

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

**Reflexões sobre a reforma gerencial
brasileira de 1995**

Luiz Carlos Bresser Pereira

**Alguns determinantes de sustentabilidade
das Reformas da Administração Pública**

Indermit S. Gill

**A integração da gestão financeira e da
gestão por desempenho**

Christopher Pollitt

**Além da capacitação: desenvolvimento
de líderes para o setor público**

Kevin Bacon

**O ensino de administração pública no
Brasil em um momento de inflexão**

Francisco Gaetani

ENAP

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

Conselho editorial

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

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; Livia Barbosa; Marcel Burzstyn; 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.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Isabella Madeira Marconini

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Juliana Girão de Moraes
Juliana Maria Ferreira
Karla Guimarães
Maria Elisabete Ferreira

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Danae Carmen Saldanha de Oliveira

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (0XX61) 245 6189

© ENAP, 1999

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 50, n.4 (Out-Dez/1999). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

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

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995 <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	5
Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública <i>Indermit S. Gill</i>	31
A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho <i>Christopher Pollitt</i>	49
Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público <i>Kevin Bacon</i>	83
O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão <i>Francisco Gaetani</i>	95

Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995

Luiz Carlos Bresser Pereira

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

1. Introdução

Desde o início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, as emendas constitucionais destinadas a reformar o Estado assumiram uma importância fundamental na agenda do país. Além de uma primeira emenda eliminando os monopólios estatais nos setores energético e de comunicações, facilmente aprovada nos primeiros meses do novo governo, três grandes emendas constitucionais foram enviadas ao Congresso: reforma tributária, reforma da previdência social e reforma administrativa. Quatro anos depois, apenas a Reforma Gerencial da Administração Pública pode ser considerada como um verdadeiro êxito.¹ Como ministro encarregado de sua realização, farei, neste artigo, algumas reflexões sobre o assunto. Em primeiro lugar, definirei brevemente a reforma gerencial, e, numa segunda parte, tentarei responder a algumas perguntas: por que o governo resolveu propor uma reforma gerencial do serviço público incluindo a reforma da Constituição, já que não fazia parte da agenda política do país nem dos temas da campanha presidencial de 1994? Por que as idéias gerais de uma reforma administrativa do serviço público foram aprovadas pela opinião pública, e por que as idéias mais específicas propostas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado foram adotadas pelos altos funcionários do serviço público brasileiro? Por que a emenda constitucional foi aprovada pelo Congresso, enquanto as duas outras emendas importantes — da previdência social e da reforma tributária — não o foram? Qual a importância da existência de uma demanda prévia da sociedade? Ou será que uma concepção e desenho mais corretos tornaram-se fatores diferenciais em relação às outras reformas? Ou ainda, será que o

Luiz Carlos Bresser Pereira, professor titular de economia da Fundação Getúlio Vargas/SP e ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado, da Ciência e Tecnologia e da Fazenda

caráter democrático do debate nacional que a emenda provocou teve importância? Como foram identificados, e eventualmente neutralizados, os adversários da reforma? Quais alianças políticas foram efetuadas? E quais os compromissos realizados? Quão significativos foram uns e outros?

2. Uma reforma gerencial

A Reforma Gerencial de 1995 está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*new public management*). As reformas administrativas na América Latina costumam ser apenas mudanças *ad hoc* no organograma da administração, que são implementadas no momento em que o novo governo toma posse. Essas são falsas reformas que não envolvem mudanças institucionais significativas. Na verdade, foram apenas duas as verdadeiras reformas administrativas desde a construção dos estados nacionais modernos: a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público e a Reforma Gerencial da Administração Pública. A primeira, que foi analisada por Weber, diz respeito à formação de um serviço público profissionalizado; ocorreu em meados do século XIX na Europa ocidental, no início do século XX nos EUA e na década de 30 no Brasil. A reforma gerencial, que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes, é a segunda: é um novo fenômeno histórico, que ganhou força nas últimas duas décadas, quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões da atual crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática.

A Reforma Gerencial de 1995 foi definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995)². Nesse documento, após se constatar a ineficiência do serviço público existente no Brasil, desenvolve-se um quadro teórico para a reforma, inspirado nas reformas gerenciais que estão sendo implementadas desde a década de 80 em certos países da OCDE, e particularmente na Grã-Bretanha. A reforma envolve: a) a descentralização dos serviços sociais para estados e municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo-se uma distinção entre as atividades exclusivas, que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades sociais e científicas, que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado; c) a distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas; d) a separação entre a formulação de

políticas e sua execução; e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de agências executivas; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) organizações sociais, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos, contemplada no orçamento do Estado — como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros de pesquisa, museus, etc.; g) assegurar a responsabilização (*accountability*) por meio da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controle interno — os controles clássicos da administração pública burocrática — que devem ter um peso menor.

Uma característica essencial da reforma do Estado brasileira, prevista no Plano Diretor, mas anterior a ele, como também o é a descentralização para estados e municípios de serviços sociais, foi a decisão de privatizar as empresas estatais que produzem bens e serviços para o mercado. O Plano Diretor previa ainda uma mudança que estava apenas começando no setor público: a terceirização das atividades de apoio para o setor privado, desde serviços simples como segurança e limpeza, até complexos como consultoria e serviços de computação. Enquanto se terceirizavam para o setor privado essas atividades, a proposta talvez mais inovadora do Plano Diretor era transferir as atividades sociais e científicas, que a sociedade acredita devam ser total ou parcialmente financiadas pelo Tesouro, para o setor público não-estatal, transformando-as em organizações sociais. Por outro lado, grande ênfase era dada no Plano Diretor ao fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, onde as decisões de políticas são tomadas por políticos e altos funcionários.

3. Uma história de sucesso

Vários indicadores mostram que a reforma gerencial brasileira é uma história de sucesso, pelo menos por enquanto. Em primeiro lugar, implementaram-se os dispositivos básicos necessários para uma reforma gerencial: a emenda constitucional que a imprensa e a opinião pública chamaram de reforma administrativa foi aprovada pelo Congresso com pequenas mudanças em relação à proposta original do governo; as leis que definem as duas principais instituições organizacionais da reforma — agências executivas e organizações sociais — foram adotadas; estabeleceram-se as normas dos contratos de gestão, que definem os indicadores de desempenho a serem alcançados por cada organização depois de ganhar

maior autonomia; alterou-se profundamente a Lei do Regime Jurídico Único, que estabelecia uma série de privilégios e um regime trabalhista único para todos os servidores públicos, quer desempenhassem funções do núcleo estratégico ou não; definiu-se uma nova política de recursos humanos, estabelecendo que apenas os membros das carreiras típicas de Estado, envolvidos em atividades exclusivas do mesmo, deveriam continuar a ser recrutados anualmente — visto que as atividades de apoio devem ser terceirizadas, e as atividades sociais e científicas transferidas para o setor público não-estatal, suspendendo-se a contratação direta pelo Estado — e que esses servidores deveriam ser bem pagos e bem treinados.

Em segundo lugar, escolheu-se, com ampla aceitação, a Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Control*) como principal estratégia de gerenciamento a ser adotada pelas organizações do Estado. Uma reforma gerencial precisa de uma estratégia de gestão. O controle de qualidade total é uma estratégia empresarial particularmente adequada ao gerenciamento público, por adotar vários critérios de excelência além da simples taxa de lucros, que, por definição, não existe no governo. No início da década de 90, houve uma primeira tentativa de introdução da gestão pela qualidade na administração federal brasileira. Formou-se um grupo de fortes adeptos dessa estratégia, mas a tentativa falhou, porque as diferenças entre as administrações pública e privada não haviam sido bem definidas e, mais particularmente, porque a tentativa não se inseria num modelo global de reforma. Aos altos funcionários faltava a autonomia necessária para adotar os meios mais adequados de alcançar os resultados desejados.

Dentro do contexto da Reforma Gerencial de 1995, a gestão pela qualidade total ganhou vida nova. As diferenças eram claras: enquanto a administração privada é uma atividade econômica controlada pelo mercado, a administração pública é um empreendimento político, controlado politicamente. Na empresa privada, o sucesso significa lucros; na organização pública, significa o interesse público. É possível transferir os instrumentos de gerenciamento privado para o setor público, mas de forma limitada. Pode-se descentralizar, controlar por resultados, incentivar a competição administrada, colocar o foco no cliente, mas a descentralização envolve o controle democrático, os resultados desejados devem ser decididos politicamente, quase-mercados não são mercados, o cliente não é apenas cliente, mas um cliente-cidadão revestido de poderes que vão além dos direitos do cliente ou do consumidor. Com a explicitação dessas diferenças e o aumento da autonomia e da responsabilização que os dirigentes estão assumindo no âmbito da reforma, o controle de qualidade na administração pública ganhou legitimidade e tornou-se a estratégia gerencial oficial para a implementação da reforma.

