serviço público.

### **Instrumentos de comunicación inducida (*voice giving*) en la relación entre los ciudadanos y la carta de servicios**

*Salvatore Esposito de Falco*

El sistema italiano de administración pública es caracterizado por la presencia de una tradicional distancia entre los prestadores de los servicios y los administradores de las empresas públicas. A partir de esta realidad, el presente trabajo analiza la relación entre los ciudadanos (entendidos como propietarios de los servicios públicos) y los administradores de las empresas de servicios públicos, con el objetivo de observar y analizar el modo en el cual los respectivos intereses divergen o convergen entre si. Los enfoques de investigación utilizados fueron los de la teoría del agente principal y de los interesados más adecuados en el sentido de destacar las discrepancias de intereses entre las partes y a proporcionar indicaciones instrumentales útiles para administrar las relaciones establecidas. En particular, la teoría del agente principal fue utilizada, limitándose a los aspectos descriptivos, para individualizar los actores y las relaciones recíprocas que caracterizan la organización interna de la administración pública. Sin embargo, al tener como objeto de análisis las relaciones entre los ciudadanos y los administradores públicos, la teoría del agente principal nos pareció muy limitada por ser fuertemente vinculada a la presencia de una visión plenamente objetiva de la empresa. Por otro lado, la teoría de los interesados por conferir reconocimiento explícito a los interlocutores sócio-económicos e institucionales, permitió la individualización de instrumentos válidos al examen de las conexiones existentes entre los actores interesados. Es en esa dirección que la carta de servicios fue analizada como un instrumento de comunicación inducida del tipo “*voice giving*” por medio del cual se puede reestablecer la relación original (directa) entre los ciudadanos y los administradores de las empresas de servicio público.

Salvatore Esposito de Falco é doutor em pesquisa de Doutrinas Econômico-Empresariais e Direção de Empresas, no Instituto Universitário Naval de Nápoles e pós-doutorando na Faculdade de Economia da Universidade de Estudos de Salerno.

## **Voice-giving instruments in the relationship between citizens and public managers: the portfolio of services**

*Salvatore Esposito de Falco*

The Italian public administration system is characterized by a gap between the public service providers and the managers of state-owned companies. Building on this assumption, this paper analyzes the relationship between the citizens (that is, the owners of public services) and the managers of state-owned companies, with a view to observing and analyzing the ways through which the interests of these parties may converge or diverge. The focus of the studies conducted was based on the principal agent theory, and that of the most appropriate stakeholders, in search of discrepancies of interest, as well as instrumental indicators of possibilities for the realignment of the relationships encountered. In particular, the principal agent theory was used, in its descriptive aspects only, to individualize stakeholders and their reciprocal relations, which is what characterizes the internal organization of the public administration. However, by focusing on the relationships between citizens and public managers, the principal agent theory appears to be limited, owing to its strong association with a vision of enterprises that is too concrete. The theory of stakeholders, in turn, by granting explicit acknowledgment to the social, economic, and institutional interlocutors, allowed the individualization of valid instruments for the examination of connections across stakeholders. In this context, the portfolio of services was analyzed as a voice-giving instrument of induced communication through which the original (direct) relationship between citizens and public service managers can be restored.

# A mensuração da satisfação dos clientes do setor público\*

G. Ronald Gilbert  
J.A.F. Nicholls  
Sydney Roslow

## Introdução

A finalidade deste estudo é identificar as características distintas dos usuários das agências governamentais e avaliar sua satisfação com os serviços prestados. Ao longo da última década, os serviços de qualidade e os serviços ao consumidor tornaram-se mandatos federais. O Presidente Bush incentivou o governo federal no sentido de demonstrar gestão de qualidade total em suas operações. O Presidente Clinton centrou-se na reinvenção do governo por meio de sua iniciativa chamada *National Performance Review* — *NPR* (Exame do Desempenho Nacional). O *NPR* prevê um setor público reduzido, voltado para os usuários, de trato fácil com os trabalhadores e administrado como as melhores empresas dos Estados Unidos. O Decreto Presidencial nº 12.862 do Presidente Clinton, *Setting Customer Service Standards 1993* (Estabelecimento das Normas do Serviço ao Usuário), desafiou as agências federais no sentido de melhorar os serviços prestados aos usuários. Especificamente, o decreto exige que as agências federais identifiquem seus usuários, façam levantamentos dos mesmos e determinem seu nível de satisfação com os serviços recebidos. A expectativa é de que o setor público normalmente alcance, ou exceda, o nível de satisfação verificado no setor privado (Schachter, 1997).

A fim de promover o bem comum, as agências públicas são orientadas por opções políticas e sociais que muitas vezes têm mais peso que as preferências pessoais de seus usuários. Conseqüentemente, o governo normalmente lida com pessoas e condições sociais que foram desconsideradas, esquecidas ou descartadas, assumindo assim desafios que não são enfrentados por empresas.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

G. Ronald Gilbert é ex-professor do *Federal Executive Institute* e atualmente atua como professor associado de gestão e comércio internacional na *Flórida International University*.

J.A.F. Nicholls é professor de marketing, direção e ambiente empresarial na *Flórida International University*.

Sydney Roslow é professor emérito de marketing na *Flórida International University*.

Contato:  
[novo@aol.com](mailto:novo@aol.com)

Traduzido por  
Renê Loncan  
28

No mundo empresarial, os clientes insatisfeitos (e seu dinheiro) normalmente vão procurar ser atendidos ou investir em outros lugares. No setor público, entretanto, os usuários satisfeitos com a prestação de serviços de bem-estar social podem ser considerados como um indicador negativo por aqueles cujas opiniões são vitais para o apoio ao funcionamento da agência. Assim, em vista da ausência das forças de mercado, os usuários insatisfeitos podem não ter a opção de ir procurar noutro lugar os serviços.

Quando o setor privado não pode atender a certas necessidades sociais, a sociedade depende de iniciativas do setor público. *O Federal Reserve Board* (Diretoria do Banco Central dos Estados Unidos), por exemplo, regula as instituições financeiras e, ao fazê-lo, ajuda a alimentar a máquina econômica do setor privado; os militares proporcionam a defesa para garantir a segurança com relação aos inimigos internos e externos. Incontestavelmente, o setor público é o último recurso em termos da garantia do bem-estar social, da regulação e de outras formas de proteção. Desde as linhas mestras da Constituição, nunca foi esperado que o governo provesse sistemas eficientes de prestação de serviços; em vez disso, sua função era prover um mecanismo para lidar com os interesses públicos díspares (Peters, 1991).

## **Pedimos aos usuários do setor público que por favor se levantem**

Embora as empresas normalmente não tenham qualquer dificuldade em identificar seus clientes, as agências públicas têm problemas a este respeito (Hyde, 1991-1992; Linden, 1992-1993). Para o gerente e o funcionário do *Wal-Mart*, as pessoas que compram na loja são claramente seus clientes; para muitos prestadores de serviço no setor público, a definição de usuário é menos aguçadamente delineada. Por exemplo, quem são os usuários do professor da terceira série na escola pública nº 12?

- Os alunos?
- Os pais?
- O Conselho de Educação?

Será que a satisfação dos alunos da terceira série corresponde à satisfação dos clientes na *Macy's*, na *Borders* ou na churrascaria do bairro? Será que o usuário do setor público tem sempre razão? Embora o agente do *Internal Revenue Service — IRS* (Serviço Interno da Receita dos Estados Unidos), possa ser um advogado de contribuintes, será função sua satisfazer a pessoa que está fraudando o público norte-americano? Como advogado do imigrante, estará errado o *Immigration and Naturalization Service — INS* (Serviço de Imigração e Naturalização),

indeferir a petição de um candidato? Em resumo, será que atender às necessidades e às expectativas do usuário no setor público equivale ao que é feito no setor privado? A resposta pode ser sim em alguns casos, mas não em outros.

### **A visão de Hyde dos usuários**

Hyde (1991-1992) apresentou um quadro geral para a definição do usuário do setor público. Ele sugeriu que as agências públicas têm consumidores como seus contrapartes do setor privado, embora também sirvam a outros usuários e a usuários cativos, que, segundo a definição de Hyde, não seriam clientes. Hyde limita seu primeiro tipo, os consumidores, a usuários que pagam por um serviço e também têm fontes alternativas se estiverem insatisfeitos com o serviço prestado pelo governo. Por exemplo, segundo Hyde, o serviço postal, os serviços de treinamento e os serviços de parques, todos esses servem a usuários. Seu segundo tipo, os usuários, provavelmente têm relações de prazo mais longo com seus prestadores de serviços, mas pouco controle sobre o que é cobrado, e são mais limitados em suas escolhas de provedores. Exemplos disso incluem clínicas de saúde ou escritórios de computadores. O terceiro tipo de usuário de serviços governamentais é o usuário cativo. Este tem poucas escolhas, se é que as tem, na seleção de seus fornecedores ou prestadores e tem menos capacidade de influenciar nos custos e na qualidade dos serviços prestados. Hyde identificou o *Internal Revenue Service and Social Security Administration* (Serviço Interno da Receita e Administração da Seguridade Social) como organizações que têm usuários cativos. Sem indicadores empíricos para apoiar sua proposta, Hyde sugere que a satisfação dos usuários é diferente entre consumidores, usuários e usuários cativos.

### **A visão de Linden dos usuários**

Enquanto o foco de Hyde se aplica a pessoas que entram em contato direto com as agências públicas, Linden (1992-1993) sugere que as agências federais compreendem três espécies distintas de usuários. Essas espécies incluiriam clientes (aqueles que financiam a agência), consumidores (usuários finais semelhantes às três categorias de Hyde) e eleitores (pessoas e grupos com um interesse adquirido na finalidade da agência). Linden estimula o setor público a ser um agente do consumidor, como se espera que o seja um prestador de serviços do setor privado. Conseqüentemente, além de servir a seus consumidores, as agências públicas teriam de satisfazer a seus clientes e eleitores; ao contrário, o setor privado centra-se simplesmente nos consumidores que têm como meta para fins de lucro.

## A avaliação da satisfação

Para complementar o mandato do NPR do Presidente Clinton, este documento utiliza a classificação de Hyde dos tipos de beneficiários dos serviços federais, com uma diferença importante. Embora Hyde tenha denominado apenas um dos três tipos como consumidores e tenha excluído os outros, todos os três tipos estão incluídos como usuários do ponto de vista de uma agência. Conforme definido pelo *Federal Benchmarking Consortium do National Performance Review* (1997), usuário é “uma pessoa ou grupo que estabelece a necessidade de um processo e recebe ou usa os resultados dele; ou a pessoa ou entidade diretamente servida por um ministério ou agência.” Conseqüentemente, demos novos rótulos aos usuários de Hyde, chamando-os de compradores diretos. É mais provável que as agências públicas sejam influenciadas pela voz de seus usuários quando esses são compradores diretos do que quando são usuários ou usuários cativos. Ao contrário, é menos provável que a voz deste preocupe os gerentes das agências do governo.

Independentemente de o consumidor ser um comprador direto, usuário ou usuário cativo, o mandato do Presidente Clinton incentiva as agências federais a medirem a satisfação de seus consumidores. Nós incluímos:

- a mensuração das diferenças em termos de satisfação com base no tipo de usuário servido pelas agências públicas; e
- as percepções sobre as diferenças entre usuários do governo.

A partir desses dados, aprenderemos, em primeiro lugar, se é factível medir a qualidade do serviço no governo por meio de instrumentos de mensuração de satisfação semelhantes aos do setor privado. Em segundo lugar, determinamos se a satisfação segue a previsão de Hyde, variando segundo o tipo de usuário a que as agências servem.

## Uma tríade de usuários do governo

Esta seção identifica como os diferentes tipos de usuários do governo classificam a qualidade dos serviços recebidos, em seus papéis de compradores diretos, usuários e usuários cativos.

### Compradores diretos

Os compradores diretos pagam pelos serviços que recebem. Eles têm grande influência nas atividades de seus fornecedores. As agências governamentais que os servem competem com prestadores de serviços dos setores privado e público. Como exemplos dessas agências federais,

alinhamos a *General Service Administration* — GSA (Administração de Serviços Gerais), que agora compete com o setor privado para a obtenção de contratos com agências federais — os centros de capacitação de pessoal da *US Office of Personnel Management* (Repartição para a Gestão de Pessoal dos Estados Unidos) e centros básicos de intercâmbio em complexos militares. Se os compradores não estiverem satisfeitos, terão a liberdade e a possibilidade de ir buscar serviços em outras fontes.

## Usuários

Os usuários têm uma escolha limitada para selecionar seus prestadores de serviços. Eles têm menos influência que os compradores diretos sobre as operações, a qualidade de serviço e os preços de seus fornecedores. Um comprador direto pode escolher um prestador de serviços médicos entre todos os médicos que figurem nas páginas amarelas. No entanto, aqueles que forem cobertos apenas por apólices do *Department of Veterans Affairs* — VA (Departamento de Assuntos dos Veteranos), são usuários, porque suas escolhas estão restritas aos serviços inseridos naquela estrutura. Outros exemplos de usuários incluem passageiros de baixa renda no sistema público de transportes, ou cidadãos que necessitem de licenças para construção. Em cada um desses casos, os usuários não têm a liberdade de escolher entre agências que concorram num sistema de mercado. Suas escolhas são limitadas, centrando-se em usar ou não usar o serviço. Embora a satisfação dos usuários seja importante para seus fornecedores, essas agências provavelmente se concentram mais nas expectativas de seus eleitores (conforme Linden) do que aquelas que servem a compradores diretos.

## Usuários cativos

Os usuários cativos têm oportunidades muito limitadas de escolha. Isso porque as agências que os servem normalmente estão cumprindo um mandato político. Particularmente, essas agências reagem às necessidades de seus eleitores, isto é, aqueles com um interesse adquirido na agência. Como resultado, os sistemas que servem a esses usuários são mais provavelmente influenciados por seus eleitores que as agências que servem aos compradores diretos ou usuários. Se um eleitor for influente, um usuário cativo poderá perfeitamente ficar frustrado, isto é, ter um nível mais baixo de satisfação. Como exemplos de agências federais que servem a usuários cativos incluem-se o *INS*, a *Federal Corrections Agency* e a *Social Security Administration* (Administração da Seguridade Social). Afora os direitos deste tipo de usuário como cidadãos, eles têm menos voz ativa na condução dos negócios das agências que os compradores diretos ou os outros usuários.

## **As chaves da satisfação dos usuários**

Durante o período de 1993 a 1997, realizou-se uma pesquisa para criar um levantamento padronizado de satisfação de usuários, aplicável tanto ao setor público quanto ao privado (Gilbert, 1996). Para as agências governamentais, o levantamento foi realizado junto a usuários quando terminavam seu contato com a prestação de serviços. O instrumento do levantamento consistia de indicadores válidos e confiáveis para avaliar a satisfação dos usuários nos dois setores (Nicholls, Gilbert e Roslow, 1998). Os dados foram analisados para determinar se havia diferenças significativas na satisfação deles. A partir dessa pesquisa interativa, identificaram-se dois indicadores genéricos de satisfação com os serviços: a satisfação com o atendimento pessoal recebido e a satisfação com o ambiente no qual o serviço era prestado. Explicaremos a seguir esses tipos de satisfação.

### **Satisfação com o atendimento pessoal**

A maneira pela qual um prestador de serviço trata um usuário é a base da satisfação do mesmo. Esse aspecto da satisfação é muitas vezes uma função do serviço face a face. Poderia ser demonstrado por um recepcionista, seja numa agência penitenciária federal, seja no consultório de um médico particular, que saúda o visitante com um sorriso, estabelece contato visual positivo e responde às perguntas dele com competência.

### **Satisfação com o ambiente do serviço**

Por mais satisfeito que um usuário possa estar com o elemento pessoal do serviço, essa satisfação pode ser diminuída pelo ambiente no qual o serviço é prestado. Por exemplo, se a mesma agência penitenciária federal ou o mesmo consultório médico estiverem desarrumados, se a sala da recepcionista estiver cheia de gente, se o vendedor se sentir inseguro, ou se as horas de expediente não forem convenientes, a satisfação dos usuários será afetada. Em suma, esses elementos são uma função do ambiente do serviço, em oposição aos contatos pessoais diretos entre prestador e consumidor.

## **Metodologia**

Os contatos diretos dos usuários com agências governamentais foram avaliados usando-se o levantamento de satisfação dos usuários. O instrumento é uma escala reduzida, que compreende cinco afirmações que possibilitam medir a satisfação com o serviço pessoal, como por

exemplo: a competência dos funcionários, o tratamento recebido, a cortesia do prestador, a facilidade em ser atendido e o serviço prestado a tempo. Quatro outras afirmações servem para classificar a satisfação dos usuários com o ambiente do serviço: a segurança fora da organização, a limpeza, a segurança dentro da organização e o horário de expediente conveniente. Os entrevistados indicaram seu grau de satisfação utilizando uma escala de cinco pontos, indo do item 1, “discordo fortemente” ao 5, “concordo fortemente”. Assim, os dois indicadores de satisfação para um entrevistado eram a média das afirmações que classificavam o serviço pessoal e o ambiente do serviço.

Os usuários foram colocados em amostragem a partir de 13 diferentes agências federais, estaduais e regionais/locais (Tabela 1). Essas agências cobriam uma vasta gama de serviços governamentais, inclusive segurança pública, transporte de superfície e aéreo, bibliotecas públicas e serviços de alimentação. Os dados foram obtidos aplicando-se o levantamento de satisfação a 2.978 usuários que utilizavam esses serviços. Esses usuários foram então classificados quanto a seu grau de liberdade para escolher o serviço governamental, ou seja, como compradores diretos, usuários e usuários cativos.

## **Três tipos de usuários do governo**

### **Compradores diretos**

Os que freqüentaram o *US OPM's Western Management Development Center* (Centro de Treinamento Gerencial do Oeste do US OPM) foram considerados aqueles que tinham alto nível de escolha, uma vez que os compradores diretos podem selecionar seus fornecedores. A maior fonte de financiamento da agência é a renda gerada a partir desses consumidores. Os consumidores insatisfeitos podem não voltar para receber treinamento adicional e impedir qualquer outra pessoa de suas agências de freqüentar o centro. Conseqüentemente, a aprovação do comprador direto é fundamental para o estabelecimento dos programas de treinamento, para a identificação dos apresentadores e para outros componentes essenciais do sistema de prestação. As porpostas impopulares são abandonadas e substituídas por tópicos que interessem aos compradores diretos da agência.

### **Usuários**

Aqueles que buscaram os serviços das clínicas de veteranos, das agências dos serviços postais, de repartições locais de licenças para

construção, de serviços de transporte de massa, de bibliotecas de universidade, de bibliotecas locais e de lanchonetes nos campus das universidades foram classificados como usuários. Em cada uma dessas organizações, os usuários foram percebidos por terem alguma possibilidade na escolha do serviço ou por influírem na formulação de políticas da agência.

### Usuários cativos

Esta categoria incluiu os usuários do INS, das repartições da Seguridade Social, de uma operação de segurança pública numa universidade, de um departamento de veículos automotores e de um aeroporto internacional. Os serviços prestados por essas agências governamentais são virtualmente independentes da influência dos usuários cativos.

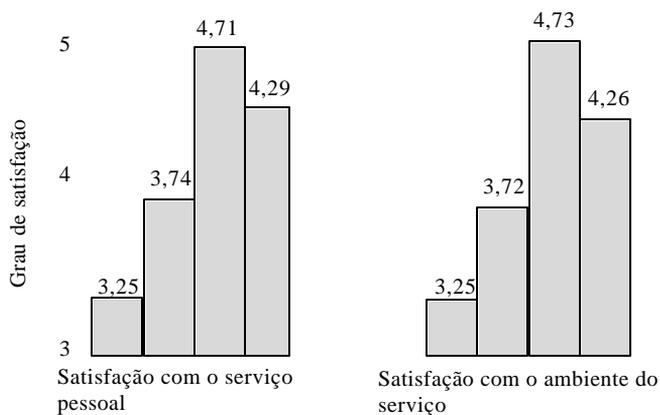
**Tabela 1: Tamanho da amostra do setor público em compradores diretos, usuários e usuários cativos**

Agência	Compradores diretos	Usuários	Usuários cativos	Tamanho da amostragem
<b>Governo Local/Regional</b>				
Repartições de licenças para construção		205		205
Biblioteca pública		174		174
Transporte de massa		674		674
Aeroporto internacional			159	159
<b>Governo Estadual</b>				
Lanchonete da universidade		376		376
Segurança pública na universidade			200	200
Biblioteca da universidade		196		196
Departamento de veículos automotores			148	148
<b>Governo Federal</b>				
Serviço de Imigração e Naturalização			351	351
Seguridade Social			208	208
Serviços postais		100		100
Serviço de Capacitação Gerencial do Oeste	74			74
Clínica de Veteranos		113		113
Total	74	1.838	1.066	2.978

## Resultados

As respostas dos compradores diretos, dos usuários e dos usuários cativos no âmbito do setor público foram comparadas e são apresentadas no Gráfico 1.

**Gráfico 1: Nível de satisfação dos compradores diretos, dos usuários e dos usuários cativos**



Baseado numa escala de cinco pontos, de 1 “discordo fortemente” a 5 “concordo fortemente”

usuário constante
  usuário
  compradores diretos
  setor privado

Os dados apóiam a premissa de Hyde (1992). A organização governamental que lida com compradores diretos (Hyde chamou-os consumidores) gozou de níveis significativamente mais altos de satisfação que aquelas que atendem a usuários ou a usuários cativos. As agências que servem a estes receberam classificações mais baixas, o que sugere que eles estavam indecisos quanto a sua satisfação com os serviços. Quando comparados com amostragens de 4.234 e 3.991 do setor privado, os compradores diretos do setor público classificaram sua satisfação com o serviço pessoal,  $x = 4,71$ , e a satisfação com o ambiente do serviço,  $x = 4,73$ , bem mais altas que no setor privado,  $x = 4,29$  e  $x = 4,26$ , respectivamente. Os resultados indicam que, quando a aprovação dos usuários conduz uma agência do governo, é mais provável que o sistema seja reativo a eles que quando os seus desejos correspondem a uma preocupação secundária.

A diferença nas classificações segundo os tipos de usuários sugere que aqueles que têm liberdade de escolha — os compradores diretos — estavam muito satisfeitos com seus fornecedores; com efeito, suas necessidades estavam atendidas. Na extremidade inferior, aqueles com menor possibilidade de escolha estavam menos satisfeitos. Sua insatisfação

pode ser um reflexo das opções limitadas; alternativamente, sua relativa insatisfação pode ser atribuível às atitudes e ao comportamento do pessoal das agências.

## Conclusão

O estudo demonstra que, quando os usuários têm influência dentro de uma agência pública, seu nível de satisfação é mais alto. No entanto, quando os usuários têm pouca ou nenhuma influência, o desempenho das agências governamentais recebe classificação mais baixa.

Em nosso delineamento, o perfil sugere que a qualidade do serviço prestado a usuários de agências pode ser medida e pode afinar a maneira pela qual as agências são gerenciadas, melhorando o uso de seus recursos para prestar tais serviços.

Nossas conclusões sugerem fortemente que, quando os compradores diretos estão envolvidos, as agências do governo demonstram excelente atenção com eles — equivalente ao que se encontra no setor privado. No entanto, quando a agência federal é concebida para lidar com usuários ou usuários cativos, pode ser desejável mudar o padrão de mensuração. Nesse caso, é preferível que sejam desenvolvidos indicadores mais adequados à determinação de como os usuários são tratados. Embora a satisfação dos usuários seja um indicador vital para sistemas orientados pelo mercado, em organizações que servem ao bem maior, sua satisfação final pode não ser um indicador tão apropriado. A qualidade dos serviços prestados em termos de assegurar os direitos pessoais, a segurança e a saúde pode ser um indicador mais relevante.

Por exemplo, a satisfação de um prisioneiro no sistema carcerário pode não ser um indicador tão válido da eficácia geral de uma prisão se comparado com a satisfação de um usuário dos serviços do *GSA*. O que pode ser importante é se os prisioneiros estão efetivamente detidos enquanto simultaneamente seus direitos são assegurados. O desempenho satisfatório, desse ponto de vista, pode ser muito diferente do que se conclui quando se faz um levantamento da satisfação dos presos.

Os indicadores de satisfação de usuários parecem ser termos de comparação apropriados para agências governamentais que atendem a compradores diretos que gozam de liberdade de escolha. Com efeito, nosso estudo sugere que, quando o campo de ação é equivalente, o setor público pode atingir, ou ultrapassar, as taxas de satisfação desses usuários alcançadas pela empresa privada. Para agências governamentais que atendem a usuários e usuários cativos, que não têm uma liberdade de escolha concomitante, esses indicadores podem distorcer o entendimento do real desempenho dessas agências. Recomendamos indicadores alternativos, oportunos e independentes da satisfação dos usuários para medir o desempenho de agências que atendem a usuários e a usuários cativos.

\* Este estudo foi publicado originalmente em inglês, sob o título *Measuring public sector customer service satisfaction* na revista *The Public Manager* (vol. 27, n.4, winter 1998-1999).

## Referências bibliográficas

- CLINTON, Bill; GORE, Al. (1995), "Putting customers first: standards for serving the American people". *National Performance Review*. Washington D.C: US Government Printing Office.
- FEDERAL BENCHMARKING CONSORTIUM STUDY REPORT. (1997), *Serving the American public: best practices in customer-driven strategic planning*. Washington D.C: US Government Printing Office.
- GILBERT, G.R. (1996), *Customer satisfaction survey*. Boca Raton F.L.: Management Education and Development Inc.
- GORE, Al. (1997), "Businesslike Government: lessons learned from America's best companies". *National Performance Review*.
- HYDE, Albert C. (1991/2), "Feedback from customers, clients and captives". *The Bureaucrat*, 20 (4), p. 49-53.
- LINDEN, Russell. (1992/2), "Meeting which customers?" *The Public Manager*, 21(4), p. 49-52.
- NICHOLL, J.A. F., GILBERT, G.R., ROSLOW, Sydney. (1998), "Parsimonious measurement of customer satisfaction with personal service and the service setting." *Journal of Consumer Marketing*, 15 (3), p. 239-253.
- PETERS, Tom. (1991), "Excellence in Government? I'm all for it! Maybe." *The Bureaucrat*, 20 (1), p.3-6.
- PRESIDENT EXECUTIVE ORDER. (1993), "Setting customer service standards". Executive Order 12862. Washington D.C.
- SCHACHTER, Hindy L. (1997), *Reinventing Government or reinventing ourselves: the role of citizen owners in making a better Government*. Albany: State University of New York Press.

### **A mensuração da satisfação dos clientes do setor público**

*G. Ronald Gilbert, J.A.F. Nicholls e Sydney Roslow*

Este estudo demonstra que, quando os usuários têm influência dentro de uma agência pública, seu nível de satisfação é mais alto. No entanto, quando os usuários têm pouca ou nenhuma influência, o desempenho das agências governamentais recebe classificação mais baixa. O estudo pretende identificar as características distintas dos usuários das agências governamentais e avaliar sua satisfação com os serviços prestados.

### **La mensuración de la satisfacción de los usuarios del sector público**

*G. Ronald Gilbert; J. A F Nicholls y Sidney Roslow*

Este estudio demuestra que cuándo los usuarios tienen influencia dentro de una agencia pública, su nivel de satisfacción es más alto. Sin embargo, cuándo los usuarios tienen poca o ninguna influencia el desempeño de las agencias gubernamentales recibe clasificación más baja. El estudio pretende identificar las características distintas de los usuarios de las agencias gubernamentales y evaluar su satisfacción con los servicios prestados.

### **Measuring public sector customer service satisfaction**

*G. Ronald Gilbert; J. A F. Nicholls and Sidney Roslow*

This study demonstrates that where users are influential within a public agency, their level of satisfaction is higher. However, where users had little or no influence, government agencies performance was rated lower. This study intends to identify the distinctive characteristics of government agencies "customers" and assess their satisfaction with the services rendered.

G. Ronald Gilbert é ex-professor do *Federal Executive Institute* e atualmente atua como professor associado de gestão e comércio internacional na *Flórida International University*.

J.A.F. Nicholls é professor de marketing, direção e ambiente empresarial na *Flórida International University*.

Sidney Roslow é professor emérito de marketing na *Flórida International University*.

# Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual\*

*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*

## **Introdução**

O objetivo deste texto é fazer um levantamento da literatura atualizada, nacional e internacional, sobre a administração pública voltada para o cidadão, que seja um referencial teórico para o estudo de experiências inovadoras na área de atendimento ao usuário. A elaboração desse quadro teórico-conceitual busca fundamentar a análise, classificação e sistematização das experiências de gestão, visando a mudança e melhoria nos serviços prestados ao público.

A administração voltada para o cidadão é um dos principais pressupostos do modelo de administração pública gerencial. Foi só a partir dos anos 80 que teve início, em países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente no Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália e países escandinavos, a reforma administrativa gerencial, apoiada nos princípios da nova gestão. Nos anos 90, essa reforma se estendeu aos Estados Unidos e ao Brasil. Desde então, constituiu-se um quadro teórico e um conjunto de instrumentos de gestão que, dentro do contexto democrático, visam modernizar o Estado e tornar a administração pública mais eficiente e voltada para o cidadão-usuário (Bresser Pereira, 1999).

O modelo de administração pública gerencial inspirou-se na administração privada, mas manteve uma distinção fundamental que é a defesa do interesse público. Dentro do modelo gerencial, a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao cidadão assume um papel muito importante. Tratou-se de abandonar o caráter auto-referido da administração burocrática, voltada exclusivamente aos interesses do aparelho do Estado, para

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

Marcelo James  
Vasconcelos  
Coutinho é  
bacharel em  
Ciência  
Política,  
consultor e  
mestrando em  
Relações  
Internacionais  
no Instituto de  
Ciência Política  
da Universidade  
de Brasília.

Contatos:  
[marceloj@unb.br](mailto:marceloj@unb.br)

colocar em prática as novas idéias gerenciais, oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade, em que todas as atenções são centradas nos cidadãos. Vale notar que o caráter mais democrático da nova gestão pública faz referência exatamente à sua orientação ao público, além da participação dos cidadãos e controle social da gestão.

A profunda transformação nas relações entre a administração pública e seus usuários deve-se, em grande medida, à crise do atendimento ao cidadão. Usuários de serviços públicos se mostravam, recorrentemente, insatisfeitos com a qualidade do atendimento. Além disso, os cidadãos exigem, cada vez mais, a prestação de serviços de qualidade que consigam dar resposta às suas demandas crescentes (Pleguezuelos, 2000). Por esses motivos, a prestação de serviços tornou-se um fator bastante crítico para a administração pública no Brasil e no mundo. As razões para a insatisfação com os serviços prestados passam, entre outros problemas, pela ineficiência e ineficácia do atendimento. Por sua vez, a falta de conhecimento e a resistência à adoção dos instrumentos necessários para a melhoria do atendimento dificultam qualquer mudança significativa nessa área.

A administração pública tenta hoje solucionar esses problemas trazendo o cidadão para o centro das suas atenções e preocupações. O conjunto de mudanças no setor público, implementadas atualmente por muitos países, tendo em vista as expectativas crescentes da sociedade, concentra-se, então, na figura do usuário. Com isso, uma parte importante dos problemas trazidos à administração pública passa a ser resolvida com mais facilidade, olhando mais atentamente para fora das organizações e, conseqüentemente, para aqueles que usufruem dos seus serviços. Além disso, a administração pública voltada para o cidadão é auxiliada hoje pelas transformações tecnológicas que possibilitam o uso de uma série de instrumentos novos para o atendimento. Os avanços na informática, redes e *softwares*, e nas telecomunicações trazem grandes benefícios para essa mudança do modelo administrativo.

Para cumprir o seu objetivo, o texto será dividido em sete seções, às quais se seguem, no final, algumas orientações adicionais para o bom entendimento. Na primeira seção, serão retratadas as origens da administração pública voltada para o cidadão, bem como o seu desenvolvimento conceitual. A segunda seção apresenta o conceito de qualidade como satisfação do cidadão, enquanto que a seção seguinte discute o papel da inovação nessa área. A quarta seção trata da cultura da prestação de serviços como um fator-chave para a mudança no modelo administrativo. Em seguida, serão apresentadas as principais estratégias para a mudança nos serviços públicos. Finalmente, a sexta e a sétima seções apresentam, respectivamente, os modelos de planejamento e implementação de projetos que visam melhorar o atendimento ao público, e os modelos de atendimento *single-window* que traduzem as principais tendências internacionais.

## Foco no cidadão: princípios e desenvolvimento conceitual

A administração pública voltada para o cidadão-usuário tem origem ainda nos anos 80. Em 1987, a OCDE publica um documento, intitulado *Administration as Service, the Public as Client*, que traz alguns princípios gerais dessa nova administração. Segundo esse documento, os clientes devem saber como a administração funciona, o que a constrange, como é controlada e quem são os responsáveis. Além disso, a administração deve possibilitar a participação dos clientes, satisfazer suas necessidades e ser, ao máximo, acessível ao público.

Contudo, é somente durante a década de 90 que a administração com foco no cidadão se desenvolve mais, espalhando-se para outros países como o Brasil e os Estados Unidos.<sup>1</sup> Em setembro de 1993, o presidente dos Estados Unidos, por meio de uma Ordem Executiva, estabeleceu as bases para a adoção, pelo governo federal, de uma administração centrada no cliente, instituindo que as agências adotassem uma série de medidas como, por exemplo, a possibilidade de escolha aos clientes, em termos de fontes de serviço, e a promoção de meios de endereçar suas reclamações (Cavalcanti e Otero, 1997). Essa nova política é reforçada por documentos publicados posteriormente, inseridos no programa *National Performance Review*, em que o cliente é colocado em primeiro lugar (Clinton e Gore, 1995). O *National Performance Review* falava em reinventar o Estado. Sua idéia central não era diminuir o Estado a qualquer preço, mas torná-lo mais eficiente e orientado para o cidadão-cliente.

As reformas em curso pelo governo americano, bem como em outros países da OCDE, com o enfoque voltado para os clientes inspirou-se bastante na perspectiva empresarial. Uma das principais razões alegadas para tratar as pessoas com a mesma atenção que as empresas privadas dispensam à sua clientela se deve, exatamente, ao sucesso que algumas dessas empresas obtiveram implantando um programa que valorizava as necessidades dos clientes. Nesse sentido, o foco no cidadão na administração pública, assim como todo o modelo gerencial, teve inicialmente grande influência de uma mentalidade do mercado, passando a adotar técnicas e métodos da administração de empresas. Essa abordagem tem tido um impacto tão grande nas organizações públicas, que o primeiro passo geralmente tem sido identificar quem é o cliente, compreendido como as pessoas que usufruem dos serviços públicos.

Para muitos autores, é fundamental para a reforma gerencial que os cidadãos sejam vistos como clientes (*customers*). Nesse sentido, a importação do termo cliente da administração de empresas constitui um avanço também para a cidadania. “Ver o cidadão como um cliente significa apenas dar-lhe a devida atenção, dedicar-lhe o respeito que ele não tem nas práticas

da administração pública burocrática, auto-referida, voltada para seu próprio poder” (Bresser Pereira, 1999: 122). Assim, a orientação para o cliente significa atender às suas necessidades e respeitá-lo, sem usurpar seu direito de participar nas tomadas de decisão de políticas públicas.

Dentro dessa perspectiva, as organizações públicas mudam de comportamento quando voltam-se para os seus clientes. Elas se tornam mais eficientes e preocupadas com a qualidade dos serviços que prestam ao público, ao ponto de não somente satisfazer as expectativas dos clientes como também superá-las por meio da competição. A criação de um ambiente altamente competitivo entre as organizações públicas, nos moldes do mercado, suscita a valorização máxima do cliente. Segundo Osborne e Gaebler (1994), em uma administração pública tradicional, a maioria dos clientes tem poucas alternativas para os serviços oferecidos pelo governo, o que leva os gestores a ignorá-los. Desse modo, os administradores públicos se esforçam para satisfazer aos grupos de interesse, ao Congresso e ao Executivo, em detrimento dos seus verdadeiros clientes, criando, assim, uma distorção insuportável. Essa é a razão para a administração pública adotar as práticas administrativas das empresas privadas bem-sucedidas.

Contudo, nos últimos anos, é cada vez mais utilizado o conceito de administração com foco no cidadão, ao invés de cliente. Isso ocorre pela percepção crescente de que, no setor público, o critério de eficiência está subordinado ao critério democrático (Cunill Grau, 1997). Assim, ao mesmo tempo em que é preciso construir uma administração pública eficiente, é necessário preservar prioritariamente os valores democráticos. Da mesma forma, a importação de práticas e conceitos organizacionais do setor privado não deve suplantiar o objetivo maior do Estado que é o interesse público. A especificidade original do setor público está no seu caráter eminentemente político. Dessa forma, enquanto o setor privado é regido pelo mercado e o lucro, a administração pública não pode ser compreendida fora dos princípios do poder e da legitimidade. Isso faz com que a cidadania assuma uma importância infinitamente maior no setor público, onde o “cidadão-cliente é um cidadão-cidadão, um cidadão pleno, que é o objeto dos serviços públicos e também seu sujeito, na medida em que se torna partícipe na formação das políticas públicas e na avaliação dos resultados” (Bresser Pereira, 1999: 118).

As críticas feitas ao conceito de cidadão como cliente e de governo orientado pelo cliente são inúmeras.<sup>2</sup> Hirschmann (1999) divide essas críticas em três categorias. Duas delas são bastante pertinentes ao desenvolvimento conceitual da administração pública com foco no cidadão.<sup>3</sup> O primeiro forte motivo para a rejeição da idéia dos cidadãos transformados em clientes é porque ela marginaliza a cidadania, distanciando o

público do governo. Isso ocorre quando ao tratar cidadão como cliente, o governo deixa de ser parte de uma entidade maior que é o público, ou seja, a administração abandona a noção de “nós” e adota a noção de “eles”, transformando os cidadãos de proprietários da coisa pública em clientes do governo. Além disso, o foco no cliente torna a satisfação individual mais importante do que o sentido de comunidade, o que transforma o governo em uma espécie de instrumento de consumo (*service delivery agency*).

Outro problema apontado pelos críticos à idéia dos cidadãos como clientes é que ela simplifica demasiadamente a realidade multifacetada das relações entre a sociedade e o governo. Os incentivos dos servidores públicos em responder às demandas do “cliente” são muito diferentes dos incentivos encontrados no setor privado. Enquanto o agente no setor privado é motivado pelos negócios, os incentivos encontrados na burocracia são diversificados e variam bastante. Por sua vez, o governo e suas agências têm múltiplos “clientes”, com múltiplos níveis de interesse, que estão em constante mudança. Os supostos clientes da administração pública não somente têm diversas opiniões e competem por demandas, como eles também jogam papéis diferentes no relacionamento com o governo. Por consequência, os clientes podem dirigir o governo em diferentes, e muitas vezes opostas direções para servir aos seus interesses. Isso demonstra haver um número de fatores que problematizam as relações da administração pública com os “clientes”.

Apesar de todas essas críticas, autores importantes ainda trabalham com a idéia de cidadão como cliente. Osborne e Plastrik (1997) salientam que as organizações públicas, particularmente o governo americano, freqüentemente, fazem uma grande confusão com o conceito de cliente (*customer*), o que suscita a maioria dos problemas a esse respeito. Às vezes, o cliente é visto como o público em sentido mais amplo. Segundo os autores, isso é verdade quando o produto ou o serviço prestado é um bem público, tais como as políticas de proteção ambiental e de defesa. Por outro lado, quando o bem é privado como, por exemplo, os programas de recreação, o cliente é o indivíduo, a família ou um determinado grupo. Porém, muitos serviços públicos, talvez a maior parte deles, combinam ambos os aspectos, públicos e privados, como acontece com as políticas de educação e saúde. Outra fonte de confusão apontada pelos autores está na diferença entre as organizações que servem membros do público e aquelas que servem outras organizações públicas.

Na visão de Osborne e Plastrik (1997), existem quatro definições que precisam ficar bastante claras na administração com foco no cliente. A seguir, reproduzo o quadro com essas definições. Observa-se que os autores fogem da concepção generalista de cliente, definida de forma imprecisa por Clinton e Gore (1995), como todas as pessoas que usam

algo que é produzido pela administração pública, ou melhor, as entidades ou indivíduos que são diretamente servidos por um determinado departamento ou agência do governo. Para Osborne e Plastrik (1997), o problema com essa definição é que ela deixa entender que as pessoas sujeitas às leis e regulações seriam os clientes das organizações públicas. Nesse sentido, os criminosos seriam os clientes da polícia, assim como os motoristas seriam os clientes das patrulhas rodoviárias, o que não é verdade.

### **Definições: clientes, *compliers* e *stakeholders***

**Clientes primários:** indivíduo ou grupo cujo trabalho da administração pública é primordialmente desenhado para ajudar.

**Clientes secundários:** outros indivíduos ou grupo cujo trabalho da administração pública é desenhado para beneficiar, mas menos diretamente do que os clientes primários.

***Compliers*:** aqueles que devem se submeter a leis e regulamentações, por exemplo o contribuinte em relação à Receita Federal.

***Stakeholders*:** indivíduos ou grupos que têm interesse no desempenho do sistema ou organização pública, por exemplo, os professores nas escolas públicas.

Apud Osborne e Plastrik, 1997: 182.

Osborne e Plastrik (1997) ressaltam ainda que, para o governo, os cidadãos são mais importantes do que os clientes, da mesma maneira que a *accountability* para representantes eleitos pelos cidadãos é mais importante do que o controle dos clientes. Isso é a principal causa de confusões conceituais, porque cria uma espécie de *accountability* dual, baseada na idéia de que os usuários são, ao mesmo tempo, cidadãos e clientes. Na concepção dos autores, o conceito de cidadão como cliente permanece válido quando se trata da influência exercida sobre os resultados ou produtos concretos das atividades da administração pública, ou seja, seus serviços. Isso não exclui ou diminui a qualidade do cidadão, pois não incide sobre a formação de governo e a formulação de políticas públicas, que são aspectos relacionados à cidadania. Assim, fazem pouco sentido as críticas dirigidas ao conceito de cidadão-cliente já apresentadas.

No entanto, é importante notar que as definições de Osborne e Plastrik não resolvem todo o problema. O conceito de cidadão-cliente ainda carrega princípios de mercado pouco adaptados ao setor público. Como se sabe, o mercado valoriza o lucro e, por isso, acaba criando diferenças entre os clientes. Há inúmeras experiências dessa diferenciação que podem ser lembradas. Alguns bancos, por exemplo, estabelecem duas filas para o atendimento no caixa, uma para os clientes especiais ou “cinco estrelas”, e a outra para os demais clientes. Também não é

incomum algumas concessionárias de carro atenderem mais rapidamente e com maiores regalias os clientes que compram carros luxuosos, em comparação aos compradores de carros populares. Essas diferenciações entre clientes podem ocorrer com uma certa freqüência nos mais variados ramos do comércio, mas, no setor público, elas são inadmissíveis, pois a igualdade é um princípio essencial.

Graham e Phillips (1999) têm demonstrado, com base no caso canadense, a necessidade de inserir outras dimensões de cidadania à chamada revolução orientada para o cliente (*customer revolution*). Esses autores concluem os seus estudos, apontando um conjunto de princípios desenhados para manter o engajamento dos cidadãos como parte da administração pública nos três níveis de governo. Não se trata de sugerir que os governos devam abandonar seus esforços para melhorar o serviço prestado ao público, mas lembrar que a revolução orientada para o cliente não deve afetar princípios básicos da administração pública em um contexto democrático. Assim, novas formas de sustentar as relações entre cidadão e suas organizações precisam ser identificadas e cultivadas. Princípios como igualdade, transparência e legitimidade devem guiar sempre o desenvolvimento de quaisquer práticas administrativas. Por essas razões, hoje se utilizam, cada vez mais, expressões como foco no cidadão (*citizens focus* ou *citizens-centred service*), cidadão em primeiro lugar (*citizens first* ou *citizen's charter*) e administração voltada para o cidadão. O desenvolvimento conceitual dessa área levou à combinação de algumas práticas e conceitos do mercado com o princípio de cidadania. Nesse sentido, opta-se pelo termo cidadão, incluindo na sua definição todos aqueles que se beneficiam direta ou indiretamente por um serviço público.<sup>4</sup>

A administração pública voltada para o cidadão pode ser definida como um modelo gerencial cujo objetivo é oferecer serviços públicos de maior qualidade, atendendo melhor às demandas dos seus usuários. Como já foi visto, a administração pública voltada para o cidadão (*citizen-centred service*) é diferente da administração centrada no cliente (*customer-centred service*). Os cidadãos podem ser ou não usuários de serviços públicos específicos, mas são parte de toda uma comunidade e, portanto, contribuem e recebem benefícios da administração pública. Os cidadãos são também portadores de direitos e deveres e, ao contrário dos clientes do setor privado, freqüentemente não podem escolher um serviço alternativo, caso estejam insatisfeitos com o serviço prestado pelo setor público. Assim, funcionários públicos não atendem somente aos usuários diretos, mas preservam os direitos de todos os cidadãos. Isso significa que eles equilibram os objetivos potencialmente conflituosos de satisfação dos usuários com a proteção dos interesses de toda a comunidade ou cidadãos de um país. Essa é a principal razão por que fornecer serviço de alta qualidade no setor público é muito mais difícil do que no mercado.<sup>5</sup>

Há uma grande variedade de autores e documentos que discutem os princípios, instrumentos e conceitos da nova administração pública voltada para o cidadão. Contudo, vale destacar alguns pressupostos-chave apresentados por Bertrand de Quatrebarbes (1996) que, de certa maneira, estão subjacentes a toda essa literatura e resumem a mudança do modelo administrativo. Em primeiro lugar, a nova administração voltada para o cidadão admite as especificidades dos serviços públicos, como a participação, a influência do processo político, a legitimidade das decisões e a defesa do interesse público. As discussões levaram ao reconhecimento dos méritos tanto da administração privada quanto da pública, mesmo que as qualidades de eficiência e eficácia na gestão não tenham sido ainda completamente alcançadas no setor público.

Em segundo lugar, a nova administração pública torna as missões e objetivos das organizações baseados em contratos, colocando o cidadão-usuário no centro das preocupações das agências e departamentos do Estado. Isso significa que é a partir de “contratos” negociados com a sociedade que os serviços públicos tornam seus critérios de gestão mais claros e precisos, atrelando os recursos humanos, financeiros e logísticos às demandas dos cidadãos. Essa é uma longa empreitada que requer mudanças culturais importantes e uma ação coordenada. Portanto, não pode confinar-se às iniciativas de indivíduos isolados.

Outro pressuposto da administração pública voltada para o cidadão é o de fomentar as condições e instrumentos de gestão necessários à mudança. Instrumentos de troca de experiências, de difusão da informação, de evolução cultural e de capacitação, entre outros, são fundamentais para pôr em prática os conceitos adotados pelo novo modelo administrativo. As avaliações dos resultados, dos processos e da opinião do público também são imprescindíveis para saber se os serviços estão satisfazendo os usuários.<sup>6</sup>

Finalmente, o quarto pressuposto da nova administração pública voltada para o cidadão é fazer prevalecer o diálogo, a transparência e o engajamento. Assim, esse modelo, para dar certo, supõe que seja adotada uma relação de responsabilidade, apoiada na transparência e acordo entre os atores para resolver os problemas que se impõem. Para isso, é preciso coragem, comprometimento e muita vontade de transformar o estado de coisas, em favor da melhoria dos serviços públicos. Todos esses requerimentos, apresentados até aqui, suscitam a adoção de uma série de procedimentos e cuidados que serão discutidos mais adiante no trabalho. Antes, é preciso definir melhor o conceito de qualidade, o que será feito na seção a seguir.

## **Qualidade como satisfação do cidadão-usuário**

A literatura sobre administração de empresas costuma definir de diferentes formas o conceito de qualidade. Ruy Shiozawa (1993), por

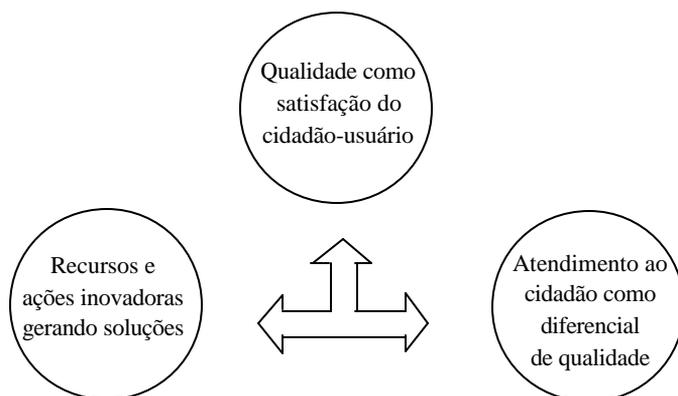
exemplo, descreve em seu livro alguns componentes gerais do conceito de qualidade dentro da nova organização voltada para os clientes. Embora esses componentes do conceito sejam aplicados principalmente ao setor privado, servem como um ponto de partida para compreender a qualidade na administração pública voltada para o cidadão. Nesse sentido, para o mercado, a qualidade baseada no usuário:

“(...) incorpora elementos subjetivos pautados na satisfação de preferências do consumidor. Na visão de Marketing é a combinação precisa (ponto ideal) dos atributos do produto que possibilitará a máxima satisfação de determinado consumidor. Na visão de administração da produção é a adequação para o uso. Produtos de alta qualidade são aqueles que satisfazem a maioria dos consumidores” (Shiozawa, 1993).

O conceito de qualidade varia bastante ao longo da história da teoria administrativa. Do controle clássico de qualidade, como forma de detectar desajustes em especificações técnicas de um produto, passou-se a definir qualidade como o conjunto de características de um produto ou serviço que satisfazem as necessidades e expectativas do cliente (Pleguezuelos, 2000). Segundo Shiozawa (1993), qualidade pode ser minimamente definida como a maximização do sucesso do cliente. Adotar esse conceito significa, quanto à estruturação de um programa de qualidade, orientar todas as demais ações da empresa, internas ou externas, para a satisfação dos clientes. Shiozawa sintetiza as bases das estratégias de uma organização voltada ao atendimento do cliente em três categorias: qualidade como maximização do sucesso do cliente; atendimento ao cliente como diferencial competitivo; e tecnologia de informação gerando soluções.

A Administração de Qualidade Total (*Total Quality Management* — *TQM*), inverte todos os conceitos tradicionais da administração. Nela, os clientes passam a ser as pessoas mais importantes para a organização. Só depois vêm os interesses dos que servem ao cliente e os da própria administração (Osborne e Gaelbler, 1994). Além disso, a Administração de Qualidade Total enfatiza a constante mensuração e melhoria nos serviços prestados. Esta idéia de qualidade tem sido incorporada à esfera pública, na qual o cidadão pode ser considerado como usuário, na medida em que é receptor da ação das organizações públicas. Assim, qualidade passa a significar a satisfação das necessidades e expectativas dos cidadãos, supondo ainda a redução dos custos e a melhora permanente dos processos de acordo com as exigências da sociedade.

## Fundamentos da administração pública voltada para o cidadão



Qualidade supõe, portanto, maior eficácia e eficiência. Isto é, supõe que os serviços prestados ao público tenham um impacto real nas suas necessidades e expectativas, enquanto melhora a relação entre os recursos empregados e os resultados obtidos (Pleguezuelos, 2000). As implicações do conceito de qualidade total para a administração pública são muitas. Uma das principais conseqüências é a ampliação do conceito de cliente, considerando o cidadão como um cliente que recebe serviços, ao mesmo tempo em que se concebe a organização como um sistema integrado de provedores e clientes internos. Além disso, como foi visto anteriormente, os cidadãos não perdem sua característica de indivíduos politicamente responsáveis, participativos e parte integrante do setor público. Assim, é possível adaptar as categorias do esquema de Shiozawa (1993) às especificidades da administração pública, fazendo algumas pequenas alterações que são apresentadas no esquema acima.

O que os fundamentos da nova administração pública voltada para o cidadão mostram é que, se a qualidade dos serviços de uma organização depende da satisfação do usuário, então, o seu atendimento deve ser sempre o melhor possível, fazendo com que haja um diferencial qualitativo substancial. Para isso, é preciso adotar ações inovadoras capazes de mobilizar todos os recursos disponíveis em busca de soluções eficientes e eficazes, dentro do processo de trabalho das organizações públicas.

Porém, como medir a qualidade dos serviços prestados ao cidadão? Evidentemente a resposta está na satisfação dos usuários. De acordo com o conceito adotado neste trabalho, cidadãos-usuários satisfeitos é sinal de boa qualidade nos serviços prestados pelas organizações. Quanto maior a satisfação do usuário melhor é a qualidade do atendimento e cumprimento das expectativas do público. Agora, como mensurar a satisfação do usuário? Existem diferentes maneiras para fazer isso<sup>7</sup>, mas uma

forma bastante simples é ouvindo o cliente por meio de questionário que aponte o grau de satisfação com o serviço, os principais obstáculos e facilidades, expectativas e possíveis formas de melhorar o atendimento.

Uma pesquisa realizada no Canadá mostra as expectativas dos cidadãos quanto ao atendimento (*Erin Research Inc*, 1998). Os resultados desta pesquisa podem servir como bons indicadores de qualidade. Eles encontram-se resumidos no quadro seguinte:

### **Padrões de qualidade do atendimento ao público**

	Telefone	Guichê	Correio	E-mail
Número máximo de pessoas com as quais o usuário precisa lidar	2 pessoas	2 pessoas	-	-
Tempo máximo para retornar à solicitação do usuário	4 horas	-	2 semanas	4 horas
Tempo aceitável para esperar em uma fila	-	-	5 minutos	-

Fonte: *Erin Research Inc*, 1998.

Vale ressaltar que, a rigor, os padrões de bons serviços aos cidadãos devem ser obtidos com os próprios usuários, verificando o que desejam. Portanto, passa a ser crucial a realização de pesquisas junto aos cidadãos-usuários, para se obter informações a respeito de suas necessidades, bem como sobre formas de melhorar o atendimento. Muitos países já realizam pesquisas rotineiras junto aos usuários de serviços públicos. No Brasil, essa iniciativa é bem recente, sendo que apenas no ano de 2000 foi concluída a primeira Pesquisa Nacional de Avaliação da Satisfação dos Usuários de Serviços Públicos. Contudo, os indicadores mostrados no quadro acima devem servir, inicialmente, para orientar as organizações públicas, no sentido de que elas possam já avaliar o grau de qualidade dos serviços que vêm prestando aos cidadãos com base nos padrões internacionais de atendimento.

Vale ainda destacar oito recomendações feitas pela presidência americana às suas agências governamentais. Elas são baseadas nos princípios fundamentais da Carta ao Cidadão (*Citizen's Charter*, 1995), que inspirou iniciativas em muitos países como os Estados Unidos, Canadá, França, Bélgica, Austrália e Itália (Osborne e Plastrik, 1997). Com essas recomendações, as organizações públicas passam a ter obrigação de: 1) identificar quem são os seus usuários; 2) realizar pesquisas junto a esses usuários para determinar suas expectativas quanto ao tipo e qualidade

dos serviços; 3) estabelecer padrões de qualidade e compará-los à situação atual; 4) buscar comparações com o desempenho de serviços prestados na iniciativa privada (*benchmark*); 5) realizar pesquisa junto aos funcionários públicos para detectar obstáculos e outros problemas para melhorar os serviços; 6) possibilitar opções de fontes de serviços aos usuários; 7) tornar as informações, serviços e sistemas de queixas facilmente acessíveis aos cidadãos-usuários; e 8) providenciar retornos rápidos e eficazes às reclamações dos usuários (Osborne e Plastrik, 1997).

## **Inovação a serviço da qualidade**

O conceito de inovação foi desenvolvido, originalmente, para responder às necessidades de políticas de ciência e tecnologia integradas às políticas econômicas, visando uma maior competitividade internacional. Assim, o termo inovação servia para designar estritamente mudanças tecnológicas. Desde então, o conceito se ampliou bastante e, atualmente, inclui a organização e a gestão do trabalho, formas diferentes de educação continuada, o desenvolvimento de novas formas de relações capital/trabalho e organização/cliente, a descentralização produtiva, administrativa e política e formas cooperativas de gestão e investimento social, entre outras áreas (Rua, 1999).