Em terceiro lugar, a opinião pública, as elites políticas e, sobretudo, os altos funcionários estão apoiando a reforma. De acordo com várias pesquisas de opinião, cerca de 75% da população aprovou a emenda constitucional da reforma administrativa. Cerca de 80% dos altos funcionários aprovaram não apenas a emenda, como mais especificamente as propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Esse fato foi verificado numa pesquisa nacional realizada entre formadores de opinião no final de 1997, que evidenciou que o segundo grupo mais favorável à reforma era o grupo dos altos funcionários — sendo o primeiro constituído pelos empresários, e o terceiro, pelos jornalistas, seguidos pelos intelectuais e finalmente pelos líderes sindicais, que a aprovavam menos, mas mesmo assim aprovavam. Em 1998, uma pesquisa sobre a reforma realizada junto a funcionários de nível médio mostrou um apoio semelhante.³ Apenas um setor importante da alta administração pública brasileira não revelou apoio à reforma, embora também não tenha demonstrado resistência: o Poder Judiciário. Fiz várias tentativas de falar e debater com juízes e promotores, mas sem sucesso. Logrei conversar com juristas do Direito Administrativo, mas suas reações foram antes negativas que positivas. Receberam, entretanto, com grande interesse o trabalho teórico que fundamenta, no plano do Direito, a reforma: “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos”.⁴

Em quarto lugar, os estados e as principais cidades estão adotando os novos dispositivos e práticas da reforma gerencial. A separação entre atividades exclusivas do Estado e serviços sociais e científicos que o Estado decide incluir no seu orçamento está sendo adotada de forma cada vez mais freqüente. Organizações sociais estão sendo criadas em vários estados e em alguns municípios mais importantes, embora, em alguns casos, com certas distorções em relação ao projeto inicial. Programas de qualidade total estão surgindo no conjunto do país.

Em quinto lugar, as novas idéias e expressões, que foram introduzidas ou enfatizadas pela reforma — tais como reforma gerencial, atividades exclusivas do Estado, núcleo estratégico do governo, agências executivas, organizações sociais, contratos de gestão, indicadores de desempenho — entraram no vocabulário dos altos funcionários de Brasília e tornaram-se um importante tema nas escolas de governo e de administração pública brasileiras.

Em síntese, a Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira, lançada em 1995, avançou nas três dimensões previstas pelo Plano Diretor: a institucional, a cultural e a gerencial. Criaram-se novas instituições, surgiu uma nova visão da administração pública, e novas práticas gerenciais estão começando a ser adotadas. Avaliando a reforma, Indermit Gill, do Banco Mundial, escreveu um artigo com um título sugestivo: “Alguns

Determinantes de Sustentabilidade das Reformas da Administração Pública. Ou, Por Que Eu Estou Otimista em Relação à Reforma Administrativa no Brasil”.⁵

Por outro lado, as duas outras reformas — a tributária e a da previdência social — que há muito constavam da agenda política do país, não tiveram o mesmo destino. A emenda constitucional da previdência social, que terminou sendo aprovada pelo Congresso no final de 1998, era apenas a sombra do projeto original do governo. A reforma tributária apresentada em 1995 foi finalmente abandonada pelo próprio governo, que, apenas no final de 1998, apresentou, sem muita precisão, um novo projeto de emenda. Como explicar resultados tão diferentes? Onde reside o segredo do sucesso desta reforma?

De acordo com minha experiência, a aprovação de grandes reformas depende de quatro fatores: necessidade, concepção e desenho, persuasão democrática e alianças. Há necessidade quando a reforma responde a uma demanda social real. O desenho adequado da reforma, isto é, o fato de que o texto ou o conteúdo das novas instituições propostas respondam efetiva e claramente aos objetivos visados, é essencial para sua aprovação. Em terceiro lugar, nas democracias, as reformas dependem de um debate nacional pelo qual a opinião pública possa ser persuadida. E em quarto, para conseguir o apoio dos políticos no Congresso, é necessário, além da aprovação da opinião pública, estabelecer alianças estratégicas.

4. Responder a uma demanda social real

O primeiro requisito para o êxito de uma reforma é que ela responda a uma demanda social real (embora possivelmente oculta). Esse foi o caso da Reforma Gerencial Brasileira de 1995, no início do governo Fernando Henrique Cardoso. A demanda existia, mas não estava clara para ninguém, não fazia parte da agenda política da nação e não fora um tema relevante na campanha presidencial de 1994. Havia, nas plataformas políticas dos dois principais candidatos, poucas referências à reforma da administração pública. O que existia de novo desde a segunda metade dos anos 80 era o consenso de que era necessário descentralizar os serviços sociais para os estados e de que as empresas estatais competitivas deveriam ser privatizadas. Além disso, reafirmavam-se as idéias da Reforma Burocrática de 1936: fortalecer a profissionalização da burocracia, tornar a administração mais impessoal e combater o clientelismo.

Na verdade, o Brasil estava vivendo um paradoxo. O Estado e sua burocracia haviam entrado em uma crise econômica e política de

grandes proporções no início da década de 80. O modelo de desenvolvimento burocrático-capitalista, dirigido pelo Estado, estava envolvido em uma crise política, causada pela bancarrota do regime militar, e em uma crise econômica e financeira, que começou como uma crise da dívida externa, acompanhada por elevação dramática das taxas de inflação, mas que não demorou a revelar suas causas internas: uma crise fiscal do Estado e a exaustão da estratégia de crescimento nacional-desenvolvimentista. Nesse contexto, a burocracia do Estado, que tivera um papel dominante no regime militar, deveria ter perdido prestígio e influência, mas não foi isso que ocorreu. Com a transição para a democracia, em 1985, as políticas dos partidos de oposição que acabavam de assumir o governo, imaginando-se identificados com a democracia e a esquerda, revelavam, na verdade, tão ou mais acentuadamente que os partidos anteriormente no governo, uma ideologia burocrática, além de populista. O burocratismo renasceu, assim, das cinzas, na segunda parte da década de 80, ressaltando a existência do que Eli Diniz chamou de paradoxo: “a presença de um poder burocrático forte numa burocracia devastada”⁶. Mas, como os burocratas da época careciam de um projeto nacional mínimo, empenharam-se no *rent-seeking*, ou seja, na procura de vantagens e privilégios à custa do Estado. Uma busca coroada de êxito. Os principais dispositivos na Constituição de 1988 que tendiam para essa direção foram os artigos sobre a estabilidade e o sistema de previdência dos servidores públicos, complementados em nível apenas federal pela lei de 1991 sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos. Criaram-se privilégios para os servidores públicos, garantindo-se-lhes estabilidade plena, uma aposentadoria precoce com vencimentos integrais equivalentes ao último salário e, na prática, sacramentando-se a renúncia à exigência de sua responsabilização (*accountability*) perante a sociedade.

Conseqüentemente, em janeiro de 1995, quando apresentei as primeiras idéias sobre a reforma da administração pública — atenuar a estabilidade plena que a Constituição garantia a todos os servidores públicos, aproximar os mercados de trabalho dos setores público e privado e usar organizações públicas não-estatais, sem fins lucrativos, para prestar os serviços sociais e científicos sustentados pelo dinheiro público — uma tempestade caiu sobre mim. O tema era novo e, portanto, ameaçador, pelo menos na aparência. A reação negativa foi quase universal. As pessoas não haviam tido tempo ainda para entender minhas propostas, pois a imprensa as apresentava de forma fragmentada, mas estavam contra. “O Ministro fala demais; deveria agir, fazer, em vez de falar”. Essa era uma crítica comum e autoritária, como se fosse possível reformar a Constituição e as leis de uma nação sem falar, sem debater idéias.

5. Um debate nacional

Eu sabia, porém, que o que estava propondo era sensato e respondia a uma verdadeira demanda de uma sociedade insatisfeita com os serviços prestados pelos servidores públicos no Brasil. Portanto, embora sem ainda contar com o apoio do Presidente para a reforma constitucional da administração pública — ele apenas concordara que eu discutisse a questão com o público em geral e os políticos — resolvi ir adiante. A democracia brasileira é nova e talvez incompleta, por ser marcada pelo elitismo e pela falta de responsabilização, mas é uma verdadeira democracia, na qual as grandes mudanças políticas só podem ocorrer com o apoio da opinião pública. Portanto, o debate era essencial para que eu pudesse convencer as pessoas, conhecer suas reações e aproveitar algumas das idéias que surgiram necessariamente da discussão. Eu tinha uma boa noção do que queria, mas sabia que essas idéias podiam ser aprimoradas com o debate.

O debate nacional sobre a reforma gerencial foi um debate de verdade. Eu e a minha equipe fizemos conferências no Brasil inteiro. Eu estava na imprensa todos os dias — imprensa essa que, posteriormente, deu uma enorme contribuição para o debate. No início, os jornalistas distorciam as idéias, limitando-se sempre às mesmas poucas questões — particularmente à questão da estabilidade dos servidores — mas a mídia acabou desempenhando seu papel de veículo dos debates nacionais. Além disso, a maioria dos jornalistas passou gradualmente a defender as propostas, à medida que a opinião pública também se mostrava favorável.

Em um debate, certamente devemos ser prudentes e argutos. Evitar, sempre que possível, o confronto direto. Mas também é necessário ser claro e preciso sobre o que se pretende. É preciso, portanto, ter a coragem e a determinação de atacar diretamente o problema. Expressar francamente suas opiniões e propostas. Ouvir as críticas e estar disposto a aceitar algumas delas. Essa é uma estratégia arriscada. Pode-se argumentar que a alternativa seria esperar que o problema amadurecesse e que o desenho da reforma surgisse espontaneamente, a partir de algumas sugestões básicas. Essa pode ser uma boa estratégia quando se dispõe de muito tempo. Mas não é a minha maneira de fazer as coisas. A reforma da administração pública no Brasil era algo que precisava ser enfrentado, que pedia ação imediata. Criticar a situação existente, denunciar privilégios, pedir mudanças eram atitudes que não podiam ser adiadas. “Você pode perder o emprego se insistir com essas propostas”, diziam-me frequentemente as pessoas nos meus primeiros meses no cargo. Repetiam as advertências que já recebera 12 anos antes, quando fui Ministro da Fazenda (1987, em seguida ao colapso do Plano Cruzado e à moratória declarada pelo Brasil da sua dívida externa), em uma época em que o país enfrentava uma profunda crise financeira. Resolvi apresentar uma solução inovadora

— e arriscada, segundo muitos — para a crise da dívida: a securitização da dívida com um desconto. Respondi às novas advertências da mesma forma que fizera em 1987: “Qual é o valor de um cargo no governo se você não estiver fazendo o que deve ser feito?”⁷ Quando um país enfrenta tempos anormais, uma crise profunda, os ministros não podem ser apenas prudentes; precisam também ter a coragem de assumir riscos.

No entanto, eu sabia que o risco de fracasso seria reduzido na medida em que a população estivesse informada e persuadida. Nas democracias, as reformas dependem da opinião pública, que só pode ser conquistada por um debate nacional. Muitas pessoas no Brasil ainda acreditam que as reformas serão ou não aprovadas dependendo da força política do governo ou da racionalidade da reforma. Sem dúvida, ambas as variáveis são importantes, mas a mais importante é o apoio da opinião pública e das elites políticas, principalmente quando a reforma é importante e influi sobre o cotidiano das pessoas. Quando esse não é o caso, um debate técnico, complementado pelas alianças políticas necessárias, pode ser suficiente. Mas quando a reforma lida com instituições básicas, o apoio da opinião pública é crucial. Apoio este que virá se você for capaz de explicar suas idéias de forma simples e direta. Se estiver disposto a repetir inúmeras vezes os seus argumentos, e, obviamente, se as suas idéias fizerem sentido.⁸ O que nos leva à concepção ou ao desenho da reforma.

6. Um desenho claro, nascido de uma avaliação precisa

Uma reforma bem elaborada e competente depende de uma boa concepção ou um bom desenho. Este, por sua vez, será tanto melhor quanto mais preciso for o diagnóstico do problema e maior a competência jurídica e técnica dos reformadores. O diagnóstico básico estava claro para mim desde o início: a tentativa constitucional de 1988 de restaurar ou de instaurar plenamente no país a administração pública burocrática havia sido um desastre. Com a desculpa de que o pior inimigo a ser combatido era o clientelismo, o serviço público tornara-se rígido e ineficiente, carecia de um sistema de incentivos e punições e sofria do excesso de regulamentos e procedimentos estritos. Por outro lado, sempre em nome de um serviço público profissional e independente da política, e esquecendo o patrimonialismo burocrático-capitalista que sempre caracterizou o Brasil, privilégios de toda a sorte foram criados.

O retrocesso da administração pública para um sistema burocrático clássico, em um país cujo Estado enfrentava uma profunda crise, mas cuja administração havia sido capaz, nos 20 anos anteriores, de adotar uma estratégia gerencial pioneira e relativamente bem-sucedida para

promover o crescimento econômico, envolveu enormes prejuízos: aumento insustentável das despesas com pessoal, deterioração dos serviços públicos e desmoralização dos servidores. Em vez de corrigir as distorções estatizantes e protecionistas da estratégia de crescimento anterior — um movimento que só começaria no início dos anos 90 — nos primeiros cinco anos do novo regime democrático, misturaram-se a reburocratização e a busca de privilégios, com terríveis conseqüências para o prestígio de um serviço público que, até então, servira o país com competência e espírito público.

Partindo dessa idéia inicial, eu e a minha equipe envolvemo-nos em um diagnóstico complexo e difícil da situação do serviço público brasileiro, particularmente do federal, apesar de uma espantosa falta de dados a respeito. Não havia informações minimamente organizadas sobre o número de servidores públicos ou sobre os salários e sua evolução. Apenas sobre os custos totais envolvidos.

Mas não havia tempo a perder. A estrutura da reforma foi dividida em duas vertentes: a definição de uma emenda constitucional, que foi enviada ao Congresso em julho de 1995; e a elaboração dos fundamentos e diretrizes da reforma gerencial, definidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, aprovado pelo Comitê de Reforma do Estado e pelo Presidente da República em setembro de 1995. O Plano Diretor incluía um diagnóstico da situação do serviço público brasileiro, um quadro teórico para a reforma gerencial e propostas específicas de reforma. O documento como um todo, que passou a ser central para a reforma, substanciava e completava a emenda constitucional.

Não me estenderei mais sobre a questão do Plano Diretor e sobre o modelo teórico de reforma que apresentava. Na primeira vez que expus essas idéias aos altos funcionários, a recepção foi extremamente positiva. Muitos comentaram que, finalmente, tínhamos uma reforma significativa da administração pública, o que demonstrava que os melhores servidores públicos brasileiros estavam esperando e pedindo uma reforma desse gênero. Essa recepção favorável repetiu-se inúmeras vezes, assegurando, afinal, seu apoio às idéias contidas no documento e na emenda constitucional.

Na elaboração da emenda constitucional, a questão da concepção ou do desenho foi decisiva, particularmente se compararmos a reforma administrativa com as reformas tributária e da previdência social. Quando o novo governo assumiu, em janeiro de 1995, duas crenças eram extremamente difundidas, inclusive entre os ministros. A primeira era a de que, considerando-se o grau extremo de pormenorização da Constituição brasileira, reformar a Constituição significava desconstitucionalizá-la, isto é, eliminar artigos e parágrafos do texto constitucional. A segunda era que o conteúdo básico de cada reforma já era conhecido: bastava escrevê-los. Nunca compartilhei da segunda opinião, que sofria o viés das atitudes arrogantes tão comuns entre pessoas recém-chegadas ao poder, mas a

primeira parecia-me razoável. Frente a uma constituição extremamente detalhada, a melhor forma de emendá-la é eliminar dispositivos específicos e substituí-los, se necessário, por princípios gerais. É o que fizeram os autores da emenda da previdência social. É o que resolvi fazer, quando sentei pela primeira vez com três membros da minha equipe para começar a tarefa de emendar o capítulo da Constituição de 1988 relativo à administração pública.

Comecei pelo Artigo 37, seus itens e parágrafos. O processo era simples: corte este item, deixe esse outro, corte mais aquele, e assim por diante. Continuei dessa forma durante cerca de uma hora. Desconstitucionalizar era simples, direto. Seria mais simples ainda eliminar todo o capítulo sobre a administração pública. A maioria das constituições não incluem um capítulo sobre o assunto. De repente, porém, ocorreu-me um pensamento: “É fácil desconstitucionalizar, mas não vai dar certo. Os brasileiros costumam criticar o caráter pormenorizado da Constituição de 1988, mas, na verdade, gostam de constituições detalhadas. Querem ter todos os seus direitos claramente escritos. Se eu continuar nessa direção, os parlamentares vão dizer que o governo está pedindo um cheque em branco. E eles simplesmente não vão aprovar a reforma”.