A inovação pode ser bastante simples ou extrema, trazendo desde pequenas modificações de procedimento até uma forma inteiramente nova de trabalho, geralmente relacionada ao avanço da tecnologia. Além disso, as inovações podem ser cumulativas, levando a um processo de melhoria contínua. Finalmente, a inovação atinge diferentes áreas e resultados. Ela pode afetar processos de trabalho, produtos específicos ou o modo como a organização é gerenciada, alcançando maior ou menor sucesso. Na administração pública, o conceito de inovação também assume uma definição bastante ampla, e o seu maior obstáculo, freqüentemente, encontra-se no desestímulo à criatividade (Rua, 1999).

A capacidade de inovar depende principalmente do surgimento de um certo ambiente de inovação, caracterizado pelo conjunto de arranjos institucionais, comportamento político, cultura organizacional, participação e valores sociais (Rua, 1999). Todos esses fatores criam os incentivos e estímulos à inovação. Contudo, é no conhecimento que o mundo de hoje concentra seu grande potencial de mudança. A influência do conhecimento ocorre em todas as áreas da vida humana, constituindo a chamada sociedade da informação. O conhecimento, aliado à criatividade e ao empreendedorismo, constrói um ambiente inovador, pronto para gerar soluções imaginativas aos problemas enfrentados e suplantar os limites até então impostos.

A inovação é resultado de um esforço coletivo que envolve uma mudança nas crenças, valores e atitudes de uma equipe de trabalho, e da organização como um todo. Porém, esse esforço só surte efeito quando encontra um contexto democrático, livre e motivador, que permita o uso de novas tecnologias com o comprometimento e participação das pessoas envolvidas. Desse modo, “para que a inovação ocorra, é essencial a democratização do conhecimento e das decisões, implicando descentralização, desconcentração, horizontalização, investimento em capital humano, flexibilização e abertura para a relação com usuários” (Rua, 1999: 286).

Os avanços na tecnologia da informação estão propiciando também grandes mudanças na administração pública. Até mesmo em países em desenvolvimento, como o Brasil, houve um aumento espantoso no número de computadores à disposição dos serviços públicos, juntamente com a formação de redes internas (Intranet) e externas (Internet) que aproximam e integram, cada vez mais, as agências e departamentos do governo e a sociedade. As páginas na Internet (*homepages* ou *sites*), por exemplo, oferecem hoje uma imensa quantidade de informação aos usuários dos serviços públicos, possibilitando uma nova forma de atendimento ao cidadão, como também os correios eletrônicos. No Brasil, já temos alguns programas em atividade, ou em fase de implantação, como a rede do governo que permite a intercomunicação dos ministérios. Da mesma forma, aparecem o Sistema de Serviços Gerais (SIASG), Sistema de Administração Financeira (SIAFI), Sistema de Informações Organizacionais (SAIORG) e o Sistema de Gestão de Documentos e Informações (SIGDI). Todos eles compartilham bancos de dados, que são gradualmente abertos ao conhecimento e controle da sociedade (Bresser Pereira, 1999).

As inovações ocorrem também em dimensões menores e bastante objetivas, relacionadas ao cotidiano das organizações e a processos de trabalho relativamente simples. Elas podem ocorrer de muitas outras formas diferentes. A prestação de serviços públicos por meio de Centrais de Atendimento, por exemplo, segue a tendência internacional do uso do *one-stop model*, ou seja, atendimento generalista em balcões ou quiosques, também chamados de guichê único (*single-window*). O guichê único é um modo de prestação de serviço que consiste em reagrupar os serviços públicos ou fornecimento de informações de modo que os cidadãos possam dedicar menos tempo e esforços para tentar obter os serviços de que necessitam.<sup>8</sup> Este modo de prestação dos serviços cumpre basicamente três funções: 1) **melhorar a acessibilidade aos serviços públicos** (em geral), à medida que os cidadãos podem receber informações e orientações sobre onde e como obter os serviços desejados; 2) **aumentar a comodidade de acesso aos serviços por meio dos centros multiserviço**, os quais podem oferecer, em um mesmo lugar, a totalidade ou

grande parte dos serviços fornecidos por um determinado órgão público (agrupamento de serviços); e, finalmente, 3) **ultrapassar os limites das competências (dos órgãos públicos) para fornecer serviços integrados**, ou seja, serviços públicos conexos, comuns a diferentes órgãos ou níveis governamentais, fornecidos em um mesmo espaço. Este modelo de serviço costuma oferecer bancos de dados integrados; desenvolvimento de pessoal de atendimento; qualidade e rapidez no serviço; participação do cidadão na manutenção da excelência na prestação dos serviços.<sup>9</sup>

Os **postos de serviço itinerantes** e as experiências de **uso de tecnologias da informação**, por sua vez, colocam diretamente o problema da viabilização do acesso aos cidadãos da prestação de serviços públicos. Se por um lado as **tecnologias de informação** de ponta disponibilizam aos cidadãos-usuários serviços e informações em tempo real, reduzindo a necessidade de deslocamentos, o dispêndio de tempo e dinheiro, o número de contatos para a obtenção dos serviços e o atendimento conclusivo, por outro lado, é necessário que estes cidadãos-usuários tenham acesso prévio aos suportes necessários à obtenção dos serviços: microcomputadores conectados à Internet, acesso a linhas telefônicas, fax etc. O acesso ao suporte tecnológico é um pré-requisito do acesso ao serviço.<sup>10</sup>

Em contrapartida, a forma de prestação dos serviços dos **postos de serviço itinerantes**, constitui-se justamente em levar atendimento público — disponibilizando um determinado serviço ou conjunto de serviços — até os cidadãos-usuários que não têm condições de buscá-los por si mesmos. Neste caso, o serviço vai até os cidadãos-usuários, levando consigo não apenas os serviços demandados, mas também os suportes tecnológicos (computadores, fax, Internet, arquivos, bancos de dados) necessários para viabilizar a prestação do serviço. Pode-se dizer que esta é uma variante do modelo de atendimento por guichê único. A diferença fundamental, no entanto, é que além de fornecer serviços voltados para as necessidades dos usuários, os **postos de serviço itinerantes** têm como foco a garantia do acesso aos serviços de maneira equitativa a todos os cidadãos demandantes, o que ressalta o seu caráter democrático. Todos esses modelos de atendimento serão melhor examinados na última seção do trabalho.<sup>11</sup>

Essas mudanças são movidas pela enorme quantidade de transformações e avanços mundiais, assim como pela necessidade cada vez maior de alcançar níveis mais altos de qualidade nos serviços prestados ao público (Pinto, 1999). Foi visto, na seção anterior, que os recursos e ações inovadoras gerando soluções compõem o segundo dos fundamentos da administração pública voltada para o cidadão. Nesse sentido, toda e qualquer inovação aparece com um objetivo bastante claro que é alcançar

resultados que melhorem o atendimento ao público. Inovação a serviço da qualidade, e qualidade como satisfação do cidadão-usuário são, portanto, conceitos-chave que formam as bases da nova administração. Resta apresentar o terceiro fundamento, isto é, como o atendimento ao cidadão alcança efetivamente um diferencial de qualidade. Isso será mostrado nas próximas seções do trabalho, por meio da discussão sobre a cultura de prestação de serviços, estratégias, planejamento e implementação da mudança e modelos de atendimento *single-window*.

## **Cultura de prestação de serviços**

A mudança cultural é freqüentemente um desafio para a nova administração pública. Embora ainda permaneçam muitas dúvidas sobre os prospectos dos esforços de reforma cultural, pesquisadores estão cada vez mais convencidos das vantagens que esses esforços geram para a efetividade e *accountability* da administração pública. Eles vêm descobrindo o quanto é importante a mudança cultural para o sucesso ou o fracasso na implantação não somente da administração voltada para o cidadão como para todo o resto das transformações do modelo administrativo (Durant, 1999).

A administração voltada para o cidadão é uma mudança conceitual muito importante para a modernização administrativa, que implica na adoção de certos valores, atitudes e crenças compatíveis com os seus preceitos. Nesse sentido, a transformação na administração pública requer não somente mudanças estruturais, de regras e processos, mas também, e fundamentalmente, uma intervenção para criar novos sistemas de valores. Se, por um lado, a reorientação no sentido do cidadão-usuário constitui um poderoso instrumento de transformação do modelo administrativo, por outro, a construção desse modelo só ocorrerá com uma grande mudança cultural. No documento apresentado pela OCDE (*Public Management Service*, 1996), baseado na experiência portuguesa, são apresentados alguns dos principais impactos que a administração pública voltada para o cidadão causam sobre os sistemas de valores.

Em primeiro lugar, a administração pública voltada para o cidadão adota um sistema de valores democráticos. Cidadãos passam a compreender melhor que a administração pública existe para servi-los, e suas atividades devem ser transparentes e controladas por eles. Em segundo lugar, no novo modelo administrativo, os funcionários tornam-se, efetivamente, servidores do público. O envolvimento dos cidadãos leva os oficiais e funcionários públicos a redefinirem seus papéis e abandonarem suas atitudes auto-referenciadas em favor da prestação de serviços. E, finalmente, a modernização administrativa orientada para o cidadão retira a

imagem negativa que cerca os serviços públicos, estabelecendo um ambiente de apoio e confiança entre Estado e sociedade.

A cultura organizacional, embora varie bastante de uma organização para outra, tem características comuns relacionadas a sociedade onde a organização está inserida. Isso vale também para a cultura de prestação de serviços. Ou seja, o estilo do atendimento, normas e padrões típicos, é condicionado pelas práticas dominantes no ambiente sócio-cultural da organização.

De acordo com alguns autores, a administração pública no Brasil deve ser compreendida, em primeiro lugar, a partir das suas heranças patrimonialistas (Martins, 1995). Esse legado político-cultural é baseado na histórica falta de uma divisão clara do poder público e da atividade privada, e na concepção de que o Estado tem como função atender os interesses pessoais e servir lealmente aos chefes políticos, em detrimento da qualidade e eficiência dos serviços prestados ao público. Por sua vez, outros autores demonstram como os padrões culturais, além das instituições e processos políticos, são resultados também de práticas clientelistas e corporativistas associadas com insulamento burocrático e universalidade da norma, originados no Brasil nos anos 30 e 40 (Nunes, 1997). A cultura da administração pública brasileira reflete, assim, um modelo híbrido que combina as administrações patrimonialista e burocrática (Rua, 1999).

Não obstante os legados patrimonialistas, a literatura destaca pelo menos dois padrões culturais encontrados nas organizações, de modo geral, não somente no Brasil e também não somente no setor público: a cultura tecnocrática e a cultura burocrática (Cardoso e Cunha, 1994). A soma desses dois padrões culturais gera um comportamento do servidor público orientado pelo excessivo formalismo e ritualismo das regras, privilegiando rotinas administrativas departamentalizadas, baseadas em estruturas hierárquicas rígidas e pouco interpessoais que reduzem o comprometimento, a responsabilidade e a criatividade do corpo de funcionários.

“Nas culturas tecnocráticas, predomina a valorização da técnica e das tecnologias; as relações interpessoais são pouco ou não consideradas; é insuficiente o cuidado com as comunicações internas e verifica-se uma tendência a separar as pessoas e unidades organizacionais pelas competências e especializações, investindo-se muito pouco na integração das diferenças. Já nas culturas burocráticas, o investimento predominante é na produção das normas, regras e rotinas de funcionamento; o controle das pessoas, pela via das classificações, das estruturas organizacionais e das hierarquias, é mais forte do que a prática da interação e da negociação; investe-se pouco nos mecanismos de cooperação e em atividades integradoras, prevalecendo a separação e, mesmo, o isolamento dos grupos dentro dos departamentos, divisões, setores e seções” (Cardoso e Cunha, 1994: 25).

Ao contrário do que se vê nas culturas tecnocráticas e burocráticas, a cultura de prestação de serviços deve preocupar-se com as relações interdependentes, baseadas na parceria e na cooperação. Além disso, cada unidade da organização deve visar sempre a qualidade do seu trabalho para que isso possa produzir um bom desempenho da organização como um todo. Para Cardoso e Cunha (1994), existem quatro marcas importantes em uma cultura da prestação de serviços: parceria, compromisso, qualidade e efetividade. A seguir apresento um quadro síntese dessas marcas.

### Marcas de uma cultura de prestação de serviços

- 1) **Parceria:** significa assumir que o prestador de serviços trabalha em conjunto. Servidor e usuário são pessoas interdependentes, posto que estão envolvidos em um mesmo processo e interagem constantemente um com o outro.
- 2) **Compromisso:** aponta para o fato do atendimento estar sempre a serviço de alguém. O servidor trabalha principalmente para atender às necessidades de outros, e não apenas em função de seus próprios interesses.
- 3) **Busca da qualidade:** traduz a procura incessante pela excelência, baseada em um conceito de qualidade mais amplo, que inclui primordialmente a satisfação do usuário.
- 4) **Resultados efetivos:** significa que a prestação de serviços deve procurar sempre produzir resultados com efeitos visíveis para os usuários, resolvendo seus problemas e satisfazendo realmente suas expectativas.

Apud Cardoso e Cunha (1994).

Esses componentes da cultura de prestação de bons serviços enfatizam que haverá, no atendimento, uma tendência a se desenvolverem mecanismos mais transparentes, com uma circulação maior de informações e descentralização integrada das atividades e decisões. Além disso, segundo esses quatro componentes, quem presta serviços ao público deve ser um especialista em encontrar soluções rápidas e efetivas para os problemas detectados. Por fim, um outro corolário dessas quatro marcas é a ênfase dada à autonomia, como uma qualidade que deve ser privilegiada nos relacionamentos internos e externos da organização. A autonomia está associada a uma prática de auto-responsabilidade que produz nos servidores uma sensação verdadeira de pertencimento à organização, tornando-os, por conseqüência, sujeitos comprometidos e capazes de identificar e solucionar problemas de modo interdependente (Cardoso e Cunha, 1994).

### Estratégias para a mudança

A administração pública voltada para o cidadão requer um novo estilo de trabalho baseado, fundamentalmente, na autonomia do cidadão-usuário. Resumidamente, o novo sistema administrativo deve funcionar

privilegiando a conveniência dos cidadãos-usuários, no sentido de que estes possam ter opções de atendimento e conhecer, com precisão, onde obtêm informações sobre a qualidade e disponibilidade dos vários serviços existentes, podendo, então, escolher aquele de sua preferência. Osborne e Plastrik (1997) apresentam três estratégias básicas que devem tornar as organizações públicas mais *accountable* dos usuários: conceder o poder de escolha dos serviços ao cidadão (*customer choice*); fornecer opções competitivas de serviços (*competitive choice*); e assegurar a qualidade (*customer quality assurance*).

A primeira estratégia consiste em dar ao usuário o poder de escolher qual organização pública ele prefere utilizar os serviços (*customer choice*). Isso significa não somente que o cidadão-usuário poderá escolher entre organizações que prestem o mesmo serviço, mas também que não haverá qualquer consequência negativa dessa escolha. Assim, por exemplo, os pais devem sempre poder escolher em qual escola pública eles colocarão seus filhos. Quando isso acontece abertamente para todos, força as escolas, com o tempo, a melhorarem cada vez mais.

Para Osborne e Plastrik (1997), há um número de critérios básicos para tornar efetiva a estratégia de conceder o poder de escolha aos cidadãos. Antes de mais nada, é preciso que haja uma suficiente oferta de serviços. Nesse sentido, se por acaso o tipo de serviço prestado é naturalmente monopólico, então, essa estratégia deve ser abandonada. Por outro lado, se é razoável haver mais de uma possibilidade de oferta, então, neste caso, a estratégia renderá bons resultados. Em segundo lugar, é preciso que os usuários tenham condições suficientes para gerar uma demanda necessária para produzir uma oferta adequada de prestadores de serviços. Em terceiro lugar, os cidadãos devem requerer informações úteis, acessíveis e confiáveis sobre a qualidade e os custos de diferentes serviços prestados pelas organizações públicas. Um outro critério de efetividade da estratégia de conceder o poder de escolha aos cidadãos é o de que os governos tenham uma estrutura de regras para o setor público, de modo que suas agências sejam constringidas a obedecê-las, evitando, assim, abusos e outros comportamentos oportunistas. E, finalmente, essa estratégia deverá ser adequada quando os governos forem atentos às questões de equidade na estrutura de oferta de serviços públicos. A seguir estão apresentados os principais instrumentos da estratégia de escolha dos cidadãos-usuários.

### **Instrumentos para a estratégia de escolha dos cidadãos**

**Sistema de escolha pública:** permite aos usuários de serviços públicos escolherem entre diferentes organizações prestadoras desses serviços.

**Sistema e agentes de informação aos usuários:** fornece aos cidadãos-usuários informações sobre a qualidade e custos de cada provedor de serviço, possibilitando, assim, escolhas mais fundamentadas.

Apud Osborne e Plastrik (1997).

A segunda estratégia básica para tornar as organizações públicas mais *accountable* dos usuários consiste em fornecer opções competitivas de serviços (*competitive choice*). Essa estratégia está bastante associada com a primeira, que concede o poder de escolha aos cidadãos. Embora esteja limitada pelo leque de serviços oferecidos, ela é freqüentemente a melhor opção para situações de quase mercado (serviços de saúde, educação, treinamento de trabalho, entre outros).

O sucesso das instituições “quase mercado” deve-se aos seus objetivos de trazer as forças do mercado para conduzir a produção de bens e serviços públicos. Em comparação aos monopólios burocráticos da administração pública tradicional, os “quase mercados” costumam ser mais eficientes e mais atentos às preferências dos cidadãos-usuários, posto que são competitivos (Lowery, 1998). Isso significa que a produção de bens e serviços será muito mais orientada pelo que desejam os cidadãos, estabelecendo, assim, a soberania do usuário (*consumer sovereignty*).

Existem muitas maneiras de adotar a estratégia de escolha competitiva. Porém, de maneira geral, o uso dela implica em oferecer bens públicos dentro de parâmetros de mercado. A primeira tarefa dessa estratégia é se proteger contra a tendência de os provedores de serviço selecionarem o melhor e mais fácil cliente (Osborne e Plastrik, 1997). Ou seja, a estratégia de competitividade deve procurar evitar efeitos perversos, que possam atingir o princípio de igualdade da administração pública. Uma escola pública, por exemplo, que seja avaliada por índice de aprovação de alunos, e dependa desse índice para obter recursos do governo, pode barrar a entrada de alunos com notas baixas por meio de exames de seleção. Ou, mais grave do que isso, certos hospitais podem sacrificar a qualidade do atendimento, expandindo de forma descontrolada o número de leitos, porque por meio desse número são avaliados. Por essa razão, os governos precisam elaborar proteções contra esses efeitos perversos, visando sempre preservar a igualdade de oportunidades. Uma forma de fazer isso é criando mecanismos que obrigam as escolas públicas, em caso de grande demanda de estudantes, a sortear aleatoriamente os alunos.

Uma outra tarefa da estratégia de escolha competitiva é se proteger contra a propaganda enganosa. Em um mercado competitivo, algumas organizações podem distorcer a realidade durante o processo de divulgação e *marketing* dos seus serviços, enganando, assim, o cidadão (Osborne e Plastrik, 1997). Para prevenir esse tipo de comportamento, o governo precisa exercer efetivamente seu poder regulador, advertindo e punindo os prestadores de serviço que insistem em informar mal os usuários. Finalmente, uma terceira tarefa da estratégia de escolha competitiva é a de se proteger contra o aumento da segregação de classe e raça (Osborne e Plastrik, 1997). Algumas escolas podem excluir, indiscriminadamente, alunos mais pobres ou constituir guetos raciais de estudantes.

O governo deve combater, sem limites, esse tipo de comportamento preconceituoso e racista, ajudando a construir uma sociedade mais pluralista, tolerante e integrada. Abaixo, apresento um quadro síntese das principais ferramentas adotadas na estratégia de escolha competitiva.

### **Instrumentos para a estratégia de escolha competitiva**

**Sistema de escolha pública competitiva:** encoraja os usuários a escolherem as organizações públicas que lhe prestam serviços, deixando que o dinheiro público siga essas suas preferências.

**Programas de reembolso e recibo:** confere às organizações públicas escolhidas pelos cidadãos-usuários os recursos auto-administrados, ou o devido reembolso pelo serviço prestado.

Apud Osborne e Plastrik (1997).

Por fim, a terceira estratégia apresentada por Osborne e Plastrik (1997), para alcançar uma administração pública voltada para o cidadão, é a de assegurar a qualidade dos serviços prestados pelas organizações (*customer quality assurance*). Essa estratégia consiste na criação de regras e padrões de qualidade que forçam as organizações a desempenharem bem o seu trabalho, satisfazendo os cidadãos-usuários. Os princípios da qualidade na administração pública voltada para o cidadão já foram vistos anteriormente no trabalho, em seguida, observam-se os instrumentos que asseguram esses princípios.

### **Instrumentos que asseguram a qualidade nos serviços públicos**

**Padrões de serviço:** estabelecimento máximo e mínimo do tempo de atendimento, tempo de espera, tempo na fila, número de funcionários disponíveis etc.

**Reparação ao usuário:** formas de compensação, inclusive financeira, quando as organizações falham em seus serviços prestados ao público.

**Garantia de qualidade:** devolução de dinheiro ou outro bem para o usuário que tenha ficado insatisfeito.

**Inspetores de qualidade:** controle, por profissionais ou não, dos serviços prestados ao público de acordo com os padrões de qualidade já estabelecidos.

**Ombudsmen:** auxilia os cidadãos-usuários na resolução de suas disputas, e obtém serviços ou informações que eles precisam quando não se sentem satisfeitos com o sistema de reclamações.

Apud Osborne e Plastrik (1997).

Osborne e Plastrik (1997) lembram também de uma quarta estratégia que seria a capacidade das organizações de conhecer e listar os usuários dos seus serviços, visando a realização de consultas e de controle de desempenho (*customer voice*). Assim como essas, outras estratégias poderiam ser imaginadas. Contudo, o importante é perceber que elas podem e devem ser, na medida do possível, integradas e utilizadas em conjunto. Além disso, ainda sob as estratégias de mudança, vale destacar o esforço especial pela simplificação do atendimento. Independentemente de haver ou não opções de escolha ao usuário e dos padrões de qualidade estabelecidos, é essencial compreender que todos os serviços prestados ao público devem procurar ser os mais simples e transparentes possíveis.

Uma administração voltada para o cidadão deve livrar o usuário do confronto com um labirinto de programas e repartições, bem como uma infinidade de formulários, documentos e critérios processuais para desfrutar dos benefícios a que tem direito. Ao mesmo tempo, esse modelo administrativo deve gerar sistemas com maior transparência, de forma que os cidadãos-usuários sejam capazes de se mover ou escolher entre muitas opções disponíveis, escapando, então, da burocracia. Por sua vez, é necessário perceber que os usuários de qualquer serviço não estão interessados em conhecer como cada sistema desses funciona por dentro. O que eles desejam apenas é saber como solucionar seus problemas com a maior tranquilidade e rapidez possível. Assim, uma organização voltada para os cidadãos-usuários devem permitir que eles supram suas “necessidades de forma holística, integrada, sem que tenham de se submeter a uma dúzia de programas diferentes” (Osborne e Gaebler, 1994).

Nesse sentido, vale destacar algumas ferramentas hoje disponíveis às estratégias de mudança com foco no cidadão. Novas formas organizacionais é a primeira delas. Entre agências de controle e de inspeção, estão também as experiências de uma organização que trabalha em parceria com setores voluntários e privados. A tecnologia é outra ferramenta fundamental. Ela tem sido muito importante para melhorar os serviços prestados de maneira genérica, mas em especial o serviço de informação à distância, por meio de programas de computador, bancos de dados, Internet e Intranet. Existem ainda ferramentas como o *benchmarking*, técnicas de processo de trabalho e de gerenciamento, entre muitas outras que estão à disposição da criatividade de reformadores e gestores da mudança (Blythe e Marson, 1999).

## **Planejamento, implementação e avaliação**

O primeiro passo para a implantação de melhorias no atendimento ao público é realizar um bom planejamento das mudanças e inovações

que se deseja fazer. De modo amplo, é possível definir o planejamento como uma forma de “ordenar a ação e programar a construção do futuro” (Cardoso e Cunha, 1994: 67). O planejamento do atendimento no setor público é cada vez mais importante, posto que os cidadãos-usuários estão, a cada dia que passa, mais exigentes em relação à qualidade dos serviços disponíveis. Com isso, é também crescente a necessidade das organizações públicas aperfeiçoarem os serviços oferecidos, respondendo, à altura, à demanda e expectativas dos cidadãos.

Antes de iniciar o planejamento, é preciso levar em consideração que os problemas encontrados podem e devem ser transformados em oportunidade. Isso significa tratar naturalmente os problemas existentes no atendimento, procurando soluções criativas que possam melhorar o serviço. Além disso, é necessário também começar o mais rápido possível a mudança, para que no futuro próximo, elas possam traduzir melhorias reais no atendimento. E, finalmente, todo planejamento não pode perder de vista que a qualidade é um bem que deve estar presente desde o início, na forma e na natureza das informações que fazem o cidadão-usuário optar por um determinado prestador de serviço (Cardoso e Cunha, 1994).

Os estudos feitos pelo *Canadian Centre for Management Development (CCMD)* (Blythe e Marson, 1999) oferecem importantes lições que devem constar no planejamento de organizações voltadas para o cidadão-usuário. A seguir, é possível observar todas essas lições em um quadro síntese, que pode servir para orientar os planos de reformadores. São muitas as lições apresentadas, mas todas elas são extremamente úteis para tornar os serviços públicos melhores.

### **Regras para planejar melhorias nos serviços públicos**

As organizações públicas devem:

1. Conhecer bem os usuários dos seus serviços.
2. Realizar pesquisas, buscando novas experiências.
3. Procurar ter apoio político para os seus projetos.
4. Ter uma liderança interna forte.
5. Buscar avaliações (*feedbacks*) de usuários e servidores.
6. Comunicar suas iniciativas aos servidores e aos usuários.
7. Estabelecer estratégias que traduzam claramente as propostas dessas iniciativas, tanto quanto linhas precisas para a implementação e avaliação.
8. Reunir uma equipe responsável direta e integralmente por essa iniciativa.
9. Assegurar que recursos suficientes serão alocados a essa iniciativa.
10. Capacitar servidores e gerentes com o foco no cidadão.

11. Buscar melhorias contínuas e permanentes com o desempenho medido sobre o tempo.
12. Desenhar e implementar as mudanças de acordo com o tipo de organização, programa e trabalho realizado.
13. Buscar mudanças simples, menos custosas e demoradas.
14. Identificar e diluir as eventuais resistências à mudança explicando o projeto, motivando os servidores e mostrando a melhora no desempenho.
15. Administrar interesses divergentes por meio de um processo de negociação, trocas e acordos.
16. Esperar um progresso de mudança sempre mais lento e pausado em função das resistências e dos conflitos.

Apud Blythe e Marson, 1999.

Após cumprida a etapa do planejamento, tem início a implementação dos projetos de mudança nos serviços públicos. Vale notar que essa divisão do processo de mudança, planejamento, implementação e avaliação, é importante apenas para fins de análise e de esquematização, pois, na realidade, todas essas etapas estão estreitamente relacionadas. Por exemplo, nem sempre todas as decisões e problemas são antecipados durante o planejamento, o que obriga os gestores a adaptarem o programa de mudança às situações que aparecem ao longo da implementação. Na verdade, às vezes, essa adaptação não só é possível, como também desejada em casos de conflitos não resolvidos e conhecimento limitado dos planejadores, entre outras situações. Por sua vez, a avaliação, como veremos mais adiante, busca primordialmente melhorar o projeto até então implementado, bem como eventuais novos planos de mudança.

Em geral, a fase de implementação diz respeito a um conjunto de ações necessárias para que uma política, programa ou projeto saia do papel, dos planos de políticos e gestores públicos, e funcione concretamente. Existem casos em que a implementação é mal realizada ou inacabada, devido a uma estrutura complexa de relações internas e externas às organizações públicas. Por isso, para tentar assegurar que a direção e as dinâmicas da mudança nos serviços públicos atendam às expectativas dos reformadores de uma administração pública voltada para o cidadão, é preciso seguir certas regras. A seguir, apresenta-se um quadro com algumas delas, baseadas na experiência portuguesa, que encoraja o esforço de modernização e facilita a introdução das iniciativas de mudança na administração pública.