Decidi, portanto, interromper meu trabalho e começar tudo de novo, a partir de uma nova premissa: em vez de desconstitucionalizar, escreveria o mais claramente possível as mudanças que eu queria. Por exemplo, como a estabilidade deveria ser mais flexível. Em quais condições precisas os servidores públicos poderiam ser demitidos por excesso de quadros — o que teria importantes efeitos fiscais — ou por insuficiência de desempenho — o que estabeleceria as condições para um sistema de incentivos gerenciais no serviço público. Como, na questão da demissão, os servidores deveriam ser protegidos contra decisões políticas, mas não contra decisões técnicas. A tarefa era inteiramente diferente e muito mais complexa. Demorou cinco meses para ser completada. Exigiu criatividade, humildade para aceitar as boas idéias críticas que surgiram do debate nacional e competência jurídica para conhecer todos os problemas envolvidos e escrever um texto preciso.⁹

A decisão de abandonar a desconstitucionalização e optar por uma emenda tão ou mais detalhada que o texto original foi crucial. Impediu que o relator da reforma administrativa no Congresso (os relatores têm um poder imenso na aprovação de emendas constitucionais) fizesse o mesmo que o relator da reforma da previdência social, alguns meses depois. Como os autores do projeto haviam optado pela desconstitucionalização, esse relator declarou que o governo estava pedindo um cheque em branco do Congresso e resolveu fazer o que lhe parecia óbvio, a ele e à maioria dos seus colegas do Congresso: preencheu o cheque. Ao fazê-lo, desfigurou a

reforma, reintroduzindo no texto constitucional todos os privilégios (direitos) que a reforma tencionava eliminar. Ficou claro para mim, meses antes que isso acontecesse com a reforma da previdência social, que eu não poderia sofrer esse risco. A emenda teria que ter uma estrutura clara, destinada a produzir mudanças graduais e razoáveis. Cada artigo, cada parágrafo seria escrito da forma mais precisa e claramente fundamentada possível. Essa é provavelmente a principal razão pela qual o Congresso introduziu apenas algumas modificações menores na proposta original. A substância da emenda permaneceu intacta e, após um longo e difícil debate, foi aprovada.¹⁰

A concepção correta da proposta facilitou o debate nacional, que, por sua vez, contribuiu para a qualidade da concepção. O Brasil é um país democrático. Não é a democracia dos nossos sonhos, mas é uma democracia. Temos liberdade de expressão e de imprensa, um estado de direito, um Judiciário independente e um Congresso ativo que responde intensamente à opinião pública e a grupos de pressão. Era essencial persuadir a opinião pública. Então, durante os dois anos e meio de discussão da emenda no Congresso, tornei-me o advogado nacional da reforma. Levei o Plano Diretor e a emenda para todos os lugares, para todos os foros, debatendo, argumentando. Nesses debates, procurei ter uma mensagem simples e clara, em que os aspectos positivos — e não apenas os punitivos — da reforma também estivessem presentes.

A mídia desempenhou um papel essencial nesse processo. Os jornalistas apenas se interessavam pelos aspectos financeiros e de curto prazo. Seus temas prediletos eram a redução de quadros, o fim da estabilidade, o teto salarial que eliminaria alguns salários extremamente elevados. Pouco se interessavam pelos objetivos mais positivos, de médio prazo: maior papel para as organizações públicas não-estatais, aumento da eficiência, foco no cliente-cidadão, nova política de recursos humanos, nova política de concursos públicos. Mas consegui inserir progressivamente as novas idéias, e, aos poucos, começou a ficar claro que eu não era, como meus adversários sugeriam, o “carrasco dos servidores públicos”, o “neoliberal impiedoso” ou o “defensor xiita do mercado”, e sim que minha mensagem envolvia reconstruir o Estado, aumentar sua capacidade de desempenhar seu papel clássico de proteção dos direitos humanos, de defesa dos interesses da nação e garantia dos fundamentos macroeconômicos, assim como seu papel moderno de promoção da competitividade internacional do país e de proteção dos direitos sociais e dos direitos republicanos. Esses, que defini como sendo o direito de cada cidadão de que o patrimônio público seja utilizado para o interesse público, em vez de ser capturado por grupos de interesse, tornaram-se a peça central, fundamentando a reforma.

7. Estabelecer alianças e identificar os adversários

Na luta para mudar as instituições, nunca estamos sós: há os adversários, que precisamos identificar claramente, e os aliados, que precisamos chamar o quanto antes para ajudar. Os adversários no Congresso e na sociedade eram conhecidos: os representantes do velho patrimonialismo, tão profundamente arraigado na sociedade brasileira, e do nem tão novo corporativismo de bases sindicais. A aliança entre estes dois extremos aparentes — o patrimonialismo à direita, o corporativismo à esquerda — foi imediata. E nem tão surpreendente. Afinal, a velha direita patrimonialista sempre foi parte central da classe dirigente no Brasil e está acostumada às formas clássicas da procura de vantagens e privilégios (nepotismo, clientelismo), assim como a velha esquerda corporativista é habituada às formas burocráticas da busca de privilégios, que incluem principalmente salários desvinculados do trabalho efetivo e aposentadorias sem relação com a contribuição previdenciária. Essa aliança, que tem em comum a luta autoritária pela autonomia da burocracia em relação à política, ficou evidenciada desde o primeiro voto, que coube à poderosa Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, que decide sobre a admissibilidade constitucional de cada emenda: a velha direita patrimonialista e a esquerda corporativista votaram juntas para tentar derrotar a reforma.¹¹

Uma vez que os adversários eram identificados, não hesitei em denunciá-los. Nesse caso, o acordo era impossível. Os políticos patrimonialistas defendem interesses pessoais ou familiares, os corporativistas, interesses de grupos. Os primeiros costumam organizar-se em grupos políticos locais, os segundos, em sindicatos. Mas ambos procuram vantagens e privilégios (*rent-seeking*): sua meta é capturar o patrimônio público, privatizar o Estado. Num primeiro momento, tentei persuadir representantes da velha esquerda, mas o diálogo não tardou a se mostrar impossível. Meu primeiro gesto como futuro ministro, em dezembro de 1994, antes da posse do novo governo, foi convidar para um almoço o presidente da Central Única dos Trabalhadores, Vicentinho da Silva. O convite foi recusado, como foram rejeitadas todas as minhas tentativas para apresentar o projeto aos deputados do Partido dos Trabalhadores — PT. Quando o projeto de emenda estava pronto, por volta de julho de 1995, apresentei-o às bancadas de todos os outros grandes partidos. Com o PT foi impossível. Embora, em particular, alguns representantes do PT concordassem com a maior parte das mudanças, a maioria discordava e até se recusava a debatê-las.

É preciso salientar, entretanto, que a responsabilidade pela inexistência de um verdadeiro debate público no Brasil não é apenas da oposição. Os representantes do governo, ao desqualificar as idéias da oposição, em vez de discuti-las, caem no mesmo erro. Falta no Brasil um

common ground, um espaço público no qual o debate ocorra segundo regras aceitas por todos, a principal delas sendo o respeito pelo adversário. Essa é uma situação típica de democracias novas, como a brasileira, onde a intolerância se manifesta na crença de que o mundo está dividido entre o justo e o injusto, o certo e o errado, de que cada eleição é uma luta entre o bem e o mal, a salvação e a danação. Quando esse gênero de atitude é dominante, o debate é impossível, ou quase. Uma alternativa para o reformador é denunciar a incapacidade de debater dos adversários. Foi o que fiz. Mas, além disso, é esforçar-se por tornar o debate possível. É não recusá-lo nunca. É ter sempre argumentos ao invés de acusações. É evitar a todo custo observações pessoais ou explicações sociológicas ou psicanalíticas para as opiniões dos adversários. Foi o que procurei fazer.

Ao mesmo tempo que identificava os adversários, eu precisava estabelecer alianças. Comecei apenas com a autorização do Presidente para propor o tema ao país, prossegui depois com o firme apoio dos governadores e dos prefeitos, além do apoio do Presidente e dos ministros da área econômica, embora estes vissem a reforma apenas como um instrumento para o ajuste fiscal. Meus aliados evidentes fora da administração eram os empresários, em decorrência do seu permanente conflito com a burocracia, mas esse apoio não era suficiente, uma vez que os empresários, apesar de seu poder econômico, pesam relativamente pouco no plano político, em um país onde a burocracia sempre foi tão forte: no século XIX e na Primeira República, com a burocracia patrimonialista clássica; desde a década de 30, com uma burocracia cada vez mais profissionalizada, mas sempre com uma burocracia poderosa. Precisava de um apoio político muito mais amplo.