## Regras para implementar uma administração com foco no cidadão

1. Envolvimento pessoal das autoridades públicas (presidentes, governadores, ministros, prefeitos, entre outros).
2. Estabelecimento de um comitê central responsável por incentivar a implementação dos projetos de mudança.
3. Responsabilização das unidades diretamente ligadas à implementação de cada projeto.
4. Concessão de autonomia para essas unidades escolherem os instrumentos a serem utilizados, o tempo e as demais características do processo de implementação.
5. Criação de um clima favorável, por meio da motivação e encorajamento dos agentes públicos, e da divulgação periódica dos resultados obtidos.
6. Distribuição de responsabilidade por equipes de trabalho nas unidades.
7. Implementação gradual das mudanças, com o devido tempo de adaptação para os cidadãos-usuários.
8. Participação nas decisões e consulta sobre soluções de obstáculos ou problemas.
9. Aprendizado e aperfeiçoamento pela experiência adquirida ao longo da implementação.
10. Controle e pressão externa, inclusive da sociedade, de forma a estimular servidores e organizações públicas a manterem forças constantes em favor da mudança.

Fonte: OCDE – *Public Management Service* (1996).

Finalmente, a última fase de um projeto de mudança com foco no usuário é a avaliação, ou melhor, a mensuração do desempenho dos serviços públicos. A avaliação é um componente essencial do novo modelo administrativo e baseia-se, sobretudo, na *accountability* dos resultados obtidos, isto é, na cobrança e na responsabilização de servidores e gerentes públicos por alguma parte do serviço prestado ao cidadão. Mais uma vez, os estudos realizados pelo CCMD (Blythe e Marson, 1999) levantam uma série de sugestões e pontos relevantes aos projetos de mudança, que o trabalho se encarrega de sintetizar no quadro abaixo:

### Sugestões para a avaliação de serviços públicos

1. Estabelecer metas anuais para os serviços prestados, e comparar o desempenho atual da organização com essas metas.
2. Medir as deficiências nos serviços oferecidos, em termos de satisfação dos usuários.

3. Informar todos os servidores e gerentes sobre as metas anuais estabelecidas e transferir a eles o poder e os recursos necessários para alcançá-las.
4. Medir o nível de satisfação dos servidores e gerentes com o desempenho obtido.
5. Comunicar todas as iniciativas aos cidadãos e *stakeholders*.
6. Estabelecer um forte controle sobre os resultados.
7. Associar sistemas de recompensa, compensações e reconhecimento de servidores e gerentes públicos à avaliação de resultados.
8. Garantir que os sistemas de avaliação de desempenho dos serviços públicos serão sempre positivos, e não punitivos.

Apud Blythe e Marson, 1999.

## Modelos de atendimento *single-window*

Até agora no texto, foram observadas as diretrizes gerais da administração pública voltada para o cidadão: conceitos, princípios, macroestratégias, aspectos culturais e questões amplas relativas ao planejamento, implementação e avaliação de um conjunto de projetos de mudança. Esta parte específica do trabalho, por outro lado, visa apresentar alguns modelos de atendimento mais objetivos, simples e capazes de gerar transformações bastante evidentes aos olhos dos cidadãos.

Os modelos de atendimento *single-window* são uma tendência internacional. O objetivo maior desses modelos é reduzir o tempo e os esforços que os cidadãos devem dispor para encontrar e obter os serviços que eles necessitam, aproximando da população os serviços públicos e as informações sobre eles (Bent *et al*, 1999). Tendo em vista que os cidadãos querem que os serviços prestados sejam os mais acessíveis, convenientes e diretos possíveis, os modelos de atendimento *single-window* têm ganhado cada vez mais proeminência.

Atualmente, o conceito de serviço *single-window* é definido de uma forma bastante ampla, considerando diferentes tipos de mecanismos de gestão. Não obstante sua variedade, é possível classificar o *single-window service* em três categorias principais: centrais de informação (*gateways*), centros de atendimento único (*one-stop shopping*) e centros de atendimento específico (*seamless service*). Essa classificação foi feita recentemente, com base, sobretudo, em experiências canadenses (Bent *et al*, 1999).

As centrais de informação ou *gateways*, como são chamados originalmente, procuram melhorar o atendimento ao público disponibilizando

mais facilmente informações e serviços por meio de centrais telefônicas, páginas na Internet e escritórios de informação geral, entre outros. Esse tipo de atendimento torna as organizações públicas mais acessíveis ao cidadão, facilitando a obtenção de informações do governo mesmo em jurisdições diferentes. Em muitas instâncias desse modelo de atendimento, cidadãos não precisam deixar suas casas, em direção às repartições públicas, para sanar alguma dúvida, solucionar problemas e, até mesmo, obter algum tipo de serviço. O principal responsável por isso é o desenvolvimento tecnológico, expresso nas telecomunicações e na informática.

Os centros de atendimento único, por sua vez, conhecidos no exterior como *one-stop shopping*, permitem que os cidadãos possam ter acesso a muitos ou a todos os serviços que necessitam em apenas uma localidade que lhes seja conveniente, estejam esses serviços relacionados ou não. Os centros de atendimento único podem ser físicos ou eletrônicos, isto é, podem se constituir via guichê de balcão ou via Internet. Eles acabam com uma das principais queixas de cidadãos-usuários, qual seja, a necessidade de se locomover em diferentes repartições públicas para solucionar seus problemas, quando estes poderiam ser resolvidos em um lugar somente. A conveniência desse tipo de atendimento é clara e, mais uma vez, utilizam-se os avanços tecnológicos e os meios de comunicação hoje disponíveis.

Finalmente, o terceiro modelo é o de centrais ou centros de atendimento específico. No exterior, esse modelo é geralmente chamado de *seamless service* porque, como o próprio nome diz, torna os serviços públicos menos complicados e embaralhados em uma rede complexa de interseções burocráticas. Esses centros de atendimento visam oferecer serviços em área específica ou para um grupo específico de cidadãos, independente das jurisdições e níveis de governo. Geralmente nesse modelo, os serviços são oferecidos cruzando fronteiras departamentais dentro de um mesmo governo, e até mesmo fronteiras governamentais que dividem união, estados e municípios.

Observa-se que em todos os três modelos de atendimento *single-window* apresentados, os serviços públicos tornam-se muito mais acessíveis, convenientes e simples. Além disso, é importante perceber também que esses modelos não são mutuamente excludentes. Ao contrário disso, frequentemente eles são utilizados em conjunto, misturam-se e, dessa forma, surtem ainda mais efeitos positivos. Há também variações na estrutura de cada um desses modelos de atendimento. As organizações podem optar por oferecer elas mesmas os serviços ao público, podem também se juntar com outros departamentos e níveis diferentes de governo, e podem ainda delegar a prestação de serviços para outras organizações (Bent *et al*, 1999).

Existem basicamente dois grandes problemas e desafios impostos aos modelos de atendimento *single-window*. O primeiro deles está

relacionado à tensão entre as jurisdições departamentais (*turf tension*), isto é, a um problema decorrente das relações administrativas intergovernamentais. A proteção dessas jurisdições freqüentemente impedem o crescimento e desenvolvimento de serviços de atendimento único ou específico. A princípio, serviços desse tipo requerem acordos entre departamentos e, às vezes, organizações de Estados e municípios diferentes. Quando uma ou mais dessas agências envolvidas não concorda em unificar os serviços prestados ao público, a implementação do modelo fica completa ou parcialmente comprometida. Uma das saídas para esse desafio de reunir vários departamentos de diferentes jurisdições, é constituir uma organização com a propriedade direta sobre a distribuição do maior número possível de serviços em uma determinada área ou setor. Isso diminui e desencoraja impedimentos impostos por outros departamentos, criando, assim, incentivos à cooperação (Bent *et al*, 1999).

Vale notar que as parcerias entre departamentos, principalmente as parcerias intergovernamentais, podem eventualmente causar algum problema para a implementação de modelos *single-window*, relacionados à *accountability*, à visibilidade e às políticas de recursos humanos. Por esse motivo, a implementação de novas centrais de atendimento deve assegurar, antes de mais nada, que o gestor-geral diretamente responsável por essas centrais seja sempre monitorado por um comitê gerencial composto por todos os membros parceiros. Por sua vez, cada parceiro desse comitê deve ser também monitorado pelos respectivos governos. Essa rede de controle é fundamental para garantir a responsabilização administrativa.

Ainda sob esse aspecto, outro cuidado que deve ser tomado é com o reconhecimento do papel desempenhado por cada parceiro. Isso significa que, para garantir a visibilidade do programa — a socialização das suas virtudes e defeitos — é preciso identificar e reconhecer a participação dos parceiros, evitando, assim, eventuais descontentamentos e rompimentos. Finalmente, os administradores desses programas devem evitar também iniquidades no gerenciamento dos recursos humanos mobilizados por cada parceiro, buscando nivelar a descrição das funções, a remuneração e a capacitação de servidores das diferentes organizações e níveis de governo envolvidos no programa.

O segundo grande desafio dos modelos de atendimento *single-window* é de ordem tecnológica (*technological travails*). Avanços na tecnologia da informação têm facilitado bastante a criação e operação dos modelos de atendimento *single-window*. Porém, quando esses modelos envolvem a coordenação de diferentes organizações prestadoras de serviços, a incompatibilidade de tecnologias pode aparecer como um problema sério para a sua implantação efetiva. Outros problemas podem ocorrer com a falta de conhecimento ou consenso de qual seja a melhor tecnologia a ser empregada (Bent *et al*, 1999).

De fato, a falta de integração dos sistemas entre as organizações e departamentos impede o bom funcionamento, principalmente, das centrais de informação. Contudo, existe outro desafio para a implantação de modelos *single-window* relacionados à tecnologia, qual seja, a segurança das informações e banco de dados disponíveis em redes de computadores. Junto com os benefícios trazidos pela Internet, vieram também os riscos de um ataque de vírus, invasão de *hackers* e assim por diante. Nesse sentido, se por um lado o estabelecimento de serviços públicos *on line* é um salto fantástico de qualidade, por outro, é imprescindível garantir aos cidadãos, e ao próprio governo, a proteção de informações confidenciais.

Não obstante todos esses desafios, existem grandes razões para se acreditar em uma implantação bem-sucedida dos modelos de atendimento *single-window*. Cidadãos desejam mudanças, e administradores públicos, cada vez mais, estão dispostos e motivados a alcançá-las. O essencial para que as reformas no atendimento obtenham êxito é evitar expectativas fora da realidade, ou melhor, não esperar resultados além das propostas centrais objetivadas. Assim, as organizações públicas não devem jamais esquecer o escopo e as metas previamente estabelecidas, seguindo passo a passo e cautelosamente no processo de mudança. Todos esses cuidados serão resumidamente descritos nas orientações finais do trabalho, apresentadas a seguir.

## **Orientações adicionais**

A principal proposta deste texto foi apresentar o modelo de administração pública voltada para o cidadão. Foi visto que esse modelo é composto por uma série de conceitos e princípios inter-relacionados, baseados na iniciativa privada e adaptados ao setor público, que visam melhorar os serviços prestados ao cidadão, abandonando definitivamente toda a burocracia ou empecilhos para um atendimento mais simples, conveniente e acessível.

Nesse sentido, observou-se também que a nova administração pública voltada para o cidadão pode ser resumida em três elementos fundamentais. Em primeiro lugar, a qualidade do serviço é medida pela satisfação do cidadão-usuário. Em segundo lugar, os recursos de uma organização devem ser dirigidos por uma ação inovadora, capaz de encontrar soluções que viabilizem a melhoria no serviço público. E, finalmente, em terceiro lugar, o atendimento ao cidadão deve perseguir sempre um diferencial de qualidade, adotando uma cultura de prestação de serviços e um conjunto de estratégias para mudança, associados ao poder de escolha dos cidadãos.

Para a realização desse empreendimento, são necessárias questões gerais relativas ao planejamento, implementação e avaliação de projetos com foco no cidadão. Por sua vez, experiências internacionais específicas demonstram que modelos de atendimento unificados pela idéia de guichê único são capazes de promover transformações fantásticas e bastante efetivas. A aplicação desses modelos, como de resto toda a administração pública voltada para o cidadão, implica em adotar várias orientações, regras e instrumentos de gestão. Assim, na forma de um sumário geral, apresento a seguir alguns passos importantes que podem ajudar a orientar futuros processos de mudança, com base na literatura e experiências internacionais. Os 15 principais passos para uma organização que deseja implantar um programa de administração pública voltado ao cidadão são:

1) Incentivar a formação de uma cultura administrativa centrada no cidadão.

2) Promover mais liberdade de escolha aos cidadãos, aumentando as opções de serviços.

3) Buscar apoio e sustentação política no Congresso, na Presidência, nos Ministérios ou nas Secretarias.

4) Dispor de lideranças, formais ou informais, em todos os níveis, tanto nas altas gerências administrativas quanto dentro das organizações.

5) Planejar cautelosamente o novo programa de serviço, no curto, médio e longo prazo, e realizar um projeto piloto para experiência e eventuais ajustes.

6) Consultar *stakeholders*, isto é, indivíduos ou grupos que tenham interesse no desempenho do sistema ou organização.

7) Investir no treinamento de pessoal e no capital tecnológico e logístico da organização.

8) Criar parcerias baseadas na unificação de objetivos, igualdade de influência sobre as decisões, divisão equânime do reconhecimento pelo trabalho desenvolvido e nivelamento das políticas de recursos humanos.

9) Compartilhar informações sobre requerimentos tecnológicos e equipamentos de comunicação entre parceiros.

10) Divulgar e explicar as inovações planejadas, esclarecendo exaustivamente como os cidadãos podem utilizar o novo serviço e contribuir para o seu aperfeiçoamento.

11) Segmentar a base de cidadãos-usuários em grupos para identificar suas expectativas quanto a tempo e modelos de atendimento. Em alguns casos, ao invés disso, o engajamento dos cidadãos deve ser concebido em termos da comunidade como um todo.

12) Estabelecer padrões de qualidade no atendimento com base nas expectativas dos cidadãos, e compará-los com a eficiência e eficácia dos serviços já oferecidos.

13) Medir a satisfação e percepções dos cidadãos, promovendo *feedbacks* por meio de uma maior variedade de instrumentos de consulta, e tendo alguém formalmente responsável e treinado em metodologia de pesquisa.

14) Monitorar constantemente a implementação do projeto, fazendo os ajustes necessários.

15) Comunicar os resultados obtidos à sociedade, às organizações e a outros departamentos do governo.

## Notas

\* Este texto foi elaborado como referencial teórico para o estudo “Experiências inovadoras na gestão de serviços públicos com foco nos cidadãos-usuários”, coordenado pela Pesquisa ENAP, correspondente à base conceitual para análise de experiências voltadas para a melhoria do atendimento ao cidadão-usuário dos serviços públicos, que o referido estudo pretende desenvolver.

<sup>1</sup> A preocupação com o atendimento ao público não surge somente nos anos 90. Uma prova disso é a publicação em 1982 do documento do governo brasileiro intitulado “Atendimento novo, vida nova!”. Contudo, a mudança na orientação da administração pública voltada para o cidadão ocorre de modo consistente, com novos conceitos e práticas administrativas, somente a partir da segunda metade da década de 80 em países da OCDE, nos anos 90 no Brasil e Estados Unidos.

<sup>2</sup> Ver Fox (1996), Carrol (1995), Iulio *et al.*, (1993), Myers e Lacey (1996), Peters (1998) entre outros autores que criticam o conceito de cidadão como cliente.

<sup>3</sup> Há uma terceira crítica dirigida ao conceito de cidadão como cliente, ligada à subestimação da qualidade do processo decisório de políticas públicas. Como esta crítica é feita mais à participação dos cidadãos na nova administração pública, e menos à discussão sobre atendimento, preferi não debatê-la neste trabalho.

<sup>4</sup> Com base nessa definição adotada pelo trabalho, um determinado serviço do governo pode, por exemplo, beneficiar diretamente uma pequena empresa e, por sua vez, beneficiar indiretamente a população como um todo, devido ao crescimento econômico e demais ganhos associados com isso.

<sup>5</sup> A definição da administração voltada para o cidadão aqui apresentada foi retirada do documento *Citizen-Centred Service: Responding to Needs of Canadians*, publicado pelo *Canadian Centre for Management Development e Citizen-Centred Service Network* (1999).

<sup>6</sup> Trabalhos recentes como o de Kelly Fallon (2000), que analisa experiências de governos locais, também destacam a importância da avaliação de resultados para o sucesso da implantação de modelos administrativos com foco no cidadão.

<sup>7</sup> Para encontrar uma lista de maneiras de se ouvir os clientes, ver Osborne e Gaebler (1994: 193-195): pesquisas de opinião, acompanhamento do cliente, pesquisas comunitárias, contato com o cliente, relatórios de atendimento ao cliente, conselho de clientes, grupos de interesse, entrevistas com clientes, correio eletrônico, treinamento para atendimento ao cliente, teste *demarketing*, garantias de qualidade, inspetores, *ombudsmen*, sistemas de acompanhamento de reclamações, números DDG e caixas de sugestões.

- <sup>8</sup> BENT, Stephen; KERNAGHAN, Kenneth; MARSON, D. Brian. (1999), “Les Guichets Uniques: innovations et bonnes pratiques”. *Rèseau au Service Axé sur les Citoyens, Centre Canadien de Gestion*, mars.
- <sup>9</sup> Relatório da Segunda Reunião Internacional Anual de Serviços para o Cidadão. *Colorado Convention Center*, Denver, Colorado, EUA, 27 a 29 de fevereiro de 1996.
- <sup>10</sup> “Projeto Experiências Inovadoras na Gestão de Serviços Públicos com Foco nos Cidadãos-Usuários” — ENAP, 2000.
- <sup>11</sup> “Projeto Experiências Inovadoras na Gestão de Serviços Públicos com Foco nos Cidadãos-Usuários” — ENAP, 2000.

## Referências bibliográficas

- ALVARIZA, Alma. (1992), *Manual de Atención al Público*. Montevideo: Programa Nacional de Desburocratização.
- BENT, Stephen *et al.* (1999), “Innovations and Good Practices in Single-Window Service”. Canada: Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development.
- BLYTHE, Marie; MARSON, Brian. (1999), “Good Practices in Citizen-Centred Service”. Canada: Citizen-Centred Service Network and Canadian Centre for Management Development.
- BRASIL, Secretaria de Planejamento da Presidência da República. (1982), *Atendimento novo, vida nova!* Brasília: SEPLAN/SEMOR.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Brasília: ENAP; São Paulo: Editora. 34.
- CARDOSO, Carmem; CUNHA, Francisco Carneiro da. (1994), *Tecnologia de Atendimento: cultura de prestação de serviço*. Recife: Tecnologia Gerencial & Informática.
- CANADIAN CENTRE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT. (1999), “Citizen-Centred Service: Responding to The Needs of Canadians”. Canada: Citizen-Centred Service Network.
- CARROL, J. (1995), “The rhetoric of reform and political reality in the National Performance Review”. *Public Administration Review*, 55 (3), p. 302-312.
- CAVALCANTI, BIANOR; OTERO, Roberto Bevilacqua. (1997), “Novos Padrões Gerenciais no Setor Público: medidas do governo americano”. *Textos para discussão n. 16*.
- CHRISTENSEN, Lars Ballieu. (1999), “Putting the Citizen at The Heart of Public Service”. *Document World*, 4 (3), p.60-62.
- CITIZEN’S CHARTER. (1995), *The Facts and Figures*. Cm.2970. London: HMSO.
- CLINTON, Bill; GORE, Al. (1995), “Putting Customer First’95”. *National Performance Review*. Washington: DC.
- CUNILL GRAU, Nuria. (1997), *Repensando el Público a través de la Sociedad*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD.
- DINSDALE, Geoff; MARSON, Brian. (1999), *Citizen/Client Surveys: Dispelling Myths and Redrawing Maps*. Canada: Citizen-Centred Service Network; Canadian Centre for Management Development.
- DI IULIO, J., *et al.* (1993), *Improving government performance: an owner’s manual*. Washington: Brookings Institution.
- DOERN, G. (1992), *Implementing the U.K. Citizen’s Charter*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

- DURANT, Robert. (1999), "The Political Economy of Results-Oriented Management in The Neoadministrative State". *American Review of Public Administration*, 29 (4), p. 307-331.
- DURST, Samantha. (1999), "Better, Faster, Stronger: Government Reinvention in the 1990s". *American Review of Public Administration*, 29 (1).
- ERIN RESEARCH INC. (1998), *Citizens First*. Canada: Citizen-Centred Service Network; Canadian Centre for Management Development.
- FALOON, Kelly. (2000), "Customer Focus". *Supply House Times*, 43(5), p.50-55.
- FLYNN, N. (1988), "A Consumer-Oriented Culture". *Public Money & Management*, 8 (1) p. 27-31.
- FOX, C. (1996), "Reinventing government as postmodern symbolic politics". *Public Administration Review*, 56 (3), p.256-262.
- GILBERT, Ronald *et al.* (1999), "Measuring Public Sector Customer Service Satisfaction". *The Public Manager*, winter.
- GRAHAM, Katherine; PHILLIPS, Susan. (1999), "Citizen Engagement: Beyond The Customer Revolution". *Canadian Public Administration*, 40 (2), p. 255-273.
- HIRSCHMANN, David. (1999), "Customer Service in the United States Agency For International Development". *Administration & Society*, 31, p. 95-119.
- HOMBURG, Christian. (2000), "Fundamental Changes in Marketing Organization: The Movement Toward a Customer-focused Organizational Structure". *Academy of Marketing Science Journal*, 28 (4), p. 459-97.
- LOWERY, David. (1998), "Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure". *Journal of Public Administration: Reserch and Theory*. 8 (2), p. 137-72.
- MACEDO, Marcelo Hernandez. (1995), *Cidadanias Relações de Atendimento no Serviço Público do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV.
- MARTINS, Luciano. (1995), "Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil: uma visão geral". *Cadernos ENAP*. Brasília: ENAP.
- MYRES, R., LACEY, R. (1996), "Consumer satisfacton, performance and accountability." *International Review of Administratiions Sceinces*, 62 (3), p. 331-350.
- NASCIMENTO, Belmiro. (1993), *Tecnologia organizacional: proposta de modelo conceitual de administração com estratégia voltada para o cliente/usuário e implicações na eficácia organizacional e na qualidade*. Porto Alegre: Escola Superior de Administração Pública do Estado do Rio Grande do Sul.
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar; ENAP.
- OCDE. (1987), *Administration as Service, The Public as Client*, Paris: OCDE.
- OCDE — Public Management Service. (1996), *Putting Citizens First: Portuguese experience in public management reform*. Paris: OCDE.
- OSBORNE, David; PLASTRIK, Peter. (1997), *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for reinventing government*. New York: Addison Wesley.
- OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. (1994), *Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor Está Transformando o Setor Público*. Brasília: MH Comunicação; ENAP.
- PETERS, Guy. (1998), "Administration in The Year 2000: Serving the Client". *International Journal of Public Administration*, 21 (12), p. 1759-76.
- PINTO, Rogério. (1999), "Inovações no Fornecimento de Bens e Serviços Públicos". *Revista do Serviço Público*, 33 (1), p. 135-49.
- PLEGUEZUELOS, Clemente Talavera. (2000), "Las castas de servicios; um instrumento para la mejora de la calidad en la administración pública". *Série Síntesis n.3*. Union Iberoamericana de Municipalistas.
- QUATREBARBES, Bertrand de. (1996), *Usagers ou Clients? Marketing et Qualite dans les Services Publics*. Paris: Les Editions D'Organization.

- RAMOS, Danielly Silva. (1997), “Sistemas de Atendimento ao Cidadão: experiências brasileiras. *Relatório Interno*. Brasília: ENAP.
- RELATÓRIO DA SEGUNDA REUNIÃO INTERNACIONAL ANUAL DE SERVIÇOS PARA O CIDADÃO. (1996), Colorado Convention Center, Denver, Colorado, EUA.
- RUA, Maria das Graças. (1999), “Administração Pública Gerencial e Ambiente de Inovação: o que há de novo na Administração Pública Federal Brasileira”, in PETRUCCI, Vera; Schwarz, Letícia (orgs), *Administração Pública Gerencial: a Reforma de 1995*. Brasília: Editora da UnB; ENAP.
- SARAIVA, Luiz; CAPELÃO, Luiz. (2000), “A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing”. *Revista da Administração Pública*. 32 (2), p. 59-77.
- SIMMONS, John. (1999), “Customer Service: It’s elementary”. *The Journal For Quality and Participation*, 22 (2), p. 50-54.
- SHIOZAWA, Ruy. (1993), *Qualidade no Atendimento e Tecnologia de Informação*. São Paulo: Editora Atlas.

### **Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual**

*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*

O texto apresenta um levantamento da literatura atualizada, nacional e internacional, sobre a administração pública voltada para o cidadão, constituindo, assim, um quadro teórico-conceitual do tema. Observou-se que a administração pública voltada para o cidadão é composta por uma série de conceitos e princípios inter-relacionados, baseados na iniciativa privada e adaptados ao setor público, que visam melhorar os serviços prestados ao cidadão, abandonando definitivamente toda a burocracia e empecilhos para um atendimento mais simples, conveniente e acessível.

### **Administración pública orientada hacia el ciudadano: cuadro teórico-conceptual**

*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*

El texto presenta una revisión de la reciente literatura, nacional e internacional, sobre la administración pública orientada hacia el ciudadano, constituyendo un cuadro teórico-conceptual del tema. Se ha tenido en cuenta que la administración pública orientada para el ciudadano es compuesta por un conjunto de conceptos y principios relacionados entre sí, sustentados en la iniciativa privada y adaptados al sector público, con vistas a mejorar los servicios prestados a los ciudadanos, abandonando toda la burocracia e impedimentos para un atendimento mas simples, conveniente y accesible.

### **Citizen-Centred Service: theoretic-conceptual approach**

*Marcelo James Vasconcelos Coutinho*

The paper shows a revision of a recent bibliography, national and international, about the Citizen-Centred Service, composing than a theoretic-conceptual approach of the subject. It was observed that the Citizen-Centred Service is compound for a set of cross concepts and presuppositions, based in the private action and adapted in the public sector, that have as an objective improve the citizen's services, abandoning definitively all bureaucracy and obstruction for a simpler more convenient and accessible service.

Marcelo James Vasconcelos Coutinho é bacharel em Ciência Política, consultor e mestrando em Relações Internacionais no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

# Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde

*Sérgio Francisco Piola  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
Carlos Octávio Ocké Reis*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

## Introdução

Conferir estabilidade ao financiamento público da saúde no campo das políticas sociais tem sido uma das principais preocupações dos gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como do Congresso Nacional.

Essa preocupação manifesta-se desde a elaboração do texto constitucional, com a aprovação do artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Esse artigo estabelecia que até que fosse aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 30%, no mínimo, do Orçamento da Seguridade Social (OSS), excluído o seguro-desemprego, seriam destinados ao setor saúde.

Ao atribuir transitoriedade a essa vinculação, o legislador constituinte estaria se posicionando contra uma vinculação específica e permanente, confiando que, a cada ano, a LDO estabeleceria um patamar adequado de recursos financeiros para a área de saúde.

Tal dispositivo, que tinha a limitação de referir-se apenas aos recursos federais, mostrou-se ineficaz em sucessivas LDOs. Desde então, trava-se um embate para definir na Constituição Federal (CF) um piso mínimo, permanente, de recursos financeiros públicos a serem aplicados no SUS. A crise de 1993<sup>1</sup> — decorrente da retirada de recursos financeiros da saúde originários da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores sobre a Folha de Salário — aguçou a problemática do financiamento setorial, além de provocar o surgimento de um conjunto de propostas de emenda constitucional na perspectiva de solucioná-la.

Em 1996, a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) foi uma solução transitória encontrada para suprir as

Sérgio Francisco Piola é médico-sanitarista, e representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Conselho Nacional de Saúde.

José Aparecido Carlos Ribeiro é economista, técnico de planejamento e pesquisa e professor de administração da AEUDF.

Carlos Octávio Ocké Reis é técnico de pesquisa e planejamento do IPEA.