Depois de um mês no cargo, descobri meus dois principais aliados: os prefeitos e os governadores. Eles sofriam diretamente os problemas administrativos e fiscais relacionados com o excesso de quadros e a impossibilidade de demitir, com o requisito constitucional do regime único de contratação para os servidores públicos que os tornava todos estatutários, com a autonomia do Poder Legislativo e principalmente do Poder Judiciário estadual para aumentar os próprios salários, com os salários abusivos de certos servidores (marajás), e particularmente com a dificuldade de exigir que todos os servidores trabalhassem, dado o requisito constitucional da estabilidade. Viajei pelo Brasil inteiro. Visitei governadores, participei de inúmeros congressos e encontros de prefeitos (temos mais de cinco mil municípios), para debater a reforma. O apoio deles foi crucial.

O resultado foi gratificante. Em julho de 1995, numa reunião de governadores com o Presidente no Palácio do Planalto, um deles, expressando o sentimento dos outros, disse: “A reforma administrativa é a reforma mais importante que o governo está propondo”. Na verdade, a reforma da previdência social era mais importante em termos fiscais, uma vez que é

nela que foram tratados os privilégios dos servidores relativos ao tempo de serviço e ao valor da aposentadoria. Mas uma declaração desse tipo representava uma vitória política, sobretudo considerando que, nos últimos meses, a reforma havia recebido uma recepção fortemente negativa no país inteiro.

No caso dos governadores, a aliança não se reduziu a palavras; envolveu uma ação efetiva. Cada estado do Brasil tem um secretário de administração pública. Convidei todos para participarem da redação da emenda. Trouxeram a Brasília seus juristas, participaram de numerosas e demoradas reuniões e deram uma contribuição efetiva. Nos dois anos e meio que se seguiram, enquanto a emenda estava sendo examinada pelo Congresso, a participação dos secretários de administração manteve-se sempre ativa, procurando convencer os deputados dos seus estados.

8. Obtendo o apoio dos altos funcionários

Meu problema, no entanto, não era apenas obter a aprovação da emenda constitucional. Precisava também de que as idéias contidas no Plano Diretor recebessem a aprovação dos altos funcionários que seriam encarregados de aplicar a reforma. Portanto, o apoio desses funcionários era crucial, tanto para a aprovação da emenda constitucional quanto para a implementação do Plano Diretor. Pude contar, desde o início, com a ajuda de alguns deles para a elaboração da reforma. Formei uma equipe qualificada — baseada nos meus antigos alunos de Economia e Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, em São Paulo, alguns dos quais já se encontravam em Brasília, outros que eu trouxe quando fui nomeado, e em um grupo de servidores altamente qualificados que passei a conhecer ao chegar em Brasília, em janeiro de 1995. Essa equipe, que compartilhou comigo as novas idéias de forma entusiasmada, foi essencial para o êxito da reforma. Mas era preciso obter o apoio do conjunto dos altos funcionários.

Para tanto, precisava, em primeiro lugar, derrubar um preconceito que ameaçava desacreditar o meu trabalho. Segundo os adversários da reforma, eu seria “contra” os servidores, seria seu “carrasco”. Como não “fazia parte deles”, e uma vez que eu queria substituir a administração burocrática pela administração gerencial, eu desdenharia os servidores públicos. Ouvi falar muitas vezes que o apoio da burocracia era impossível. No início, até alguns amigos, como o Ministro da Saúde Adib Jatene, que mais tarde se tornaria um dos mais ativos defensores da reforma, partilhavam algumas dessas opiniões: na primeira semana do novo governo, ele declarou aos jornalistas, referindo-se à mudança da regra constitucional

da estabilidade dos servidores, que eu, não sendo um servidor público, pouco entendia da administração pública.

Minha resposta a esse tipo de objeção sempre foi clara e direta: “Este apoio é possível e vou consegui-lo. A reforma gerencial não é contra os burocratas, e sim contra a administração pública burocrática. É contra uma forma de administrar o Estado que impede os altos funcionários de gerenciar, tomar decisões, escolher o melhor meio de lograr objetivos”. Eu sabia que a minha ação e o meu discurso não raro confundiam as pessoas. Como poderia eu ser contra a administração pública burocrática e a favor de uma burocracia de Estado? Novamente, minha resposta era direta: “No Estado, preciso de gerentes para gerenciar, e esses gerentes são os servidores públicos, os burocratas. Eles precisam ter mais liberdade para decidir, não podem ficar presos a leis e regulamentos estritos, precisam adquirir novas competências e prestar mais contas à sociedade. Precisam poder tomar decisões, premiando e punindo, que motivem seus subordinados. Mas sempre serão burocratas do Estado, que exercem o poder em nome do Estado e dos políticos eleitos que lhes delegaram autoridade”.

Nesta questão de ser contra ou a favor dos burocratas, minhas opiniões pessoais sempre foram claras. Tanto meu pai quanto minha mãe vinham de famílias de burocratas. Conheço bem o papel estratégico dos burocratas na formação e no desenvolvimento dos países. Não tenho dúvidas quanto à importância crucial do Estado, não apenas para garantir os direitos de propriedade, como também para proteger os direitos civis e sociais e promover o crescimento econômico e a competitividade internacional. Nunca teria aceito o cargo de Ministro da Administração Federal se pensasse de forma diferente. Posso ser crítico da burocracia e de certas formas de intervenção do Estado, assim como sou crítico do capitalismo e das falhas do mercado, mas da mesma forma que não faz sentido ser contra os empresários ou os gerentes da iniciativa privada, não faz sentido ser contra os servidores do Estado. Ambos desempenham papéis necessários para a sociedade. Durante o primeiro ano da reforma, foram freqüentes os preconceitos contra mim a esse respeito, em decorrência da minha experiência pessoal no setor privado e da permanente acusação de neoliberalismo feita pela oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso. No entanto, não sentia dificuldade em debater essa questão com todos, em qualquer lugar. Às vezes persuadia meus interlocutores e sempre os surpreendia.

Disponha de um poderoso instrumento de persuasão: o Plano Diretor. Não perdia oportunidade de apresentá-lo aos servidores, e sempre que o fiz, a recepção dos servidores públicos foi excelente: quando não era entusiasta, era positiva. Lembro que quando apresentei o Plano pela primeira vez na Câmara da Reforma do Estado, Martus Tavares, um dos servidores mais respeitados do Brasil, então Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e hoje Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, disse

que essa era a primeira proposta plenamente integrada e moderna para reformar a administração pública brasileira que havia visto. Antônio Anastasia, Secretário Executivo do Ministério do Trabalho, naquela ocasião, reagiu de forma semelhante e envolveu-se profundamente na elaboração da reforma, particularmente nos aspectos jurídicos da lei que criava as organizações sociais, apesar das enormes responsabilidades que ele tinha no seu próprio ministério.

Mas, além de debater e de me empenhar em persuadir os altos funcionários, tomei medidas concretas para conseguir seu apoio. Dei especial relevância ao conceito de carreiras típicas de Estado, que envolvem o uso do poder de Estado, como as carreiras de policiais, diplomatas, procuradores, fiscais, auditores, gestores e formuladores de políticas públicas etc. Constatei que essas carreiras são menos remuneradas que empregos semelhantes no setor privado, enquanto os servidores públicos comuns, de nível médio, ganham salários superiores em cerca de 50% aos salários do mercado. Portanto, embora aumentos salariais gerais tenham sido suspensos desde 1995, obtive vários aumentos para carreiras específicas. Menores do que eu esperava, dadas às limitações orçamentárias, porém suficientes para assinalar uma aliança.

Por outro lado, percebi que os concursos de ingresso nas carreiras de Estado não eram realizados de forma periódica. Algumas carreiras de Estado não recrutavam novos membros há vários anos. Quando se organizava um concurso, um grande número de candidatos era aprovado, e esta lista de aprovados servia para recrutar servidores durante muitos anos. Mudei tudo isso. Programei concursos para todas as carreiras de Estado, com previsão para os próximos três anos, definindo precisamente as datas, os conteúdos programáticos e o número de vagas. As carreiras de Estado contam hoje com um ingresso regular de novos membros, para compensar as aposentadorias. O serviço público estava sendo valorizado em termos concretos e visíveis.

9. A luta no Congresso

Embora eu contasse com a boa qualidade do desenho da reforma, houvesse obtido êxito em persuadir a opinião pública e as elites políticas e tivesse sido capaz de estabelecer alianças com governadores, prefeitos, empresários e altos funcionários, sabia que o verdadeiro desafio estava no Congresso. Foram necessários dois anos e meio para que o Congresso aprovasse a reforma. Em parte porque a reforma da previdência social, que fora apresentada antes, tinha precedência: a liderança do governo na Câmara dos Deputados só permitiu que a reforma da administração pública fosse adiante em 1997, quando ficou claro que ela reunira um consenso

consideravelmente maior que a reforma da previdência. Também porque o processo formal da aprovação de uma emenda constitucional é extremamente complexo e demorado. E sobretudo porque era necessário converter em apoio efetivo dos parlamentares o processo de persuasão realizado pelos debates e alianças estabelecidas na sociedade.

Essa não era uma tarefa fácil. Existe um debate intelectual entre os cientistas políticos brasileiros que é tão interessante quanto enganoso. De um lado está a visão dominante, segundo a qual a governabilidade é dificultada pelo sistema partidário e pelo sistema eleitoral (voto proporcional com listas abertas), que não produzem maiorias claras. Se acrescentarmos uma constituição pormenorizada e a exigência de uma maioria de 3/5 para reformar cada artigo, podemos ver como é difícil reformar a instituição-mor do Brasil. Do outro lado, dois pesquisadores questionaram recentemente essa idéia, apresentando um volume impressionante de dados que demonstram, primeiro, que os Presidentes conseguem geralmente fazer aprovar pelo Congresso a legislação de que precisam e, segundo, que o sistema político não é tão fragmentado como se pensa, uma vez que os votos seguem razoavelmente as linhas partidárias, que correspondem globalmente a tendências ideológicas.¹²

Em se tratando de um grande número de projetos de lei, e sobretudo de leis ordinárias, Figueiredo e Limongi estão provavelmente certos. Mas quando se trata de emendas constitucionais ou de leis que influem nos interesses de muitos, eliminam privilégios e permitem a transferência de recursos, a teoria da fragmentação aplica-se. Na Grã-Bretanha, a reforma gerencial foi institucionalizada com alguns documentos e apenas com um instrumento legislativo, facilmente aprovado pelo Parlamento britânico. Por contraste, no Brasil, mesmo com a confortável maioria de que dispõe o governo Fernando Henrique Cardoso, a aprovação de uma emenda constitucional é extremamente difícil. A maioria parlamentar é formada por uma coalizão heterogênea e indisciplinada de partidos, tornando necessários, além da aprovação da opinião pública, a realização de compromissos e o estabelecimento de alianças internas. Fiz as duas coisas nessa direção.

O principal compromisso que tive que fazer foi relacionado com o problema da demissão por excesso de quadros. Eu queria obter um mandato mais amplo a esse respeito para as três esferas de governo do Executivo (União, estados e municípios), mas isso se mostrou impossível. Fui obrigado a conceder que as demissões por excesso de quadros ocorreriam apenas quando os gastos com pessoal excedessem 60% do orçamento total. Já havia um dispositivo constitucional nesse sentido, a chamada Lei Camata, mas o Executivo não podia aplicá-la: a estabilidade era plenamente garantida. Com a aprovação da reforma constitucional, a plena estabilidade foi abolida, mas o excesso de quadros foi definido como excesso de despesas — o teto de 60% — e não como excesso de pessoal.

Uma aliança interna interessante que estabeleci no Congresso foi com os deputados dos estados que antes eram territórios da Federação. Esses estados têm um grande número de representantes no Congresso relativamente à sua população, e alguns contam, desde 1988, com servidores públicos pagos pelo Governo Federal. Conforme a Constituição de 1988, todos os servidores dos antigos territórios que estavam ativos na data de promulgação da Constituição, 3 de outubro de 1988, deveriam ser transformados em servidores públicos federais estatutários, passando a ser pagos pela União, embora a maioria deles fosse cedida para os novos estados. Não tardou a surgir um problema: quem era ativo naquela época? Cerca de mil pessoas foram deixadas numa área cinzenta e eram permanentemente ameaçadas de demissão. Os auditores do Tribunal de Contas — organização de controle externo do Congresso — pediam frequentemente a realização dessas demissões, que nunca ocorriam, seja porque esses servidores eram necessários, seja por causa da forte oposição dos deputados dos novos estados contra essa medida. Quando tomei posse, em janeiro de 1995, um conflito crônico presidia as relações entre o meu ministério, encarregado de controlar e demitir os servidores dos antigos territórios, e os deputados respectivos. Resolvi mudar a atitude do ministério em relação ao problema nos primeiros meses de minha gestão, porque tinha a convicção de que demitir aquelas pessoas não fazia sentido, dados dois argumentos: a situação jurídica era de fato confusa e muitos daqueles funcionários eram necessários. A situação, entretanto, permanecia indefinida juridicamente, e os deputados dos ex-territórios temiam que a qualquer momento demissões pudessem ocorrer. Um ano mais tarde, por ocasião da discussão da reforma na Câmara, alguns deles propuseram que um parágrafo no seu texto regulamentasse definitivamente o problema. Fiz o acordo, que apenas formalizava a política já em prática, e pude contar com um precioso número de votos adicionais no Congresso.

10. Conclusão

A aprovação pelo Congresso da emenda constitucional de reforma da administração pública brasileira e o apoio da opinião pública e da alta burocracia aos principais dispositivos e políticas contidos no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado constituem para mim uma história de sucesso. Um história que teve sucesso porque a reforma dispunha de um conteúdo claro e inovador, porque resultava de um debate democrático nacional que permitiu persuadir a opinião pública e integrar propostas adicionais, porque foram firmadas alianças políticas estratégicas com governadores e prefeitos, porque foi possível fazer acordos e aceitar compromissos que não colocaram em risco os objetivos visados.

Em artigo apresentado em Chicago, a ser publicado em inglês, Melo (1998) compara o desempenho no Congresso das reformas administrativa, tributária e da previdência social. Ele ressalta duas causas que explicam o sucesso da reforma da administração pública: o apoio dos governadores e o meu empenho pessoal na defesa da reforma durante o debate nacional. Segundo ele, “a defesa de políticas torna-se difícil quando as lutas burocráticas internas são intensas e quando há uma fragmentação da liderança da reforma dentro do Executivo”. No caso da reforma administrativa, entretanto, Melo entende que essa fragmentação foi evitada, porque ninguém jamais ignorou quem dirigia o processo. Nesse sentido, ele cita um editorial de O Estado de São Paulo, datado de 5 de maio de 1998, que afirma, comentando a aprovação da reforma pelo Congresso: “A vitória deve ser creditada à tenacidade do Ministro Bresser Pereira... e à sua capacidade de persuasão, que garantiram a quase total fidelidade ao texto original”.

Essa opinião reflete duas regras que sempre me guiaram quando participei de governos: primeiro, quando a causa é boa, quando o que estou defendendo é central para a missão que estou executando, não me amedronto, mesmo sabendo que estou arriscando meu cargo; segundo, quando conto com um argumento claro, nunca desisto de convencer os demais e lograr o objetivo, quaisquer que sejam os obstáculos e as dificuldades.