Contatos:  
[joserib@ipea.gov.br](mailto:joserib@ipea.gov.br)  
[piola@ipea.gov.br](mailto:piola@ipea.gov.br)  
[octavio@ipea.gov.br](mailto:octavio@ipea.gov.br)

necessidades do financiamento setorial. Até o ano de 1998, a CPMF destinava-se exclusivamente à saúde. No entanto, quando foi aprovada pela segunda vez, em 1999, a alíquota de contribuição passou de 0,20% para 0,38%, adicionando 0,18% para a previdência social e mantendo a alíquota de 0,20% para a saúde.

Nesse contexto, este trabalho pretende discutir o comportamento do financiamento federal da saúde no período 1993-1999, analisando as participações das diferentes fontes; a evolução dos gastos por categoria econômica de despesa e por subprogramas; além de avaliar os resultados da criação da CPMF. Igualmente, tenta demonstrar que, ao contrário do normalmente aceito, não foi a criação dessa contribuição que possibilitou o alcance de um novo patamar nas despesas federais com a saúde. Ao contrário, antes de sua criação, tais despesas já tinham tido uma primeira elevação. Finalmente, discutem-se as implicações da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 86-A, recém-aprovada e promulgada pelo Senado como Emenda Constitucional (EC) nº 29, destacando seus aspectos mais importantes.

## **Antecedentes históricos**

A Constituição de 1988 definiu que o SUS seria financiado fundamentalmente com recursos financeiros do OSS; da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Desse modo, as bases de sustentação financeira do OSS assenta-se nas seguintes fontes:

a) recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios;

b) recursos oriundos das contribuições sociais:

- dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, sobre o faturamento e, ainda, sobre o lucro líquido das empresas;

- dos trabalhadores;

- das receitas de concursos e prognósticos (loterias).

A única contribuição social que não fazia parte do financiamento dos gastos destinados ao setor saúde foi aquela relativa aos programas de proteção ao trabalhador. Tais programas são custeados com recursos financeiros vinculados ao Programa de Integração Social (PIS) / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) por meio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Vale dizer que não foi definida uma fonte específica para o setor saúde, nem tampouco foram definidos percentuais de vinculação no momento da arrecadação. Assim, em tese, a cada exercício fiscal, por intermédio da LDO, é definido o quanto de recursos financeiros do referido orçamento será destinado a cada uma dessas áreas: previdência social, saúde e assistência social. Contudo, no processo de execução orçamentária podem ocorrer flutuações no nível de recursos e na sua repartição entre as áreas.

Contudo, quais foram os fatores que permitiram essas mudanças operadas no financiamento das políticas sociais, em particular, das políticas de saúde?

A experiência do Estado do bem-estar social europeu influenciou fortemente as forças políticas e sociais que defenderam a implementação do SUS no Brasil. Na Constituição de 1988, a atuação desse bloco histórico permitiu a criação de um “subsistema” de saúde que se pretende universal, equitativo e integral.

Nessa linha, esse novo modelo de proteção social acabou reestruturando o arcabouço institucional do aparelho estatal, sobretudo em relação à gestão e ao padrão de financiamento da política de saúde: antes da implantação do SUS, a medicina previdenciária era administrada pelo Ministério da Previdência Social e financiada principalmente por meio de contribuições previdenciárias.

Tais contribuições, que incidiam sobre a folha de salários e, portanto, estavam ligadas diretamente ao nível de emprego e à massa salarial, sofreram sérias restrições com a estagnação econômica da década de 80. As demais fontes de financiamento para saúde — tais como, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), a Companhia de Financiamento Comercial (FINSOCIAL) e os recursos financeiros do próprio Tesouro Nacional — tinham uma participação minoritária no total de gastos com a saúde.

Tornava-se então necessário criar fontes alternativas ao financiamento do setor saúde, sobretudo quando sabia-se que o Ministério da Previdência Social privilegiava o pagamento dos benefícios pecuniários em detrimento da assistência médica previdenciária. Além do mais, o setor saúde deveria contar com fontes de financiamento que estivessem desvinculadas do pagamento dos benefícios previdenciários, dado que a Constituição de 88 promoveu uma ampliação considerável dos direitos sociais no âmbito da previdência rural.

Para que o SUS — bem como para as áreas que compunham o OSS — estivesse apto a garantir bases materiais e efetivas para a concretização da universalização, era fundamental diversificar as fontes de financiamento. Por um lado, isso evitaria problemas derivados de oscilações macroeconômicas. Por outro, tendo em vista a redução estrutural do mercado formal de trabalho, tal diversificação tenderia a contrarrestar uma diminuição da base de financiamento, já que boa parte desse novo modelo baseava-se também na folha de salários. Desse modo, foi criada uma nova fonte, que incidia a partir de agora sobre o lucro líquido das empresas. Igualmente, foi elevada a alíquota da arrecadação do FINSOCIAL, que, a partir de 1989, veio a ser denominada Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).

Porém, como o setor saúde pôde apresentar uma crise crônica de financiamento ao longo da década de 90?

Tratando-se de um período relativamente longo, as interpretações que tentam explicar o estrangulamento do setor saúde, ou mesmo que procuram refutá-lo, são diversas. Para efeitos desse trabalho, cabe apenas lembrar que, na primeira metade dessa década, tal estrangulamento pode ter sido fruto, como já dissemos, do aumento dos gastos previdenciários em detrimento dos gastos na área da saúde. Ou ainda, simultaneamente, pode ter decorrido de um crescimento acentuado da demanda por bens e serviços públicos de saúde mais que proporcional ao crescimento das receitas no contexto da universalização do SUS. Finalmente, poder-se-ia atribuir a utilização de recursos financeiros do OSS para outros fins que não os da Seguridade Social, como no caso dos Encargos Previdenciários da União (EPUs) e da polêmica vinculação de receitas da Seguridade Social ao Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994 (Ocké Reis, 1995).

A partir do Plano Real, como veremos a seguir, a constituição da CPMF teve exatamente como objetivo atenuar tal estrangulamento, sem necessariamente resolver a questão. Nessa perspectiva, a necessidade de se conferir estabilidade ao financiamento da saúde continua sendo um dos graves problemas no campo das políticas sociais. Seu encaminhamento vem se arrastando por quase oito anos, restando agora aguardar os resultados oriundos da implementação da emenda constitucional.

## **O gasto total do Ministério da Saúde no período 1993-1999**

Observando a Tabela 1, nota-se que o gasto total do Ministério da Saúde<sup>2</sup> apresentou um comportamento irregular ao longo do período 1993-1999. Cresceu 45% entre 1993 e 1995, ao passar de um montante de R\$ 15,3 bilhões para R\$ 22,3 bilhões. Apresentou posteriormente uma importante queda em 1996 (decrécimo de 19,2% em relação ao ano de 1995), elevando-se novamente em 1997, quando atingiu o valor de R\$ 23,3 bilhões. Os gastos tornaram a cair nos anos de 1998 e 1999, situando-se entre R\$ 21 e 22 bilhões.

Em valores *per capita*, os dispêndios do Ministério da Saúde mantiveram-se entre R\$ 102 em 1993 e R\$ 132,9 em 1999. O valor máximo alcançado no período foi de R\$ 145,92 em 1997.

Do ponto de vista dos gastos do Ministério da Saúde como percentual do Produto Interno Bruto (PIB), a maior participação alcançada foi em 1995 (2,31%). Nesse ano a estimativa do gasto público total em saúde, ou seja, a soma de todos os gastos da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios em relação ao PIB foi de 3,2% (Vianna e Piola, 1998).

Na mesma linha, cotejando as experiências internacionais, segundo dados da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o mesmo ano, o gasto público total em saúde na França e

na Espanha corresponderam, respectivamente, a 7,7% e 5,8% do PIB (*Health Data Bank*, 1996). Dados do Banco Mundial<sup>F</sup> (*World Development Indicators*, *World Bank CD-ROM*, 1999) apontam também que os gastos públicos em saúde corresponderam a 4,3%, 5,7% e 7,9% do PIB na Argentina, Inglaterra e Cuba respectivamente. Nos EUA, que têm um sistema de saúde assentado predominantemente no mercado, tais gastos alcançavam 6,6% do PIB.

**Tabela 1: Gasto total, *per capita* e proporção do PIB Ministério da Saúde**

Ano	R\$ milhões <sup>1</sup> constantes dez/99	Índices	<i>Per capita</i> R\$ de dez/99	% PIB
1993	15.385,4	100,0	102,00	2,11%
1994	15.598,7	101,4	102,02	2,15%
1995	22.298,9	144,9	143,89	2,31%
1996	19.350,8	125,8	123,19	1,85%
1997	23.233,1	151,0	145,92	2,14%
1998 <sup>2</sup>	21.169,5	137,6	131,18	1,94%
1999	21.791,1	141,6	132,92	n. disp.

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

<sup>1</sup> Valores deflacionados mês a mês pelo IGP/DI da FGV.

<sup>2</sup> Não incluído valor de R\$ 1.782 milhões correspondente à dívida do Ministério da Saúde, amortizada diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Como veremos a seguir, para uma melhor análise dos dados apresentados na Tabela 1, devem ser feitas algumas ressalvas:

- a passagem para um nível mais elevado de dispêndio por parte do Ministério da Saúde ocorreu já em 1995, antes, portanto, da criação da CPMF;
- a execução financeira de 1998 ficaria muito mais próxima à de 1997, se nela fosse incluída o valor de R\$ 1,7 bilhão, correspondente à dívida do Ministério da Saúde amortizada diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional;
- o orçamento do Ministério da Saúde foi bastante pressionado pela amortização de dívidas contraídas principalmente junto ao FAT<sup>4</sup> e pelo pagamento dos EPU's, ou seja, as pensões e aposentadorias dos inativos. De forma que os recursos efetivamente disponíveis para o custeio das ações e serviços de saúde é, evidentemente, menor;
- o critério utilizado para a contabilização, ano a ano, das despesas é o de “empenho liquidado”, que se aproxima do critério de fluxo de caixa. Nota-se, entretanto, que as flutuações anuais se apresentam mais discretas, quando adotado o “regime de competência” — já que os gastos são aí registrados no ano de origem da despesa (Quadro 1).

### Quadro 1: O regime de competência

A cada ano, uma parcela das despesas do governo federal tem o seu pagamento postergado para o exercício seguinte, constituindo-se nos “restos a pagar”. Essas despesas, ao serem efetivamente liquidadas, são classificadas sob a rubrica “despesas de exercícios anteriores”.

O quadro abaixo apresenta as despesas liquidadas, em cada ano, de forma discriminada: as despesas referentes a exercícios anteriores (coluna A) e as despesas referentes ao próprio exercício (coluna B). Em outras palavras, a coluna B apresenta os gastos “líquidos” do exercício, já retirados os gastos classificados como “despesas de exercícios anteriores” que constam na coluna A.

Somando essas duas colunas, temos o “regime de empenho liquidado” (coluna C), utilizado largamente nesse trabalho. Por outro lado, podemos construir uma *proxy* do “regime de competência” para um ano qualquer reintegrando as despesas deste ano que foram postergadas para o ano seguinte, ao mesmo tempo em que se excluem as despesas referentes a exercícios anteriores. Em outras palavras, ao somar a coluna B de um ano com a coluna A do ano seguinte, recuperam-se as “despesas de exercícios anteriores” de volta ao ano em que foram geradas, possibilitando uma aproximação dos totais sob a ótica do “regime de competência” (coluna D).

Pode-se perceber a partir daí que a execução orçamentário-financeira sob o regime de competência torna-se mais perene: por exemplo, a queda em 1996 se torna menos acentuada (ver Tabela 1).

	Despesas de exercícios anteriores(a)	Despesas líquidas do exercício (b)	Empenho liquidado (c)	Regime de competência (d)
1993	1.624.465	13.760.898	15.385.363	14.030.155
1994	269.257	15.329.489	15.598.746	16.582.185
1995	1.252.697	21.046.217	22.298.914	22.338.126
1996	1.291.909	18.058.905	19.350.814	20.991.232
1997	2.932.326	20.300.803	23.233.130	20.797.483
1998	496.680	20.672.826	21.169.506	21.664.125
1999	991.298	20.799.793	21.791.091	20.799.793

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Vale dizer que tal forma de calcular o gasto sob o “regime de competência”, entretanto, é apenas uma aproximação, pois os dispêndios classificados sob a rubrica “despesas de exercícios anteriores” não se referem necessariamente ao exercício imediatamente anterior.

Observando a Tabela 2, verificamos que a magnitude dos recursos financeiros disponíveis ao Ministério da Saúde para administrar e executar as ações e serviços de saúde — excluindo aqueles destinados à amortização de dívidas e ao pagamento de inativos — são menores: oscilaram entre 92% e 82% do total de gastos em 1993 e 1995 respectivamente. Desde o ano de 1995, os dispêndios financeiros com os EPU mantiveram um patamar aproximado de R\$ 2 bilhões. Os encargos da dívida, por sua vez, apresentaram uma tendência declinante nos dois últimos anos, pois seus serviços estão sendo quitados.

Em termos absolutos, esse quadro permite dizer que — embora os empréstimos em algum momento do tempo tenham sido convertidos em despesas correntes ou investimentos — em média, o Ministério da Saúde teve aproximadamente R\$ 2,5 bilhões a menos para aplicar na área finalística. Considerando-se que as políticas de saúde produzem externalidades positivas ao bem-estar social da população, esse dado reflete a urgência de se garantir uma sólida base de financiamento à política setorial.

**Tabela 2: Disponibilidade líquida para as ações e serviços de saúde Ministério da Saúde**

Ano	Gasto total	EPU	Dívida	Em R\$ milhões de dez/99	
				Disp. líquida	Disp. líquida % do gasto total
1993	15.385,4	1.128,0	71,7	14.185,70	92,2%
1994	15.598,7	1.111,2	444,0	14.068,90	90,0%
1995	22.298,9	1.969,6	2.008,8	18.356,70	82,2%
1996	19.350,8	1.987,9	668,0	16.726,50	86,3%
1997	23.233,1	1.943,7	1.968,8	19.358,30	83,2%
1998	21.169,5	2.109,4	668,0	18.418,70	86,9%
1999	21.791,1	1.992,6	168,6	19.629,90	90,1%

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

O crescimento acelerado dos dispêndios com EPU não é exclusividade do Ministério da Saúde. No quadro a seguir, vemos a evolução dos EPU para alguns ministérios selecionados e para o conjunto do governo federal. Em diferentes níveis, tais gastos apresentaram um crescimento acentuado na esfera administrativa federal.<sup>5</sup>

## Quadro 2: Evolução dos gastos com encargos previdenciários da União Ministérios selecionados

	Em R\$ milhões de dez/99.					Índice 1993=100			
	1993	1994	1995	1996	1997	94	95	96	97
Min. da Previdência	1.580,2	2.515,7	2.847,6	2.716,9	2.750,0	159,2	180,2	171,9	174,0
Min. da Educação	1.496,5	2.293,3	2.234,5	2.192,9	2.226,4	153,2	149,3	146,5	148,8
Min. da Saúde	1.127,8	1.160,6	1.969,4	1.987,7	1.941,3	102,9	174,6	176,3	172,1
Min. do Exército	3.297,1	3.154,9	4.200,3	4.316,0	4.304,7	95,7	127,4	130,9	130,6
Min. da Fazenda	1.702,9	1.667,6	2.105,4	1.999,9	2.226,8	97,9	123,6	117,4	130,8
Total Gov. Federal	15.035,7	19.820,2	23.611,4	23.424,8	24.658,5	131,8	157,0	155,8	164,0

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

De outro ângulo, o Quadro 3 nos permite visualizar o conjunto da despesa federal. Apesar da constatação de um crescimento acentuado da magnitude da despesa financeira, o gasto do Ministério da Saúde não é desprezível, seja em relação à despesa não financeira (10,8% e 9,7%), seja em relação ao gasto social federal<sup>5</sup> (17,8% e 15,5%), nos anos de 1994 e 1998 respectivamente.

## Quadro 3: Gasto total do Ministério da Saúde comparação com as despesas do governo federal<sup>4</sup>

	Em R\$ milhões correntes	
Especificação	1994	1998
Desp. total do Gov. Federal(1)	140.486	497.916
Despesa financeira(2)	70.999	315.115
Desp. não financeira(3)	69.487	182.801
Gasto social federal(5)	42.174	113.905
Gasto do Min. da Saúde	7.498	17.665
% MS/Desp. efetiva	5,3	3,5
% MS/Desp. finan.	10,6	5,6
% MS/Desp.não finan.	10,8	9,7
% Gasto social federal	17,8	15,5

Fonte: Siafi/Sidor. Balanços Gerais da União. Elaboração: Ipea/Disoc.

- 1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.
- 2) Despesas com juros e amortizações das dívidas interna e externa.
- 3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.
- 4) Não houve possibilidade de incorporação dos dados do Balanço Geral da União de 1999.
- 5) Gasto mensurado segundo o conceito de Área de Atuação Social (metodologia DISOC/IPEA).<sup>7</sup>

## Fontes dos recursos financeiros do Ministério da Saúde

Ao contrário do que ocorre em países que adotam sistemas universais de atenção à saúde, aqui no Brasil, a participação de impostos gerais no financiamento do setor sempre foi residual.

Isso já ocorria antes da Constituição de 1988, quando mais de 80% do financiamento federal da saúde era proveniente da Contribuição de Empregadores e Empregados sobre a Folha de Salário. Após 1988, esse fenômeno volta a acontecer com o concurso das contribuições sociais vinculadas ao OSS. Será que esta tendência foi alterada na década de 90?

A partir das Tabelas 3 e 4 (e do Gráfico 1) se observa que as participações relativas das diferentes fontes no financiamento das despesas do Ministério da Saúde não apresentam um padrão estável. A cada ano, essas participações são bastante diferentes.

Enfatizamos a princípio que os Recursos Ordinários do Tesouro tiveram, ao longo do período analisado, uma participação pouco significativa no financiamento do Ministério da Saúde. Porém, tal participação apresenta-se fortemente crescente nos últimos anos: 10,8% e 14,7%, em 1998 e 1999 respectivamente. Nesse último ano, pode-se assinalar que a queda do ingresso de recursos financeiros oriundos da fonte CPMF, decorrente de sua não arrecadação durante alguns meses, foi compensada pelo aumento de recursos do Tesouro aplicados no Ministério da Saúde.

**Tabela 3: Distribuição do gasto, segundo a fonte dos recursos Ministério da Saúde**

Em R\$ milhões de dez/99

Fontes de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos Ordinários	1.376,3	156,1	703,2	38,3	237,3	2.285,3	3.201,4
Títulos Resp. Tesouro Nacional	2.319,8	251,9	587,3	648,2	648,2	98,3	165,9
Operações Crédito Internas - Moeda	401,5	-	1.704,0	1.598,1	-	-	-
Operações Crédito Externas - Moeda	71,2	187,3	237,6	165,4	115,9	223,6	315,7
Recursos Diretamente Arrecadados	155,0	333,4	542,6	484,3	560,7	548,3	753,3
Contribuições Sociais	10.377,3	8.511,1	15.465,6	12.268,2	16.984,9	15.043,3	13.621,3
Contrib. Social Lucro PJ	1.644,2	2.013,7	4.503,3	4.022,2	4.491,9	1.690,3	2.903,2
COFINS	3.868,5	5.316,7	10.962,3	8.246,1	6.025,7	5.501,3	5.797,9
Contrib. Emp. e Trab. p/ Segurid. Social	4.864,7	-	-	-	-	-	-
CPMF	-	-	-	-	6.467,3	7.851,8	4.920,1
FINSOCIAL - Recup. Dep. Judiciais	-	1.180,7	-	-	-	-	-
Fundo de Estabilização Fiscal	-	5.745,8	2.665,2	3.422,9	4.530,9	2.814,0	3.085,3
Demais Fontes	684,2	413,2	393,3	725,4	155,3	156,7	648,2
Total	15.385,4	15.598,7	22.298,9	19.350,8	23.233,1	21.169,5	21.791,1

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

**Tabela 4: Distribuição percentual das fontes de financiamento Ministério da Saúde**

Fontes de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos Ordinários	8,9	1,0	3,2	0,2	1,0	10,8	14,7
Títulos Resp. Tesouro Nacional	15,1	1,6	2,6	3,3	2,8	0,5	0,8
Operações Crédito Internas - Moeda	2,6	-	7,6	8,3	-	-	-
Operações Crédito Externas - Moeda	0,5	1,2	1,1	0,9	0,5	1,1	1,4
Recursos Diretamente Arrecadados	1,0	2,1	2,4	2,5	2,4	2,6	3,5
Contribuições Sociais	67,4	54,6	69,4	63,4	73,1	71,1	62,5
Contrib. Social Lucro PJ	10,7	12,9	20,2	20,8	19,3	8,0	13,3
COFINS	25,1	34,1	49,2	42,6	25,9	26,0	26,6
Contrib. Emp. e Trab. p/Segurid. Social	31,6	-	-	-	-	-	-
CPMF	-	-	-	-	27,8	37,1	22,6
FINSOCIAL - Recup. Dep. Judiciais	-	7,6	-	-	-	-	-
Fundo de Estabilização Fiscal	-	36,8	12,0	17,7	19,5	13,3	14,2
Demais Fontes	4,4	2,6	1,8	3,7	0,7	0,7	3,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Destacamos igualmente que as contribuições sociais no seu conjunto tiveram sua maior participação relativa em 1997 (73,0%) e a menor em 1994 (54,5%). Nota-se, que após o ano de 1997, houve uma nítida tendência de queda (sem alcançar, entretanto, os níveis do ano de 1994).

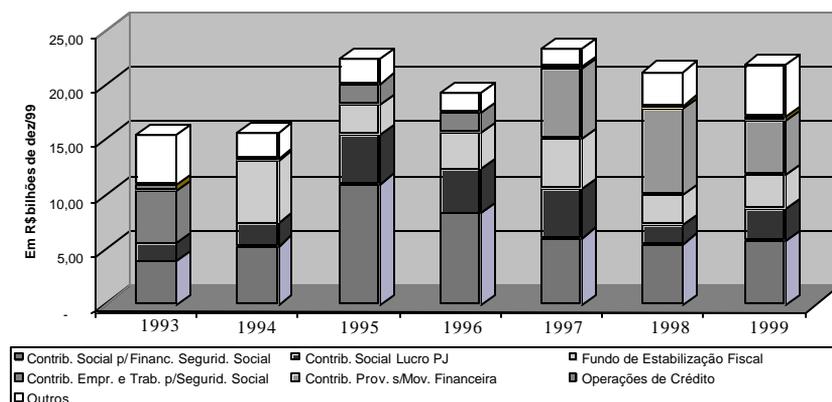
Avaliando a evolução dos dispêndios financeiros ano a ano, evidencia-se que em 1993, o Ministério da Saúde teve na contribuição sobre a folha de salários a sua principal fonte de financiamento. Essa fonte atendeu a 31,6% de seus dispêndios. Foram também significativas as participações da COFINS (25,1%) e dos Títulos sob a Responsabilidade do Tesouro Nacional (15,1%).

O FSE criado em 1994, mais tarde rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF),<sup>8</sup> teve já nesse ano uma participação considerável no financiamento do Ministério da Saúde, aproximadamente, 37% do total

dos gastos. A COFINS, por sua vez, teve sua participação elevada para 34%, como forma de contrabalançar a ausência de repasses da Previdência Social.

Em 1995 e 1996, a COFINS foi a principal fonte de financiamento do Ministério da Saúde. Nesses anos, a participação relativa dessa fonte na estrutura de despesas do Ministério da Saúde foi de 49,1% e 42,5%, respectivamente. Quase também duplicou a participação relativa dos recursos provenientes da Contribuição sobre o Lucro Líquido de Empresas (CSLL), que foi superior a 20%. No entanto, a partir de 1998, essa fonte apresentou uma queda acentuada.<sup>9</sup>

### Gráfico 1: Evolução das fontes de financiamento do Ministério da Saúde



Em 1997 e 1998, a CPMF passou a ser a principal fonte de financiamento da saúde do governo federal. Em 1997 essa fonte foi responsável pelo custeio de quase 28% das despesas do Ministério da Saúde e em 1998 por 37%. Durante esses dois anos, a contribuição da COFINS situou-se em torno de 26%, enquanto o FEF participou com 19,5% das despesas em 1997, 13,3% em 1998 e 14,2% em 1999.

O que poderia explicar essa verdadeira “dança” das fontes? A participação das fontes de financiamento é definida na LDO. No entanto, nem sempre a execução financeira, em termos de fontes, segue o que é definido na lei e, geralmente, não é feita a realocação final do montante a ser gasto pelas fontes.

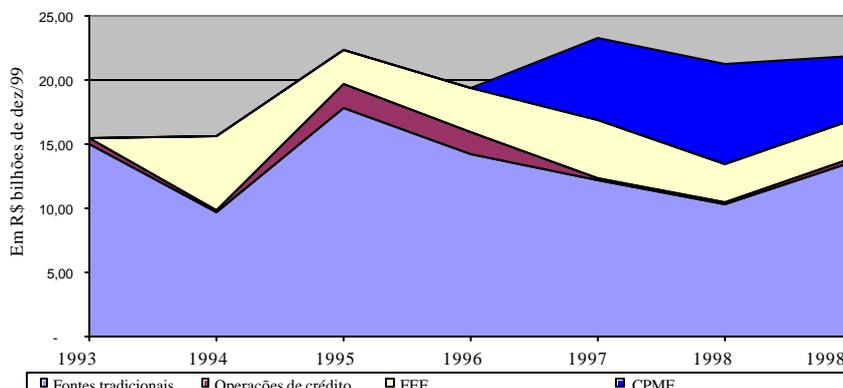
Parece que há receio que a utilização sistemática de determinada fonte para determinado órgão crie uma expectativa de uma espécie de vinculação. Daí provavelmente essas contínuas alterações anuais, o que nos permite pensar na ausência de vontade política para garantir um

volume adequado e regular de recursos para o financiamento das políticas públicas de saúde.

Contudo, a CPMF não veio exatamente para modificar esse quadro? Como mostra o Gráfico 2, a criação dessa nova contribuição acabou levando a uma retração de recursos de fontes que tradicionalmente financiavam o Ministério da Saúde. Apesar de ter sido alocada integralmente ao Ministério da Saúde, a CPMF não proporcionou uma elevação dos recursos, pelo menos na dimensão esperada, em decorrência da redução da participação de outras fontes.

A título de exemplo, se mantidos os montantes que as outras fontes aportavam em 1996 (R\$ 19,35 bilhões), ao acrescentarmos os recursos aplicados pela CPMF (Tabela 3), o Ministério da Saúde apresentaria um nível de dispêndio total de R\$ 25,8 bilhões em 1997, R\$ 27,2 bilhões em 1998 e R\$ 24,3 bilhões em 1999, valores muito superiores aos efetivamente despendidos.

### Gráfico 2: Participação de CPMF e FEF nos gastos do Ministério da Saúde



Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

### Evolução do gasto segundo a categoria econômica da despesa

A análise da evolução do gasto do Ministério da Saúde segundo a categoria econômica da despesa permite a verificação de algumas tendências importantes (Tabelas 5, 6 e Gráfico 3).

**Tabela 5: Gasto total segundo a categoria econômica  
Ministério da Saúde**

Natureza da Despesa	Em R\$ milhões dez/99						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	2.747,1	3.401,9	3.694,0	3.203,8	3.063,5	2.719,7	2.680,3
Outras Despesas Correntes	9.926,9	9.327,6	12.223,9	10.745,8	12.159,8	8.973,2	8.555,3
Investimentos	115,8	226,6	302,2	121,9	186,0	166,9	156,5
Amort., Juros e Encargos Dívida	71,7	444,0	2.008,8	668,0	1.968,8	668,0	165,9
Inativos e Pensionistas	1.127,8	1.160,6	1.969,4	1.987,7	1.941,3	2.108,4	1.993,2
Transf. Estados e DF	832,8	382,7	578,4	247,5	495,5	689,9	937,0
Transf. Municípios	257,2	352,7	1.175,5	2.058,6	2.989,7	5.090,4	6.530,6
Outros	306,1	302,6	346,8	317,5	428,6	753,0	772,4
Total 21.791,1	15.385,4	15.598,7	22.298,9	19.350,8	23.233,1	21.169,5	

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

O avanço do processo de descentralização do SUS é inegável. O percentual de recursos financeiros descentralizados para Estados e municípios subiu de 7,1% em 1993 para 34,3% em 1999. Esse percentual se tornaria ainda mais significativo, caso retirássemos as despesas “não descentralizáveis” como pessoal (inativos e pensionistas) e como o pagamento da dívida (amortização e os encargos financeiros). Nesse caso, cerca de 38,0% dos recursos disponibilizados ao Ministério da Saúde em 1999 seriam descentralizados.