Minha experiência no Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso foi a experiência pública mais gratificante da minha vida. Pude introduzir um novo tema na agenda política do país — a Reforma Gerencial Brasileira de 1995, apresentar um projeto e conseguir sua aprovação não apenas pelo Congresso Nacional, mas também por aqueles que deverão aplicá-la: os altos funcionários. Também pude lançar essas novas idéias no âmbito da América Latina. Fui por três anos, entre 1995 e 1997, presidente do CLAD — *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* — uma pequena organização multilateral dedicada à administração pública e sediada em Caracas, e depois disto, presidente do seu Conselho Científico. No quarto ano, seu Conselho Diretor, formado pelos ministros da administração dos 26 países membros, aprovou um documento recomendando formalmente a adoção de reformas gerenciais.¹³

Sei que ainda há muito a fazer, mas como o Presidente reeleito Fernando Henrique Cardoso disse-me em dezembro de 1998, ao formar seu novo ministério e convidar-me para ocupar o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia, “o essencial da reforma administrativa já foi feito”. O comentário deixou-me feliz, porém não se pode considerar de forma supérflua o problema da implementação da reforma. Há muito o que fazer nessa área. O Presidente está ciente disso. Para tornar a implementação

mais efetiva, e seguindo uma recomendação minha, o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado foi fundido com o Ministério do Planejamento. Dessa forma, será possível vincular o orçamento com a reforma gerencial, tornando-a mais rápida e efetiva. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique Cardoso, a implementação da reforma dependia apenas da persuasão; essa tarefa podia ser realizada pelo pequeno MARE. Nos outros quatro anos, a persuasão deverá ser acompanhada de autoridade executiva, da qual só o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — novo nome do ministério que fundiu o Ministério do Planejamento e o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) — dispõe.¹⁴

Um dos grandes desafios do processo de implementação é envolver os funcionários subalternos. Nessa área, enfrentei enormes dificuldades desde o primeiro dia no cargo, quando o presidente da CUT se recusou a falar comigo. O sindicato que representa esses servidores em Brasília — ou, mais precisamente, os funcionários que não possuem sindicatos próprios — o SINDSEP, adotou desde o início uma atitude extremamente agressiva. Em julho de 1995, o sindicato lançou uma campanha, com grandes cartazes publicitários e anúncios na televisão, dizendo: “Bresser quer arrasar o serviço público. Quer acabar com a saúde pública e a educação pública e transformar o Estado em polícia.” Eu estava indignado. Nada era mais distante das minhas convicções e da minha história pessoal. Recebi várias vezes os representantes dos sindicatos de servidores — tanto os do SINDSEP quanto das carreiras típicas de Estado — na tentativa de estabelecer um diálogo. Expus francamente minhas idéias e limitações. Mas obviamente não falávamos a mesma língua. No entanto, não desisti. E, para minha surpresa, o clima era totalmente diferente quando, em dezembro de 1998, recebi em audiência os dirigentes do SINDSEP. Dessa vez, a conversa foi mais que cortês: embora marcando suas diferenças, demonstraram interesse em saber mais a respeito da reforma gerencial. Durante a reunião, percebi que eram novos dirigentes. Contaram-me que haviam sido recém-eleitos, eram também membros da CUT, mas haviam constituído a oposição interna dentro do sindicato. Saí da reunião com uma sensação de felicidade. Estávamos chegando a um terreno comum com os sindicatos de servidores, algum espaço público havia sido construído, a ação comunicativa habermasiana começava a ser possível, e nada importa mais para o avanço da democracia que isso. Existe hoje a possibilidade de obter o apoio dos funcionários subalternos na reforma.

A Reforma Gerencial Brasileira de 1995 de um lado foi feita, de outro está apenas começando no Brasil. Foi feita porque seus dispositivos básicos foram aprovados; está apenas começando porque sua implementação necessita de anos. Foi um privilégio para mim liderar essa reforma entre 1995 e 1998 como membro do governo Fernando Henrique

Cardoso. Reformar o Estado e particularmente a administração pública do meu país foi uma experiência fascinante. Ao escrever esse artigo, espero que minhas reflexões possam ajudar os futuros reformadores a reconstruir o Estado, a torná-lo mais democrático e com maior capacidade de servir os cidadãos, e a tornar os servidores públicos, de um lado, mais autônomos para tomar decisões e mais responsabilizáveis perante a sociedade, e, de outro, mais eficazes e eficientes na defesa do interesse público.

Notas

- ¹ Chamarei a Reforma Gerencial da Administração Pública simplesmente de Reforma Gerencial de 1995, porque nesse ano foi aprovado o Plano Diretor e enviada para o Congresso a respectiva emenda constitucional. A reforma gerencial integra a segunda geração de reformas, junto com as reformas tributária e da previdência social. A liberalização do comércio e a privatização, que ganharam força no início da década de 90, constituíram a primeira geração de reformas. A liberalização do comércio foi completada em 1994. A privatização das estatais competitivas foi concluída em 1996, já no governo Cardoso, e a privatização dos serviços quase-monopolistas — comunicações, ferrovias e portos — completou-se em 1998. O processo de privatização da energia foi então iniciado, mas há crescentes dúvidas e resistências a seu respeito, dado seu caráter monopolista.
- ² Ver Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, MARE (1995). Ver também os Cadernos MARE da Reforma do Estado e os artigos publicados pela ENAP — Escola Nacional de Administração Pública —, principalmente na Revista do Serviço Público, e em Vera Petrucci e Leticia Schwarz, orgs. (1999). Os Cadernos podem ser obtidos no site www.mpo.gov.br. Os trabalhos mais relevantes de minha autoria sobre a reforma são: Da Administração Burocrática à Gerencial (1996a); Estratégia e Estrutura para um Novo Estado (1996b); Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos (1997a); A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle (1997b); Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil (1998a); e o livro *Reforma do Estado para a Cidadania* (1998b).
- ³ A respeito da pesquisa entre formadores de opinião, ver Instituto de Estudos Políticos (1997); sobre a pesquisa entre funcionários de nível médio, ver ENAP (1998).
- ⁴ Ver Bresser Pereira, 1997a. Este artigo, além de publicado na Revista de Filosofia Política, foi publicado em três revistas jurídicas: Revista Trimestral de Direito Público, Informação Legislativa e Revista de Direito Administrativo.
- ⁵ Ver Gill, 1998, publicado neste mesmo número da RSP.
- ⁶ Ver Eli Diniz, 1998: 33.
- ⁷ A respeito da minha passagem pelo Ministério da Fazenda e, mais particularmente, da minha ação durante a crise da dívida, ver Bresser Pereira (1995). Deixei o ministério alguns meses depois, em dezembro de 1987, porque não havia conseguido implementar um ajuste fiscal fortemente necessário. No entanto, 14 meses depois, o Plano Brady adotou minhas duas principais propostas a respeito da dívida: securitização e desvinculação parcial, nas negociações entre o FMI e os bancos comerciais.

⁸ Em 1º de janeiro de 1999, saí do MARE para ocupar o Ministério da Ciência e Tecnologia no segundo governo Fernando Henrique, que então se iniciava. Nesse novo posto, procurei aplicar a mesma filosofia de debate público. Quando saí do governo, seis meses mais tarde, Renato de Oliveira, presidente da Andes, Associação Nacional de Professores Universitários, ligada à CUT, disse a Denis Rosenfield, que foi meu vice-presidente do CNPq, conforme me relatou este último, que “a minha saída do ministério era também a saída de um princípio público de discussão, ausente em outras esferas governamentais”. Na verdade, fora do governo terei melhores condições de debater e encontrarei na oposição política pessoas como Renato de Oliveira, que já conhecem as regras do debate democrático e a sua importância para o país.

⁹ Em relação a este último requisito, o papel desempenhado por Paulo Modesto foi fundamental. Para o desenvolvimento das idéias que constituem a reforma gerencial brasileira, tal como constam no Plano Diretor e na emenda, foi essencial a contribuição da minha equipe no Ministério, dirigida por Ângela Santana.

¹⁰ Mais precisamente, conforme observou corretamente Paulo Modesto, o jurista que me assessorou na reforma: “As modificações foram secundárias nos temas focados no texto original, mas o texto foi ampliado com novos temas e uma extensa normatividade, muitas vezes contraditória e mal redigida, sobre o sistema de remuneração. Os novos temas desfocaram aspectos gerenciais da reforma, ressaltaram ainda mais os aspectos fiscais, criaram expectativas de aplicação difíceis de serem atendidas (exemplo clássico: a conjugação subsídios/teto/acumulações)”. Na verdade, o texto original redigido por Paulo Modesto, e que era juridicamente preciso, a partir das adições feitas pelo relator Wellington Moreira Franco e pelos demais deputados, perdeu algo da precisão e tornou-se prescritivo — um velho problema da forma de legislar brasileira — em vez de simplesmente normativo.

¹¹ Utilizo o termo patrimonialista para designar as práticas políticas que misturaram o patrimônio privado e público numa base individual ou familiar, e o termo corporativista para descrever a mesma prática vinda de um grupo organizado ou associativo. Faça uma distinção entre práticas corporativistas e corporatistas, uma vez que as últimas não têm caráter pejorativo, referindo-se ao Estado social-democrata moderno, onde as relações entre capital e trabalho são politicamente negociadas e envolvem uma intermediação ativa do Estado.

¹² Ver Figueiredo e Limongi, 1994, 1995.

¹³ Ver CLAD, 1998.

¹⁴ Propus, como alternativa, a transformação do MARE em uma secretaria da Presidência com nível ministerial, como era antes a SAF – Secretaria da Administração Federal, e o envolvimento direto do Presidente na matéria, mas a alternativa adotada parecia-me melhor, dada a falta de tempo (e de interesse) do Presidente Fernando Henrique Cardoso pelas questões relacionadas com a execução ou a prática administrativa diária.