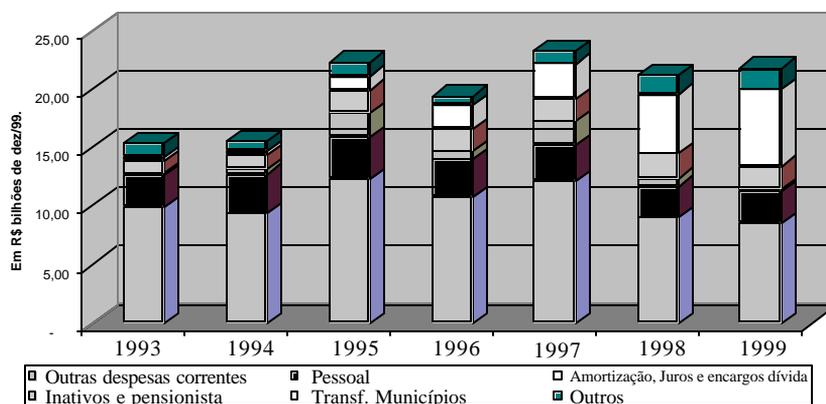
**Tabela 6: Distribuição percentual  
do gasto total por categoria econômica  
Ministério da Saúde**

Natureza da Despesa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	17,9	21,8	16,6	16,6	13,2	12,8	12,3
Outras Despesas Correntes	64,5	59,8	54,8	55,5	52,3	42,4	39,3
Investimentos	0,8	1,5	1,4	0,6	0,8	0,8	0,7
Amort. Juros e Encargos Dívida	0,5	2,8	9,0	3,5	8,5	3,2	0,8
Inativos e Pensionistas	7,3	7,4	8,8	10,3	8,4	10,0	9,1
Transf. Estados e DF	5,4	2,5	2,6	1,3	2,1	3,3	4,3
Transf. Municípios	1,7	2,3	5,3	10,6	12,9	24,0	30,0
Outros	2,0	1,9	1,6	1,6	1,8	3,6	3,5
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Em termos absolutos, o montante de recursos descentralizados para os municípios aumentaram de R\$ 255 milhões em 1993 para R\$ 6,5 bilhões em 1999.

**Gráfico 3: Gastos por natureza de despesa  
Ministério da Saúde**



Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Apesar da importância da Norma Operacional Básica (NOB) do SUS 01/93 (NOB 01/93)<sup>10</sup> para a avanço do processo de descentralização, foi indubitavelmente a aprovação da NOB 01/96 que intensificou tal processo, sobretudo por meio dos repasses do Piso da Atenção Básica (PAB).<sup>11</sup> Esse Piso possibilitou que um grande número de municípios se habilitassem à condição de gestores da atenção básica. Também cresceu o número de municípios que se habilitaram à gestão plena de seus sistemas municipais.<sup>12</sup> Esses dois movimentos constituem a principal explicação para o significativo incremento dos repasses do Ministério da Saúde para a esfera municipal, que saltam de R\$ 2,1 bilhões em 1996 para 6,5 bilhões em 1999.

O repasse dos recursos financeiros para a gestão estadual teve comportamento mais estável e modesto. Em 1999, por exemplo, alcançou a cifra de R\$ 937 milhões. Isso pode ser explicado, por um lado, pela tendência municipalista observada no processo de descentralização na saúde e, por outro, pelo fato de que os Estados estavam mais reticentes na assunção das responsabilidades inerentes à gestão descentralizada.<sup>13</sup>

Os gastos com pessoal ativo, que cresceram até o ano de 1995, passam a apresentar, desde então, uma tendência declinante, reflexo da política governamental de contenção dos gastos com pessoal e da aposentadoria de parcelas significativas do quadro de pessoal. Em contrapartida, os gastos com inativos e pensionistas alcançam um novo patamar a partir de 1995, quando atingem a magnitude de R\$ 1,9 bilhão. A partir daí, o gasto se manteve nesse nível ao longo do período.

As despesas com investimentos diretos do Ministério da Saúde são pouco significativas, apenas em dois anos, 1994 e 1995, ficam em torno de 1,4% do dispêndio total da instituição. Por sua vez, as despesas com amortização e encargos da dívida têm uma participação elevada: os valores despendidos em 1995 e 1997 chegaram a R\$ 2 bilhões e representaram cerca de 9% do gasto total do ministério.<sup>14</sup>

## **Dispêndios por subprogramas**

A maior parte dos dispêndios do Ministério da Saúde tem sido realizada por meio do subprograma Assistência Médica e Sanitária, que inclui os recursos financeiros destinados ao custeio da assistência ambulatorial e hospitalar. Da forma em que são usualmente apresentados, os dados não permitem visualizar alterações significativas operadas na política assistencial em direção ao atendimento ambulatorial, como o Programa dos Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e o Programa de Saúde da Família (PSF), por exemplo.

**Tabela 7: Gasto total por subprograma  
Ministério da Saúde**

Em R\$ milhões de dez/99

Subprogramas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Assistência Médica e Sanitária	11.086,3	9.259,7	12.463,4	11.965,1	13.820,9	13.289,0	13.848,1
Contr. Doenças Transmissíveis	650,8	359,2	398,3	192,6	591,9	530,9	683,9
Vigilância Sanitária	10,1	2,8	5,6	6,3	25,0	59,5	139,9
Profiláticos e Terapêuticos	645,8	465,5	791,1	457,8	880,6	859,3	1.268,2
EPU	1.128,0	1.109,4	1.966,4	1.984,7	1.940,6	2.106,7	1.992,6
Dívida	71,7	443,2	2.005,5	666,9	1.965,6	667,1	168,6
Saneamento	49,2	83,8	88,5	77,1	195,7	304,1	366,9
Alimentação e Nutrição	43,6	68,6	191,4	46,3	127,6	73,4	154,3
Administração	1.277,9	3.426,8	3.975,2	3.579,1	3.349,8	2.982,9	2.909,5
Outros	421,9	379,7	413,4	374,9	335,5	296,7	259,2
Total	15.385,4	15.598,7	22.298,9	19.350,8	23.233,1	21.169,5	21.791,1

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

Verifica-se, entretanto, que o abono de 25% concedido em junho de 1996 à tabela de preços dos procedimentos ambulatoriais e hospitalares não impactou na mesma proporção sobre a magnitude do subprograma Assistência Médica Sanitária. A política racionalizadora implementada pelo Ministério da Saúde, que estabeleceu tetos físicos e financeiros, acabou obrigando os Estados e municípios a reduzirem sua produção ambulatorial e hospitalar.

É importante também notar que nos anos em que a disponibilidade financeira foi menor, como ocorreu em 1996, um dos subprogramas mais atingidos foi o de Controle de Doenças Transmissíveis, responsável pelo financiamento das campanhas de vacinação, controle de endemias etc., e de outras ações de vigilância epidemiológica. Em outras palavras, pelo financiamento da produção de bens tipicamente públicos no setor saúde. Vale dizer, esse subprograma apresentou uma redução significativa de gastos em 1996, apesar de apresentar uma recuperação sensível em 1997 e 1998 (Tabelas 7 e 8).

**Tabela 8: Distribuição percentual do gasto total por subprograma Ministério da Saúde**

Subprogramas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Assistência Médica e Sanitária	72,06	59,36	55,89	61,83	59,49	62,77	63,55
Controle Doenças Transmissíveis	4,23	2,30	1,79	1,00	2,55	2,51	3,14
Vigilância Sanitária	0,07	0,02	0,03	0,03	0,11	0,28	0,64
Profiláticos e Terapêuticos	4,20	2,98	3,55	2,37	3,79	4,06	5,82
EPU	7,33	7,11	8,82	10,26	8,35	9,95	9,14
Dívida	0,47	2,84	8,99	3,45	8,46	3,15	0,77
Saneamento	0,32	0,54	0,40	0,40	0,84	1,44	1,68
Alimentação e Nutrição	0,28	0,44	0,86	0,24	0,55	0,35	0,71
Administração	8,31	21,97	17,83	18,50	14,42	14,09	13,35
Outros	2,74	2,43	1,85	1,94	1,44	1,40	1,19
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Ipea/Disoc.

## Perspectivas do financiamento da saúde

Como se observou anteriormente, a discussão sobre a vinculação de recursos para o custeio do SUS é antiga. A primeira proposta já constava do ADCT, quando da promulgação da Constituição de 1988.

Na década de 90 foram apresentadas um conjunto de PEC, que propunha a vinculação de recursos ao setor saúde. A primeira — que emergiu como resposta ao afastamento dos recursos previdenciários do financiamento da saúde — foi a PEC 169-A, de autoria dos deputados Eduardo Jorge (PT/SP) e Waldir Pires (PDT/BA). Por intermédio dessa PEC, o artigo 198 da CF, passaria a ter a seguinte redação: “A União aplicará anualmente, na implementação do SUS, nunca menos de trinta por cento (30%) das receitas de contribuições sociais que compõem o OSS e dez por cento (10%) da receita de impostos” e “Os Estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão anualmente, na implementação do SUS, nunca menos de 10% das receitas resultantes de impostos”.

Essa proposta vinculava recursos financeiros no âmbito da Seguridade Social para a saúde, da mesma forma que garantia a aplicação de um patamar mínimo de recursos por parte dos Estados, Distrito Federal e municípios. O relator da proposta, deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS),

alterou a vinculação para 30% do OSS, não a restringindo mais às receitas das contribuições sociais exclusivamente. Por outro lado, excluiu da proposta a obrigatoriedade da União aplicar 10% da receita de impostos na área de saúde.

Além da PEC 169-A, merecem destaque as propostas apresentadas pelos deputados José Aristodemo Pinotti (PMDB/SP) e pelo deputado Carlos Mosconi (PSDB/MG). A primeira propunha que o setor público de saúde fosse financiado com recursos equivalentes a 5% do PIB do ano anterior. A segunda (PEC 82-A), determinava a vinculação dos recursos financeiros da COFINS e da CSLL para a saúde.<sup>15</sup>

Em 1998, a Comissão Especial que avaliou a PEC 82-A, tendo como relator o deputado Ursicino Queiroz (PFL/BA), elaborou um substitutivo que compatibilizou aspectos das propostas dos deputados Carlos Mosconi, Eduardo Jorge e outros. Após intensas negociações, foi aprovada pela Câmara, em votação de dois turnos, a PEC nº 82-C. Essa proposta tramitou no Senado como PEC 86-A e acabou sendo aprovada e promulgada como EC nº 29.

Os principais pontos do dispositivo aprovado são os seguintes:

a) acrescenta, nos artigos 34 e 35 da CF, nova hipótese de intervenção da União nos Estados, Distrito Federal e municípios e do Estado em seus municípios, no caso de não ser cumprida a aplicação do mínimo previsto de suas receitas em ações e serviços públicos de saúde;

b) acrescenta dispositivo ao parágrafo primeiro do art. 156 da CF permitindo aos municípios estabelecer progressividade na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em função do valor do imóvel e ter alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e uso do imóvel;

c) condiciona, no art. 160 da CF, a entrega dos recursos transferidos pela União e pelos Estados ao atendimento da vinculação definida pela emenda;

d) permite, no art. 167 da CF, a vinculação de receita de impostos às ações e serviços de saúde;<sup>16</sup>

e) determina, como regra permanente, no art. 198 da CF, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos. No caso dos Estados, Distrito Federal e dos municípios,<sup>17</sup> os percentuais serão calculados sobre a arrecadação de impostos e as transferências constitucionais. No caso da União, na forma em que for definida nos termos de Lei Complementar;

f) prevê a promulgação de Lei Complementar onde essas medidas serão reavaliadas pelo menos a cada cinco anos, tanto para estabelecer os percentuais mínimos de aplicação quanto para definir critérios de rateio dos recursos transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios e pelos Estados aos seus municípios. A Lei Complementar

também deverá estabelecer: 1) Os critérios de rateio para a distribuição dos recursos, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais. 2) As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual e municipal. 3) As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União;

g) insere novo artigo (art. 77) no ADCT, de forma a estabelecer todas as regras para a aplicação dos dispositivos da emenda, enquanto não entrar em vigor a Lei Complementar que definirá os percentuais de vinculação;

h) define (§ 1º do art. 77) que, no caso da União, no ano 2000, o total de recursos mínimos aplicado em ações e serviços de saúde será equivalente ao montante empenhado no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, 5%. Do ano 2001 ao ano 2004, o valor mínimo será aquele apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do PIB. No caso dos Estados e do Distrito Federal, os recursos mínimos serão equivalentes a 12% da arrecadação de impostos e das transferências constitucionais, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios. No caso dos municípios, os recursos mínimos deverão ser equivalentes a 15% da arrecadação de impostos e dos recursos de transferências constitucionais;

i) estabelece, para o caso dos Estados, Distrito Federal e municípios que aplicam menos do que os percentuais previstos, a obrigação de elevarem, progressivamente, suas aplicações até 2004, na razão de pelo menos um quinto por ano;

j) define que a partir de 2000, as aplicações dos Estados, Distrito Federal e municípios serão de pelo menos 7%;

k) cria regra que obriga a aplicação nos municípios em ações e serviços básicos de saúde de no mínimo 15% dos recursos federais vinculados ao setor. A Lei Complementar disporá sobre o assunto, incluindo o rateio desses recursos segundo o critério populacional;

l) determina que os recursos das três esferas de governo sejam aplicados por meio dos Fundos de Saúde — que serão acompanhados e fiscalizados pelos Conselhos de Saúde;

m) mantém as regras do art. 77 (ADCT), a partir de 2005, caso não seja criada a Lei Complementar referida no § 3º do art. 198.

A EC nº 29, ao contrário de propostas anteriores, não buscou, no âmbito dos recursos da União, a vinculação de fontes ou de um percentual do OSS à área da saúde. Estabelece, para o governo federal, a obrigatoriedade da aplicação de um patamar mínimo de recursos, variável no tempo, com base na variação nominal do PIB. Essa mudança, em relação às propostas anteriores, foi determinada pela perspectiva de aprovação de projeto de reforma tributária que extingue a maior parte das contribuições sociais que hoje integram o OSS e mantém apenas a vinculação da contribuição sobre a folha de salários para a previdência social.<sup>18</sup>

Um dos problemas iniciais da EC nº 29 é que ela não define — o que necessariamente deve ser feito na Lei Complementar — o que se entende por ações e serviços públicos de saúde. A questão parece ser trivial, mas não é. Por exemplo, no caso da União, qual será o critério para se estabelecer o montante de recursos empenhados em 1999 e que servirá de base para o cálculo do valor para os anos seguintes? Será o valor da despesa federal com saúde que, nesse caso, incluiria os gastos de outros órgãos federais, como as aplicações do Ministério da Educação nos Hospitais Universitários e de Ensino e os gastos do Governo Federal na manutenção dos serviços de saúde do Distrito Federal? Serão considerados, exclusivamente, os dispêndios realizados por intermédio do Ministério da Saúde?<sup>19</sup>

O mesmo problema surge na definição e no acompanhamento das despesas que devem ser feitas pelos Estados, Distrito Federal e municípios. Serão consideradas as despesas feitas na manutenção dos serviços de saúde das previdências estaduais e municipais e nos serviços de saúde das Polícias Militares? Ou somente serão considerados os serviços de clientela universalizada? E os gastos com saneamento básico? Ademais, serão computados os gastos com inativos e pensionistas da área da saúde? A PEC poderia ter evitado essa polêmica, caso houvesse definido que a vinculação era para o custeio dos serviços do SUS.

Um ponto que traz dificuldade para a aplicação imediata da EC é a carência de informações mais confiáveis sobre os gastos dos Estados e municípios com recursos próprios. Com o objetivo de trazer informações mais regulares e confiáveis sobre esta questão, o Ministério da Saúde vem desenvolvendo o Sistema Integrado de Orçamento Público da Saúde (SIOPS), que já está apresentando bons resultados.

Outro ponto, refere-se à data de vigência da EC, que é o ano 2000. Nesse ano, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam estar aplicando em saúde no mínimo 7% de suas receitas de impostos, deduzidas as parcelas transferidas. Porém, como atender a esta obrigação já no final do exercício? As alternativas seriam: 1) Considerar o primeiro ano de vigência da EC como sendo 2001. 2) Considerar que os Estados e municípios com aplicações abaixo de 7% de suas receitas na data da promulgação da Emenda deveriam, na confecção do orçamento para 2001, prever não só o alcance do patamar de 7%, mas ainda acrescentar a parcela correspondente à redução de um quinto da diferença até 12% e 15%, respectivamente.

A promulgação da EC veio tornar mais patente a necessidade de aprimoramentos no sistema de levantamento das despesas setoriais. Como se sabe, apenas as despesas realizadas com recursos do governo federal recebem um acompanhamento mais sistemático. A mais recente consolidação do gasto público total em saúde, refere-se ao ano de 1995, e foi

elaborada pela Diretoria de Estudos Sociais do IPEA em 1998.<sup>20</sup> Nesse estudo, o gasto público total em saúde foi estimado em R\$ 21,7 bilhões, sendo que 63,0 % dos recursos são originários de fontes administradas pelo governo federal. Só mais recentemente, como dito anteriormente, montou-se o SIOPS, que pode ser uma fonte de informação mais regular sobre os gastos públicos com saúde.

A EC nº 29 ainda tem outros pontos obscuros. Ela determina,<sup>21</sup> por exemplo, que a alocação dos recursos da União para Estados, Distrito Federal e municípios, e dos Estados destinados aos municípios, obedecerá a critérios de rateio que objetivem a progressiva redução das disparidades regionais. Porém, que tipo de disparidade se quer corrigir? Na distribuição dos recursos públicos, na utilização de serviços ou nas condições de saúde? Logicamente, a depender do resultado que se queira corrigir, os parâmetros a serem utilizados serão diferentes.

## Considerações finais

São crescentes as dificuldades que se interpõem à consolidação de um sistema público de saúde de acesso universal e com um bom padrão de qualidade. Apesar de um aumento da carga tributária global de 27% para 31% nos últimos anos, conferir estabilidade ao financiamento da saúde no campo das políticas sociais constitui-se em um dos maiores desafios do Estado brasileiro.

A partir de 1996, pôde-se mesmo evidenciar que a introdução da CPMF atenuou a redução de recursos financeiros alocados ao Ministério da Saúde que estava se delineando. No entanto, cabe ressaltar, que essa injeção de recursos financeiros adicionais por meio da CPMF, não representou um novo patamar de gastos, pois do ano de 1997 em diante a CPMF acabou cumprindo o papel de substituir as fontes de recursos que vinham financiando o setor. Por outro lado, as despesas com as dívidas e os EPU's desviaram recursos da ordem de R\$ 2,5 bilhões das atividades finalísticas da área de saúde por ano no período 1993-1999.

Os debates sobre o volume e a regularidade dos recursos financeiros destinados ao SUS sempre privilegiaram a discussão dos recursos financeiros originados da União. A EC nº 29 deverá permitir que o financiamento local do SUS ganhe a relevância que precisa ter no desenho das políticas e dar maior estabilidade ao processo de estabilização.

Resta saber se o pesado programa de ajuste financeiro do governo federal sobre as contas públicas dos Estados e municípios dificultará o aporte de recursos das esferas subnacionais, atualmente, tão necessários. Comparando com outros países, os gastos públicos em saúde no Brasil como proporção do PIB são parcos, em que pese que o gasto do Ministério da Saúde não seja desprezível em relação ao gasto total do governo federal.

Por fim, cabe ressaltar que apesar da referida instabilidade financeira do setor saúde, diversos avanços foram realizados, principalmente após a aprovação da NOB 01/96. Esses avanços se configuraram na criação no PAB, no aumento no número de municípios habilitados à gestão plena de seus sistemas, na definição de critérios para descentralização da gestão de recursos para o desenvolvimento de vários programas e ações entre os quais se destaca o PSF. Ou seja, pode-se dizer que engendra-se um novo modelo assistencial mais adequado ao formato organizacional do SUS.

## Notas

- <sup>1</sup> No bojo do OSS, entre os anos de 1990 e 1993, as despesas com os benefícios previdenciários apresentaram um crescimento de 47%, enquanto que, no mesmo período, as transferências totais (Tesouro e Instituto Nacional do Seguro Social) para o Ministério da Saúde tiveram um crescimento inferior a 3%. Além do mais, tais gastos previdenciários cresceram de 61,5% em 1991 para 65,3% em 1992. Dessa forma, esse aumento dos gastos previdenciários provocou uma drástica redução da transferência de recursos, permitindo o aparecimento de uma grave crise financeira do SUS. Ver BARROS, M. E., PIOLA, S. F., VIANNA, S.M. (1996), *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*, TD n. 401, IPEA.
- <sup>2</sup> Além de todas as unidades orçamentárias do órgão 36000 (Ministério da Saúde), estão computados aqui os valores da unidade orçamentária 72136 (Encargos Previdenciários da União-Recursos sob Supervisão do Ministério da Saúde). Até o exercício de 1995, existiam, para cada órgão, unidades orçamentárias destinadas aos lançamentos contábeis dos encargos previdenciários da União. Para garantir a compatibilidade entre os anos da série, essa unidade orçamentária foi integrada às demais unidades do Ministério da Saúde.
- <sup>3</sup> Os dados do Banco Mundial não indicam exatamente o ano correspondente ao dado. Diz apenas que tratam-se “de dados do ano mais recente disponível”, dentro de uma série histórica que vai de 1990 a 1997.
- <sup>4</sup> Em 1993, 1995 e 1996 o Ministério da Saúde tomou empréstimos junto ao FAT para o pagamento da assistência médico-hospitalar.
- <sup>5</sup> Uma das explicações mais aceitas para justificar a trajetória ascendente dos EPU surge da constatação de uma reação defensiva dos servidores públicos frente à incerteza das consequências da Reforma da Previdência.
- <sup>6</sup> Apurado segundo a metodologia DISOC/IPEA. Para maiores detalhes, ver Fernandes *et al* (1998b) e Fernandes (2000).
- <sup>7</sup> Conforme Fernandes (2000: 16), “... o conceito de área de atuação orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de objetivo ou finalidade dos gastos, na tentativa de promover uma melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. A forma de agregação utilizada não é, portanto, compatível com os registros das despesas por órgão setorial (critério institucional), nem com os levantamentos das despesas por funções ou programas (enfoque funcional), formatos usuais de apresentação das contas do setor público.”

- <sup>8</sup> Por intermédio do FEF, o governo federal teve como objetivo aumentar o volume de recursos desvinculados no orçamento federal. Além do mais, tentou dessa forma diminuir os repasses obrigatórios da União para Estados e municípios por meio do Fundo de Participação Estadual (FPE) e Fundo de Participação Municipal (FPM). No âmbito do OSS, pretendeu igualmente contornar a obrigatoriedade prevista na lei nº 8.212/91 (Lei de Financiamento e Custeio da Seguridade Social), que previa percentuais decrescentes de utilização de recursos de contribuições sociais para o pagamento de EPU.
- <sup>9</sup> Em 1995 e 1996, a participação relativa dos recursos financeiros do FEF decresceu. De outra parte, foi significativa a participação de recursos oriundos de Operações de Crédito Internas para custear os gastos do Ministério da Saúde: 7,6% em 1995 e 8,2% em 1996.
- <sup>10</sup> Até janeiro de 1997, 3.127 municípios, representando 62,9% do total, haviam se habilitado a alguma das formas de gestão estabelecidas pela NOB 01/93. Desses 3.127 municípios, 2.367 foram habilitados à gestão incipiente (75,7%), 616 (19,7%) à gestão parcial e 144 (4,6%) à gestão simplificada (MS/SAS/SPS 1999).
- <sup>11</sup> Com o PAB passaram a ser repassados mensalmente recursos financeiros equivalentes a 1/12 do montante de R\$ 10,00 por habitante/ano para o custeio da atenção básica (a parte fixa do PAB).
- <sup>12</sup> Apesar de publicada em novembro de 1996, a NOB 01/96 foi implementada somente a partir de janeiro de 1998. De janeiro de 1998 a abril de 1999, 5.222 municípios (quase 95% do total) estavam habilitados em alguma das duas novas formas de gestão descentralizada: 4.752 (86,3% do total) estavam habilitados como gestores da PAB e 470 (8,5% do total) habilitados como gestores plenos do sistema municipal de saúde (idem 1999).
- <sup>13</sup> Até abril de 1999, apenas poucos Estados estavam habilitados nas novas condições de gestão estabelecidas pela NOB 01/96. Alagoas habilitou-se na gestão plena do sistema e o Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Rio Grande do Sul e Bahia na condição de gestão avançada do sistema estadual. O Rio Grande do Sul estava solicitando a mudança da gestão avançada para plena e o Paraná, Santa Catarina e Pará, solicitando a habilitação na gestão plena (ibidem 1999).
- <sup>14</sup> Com a progressiva quitação da dívida, houve naturalmente uma redução do patamar desses gastos — que alcançam R\$ 668 milhões em 1998.
- <sup>15</sup> Para maiores detalhes sobre as diferentes PECs, inclusive sobre as estimativas de receitas, consultar Marques (1999); Jaegger e Carvalho (1998).
- <sup>16</sup> O texto constitucional permitia, até a promulgação da EC nº 29, apenas a vinculação para a área de educação no caso da manutenção do desenvolvimento do ensino.
- <sup>17</sup> No caso dos Estados e do Distrito Federal, a vinculação incide sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos que tratam dos incisos I (a) e II dos artigos 157 e 159, da CF, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios. No caso dos municípios e do Distrito Federal, incide sobre o produto da arrecadação de impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que trata o inciso I (b) do § 3º dos artigos 158 e 159 da CF.
- <sup>18</sup> A proposta aprovada na Comissão Especial da Câmara dos Deputados vem recebendo severas críticas do Ministério da Fazenda, do Presidente do Senado e de setores empresariais, supondo-se que dificilmente será aprovada em sua atual formulação e até mesmo que a reforma será postergada.
- <sup>19</sup> Na ausência dessas definições têm sido feitos diversos contatos, ainda que informais, entre o Executivo, Conselho Nacional de Saúde e o Legislativo. Nas negociações iniciais, a base proposta para o âmbito federal é a despesa realizada pelo Ministério da Saúde, excluídos os gastos com inativos e pensionistas e com amortização da dívida.
- <sup>20</sup> Fernandes *et al* (1998b).
- <sup>21</sup> Inciso II do § 3º do art. 198.

## Referências bibliográficas

- BARROS, M.E., PIOLA, S.F., VIANNA, S.M. (1996), *Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas*, TD 401, IPEA.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. (1999), Proposta de Emenda à Constituição nº 82-C de 1995. Brasília.
- FERNANDES, M.A. (2000), *Mensuração do Gasto Público Social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA* (mimeo). Brasília: IPEA.
- FERNANDES, M.A. et al. (1998 a), *Dimensionamento do Gasto Social Federal*. TD 547. Brasília: IPEA.
- \_\_\_\_\_. (1998 b), *Gasto Social das Três Esferas de Governo*, 1995. TD 598. Brasília: IPEA.
- JAEGGER, M.L., CARVALHO, G. A. (1998), “A questão do financiamento suficiente e definitivo para a saúde: as PECs e o ano de 1998”. Conselho Nacional de Saúde, Mimeo.
- MARQUES, R.M. (1999), “O financiamento do sistema público de saúde brasileiro”, *Série Financiamento del Desarrollo*, nº 82, CEPAL.
- MS/SAS/SPS. (1999), “Análise de Alguns Aspectos do Processo de Descentralização do Sistema Único de Saúde”.
- OCKÉ REIS, C.O. (1995), *O Setor Privado de Saúde. Limites da Autonomia*. Tese de Mestrado apresentada no Instituto de Medicina Social da UERJ, p. 203.
- OCKÉ REIS, C.O., DE AQUINO, L.M., NOGUEIRA, R.P. (1999), “Financiamento Público dos Recursos Humanos em Saúde: o Caso do Nordeste”. *Série Estudos em Saúde Coletiva*, nº 194, Instituto de Medicina Social da UERJ.
- VIANNA, S.M., PIOLA, S.F. (1998), “Descentralização e Gestão do Gasto Público”. *Compendio de Documentos: Taller sobre Evaluación de la Gestión del Gasto Público en Salud* (CEPAL/BID/IPEA), p.105-140.

### **Financiamento das políticas sociais: o caso do Ministério da Saúde**

*Sérgio Francisco Piola, José Aparecido Carlos Ribeiro e Carlos Octávio Ocké Reis*

Conferir estabilidade ao financiamento público da saúde no campo das políticas sociais tem sido uma das principais preocupações de amplos setores da sociedade e do Estado. Este artigo visa contribuir com essa discussão a partir de um contexto específico: avaliar o comportamento das fontes de recursos e dos gastos do Ministério da Saúde.

Serão analisadas: a) a composição do financiamento por fontes; b) a evolução dos gastos por categoria econômica da despesa e por subprogramas; e c) a evolução da CPMF.

Em especial, discutiremos qual o impacto deste novo “tributo” (CPMF) sobre o financiamento do Ministério da Saúde. Finalmente, apresentamos uma visão prospectiva sobre a EC nº 29, que define novas regras para o financiamento das políticas de saúde no país.

### **Financiamiento de las políticas sociales: el caso del Ministerio de la Salud**

*Sérgio Francisco Piola, José Aparecido Carlos Ribeiro y Carlos Octávio Ocké Reis*

Una de las principales preocupaciones de amplios sectores de la sociedad y del Estado está relacionada con la estabilidad de las fuentes de financiamiento público de la salud. Este artículo pretende contribuir con esa discusión a partir de un contexto específico: evaluar el comportamiento de las fuentes de recursos y de los gastos del Ministerio de la Salud.

Serán analizadas: a) la composición del financiamiento por fuentes; b) la evolución de los gastos por categoría económica de erogaciones y por sub-programas; y c) la evolución de la CPMF.

En especial, discutiremos cual es el impacto de este nuevo “tributo” (CPMF) sobre el financiamiento del Ministerio de la Salud. Finalmente, presentamos una visión prospectiva sobre la EC nº 29, que define las nuevas reglas para el financiamiento de las políticas de salud en el país.

### **Financing of the social policies: the case of the Ministry of Health**

*Sérgio Francisco Piola, José Aparecido Carlos Ribeiro and Carlos Octávio Ocké Reis*

The stabilization of public health financing has been one of the main concerns of various areas of society and of the State. This article contributes to this discussion from a specific context: to evaluate the behavior of the resource funds and expenses of the Ministry of Health.

The composition of finance by sources; the evolution of expenses by economic category and sub programs; and the evolution of CPMF will all be analyzed. We also discuss the impact of this new “tribute” (CPMF) about the financing of the Ministry of Health.

Finally, we present a prospective vision of the 29<sup>th</sup> Amendment which defines new rules to the financing of health policies in the country.

Sérgio Francisco Piola é médico-sanitarista, e representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no Conselho Nacional de Saúde.

José Aparecido Carlos Ribeiro é economista, técnico de planejamento e pesquisa e professor de administração da AEUDF.

Carlos Octávio Ocké Reis é técnico de pesquisa e planejamento do IPEA.

# Selección efectiva de personal basada en competencias\*

*Nelson Rodríguez Trujillo*

## Introducción

El concepto de “Competencia” fue planteado inicialmente por David McClelland en 1973, como una reacción ante la insatisfacción con las medidas tradicionales utilizadas para predecir el rendimiento en el trabajo:

“Los tests académicos de aptitud tradicionales y los tests de conocimientos, al igual que las notas escolares y las credenciales:

- 1) No predicen el rendimiento en pruebas o el éxito en la vida.
- 2) A menudo están sesgados en contra de las minorías, las mujeres, y las personas de los niveles socioeconómicos más bajos” (McClelland, 1973).

Esto lo condujo a buscar otras variables, a las que llamó “Competencias”, que permitiesen una mejor predicción del rendimiento laboral. Encontró que para predecir con mayor eficiencia, era necesario estudiar directamente a las personas en el trabajo, contrastando las características de quienes son particularmente exitosos, con las características de quienes son solamente promedio. Por ello, las Competencias están ligadas a una forma de evaluar aquello que “realmente causa un rendimiento superior en el trabajo”, y no “a la evaluación de los factores que describen confiablemente todas las características de una persona, en la esperanza de que algunas de ellas estén asociadas con el rendimiento en el trabajo” (McClelland, 1993). Posteriormente, según Woodruffe (1993), Boyatzis (1982) estimuló mucho el uso del término, haciéndolo “obligatorio para cualquier consultor serio después de los ochenta”.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 51  
Número 3  
Jul-Set 2000

Nelson  
Rodríguez  
Trujillo es  
psicólogo  
graduado en  
la Universidad  
Central de  
Venezuela.  
Maestro en  
Evaluación  
y Medición en  
la Universidad  
de Wisconsin  
y doctor en  
Psicología  
Educativa en  
la Universidad  
de Chicago.

Contato:  
[competencia\\_laboral@cinterfor.org.uy](mailto:competencia_laboral@cinterfor.org.uy)

A partir  
de este número  
a RSP estará  
publicando  
na íntegra os  
textos em língua  
espanhola.

La introducción del concepto de Competencias significó para la psicología, al menos en el contexto laboral, una revisión de la manera en que se entienden las variables y sus formas de evaluación. Aunque, como lo veremos más adelante, las variables en su definición tradicional continúan siendo necesarias y útiles, al igual que los instrumentos que se utilizan para su evaluación<sup>1</sup>, es conveniente reconocer que el término “Competencias” está aquí para quedarse y que ha tenido un impacto tan sustancial, que es importante conocer lo que significan y qué implicaciones tiene para el trabajo en recursos humanos.

Además, el concepto de Competencia y su estrecha relación con el trabajo, responde muy bien a la situación actual del mundo laboral, caracterizado por un alto nivel de fluidez y cambio, con exigencias cada vez mayores a las habilidades individuales; tendencia esta, que se incrementará a futuro. Y, en el marco específico de la psicología, el concepto responde a la concepción de la psicología cognoscitiva y del constructivismo, que concibe una mayor fluidez en la estructura del intelecto, en el procesamiento de la información y en la adaptabilidad del ser humano, que lo que se concebía en el pasado.

En este artículo, se presentan algunas definiciones de Competencias, y se plantea lo que implican así como algunos problemas específicos de su evaluación.

## ¿Qué son las competencias?

Las definiciones de Competencia constituyen una verdadera legión. A continuación se citan algunas de ellas:

Spencer y Spencer (1993:9) consideran que es: “Una característica subyacente de un individuo, que está causalmente relacionada con un rendimiento efectivo o superior en una situación o trabajo, definido en términos de un criterio”.

Rodríguez y Feliú (1996) las definen como “Conjuntos de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas que posee una persona, que le permiten la realización exitosa de una actividad”.

Ansorena Cao (1996: 76) plantea: “Una habilidad o atributo personal de la conducta de un sujeto, que puede definirse como característica de su comportamiento, y, bajo la cual, el comportamiento orientado a la tarea puede clasificarse de forma lógica y fiable.”

Guion (citado en Spencer y Spencer) las define como “Características subyacentes de las personas que indican formas de comportarse o pensar, generalizables de una situación a otra, y que se mantienen durante un tiempo razonablemente largo”.

Woodruffe (1993) las plantea como “Una dimensión de conductas abiertas y manifiestas, que le permiten a una persona rendir eficientemente”.

Finalmente, Boyatzis (Woodruffe, 1993) señala que son: “conjuntos de patrones de conducta, que la persona debe llevar a un cargo para rendir eficientemente en sus tareas y funciones”.

Del análisis de estas definiciones puede concluirse que las Competencias:

- 1) Son características permanentes de la persona.
- 2) Se ponen de manifiesto cuando se ejecuta una tarea o se realiza un trabajo.
- 3) Están relacionadas con la ejecución exitosa en una actividad, sea laboral o de otra índole.
- 4) Tienen una relación causal con el rendimiento laboral, es decir, no están solamente asociadas con el éxito, sino que se asume que realmente lo causan.
- 5) Pueden ser generalizables a más de una actividad.

Probablemente una fuente de confusión con respecto a las Competencias, es que son entidades más amplias y difusas que los constructos psicológicos tradicionales. De hecho, las Competencias combinan en sí, algo que los constructos psicológicos tienden a separar (a sabiendas de la artificialidad de la separación): **lo cognoscitivo** (conocimientos y habilidades), **lo afectivo** (motivaciones, actitudes, rasgos de personalidad), **lo psicomotriz** o conductual (hábitos, destrezas) y **lo psicofísico o psicofisiológico** (por ejemplo, visión estroboscópica o de colores). Aparte de esto, los constructos psicológicos asumen que los atributos o rasgos son algo permanente o inherente al individuo, que existe fuera del contexto en que se pone de manifiesto, mientras que las Competencias están claramente contextualizadas, es decir, que para ser observadas, es necesario que la persona esté en el contexto de la acción de un trabajo específico.

Esto establece en sí una diferencia. Mientras que la psicología tradicional intenta generar variables unidimensionales en la medida de lo posible, que garanticen homogeneidad conceptual y métrica para cada una de ellas (aunque luego se combinen para realizar predicciones de criterios complejos), las Competencias se plantean como multidimensionales en sí mismas y con una relación directa con el contexto en que se expresan.

Una Competencia es lo que hace que la persona sea, valga la redundancia, “competente” para realizar un trabajo o una actividad y exitoso en la misma, lo que puede significar la conjunción de conocimientos, habilidades, disposiciones y conductas específicas. Si falla alguno de esos aspectos, y el mismo se requiere para lograr algo, ya no se es “competente”.

Es lo que Lawshe y Balma (1966) planteaban hace muchos años como: a) la potencialidad para aprender a realizar un trabajo, b) la capacidad real, actual, para llevar a cabo el trabajo, c) la disposición para realizarlo,

es decir, su motivación o su interés. Estos tres aspectos se complementan, ya que es posible, que alguien tenga los conocimientos para hacer el trabajo, pero no lo desee hacer; o que tenga el deseo de realizarlo, pero no sepa cómo hacerlo; o no sepa como hacerlo, pero esté dispuesto a aprender y tenga las condiciones de hacerlo.

La misma concepción de las Competencias, con su carácter multidimensional, hace que sean complejas, por lo que se requiere analizar cómo están conformadas. Spencer y Spencer consideran, que las Competencias están compuestas de **características** que incluyen: motivaciones, rasgos psicofísicos (agudeza visual y tiempo de reacción, por ejemplo) y formas de comportamiento, autoconcepto, conocimientos, destrezas manuales (skills) y destrezas mentales o cognitivas. Mientras que Boyatzis plantea que una competencia puede ser “una motivación, un rasgo, una destreza, la autoimagen, la percepción de su rol social, o un conjunto de conocimientos que se utilizan para el trabajo”.

Al revisar las características o componentes de las Competencias, observamos que, de alguna manera, están asociados con los constructos psicológicos, pero los mismos se combinan de una manera determinada, para generar la capacidad de rendir eficientemente en tareas o actividades específicas, hacer a la persona “competente”. La forma en que se combinan sólo se puede determinar mediante el análisis de cómo las personas exitosas actúan en el trabajo.

Es importante diferenciar las Competencias necesarias para realizar un trabajo exitosamente, de lo que la persona hace en su trabajo. Woodruffe (1993) destaca, que, por ejemplo **persuadir a otros** no es una competencia, sino algo que la persona debe hacer en el trabajo. Para persuadir a otros eficientemente, la persona debe tener ciertas Competencias: ser incisivo en su comprensión de los asuntos, ser abierto en su forma de razonar a fin de encontrar opciones, desear resolver los asuntos y obtener resultados, tener confianza en dirigir a otros, ser sensible a los puntos de vista de otros, actuar en forma cooperativa con otros y estar orientado hacia el logro de objetivos.

## ¿Cuántas competencias existen y qué son?

El número de Competencias “existentes” puede muy amplio. Levy-Leboyer (1996) presenta seis diferentes listas. Ansorena Cao (1996) incluye 50 Competencias conductuales. Woodruffe (1993) plantea nueve competencias genéricas, lo que significa que hay muchas otras específicas. El Diccionario de Competencias de Hay McBer (Spencer y Spencer, 1993) incluye 20 Competencias en su lista básica, ordenadas por conglomerados,

y nueve adicionales denominadas Competencias Únicas. Barnhart (1996) incluye 37 competencias básicas en siete categorías.

En todas esas listas hay Competencias que tienen el mismo nombre para el mismo concepto, pero también hay algunas que, siendo similares, reciben nombres diferentes (Solución de Problemas vs Toma de Decisiones). Igualmente, algunas competencias son agrupadas de maneras diferentes (Orientación al Cliente puede ir en Apoyo y Servicio Humano — Spencer y Spencer — o en Gerencia — Barnhart). Esto hace que el número de Competencias a definir pueda llegar a ser muy grande, precisamente por el hecho de que las Competencias están ligadas al contexto específico en que se pone de manifiesto en el trabajo, lo que sugiere, que cada organización puede tener conjuntos de Competencias diferentes y que ninguna organización puede tomar una lista de Competencias preparada por otra organización para su uso, asumiendo que existen similitudes entre ellas.

Para analizar con más profundidad lo que son las Competencias, utilizaremos el Diccionario de Competencias de Hay McBer, (Spencer y Spencer, 1993), que se incluye en la Tabla 1. Allí se agrupan las Competencias en Conglomerados, es decir, categorías que muestran relativa homogeneidad.

Los diferentes tipos de trabajos requieren diferentes magnitudes y combinaciones de esas Competencias. El conjunto de Conglomerados y Competencias incluido en la Tabla 1, es especialmente adecuado para el trabajo gerencial y de ventas, aunque posiblemente no se adecúen para un maestro de preescolar o para un investigador científico, lo que significa, que puede haber otras Competencias adecuadas para otros tipos de trabajo.

Una simple lista de los nombres de las Competencias naturalmente que no es suficiente para comprenderlas. Para ello es necesario contar con detalles que amplíen la identificación nominal. En la Tabla 2 se presenta con mayor detalle el **Conglomerado V: Competencias de Carácter Cognitivo** donde puede verse, que se da una definición de todo el Conglomerado, así como de cada una de las Competencias que lo conforman. Nótese, que aún cuando se trata de un Conglomerado “Cognitivo”, se incluyen aspectos motivacionales, lo que es congruente con los planteamientos de que la ejecución del trabajo exige, no solamente conocimientos o habilidades, sino también la disposición para realizarlo.

La Tabla 2 permite observar, que cada Competencia incluye uno o varios componentes. **Pensamiento Analítico**, por ejemplo, incluye, a) Complejidad del Análisis (o de lo analizado) y b) Magnitud del Problema que Confronta. Cuando se desea evaluar una Competencia en un contexto determinado, es necesario analizarla en función de la situación laboral específica que debe confrontar la persona, para determinar cuáles son los requerimientos del cargo y cuál es el nivel de dominio que debe demostrar la persona. Este punto se tratará más adelante.

**Tabla 1: Resumen de las competencias de Hay Mcber**

Conglomerado	Competencias
I. Logro y Acción	1. Orientación al Logro
	2. Preocupación por Orden, Calidad y Precisión
	3. Iniciativa
	4. Búsqueda de Información.
II. Apoyo y Servicio Humano	5. Comprensión Interpersonal
	6. Orientación al Servicio al Cliente
III. Impacto e Influencia	7. Impacto e Influencia
	8. Conciencia Organizacional
	9. Establecimiento de Relaciones
IV. Gerencia	10. Desarrollo de Otros
	11. Asertividad y Uso del Poder Posicional
	12. Trabajo en Equipo y Cooperación
	13. Liderazgo de Equipo
V. Cognitivo	14. Pensamiento Analítico
	15. Pensamiento Conceptual
	16. Pericia (Expertise)
VI. Efectividad Personal	17. Autocontrol
	18. Autoconfianza
	19. Flexibilidad
	20. Compromiso Organizacional

Dos de las Competencias de este Conglomerado: **Pensamiento Analítico y Pensamiento Conceptual**, guardan paralelismo con los constructos psicológicos Razonamiento Abstracto y Razonamiento Lógico (Inductivo y Deductivo), que tradicionalmente han sido evaluados con pruebas psicométricas de alto nivel de eficiencia y homogeneidad interna. Aquí, sin embargo, se definen en función de la magnitud de lo que se hace, y del grado de complejidad de lo que debe ser analizado, lo que automáticamente lo relaciona con la situación específica del trabajo. Por ejemplo, las situaciones que debe analizar un ejecutivo de ventas son de menor complejidad, que las que analiza el gerente de ventas, mientras que un gerente general confronta situaciones aún de mayor complejidad. Esto es así, porque precisamente, las Competencias se asocian con la aplicación directa en circunstancias laborales específicas.

La tercera competencia incluida en el Conglomerado V, es **Pericia**, que se refiere a los conocimientos relacionados con el trabajo en sí, su habilidad para aplicarlos y, curiosamente, también incluye la **motivación para “divulgar a otros”** esos conocimientos. Este último componente, de carácter motivacional, pareciera pertenecer más bien al Conglomerado IV, **Gerencia**, y en la Competencia **Desarrollo de Otros**, pero por alguna razón los autores lo ubicaron aquí. Lo que resta pertenece al ámbito tradicional de los **Conocimientos**, que también es un constructo ampliamente estudiado y que ha permitido el desarrollo de eficientes instrumentos, tanto de tipo psicométrico, como operacional (es decir, de ejecución de un trabajo), destinados a evaluar la información que posee una persona. Nuevamente, la diferencia entre el concepto de Competencia y las variables psicológicas tradicionales está en la aplicación directa de la competencia en el trabajo, en lo que la persona debe hacer para ser exitoso en el mundo laboral.

**Tabla 2: Conglomerado cognitivo**

<b>Conglomerado V: Cognitivo</b>
<p>Trabajar para comprender una situación, tarea, problema, oportunidad o cuerpo de conocimiento. No se mide inteligencia básica (aunque cierto nivel de C.I. es un requisito mínimo) sino la tendencia a aplicar esa inteligencia en forma útil para trabajar las situaciones, dar valor agregado a su rendimiento en ese trabajo. Incluye una combinación de habilidad y motivación.</p>
<p><b>1. Pensamiento analítico:</b> comprender una situación dividiéndola en partes pequeñas o determinando las implicaciones de una situación paso a paso estableciendo causalidades. Incluye la organización de las partes de un problema o situación en una forma sistemática, haciendo comparaciones de las diferentes características o aspectos, estableciendo prioridades sobre una base racional, identificando secuencias de tiempo, relaciones causales o relaciones condicionales: “si”, “entonces”.</p> <p>1.1. Complejidad del análisis (<i>o de lo analizado</i>).</p> <p>1.2. Magnitud del problema que se confronta.</p>
<p><b>2. Pensamiento conceptual:</b> es comprender una situación o problema armando las partes a fin de establecer la totalidad. Incluye la identificación de patrones o conexiones entre situaciones que no están obviamente relacionadas; identificar los elementos clave que subyacen en situaciones complejas. El pensamiento conceptual es la utilización del razonamiento creativo, conceptual o inductivo aplicado a conceptos existentes o para definir conceptos nuevos.</p> <p>2.1. Complejidad y originalidad de los conceptos.</p>

---

**3. Pericia (expertise) técnica, profesional y gerencial:** incluye tanto el dominio de un cuerpo de conocimientos relacionados con el trabajo — que puede ser técnico, profesional o gerencial — como la motivación para expandir, utilizar y distribuir (divulgar) a otros el conocimiento relacionado con el trabajo.

- 3.1. Profundidad del conocimiento.
  - 3.2. Amplitud.
  - 3.3. Adquisición de la Pericia.
  - 3.4. Distribución de la Pericia.
- 

## La medición de las competencias

Dado que las Competencias se definen en el contexto laboral, su evaluación se realiza también con propósito laboral: planificación del adiestramiento, evaluación de potencial, selección o promoción de personal. En general, la evaluación en este contexto trata de determinar el grado de congruencia entre las exigencias de un trabajo y las características de una persona, para establecer su probabilidad de éxito en el mismo y decidir su contratación, su ascenso o recomendar un proceso de desarrollo.

Al realizar evaluaciones específicamente para la selección, es necesario atender a cinco aspectos:

### **¿Cuántas y cuáles son las variables a incluir en la evaluación?**

De toda la constelación de variables existentes, de todos los rasgos de una persona, de todas las exigencias que hace un cargo a quien lo ocupa, ¿cuántas y cuáles deben ser incluidas en la evaluación? Por razones de economía, lo usual es escoger el mínimo de variables (la evaluación de cada variable tiene un costo) que permita predecir el máximo de la varianza del criterio (lo que se quiere predecir). Esto es lo que Mosteller y Tukey (1968) llaman “forma”, es decir cuáles son las variables de evaluación; lo que contrasta con la “estructura”, que es la ponderación que se le dará a cada una de esas variables escogidas.

### **¿En qué consiste la variable a evaluar y cuáles son las manifestaciones de conducta que se asocian con ella?**

Toda variable debe ser definida tanto conceptual, como operacionalmente, a fin de hacer explícitos sus contenidos y llegar a acuerdos sobre lo que estamos evaluando y sus manifestaciones observables. Si no contamos con definiciones operacionales, es

prácticamente imposible observar la variable, puesto que la mayoría de las veces, estamos relacionándonos con “constructos”, que adquieren contenido solamente mediante las manifestaciones de conducta.

### **¿Cómo crear condiciones para que se pongan de manifiesto las conductas asociadas con la variable?**

Todos los instrumentos de observación (entrevistas, pruebas psicométricas, assessment centers, etc.) persiguen desencadenar conductas a fin de contar con evidencia concreta para fundamentar las decisiones. Las muestras de conducta tienen que estar lógicamente asociadas con la variable, más aún, tienen que estar inequívocamente relacionadas con la variable definida y tienen que obtenerse en forma objetiva.

### **¿Cómo darle significado a las manifestaciones de conducta que observamos?**

Cuando observamos conductas, la siguiente pregunta es: ¿qué significa la conducta que estamos observando? ¿Cómo relacionamos esto con las exigencias del cargo? Una de las maneras de hacerlo es mediante apreciaciones cualitativas, otra es asignando numerales a las manifestaciones de conducta (una medición), a fin de determinar la ubicación de la persona en el continuo subyacente que hemos asumido que existe. En todo caso, no todas las conductas tienen el mismo significado y algunas de ellas serán más relevantes que otras, por lo que hay que ponderarlas de alguna manera para que pesen de acuerdo a su relevancia en la evaluación (la “estructura” de Mosteller y Tukey).

### **Una vez que tenemos la evaluación, ¿Cómo tomar la decisión de selección o promoción de la persona?**

Si utilizamos varios instrumentos de recolección de información, sobre todo si son de naturaleza disímil, es necesario combinar los resultados de alguna manera para tomar decisiones.

A continuación se discute con mayor amplitud cada uno de esos cinco aspectos, aplicándolos específicamente a la situación de las Competencias.

El primer aspecto: **cuáles son las variables (Competencias) a evaluar**, se ha resuelto tradicionalmente mediante el establecimiento de Perfiles de Cargo, que surgen de una amplia y exhaustiva información acerca de lo que las personas hacen en el trabajo. Quizás la mayor

contribución de McClelland fue plantear que las características a evaluar se establezcan directamente en lo que la persona debe hacer y mediante la contrastación entre quienes son exitosos y quienes son solamente promedios en la ejecución del trabajo.

La definición de Perfiles de Cargo por Categorías (Psico Consult, 1999), fundamentado en una obtención de información mediante el análisis documental, las entrevistas selectivas, la observación directa, la contrastación entre experto y novato y la determinación de los Incidentes Críticos, permite determinar las actividades que realizan las personas en el cargo. Esas actividades se clasifican luego en cinco Categorías: Procedimentales, Operativas, Transacciones Interpersonales, Producción Intelectual y Supervisorias. Esto permite establecer los Factores Asociados al Éxito, que, por cierto, no siempre se expresan en términos de Competencias puesto que pueden incluir también aspectos de tipo biográfico, por ejemplo.

Naturalmente, un problema es cuántas variables incluir en el proceso de evaluación. La respuesta es difícil siempre, pero obedece al principio general siguiente: tantas como para incluir todo lo importante, pero no demasiadas que resulte extremadamente costoso. En todo caso, el establecimiento de las Competencias a evaluar, tomando en consideración de manera directa el contexto laboral, ayuda a dar una respuesta a este punto.

Cuando una organización decide trabajar por Competencias, es necesario realizar un trabajo sistemático para determinar cuáles son críticas y en qué consisten. Esto exige análisis, síntesis y llegar a acuerdos sobre cuáles son y que toda persona comprenda por qué esa Competencia es importante. Este proceso es, de hecho, la creación de una nueva manera de percibir a la organización.

El segundo punto se refiere a establecer **en qué consiste la variable a evaluar y cuáles son las manifestaciones de conducta que se asocian con ella**. Las definiciones operacionales ayudan a clarificar lo que significa una Competencia. La Tabla 3 muestra un ejemplo tomado de la definición de variables de entrevista del software para evaluación de persona PsicoMet 2.0 (Psico Consult, 2000).

Nótese que hay cuatro niveles de la variable, cada uno de ellos dividido a su vez en tres valores, para formar una escala de naturaleza creciente, del 1 al 12. A fin de alcanzar una mejor definición de la variable, se han establecido tres componentes: 1) Tolerancia al Cambio. 2) Comprensión de las Implicaciones y Consecuencias de los Cambios. 3) Actitud hacia el Cambio. Esto permite entender que esos tres componentes son importantes y obliga a quien utiliza esta escala a realizar una evaluación relativamente independiente de los tres. Dado que todas las variables y Competencias se definen con base a tres componentes y una escala común de 12 puntos, es posible la comparabilidad de las puntuaciones y su eventual combinación.

Otro ejemplo, Tabla 4, proviene de las Competencias Gerenciales definidas por una empresa productora y distribuidora de alimentos, y expresada en diferentes niveles establecidos operacionalmente y cuantificados en una escala de 13 puntos (desde 0 hasta 12). Al igual que en el ejemplo anterior, se han definido tres componentes de la Competencia, relacionados con: a) el proceso de análisis de las situaciones en sí y el grado de profundidad del mismo, b) la búsqueda y uso de información para realizar el análisis, c) la objetividad y control de las emociones ante situaciones de presión.

**Tabla 3: Niveles de definición de la competencia, flexibilidad y aceptación del cambio**

1			2			3			4		
♦ No tolera los cambios en el entorno.			♦ Presenta dificultades para adecuarse a los cambios.			♦ Buena capacidad para adaptarse a los cambios.			♦ Anticipa y responde positivamente a las variaciones en el entorno.		
♦ No comprende las implicaciones y consecuencias de los cambios.			♦ Escasa comprensión de las implicaciones y consecuencias de los cambios.			♦ Comprende las implicaciones y consecuencias de los cambios.			♦ Comprende las implicaciones y consecuencias de los cambios y prevé las ventajas a obtener.		
♦ Actitud negativa ante los cambios.			♦ Rechaza algunos aspectos de los cambios.			♦ Acepta los cambios como necesarios e importantes.			♦ Considera los cambios como oportunidades para aprender y crecer.		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Las definiciones ayudan, pero son las conductas manifiestas las que nos indican dónde se encuentra la persona. Por ejemplo, si tomamos del ejemplo anterior: “Deja que sus emociones interfieran en las buenas decisiones de negocio”, ¿qué manifestaciones de conducta nos indicarían que la persona es así? ¿Bastaría con que en una ocasión ocurra una interferencia emocional, o serían necesarias varias? Es decir, una definición completa de la competencia exige que conozcamos bien la definición teórica, así como las dimensiones o componentes que la integran, y las manifestaciones de conducta que se asocian con cada componente.

El tercer aspecto de la evaluación se refiere a **la creación de las condiciones para que se pongan de manifiesto las conductas asociadas con la Competencia**. Es imposible realizar evaluaciones a menos que se pongan de manifiesto las conductas, o al menos efectos de las conductas,

que nos indiquen si la persona tiene o no la Competencia. Lo ideal sería observar a las personas directamente en el trabajo, pero esto constituye una proposición difícil, por no decir que imposible. Lo usual es crear condiciones más o menos artificiales, pero que guarden relación con la situación real de trabajo; tres de ellas se discuten a continuación: 1) entrevistas, 2) pruebas psicométricas y 3) assessment centers.

**Tabela 4: Definición de los niveles de la competencia capacidad objetiva de análisis**

0	2			3			4			5		
<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Deja que sus emociones interfieran en las buenas decisiones de negocio.</li> <li>♦ Piensa de manera indisciplinada.</li> <li>♦ Hace decisiones pobres cuando está bajo presión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Es riguroso intelectualmente.</li> <li>♦ Busca debajo de la superficie.</li> <li>♦ Analiza los problemas y crea relaciones básicas.</li> <li>♦ Se sustenta en evidencia, no en opiniones.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Identifica relaciones de causa efecto en las situaciones y establece relaciones</li> <li>♦ Busca nueva información e identifica las tendencias significativas</li> <li>♦ Prevé la próxima etapa, anticipando los obstáculos potenciales.</li> <li>♦ Basa sus juicios en evaluaciones exhaustivas.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Evalúa todos los lados de una situación en forma objetiva y realista.</li> <li>♦ Ve varias relaciones potenciales entre eventos.</li> <li>♦ Mantiene un claro sentido de perspectiva.</li> <li>♦ Hace juicios complejos y balanceados, aún bajo condiciones de intensa presión.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Piensa sobre asuntos complejos en forma analítica, aún bajo condiciones difíciles, emocionalmente cargadas.</li> <li>♦ Analiza causas múltiples, relaciones y soluciones en problemas complejos.</li> <li>♦ Evalúa objetivamente las soluciones sin dejarse interferir por los intereses personales.</li> </ul>		
0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

**Capacidad objetiva de análisis:** desarrolla evaluaciones precisas y objetivas de los asuntos, aún en situaciones complejas o difíciles.

Las entrevistas tradicionales tienden a no generar conductas observables en magnitud y claridad suficiente, para fundamentar conjeturas acerca de la ubicación de la persona con relación a las variables. Por ello, se han planteado nuevas formas de conducirlos que generen más conductas observables y datos objetivos. McClelland propone la Entrevista de Eventos Conductuales, tanto para la determinación de las Competencias requeridas para un cargo, como para la evaluación de las personas; los eventos conductuales consisten en datos específicos sobre la forma en que la persona se ha comportado en el pasado y establecer el tipo de conducta que

diferencia a las personas eficientes de las menos eficientes. Smart (1983) propone técnicas exploratorias que incluyen la preparación de guiones ad hoc, la confrontación directa en caso de necesidad y un registro exhaustivo de todo cuanto se plantea, para interpretar a posteriori los resultados. Feliú y Rodríguez (1994) destacan la importancia de elaborar un guión para la entrevista, la obtención de ejemplos de conductas y, sobre todo, la cuantificación de los resultados, fundamentada en información objetiva.

Un principio fundamental en las entrevistas es que “la conducta pasada es el mejor predictor de la conducta futura”. Por ello los incidentes ocurridos en el pasado permiten determinar cómo se comportaría en el presente, ahora que conoce lo que ocurrió y sus consecuencias. De esta manera se puede explorar cuál es el comportamiento usual, así como cuál es su manera de aprender de la experiencia. Igualmente, se plantean situaciones hipotéticas, que permiten que la persona confronte teóricamente una situación, profundizando mediante repreguntas para determinar la cantidad y calidad de recursos de que dispone la persona.

Las pruebas psicométricas son, por definición, situaciones controladas, destinadas a desencadenar conductas relevantes y directamente asociadas con las variables que evalúan. La tecnología psicométrica desarrollada durante más de 90 años, permite contar con algoritmos claros para definir la variable, establecer la forma de medición, validar la relación de la medición con el constructo o con criterios externos, generar cuantificaciones y obtener índices combinables para la toma de decisiones. El control de la situación de aplicación garantiza uniformidad, equidad y confiabilidad de los resultados. Estas características, sumadas a su relativamente bajo costo de aplicación y obtención de resultados, los hacen excelentes instrumentos para la evaluación.

Sin embargo, las pruebas psicométricas también han sido sometidas a críticas:

1) Los tests objetivos tienden a evaluar fundamentalmente pensamiento convergente, es decir, resultados que tienen solamente una respuesta correcta, cuando que una situación podría tener soluciones múltiples.

2) La administración grupal y el estricto control durante la aplicación, reduce las posibilidades de observación y profundización de las conductas que se generan alrededor de la respuesta.

3) Se evalúan solamente aspectos específicos de la variable, que han sido establecidos por el constructor de la prueba y que reflejan más un producto que el proceso en que la persona se ve involucrada.

4) Hay sesgos contra algunos grupos sociales o hacia personas que no responden de la manera esperada.

5) Cuando se usan en el contexto laboral, una vez realizada la evaluación, es necesario determinar qué significa el resultado con relación al rendimiento en el trabajo, es decir, no permiten extrapolar directamente sobre cuál será el rendimiento en el trabajo en sí, sino mediante otros indicadores y mediciones.

6) La medición de constructos unidimensionales, permanentes y universales en el ser humano los hace estáticos en el tiempo, y poco flexibles para evaluar aspectos que hoy se conciben dinámicos, como la ejecución en un contexto laboral.

Algunos autores plantean la necesidad de generar otros tipos de instrumentos, que permitan observar más directamente los procesos cognoscitivos para identificar las fuentes de fortaleza y debilidad de cada persona, así como integrar en la interpretación de los resultados del test los aspectos cognoscitivos y afectivos. También han surgido instrumentos que permiten evaluar variables más dinámicas, como la inteligencia emocional (Goleman, 1996) o el estilo de comportamiento gerencial (Psico Consult, 1996). McClelland (Spencer y Spencer, 1993) plantea el uso de pruebas cuyo resultado responda a la generación de un producto, llamadas por él pruebas operantes. Esto permitiría una observación más directa de la conducta cuando la persona responde y elabora la respuesta y crear condiciones menos rígidas de respuesta.

Esto permite, en cierta medida, neutralizar las críticas relacionadas con la observación de elementos adicionales importantes para la evaluación, pero, naturalmente, también hacen más difícil su aplicación, su puntuación y, sobre todo, su interpretación.

Algunas proposiciones modernas, permiten generar perfiles de las formas de actuación de la persona. Por ejemplo, la Prueba de Estilo Gerencial PEG-01 (Psico Consult, 1996) define el perfil en función de cuatro funciones gerenciales de eficiencia señaladas por Ichak Adizes: Producción, Administración, Empresa e Integración. Cada una de esas funciones está asociada con una forma de comportarse, y la estructura del perfil da una idea de cómo ejerce su función gerencial en forma típica.

Las pruebas de conocimiento permiten evaluar el caudal de información que una persona posee sobre un tema determinado, así como lo que esa persona es capaz de hacer con la información que posee. Ya Bloom (1956) planteaba la necesidad de que los instrumentos de evaluación en el contexto educativo evaluaran no sólo la información, sino también aspectos más dinámicos y complejos, establecidos en los niveles superiores de su "Taxonomía de los Objetivos Educativos": Comprensión, Aplicación, Análisis, Síntesis y Evaluación, que él denomina habilidades.

En todo caso, lo que caracteriza a las pruebas psicométricas es su carácter de medición, es decir, la obtención de indicadores numéricos que, tomados independientemente o en combinación con otros, permiten un grado de comparabilidad de resultados que es superior que cualquier otro método de obtención de resultados. La cuantificación y su carácter estandarizado son grandes ventajas, aunque también puedan hacerlas limitadas en el tipo de información que proveen.

Un aspecto discutido anteriormente es que las Competencias se pueden analizar en función de características o componentes, que se asemejan en oportunidades a los constructos psicológicos tradicionales, surgen así las preguntas: ¿podemos utilizar las definiciones tradicionales para comprender mejor las Competencias? Y, ¿podemos utilizar las evaluaciones tradicionales para evaluar las Competencias? La respuesta parece ser definitivamente afirmativa, es decir, sí es posible utilizar las pruebas tradicionales, ponderadas de una manera determinada, o integradas en la evaluación mediante otras formas de recolección de información, para medir el grado de posesión de la Competencia. Spencer y Spencer (1993) incluyen en sus formas de evaluación pruebas de larga data y tradición, como el Wais y el 16 PF. Sin embargo, cada vez más se están exigiendo instrumentos más dinámicos que se aproximen más a la forma en que la persona se comportará en el contexto laboral.

Los assessment centers consisten en situaciones relativamente controladas, en las que se trata de crear condiciones similares a las que reinan donde se realiza el trabajo. Pueden incluir ejercicios de comportamiento en grupo o individual. Ejemplo clásico de ejercicios de un assessment center son las actividades en las que un grupo debe resolver un problema relativamente inestructurado en un tiempo limitado (construir una torre de papel contando solo con papel, tijeras y goma de pegar, o acordar y proponer un curso de acción ante una situación compleja y difícil, llegando a un consenso en grupo). Esto genera una situación de interacción personal en las que se demuestran ciertas Competencias, como, por ejemplo, la capacidad de responder ante demandas de tiempo, el liderazgo, la persuasión, el manejo de la frustración, la obtención de información, el aprovechamiento de las situaciones etc.

Otro ejemplo de assessment center, es un ejercicio de evaluación desarrollado por Psico Consult para una empresa metalmecánica, que incluye en una caja, productos con diferentes tipos de defectos mezclados con productos sin defectos. El evaluando debe revisarlos y clasificarlos de acuerdo a su calidad de elaboración en un tiempo limitado; al terminar, el aspirante debe responder algunas preguntas sobre qué pudo originar el problema. Esto permite establecer rápidamente, en un contexto bastante estructurado, si la persona tiene la competencia necesaria para identificar los problemas de producción y sus causas.

La mayor ventaja de los assessment centers es la relación estrecha que guardan con las situaciones que el aspirante enfrentará en el trabajo. Sin embargo, requieren de una cuidadosa preparación para definir las Competencias y sus manifestaciones de conducta, y una rigurosa capacitación de quienes serán observadores para garantizar la objetividad y la confiabilidad. Si se trata de supervisores de la empresa, los observadores tendrán que tomar tiempo de su trabajo para realizar el entrenamiento y realizar las observaciones. Por ello, las desventajas de los assessment centers

están relacionados con su alto costo y las dificultades para lograr una verdadera objetividad en la observación y evaluación de las conductas que se desencadenan en la situación.

La pregunta en cualquier método de recolección de información está en el grado en que los resultados de la observación, representan las conductas asociadas con las Competencias, que se pondrán de manifiesto en el trabajo. Nótese que se trata de un problema doble. Primero, ¿las Competencias seleccionadas son las requeridas? Segundo, ¿las conductas observadas representan a la competencia? Aunque parecen similares son preguntas diferentes, ya que, supongamos que escogemos las Competencias necesarias para un trabajo determinado, pero las mismas no son las necesarias; nuestros instrumentos pueden ser excelentes representantes de las conductas asociadas con esas Competencias, pero no lo serán de lo que se requiere para el trabajo.

Este es un problema de validez, es decir, la escogencia de las Competencias, sus componentes y sus conductas, que sean representativos de lo que se requiere para el trabajo. Dado el estado relativamente “fluido”, de las Competencias y la dificultad de definir muchas de ellas con claridad, así como las conductas que se asocian a ella, se trata de un problema bastante complejo, que requiere atención.

Cuando se desencadenan conductas asociadas con las Competencias por cualquiera de los métodos discutidos en esta sección, es importante establecer cuántas veces debemos observar una conducta para concluir algo sobre el rasgo subyacente. Supongamos que se desea evaluar persistencia. ¿Cuáles son las manifestaciones de conducta asociadas con la persistencia? Y ¿cuántas veces se requiere observar esa conducta para afirmar que la persona tiene el nivel de persistencia requerida para el cargo?

Ese es precisamente el cuarto punto de la enumeración: **cómo darle significado a los resultados de la evaluación**. Toda evaluación parte del principio de que existen diferencias individuales con relación a las variables que observamos (de no existir diferencias individuales, no valdría la pena evaluar); esto supone la existencia de un continuo subyacente con direccionalidad a lo largo del cual se distribuyen las personas, es decir, hay quienes tienen más y quienes tienen menos de esa variable o Competencia. La evaluación está destinada a poner de manifiesto esas diferencias, a fin de estimar en qué lugar del continuo subyacente se encuentran las personas que evaluamos (y cómo se relaciona ese lugar con las exigencias del cargo). Usualmente se siguen tres pasos:

- 1) Observación de las manifestaciones de conducta.
- 2) Medición, es decir, asignación de numerales a las conductas.
- 3) Comparación con un criterio o patrón para interpretar los numerales asignados.

Los criterios o patrones de comparación pueden ser relativos o pueden ser absolutos. Un ejemplo de patrón relativo, son los baremos o

normas, mediante los cuales se establece cómo se comporta una persona al compararla con el rendimiento de un grupo de personas de su misma población. La mayoría de las pruebas psicométricas tradicionales se fundamentan en esta concepción. Los patrones absolutos establecen a qué nivel rinde una persona con suficiencia o calidad suficiente como para aceptar que es apto, es decir, que es competente para una actividad. Los llamados tests criterioles intentan precisamente establecer esa relación directa, entre la puntuación y su significado.

Lo que se intenta con las evaluaciones de Competencias es determinar si las personas son aptas, es decir, se desea alcanzar comparaciones con patrones absolutos acerca del grado en que una persona se asemeja a quienes son exitosos en el trabajo, o establecer si tienen los componentes básicos que le permitirán asimilar lo que le falta con relativa facilidad.

Las escalas que se presentaron en la sección anterior para definir las Competencias, son una muestra de los intentos realizados por darle una significación absoluta a los patrones conductuales observados. Lamentablemente, aparte de las pruebas psicométricas que funcionan de manera relativamente objetiva, cualquier decisión de ubicación de la persona en escalas de ese tipo, tiende a estar cargada de subjetividad e inconfiabilidad, puesto que es el juicio de alguien lo que decide dónde ubicar la marca. Esto se subsana, en forma relativa, solicitando que se haga explícita la evidencia en que se fundamenta la puntuación.

El quinto punto de la enumeración se refiere a **cómo tomar la decisión** de selección o de promoción de la persona. La mejor manera de realizar decisiones es contando con indicadores, expresados en índices con puntos de corte claramente definidos. Esos índices combinan los resultados de diferentes instrumentos de evaluación, ponderando la información de manera diferencial o igual para todos, dependiendo de la importancia que se le quiera dar a cada variable.

Las rectas de regresión, fundamentadas en coeficientes de correlación de orden cero o múltiple, son ejemplos de este tipo de índice. Las Tablas de Expectación Múltiple son otro tipo de ejemplo, ya que permiten establecer, a partir de algunas mediciones, la probabilidad de éxito y fracaso en las actividades laborales (Rodríguez y Feliú, 1984). En el caso de las pruebas psicométricas normativas, que se fundamentan en el rendimiento grupal, los resultados de las diferentes pruebas se transforman a una escala común, lo que permite ponderarlas y combinar las diferentes puntuaciones en índices únicos, que expresan la diversidad de la medición realizada, así como la relación con el rendimiento laboral que se desea predecir.

Básicamente existen dos modelos matemáticos para combinar resultados de evaluación: el modelo compensatorio y el modelo conjuntivo. En el primero, se pueden promediar resultados, lo que lleva a que una puntuación alta en una prueba compense un resultado bajo en otra; las

rectas de regresión múltiple son buenos ejemplos del modelo compensatorio. En el modelo conjuntivo no es posible compensar resultados, sino que se establece uno o varios puntos de corte, por debajo del cual el aspirante queda descalificado, independientemente de los buenos resultados que pueda obtener en otra evaluación. Cada modelo exige un tratamiento matemático y estadístico diferente, pero ambos permiten una toma de decisiones en términos relativamente sencillos.

Para evaluar las Competencias se proponen instrumentos de recolección de información cercanos a la índole del trabajo, lo que hace que sean de naturaleza disímil entre sí y no tan homogéneos en su concepción como las pruebas psicométricas. Si se realiza una evaluación haciendo uso de, por ejemplo: pruebas psicométricas, assessment center y entrevistas es necesario que todos ellos expresen los resultados en función de las Competencias que se desean evaluar y, de ser posible, en una escala común para que se puedan combinar los resultados y así generar índices.

Si no se logran expresar los resultados en una escala común, la generación de índices es más difícil, tanto por las formas diferentes de cuantificación, como por el hecho de que cada instrumento expresa resultados de evaluación diferentes. En ese caso, es necesario trabajar por rangos, es decir, creando un orden con relación al rendimiento y luego trabajando con escalas ordinales, o mantenerse dentro del modelo conjuntivo, y tomando las decisiones para cada tipo de instrumento por separado.

## Conclusión

En este artículo se ha analizado el concepto de las Competencias. Este término, que surge de la insatisfacción con los constructos psicológicos tradicionales, designa a todo un conjunto de características de las personas que las hace exitosas en la realización de un trabajo. Por su carácter están ligadas estrechamente con el contexto laboral, por lo que las Competencias son mucho más dinámicas, fluidas y complejas que los constructos psicológicos tradicionales. Por ello, también son más difíciles de comprender y de medir.

Por el hecho de estar ligadas a contexto laboral, también requiere, que una organización que decida aceptar trabajar por Competencias, deba trabajar sistemáticamente para determinar cuáles son las Competencias que requiere su personal, ya que es poco menos que imposible hacer uso de conjuntos de Competencias desarrolladas por otras organizaciones. Aunque se puede hacer uso de las listas de Competencias genéricas desarrolladas por diferentes autores, nada libera a la organización de un trabajo adicional para adaptarlas y divulgarlas entre el personal, ya que de hecho, se está creando una nueva forma de percibir el trabajo en sí.

La medición de las Competencias con fines de selección es compleja, no solamente por el carácter complejo de las Competencias, sino también por su estrecha relación con el trabajo en sí. Algunas de las pruebas psicométricas tradicionales son utilizables dado que las Competencias se definen en función de componentes que guardan estrecha relación con variables y constructos psicológicos tradicionales. Pero otras, debido a la concepción estática de las variables que evalúan o porque evalúan manifestaciones de conducta que no están directamente relacionadas con lo que se requiere para realizar el trabajo, posiblemente sean menos útiles.

Por otro lado, para evaluar las competencias se recurre a nuevos instrumentos psicométricos que deben ser generados con base a las definiciones de competencias, o a usar instrumentos existentes, porque guardan relación con los componentes de las competencias. En todo caso, los tests deben ser interpretados con base a una interpretación dinámica que se asemeja más a las Competencias. Los otros instrumentos de evaluación, como las entrevistas y los assessment centers, cuando son bien implementados se pueden acercar más a lo que se exige en el trabajo, pero también tienden a ser más costosos que las pruebas psicométricas y a sufrir de un mayor nivel de subjetividad.

Finalmente, es necesario aún desarrollar formas de combinación de los resultados de los distintos métodos de recolección de información, ya que se fundamentan sobre premisas y formas de evaluación diferentes. Hasta ahora, las soluciones a este aspecto no son del todo satisfactorias, por estar cargadas aún de subjetividad.

**Tabla 5: Comparación de la capacidad predictiva de diferentes métodos de evaluación para selección de personal**

Método de evaluación	Correlación con el criterio
Centros de evaluación (assessment centers)	0,65
Entrevistas de eventos conductuales	0,48 - 0,61
Pruebas de muestra de trabajo	0,54
Pruebas de habilidades	0,53
Test de personalidad “modernos”	0,39
Datos biográficos	0,38
Referencias	0,23
Entrevistas no conductuales	0,05 - 0,19

Spencer y Spencer (1993: 242).

- \* Presentado ante el XXVII Congreso Interamericano de Psicología en Caracas, Venezuela.
- <sup>1</sup> En realidad, buena parte de las razones utilizadas por McClelland para introducir las Competencias y desechar las variables tradicionales, se fundamentaron en una argumentación sesgada, ya que, por un lado, la selección de las variables de evaluación **siempre** fue mucho más eficiente que tomar en consideración “todas las características de una persona, en la esperanza de que algunas de ellas estén asociadas con el rendimiento en el trabajo”, y por el otro, las pruebas tradicionales son más eficientes en la predicción del rendimiento laboral de lo que McClelland estaba dispuesto a conceder inicialmente (cosa que él mismo reconoció parcialmente en 1993 — véase también Levy-Leboyer, 1997). Spencer y Spencer (p. 242) incluyen una tabla en la que se presentan las correlaciones con el criterio de diferentes métodos de evaluación para selección de personal; las pruebas cognoscitivas tienen correlaciones promedio de 0,53, mientras que las de personalidad tienen correlaciones de 0,39. Dado que lo usual es utilizar combinaciones de los dos tipos de pruebas, y que existen bajos niveles de correlación entre ambos, es de esperarse que tengan correlaciones bastante altas para las combinaciones de pruebas cognoscitivas y de personalidad. Véase la Tabla 5 al final del artículo para más información.

## Bibliografía

- ANSORENA CAO, Alvaro. (1996), *15 casos para la Selección de Personal con Éxito*. Barcelona: Paidós Empresa.
- BLOOM, B.S., et al. (1956), *Taxonomy of Educational Objectives, Cognitive Domain*. New York: Longmans, Green.
- BOYATZIS, R. (1982), *The Competent Manager*. New York: Wiley and Sons.
- GOLEMAN, David. (1996), *La Inteligencia Emocional*. Buenos Aires, Argentina: Vergara.
- JACOBS, Robin. (1989), “Getting the measure of management competence.” *Personnel Management*, p.32-37.
- LAWSHE, C.H., BALMA, Michael J. (1966), *Principles of Personnel Testing*. New York: McGraw-Hill.
- LEVY-LEBOYER, Claude. (1996), *Gestión de Competencias*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- MCCLELLAND, D.C. (1973), “Testing for Competencies rather than intelligence”. *American Psychologist*, n.28, p.1-14.
- \_\_\_\_\_ . (1993), “Introduction in Spencer L.M. y S.M.” *Competence at Work*. New York: John Wiley and Sons.
- MOSTELLER, F., TUKEY, J.W. (1968), “Data analysis including statistics”. *The Handbook of Social Psychology*, v. II. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- PSICO CONSULT C.A. (2000), “Manual del PsicoMet”.
- SALAZAR, Pedro F.; TRUJILLO, Nelson R. (1994), *Manual del Curso Técnicas de Entrevista y Decisión de Selección*. Caracas: Psico Consult.

- \_\_\_\_\_. (1996a), Psico Consult — “Manual Descriptivo y de Aplicación de la Prueba de Estilo Gerencial (PEG 01)”.
- \_\_\_\_\_. (1996b), “Manual de Prospección en Ventas FORD.” Caracas.
- SALAZAR, Pedro F., TRUJILLO, Nelson R., TACARINE, J.L. (1995), Psico Consult — “Manual Descriptivo y de Aplicación del Inventario Multidimensional IMD.”
- SMART, Bradford D. (1983), *Selection Interviewing: a Management Psychologist’s Recommended Approach*. New York: John Wiley and Sons.
- SPENCER, L.M., SPENCER, S.M. (1993), *Competence at Work*. New York: John Wiley and Sons.
- TRUJILLO, Nelson R., SALAZAR, Pedro F. *Curso Básico de Psicometría*.
- WOODRUFFE, Charles. (1993), What is meant by a Competency? *Leadership and Organization Development Journal*, v. 14, (1), p. 29-36.

### **Seleção efetiva de pessoal baseada em competências**

*Nelson Rodríguez Trujillo*

O conceito de competência e sua estreita relação com o trabalho corresponde muito bem à situação atual do mundo trabalhista, caracterizado por um alto nível de fluidez e mudanças, com exigências cada vez maiores das habilidades individuais; tendência esta que aumentará no futuro. No quadro específico da psicologia, o conceito corresponde à concepção da psicologia cognoscitiva e do construtivismo, que concebe maior fluidez na estrutura do intelecto, no processamento da informação e na adaptabilidade do ser humano do que se concebia no passado.

Neste artigo, apresentam-se algumas definições de competências e aquilo que implica em problemas na sua avaliação.

### **Selección efectiva de personal basada en competencias**

*Nelson Rodríguez Trujillo*

El concepto de competencia y su estrecha relación con el trabajo, responde muy bien a la situación actual del mundo laboral, caracterizado por un alto nivel de fluidez y cambio, con exigencias cada vez mayores a las habilidades individuales; tendencia esta, que se incrementará a futuro. Y, en el marco específico de la psicología, el concepto responde a la concepción de la psicología cognoscitiva y del constructivismo, que concibe una mayor fluidez en la estructura del intelecto, en el procesamiento de la información y en la adaptabilidad del ser humano, que lo que se concebia en el pasado.

En este artículo, se presentan algunas definiciones de competencias, y se plantea lo que implican así como algunos problemas específicos de su evaluación.

### **Effective competency-based recruitment**

*Nelson Rodríguez Trujillo*

The concept of labor-related competencies provides a good reflection of the labor world these days, characterized by high flexibility and increased demands on individual skills. This is also the trend for the foreseeable future. In the domain of Psychology, the concept implies cognitive and constructivist approaches, in that it grants an unprecedented high degree of intellectual structure fluidity, information processing, and human being adaptability.

This paper introduces some definitions of Competencies and attempts to anticipate potential problems that may derive from their assessment.

Nelson Rodríguez Trujillo es psicólogo graduado en la Universidad Central de Venezuela. Maestro en Evaluación y Medición en la Universidad de Wisconsin y doctor en Psicología Educativa en la Universidad de Chicago.

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 disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. 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***

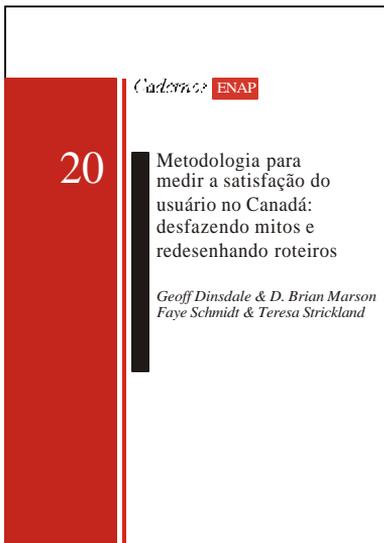
*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

## ***Cadernos ENAP nº 19*** **Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal**

*Pesquisa ENAP*

Apresentação e análise dos diferentes sistemas de avaliação de desempenho adotados em instituições da Administração Pública Federal

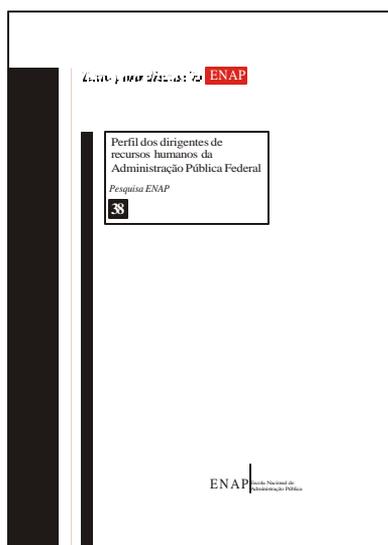
*Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*



# Conheça a série

## *Textos 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 38***

novembro/2000

**Perfil dos dirigentes de Recursos Humanos na Administração Pública Federal.**

*Pesquisa ENAP*

Relatório que visa divulgar informações sobre o perfil profissional dos dirigentes de recursos humanos do SIPEC, resultantes de uma pesquisa realizada pela ENAP, em que são levantadas as principais características deste segmento estratégico da administração pública federal. O Relatório atualiza os dados de pesquisa de igual teor realizada em 1998.

*Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*

- 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

## **Textos para discussão** ***Números publicados***

- 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*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19** *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18** *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17** *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16** *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15** *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14** *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13** *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12** *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11** *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996

- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CGC: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

e-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 50 - 1999       Ano 51 - 2000

Número avulso: R\$ 12,00 Edição n<sup>o</sup> \_\_\_\_\_

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    19

Preço unitário: R\$ 10,00

### Textos 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

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 — Telefax: (0XX61) 245 6189  
CGC: 00 627 612/0001-09  
site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
e-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)