Referências bibliográficas

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1995), “A Turning Point in the Debt Crisis”, *Revista de Economia Política*, 19 (2) abril 1999. Originalmente publicado in São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão n° 48, novembro.

_____. (1996a), “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, *Revista do Serviço Público*, 47 (1) janeiro.

- _____. (1996b), “Estratégia e Estrutura para um Novo Estado”, *Revista de Economia Política* 17 (3) julho 1997. Trabalho apresentado à Assembléia Geral Resumida das Nações Unidas sobre Administração Pública, outubro.
- _____. (1997a), “Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos”, *Revista de Filosofia Política*. Nova Série, v. 1, Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Departamento de Filosofia.
- _____. (1997b), “A Reforma do Estado nos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle”, *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n. 45, 1998. Publicada originalmente em *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n. 1, Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, julho.
- _____. (1998a), “Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil”, *Revista do Serviço Público*, 49 (1), janeiro.
- _____. (1998b), *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34/ENAP Escola Nacional de Administração Pública.
- CLAD. (1998), *Uma Nova Gestão Pública para a América Latina*. Caracas: CLAD - Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Documento preparado pelo Conselho Científico e aprovado pelo Conselho Diretor do CLAD, 14 de outubro.
- DINIZ, Eli. (1998), “Uma Perspectiva Analítica para a Reforma do Estado”, *Lua Nova — Revista de Cultura Política*, n. 45.
- ENAP. (1998), *Conhecendo a Clientela da ENAP: O Perfil dos DAS 101.4*, Relatório Síntese de Pesquisa. Brasília: ENAP- Escola Nacional de Administração Pública, março.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1994), “O Processo Legislativo e a Produção Legal no Congresso Pós-Constituinte”. *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, março.
- _____. (1995), “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, outubro.
- GILL, Indermit S.. (1998), “Some Determinants of Sustainable Public Administration Reform. Or, Why I am Optimistic about Administrative Reforms in Brazil”. Trabalho preparado para o seminário “Public Reform in Brazil and the British Technical Cooperation” patrocinado pelo British Council. Londres. Brasília: The World Bank Brasília Office, novembro.
- INSTITUTO DE ESTUDOS POLÍTICOS. (1997), “Os Formadores de Opinião no País e a Reforma do Estado”. Brasília: Instituto Brasileiro de Estudos Políticos, fevereiro 1977.
- MELO, Marcus André. (1998), “When Institutions Matter: The Politics of Administrative, Social Security, and Tax Reform in Brazil”. Trabalho apresentado ao Congresso da LASA — Latin American Studies Association. Chicago, setembro. A ser publicado in Ben Ross Schneider e Blanca Heredia (orgs.). *The Political Economy of Administrative Reform: State Building in Developing Countries*.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Plano aprovado pela Câmara da Reforma do Estado da Presidência da República em setembro de 1995. Brasília: Imprensa Nacional, novembro.
- OSBORNE, David e GAEBLER, Ted. (1992), *Reinventing Government*. Reading, MA.: Addison-Wesley.
- PETRUCCI, Vera e SCHWARZ, Letícia (orgs.). (1999), *Administração Pública Gerencial: A Reforma de 1995*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995

Luiz Carlos Bresser Pereira

Neste trabalho o autor — Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado no primeiro Governo Cardoso (1995-98) — pergunta-se por que, nesse período, a emenda constitucional que ficou chamada de Reforma Administrativa foi aprovada, enquanto que a Reforma Tributária e a Reforma da Previdência Social não o foram. Suas respostas são que a Reforma Administrativa (a) respondia a uma demanda social real; (b) possuía objetivos claros (tornar viável a Reforma Gerencial da administração pública burocrática brasileira); (c) tinha uma concepção precisa, particularmente em relação à proposta de mudança no direito à estabilidade; (d) envolveu alianças políticas e compromissos limitados; e (e) foi o resultado de um debate nacional que terminou por persuadir a opinião pública e os altos administradores públicos.

Reflexiones sobre la reforma gerencial brasileña de 1995

Luiz Carlos Bresser Pereira

En este trabajo el autor — Ministro de la Administración Federal y Reforma del Estado en el primer Gobierno Cardoso (1995-1998) — se pregunta porque, en aquel período, la enmienda constitucional que terminó siendo llamada Reforma Administrativa fue aprobada, mientras que la Reforma Tributaria y la Reforma de la Seguridad Social no lo fueron. Sus respuestas son que la Reforma Administrativa (a) respondía a una demanda social; (b) poseía objetivos claros (volver viable la Reforma Gerencial de la administración pública burocrática brasileña); (c) tenía una concepción exacta, en especial con respeto a la propuesta de cambio en el derecho a la estabilidad; (d) desarrolló alianzas políticas y compromisos limitados; y (e) fue el resultado de un debate nacional que terminó por convencerles a la opinión pública y a los altos administradores públicos.

Reflections about the 1995 administrative reform in Brazil

Luiz Carlos Bresser Pereira

In this paper the author — Minister of Federal Administration and Reform of the State in the first Cardoso Administration (1995-98) — asks himself why, in this period, the constitutional amendment that became known as the Administrative Reform, was approved by Congress, while the Tax Reform and the Social Security Reform were not. His answer is that the Administrative Reform (a) responded to a social demand; (b) had a clear objectives (to make viable the Managerial Reform of the Brazilian bureaucratic public administration); (c) presented a precise design, particularly on the proposed change of tenure rights; (d) involved political alliances and limited compromises; and (e) was the outcome of a national public debate, which ended by persuading public opinion and the Brazilian senior civil service.

Luiz Carlos Bresser Pereira, professor titular de economia da Fundação Getúlio Vargas/SP e ex-Ministro da Administração e Reforma do Estado, da Ciência e Tecnologia e da Fazenda

Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública*

Indermit S. Gill

RSP

1. Introdução

Comecei a escrever este artigo com o objetivo de organizar meus pensamentos sobre o difícil tema da reforma da administração pública. A finalidade imediata era preparar um comentário a respeito de uma apresentação sobre reformas administrativas no Brasil, feita pelo senhor Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração Federal e Reforma do Estado do Brasil, e pela senhora Kate Jenkins, consultora do ministério e anteriormente chefe da Unidade de Eficiência da primeira-ministra Margaret Thatcher. Também senti que isso me ajudaria a entender as inconsistências com as quais os especialistas da gestão do setor público e os economistas especializados em temas trabalhistas abordam o problema da reforma do emprego público.

Comentar a atuação do ministro Bresser Pereira representa um momento oportuno para tratar dessa questão, porque seu trabalho e seus escritos estão notavelmente livres das contradições que menciono acima. Ele tem escrito de maneira prolífica e clara sobre a questão da reforma do Estado. Quando vim ao Brasil para trabalhar na questão da reforma do emprego público, há dois anos, ficou rapidamente óbvio para mim — antes mesmo de conhecer o ministro e sua secretária-executiva, Cláudia Costin — que as bases da reforma administrativa haviam sido lançadas e que eram sólidas. Portanto, não havia muita necessidade de se trazer mais peritos em reforma do setor público — o ministro era um deles, além de outros que trabalhavam diretamente com ele, como Kate Jenkins. De qualquer forma, o desempenho de esforços para reformar a administração pública, apoiados pelo Banco Mundial, tinha sido pouco brilhante.

Indermit Gill,
Economista do
Banco Mundial
para Desenvol-
vimento Humano
na América
Latina e Caribe,
PhD em
Economia pela
*University of
Chicago*

Traduzido por
René Loncan

A abordagem que adotamos, em vez disso, foi tomar o quadro geral desenvolvido pelo Ministério como ponto de partida para o trabalho empírico, para o que reunimos uma equipe de competentes economistas especializados em temas trabalhistas. A tendência natural dessa equipe — composta por economistas brasileiros e do Banco Mundial¹ — era centrar-se no que se pode chamar, de maneira ampla, de eficiência externa do emprego público, ou seja, determinar até que ponto a remuneração e as condições de emprego no governo estavam, *grosso modo*, alinhadas com aquelas do setor privado, e não para tratar de considerações de eficiência interna, i.e., como melhor organizar as agências e funções do governo.²

Outra maneira de examinar as idéias sobre a reforma do Estado, segundo Bresser Pereira (1997; 1998), seria classificá-las em três conjuntos de questões:

- o tamanho do Estado, ou a delimitação das responsabilidades estatal e privada;
- o papel regulador do Estado;
- a capacidade financeira e administrativa do Estado para intermediar grupos de interesse.

Quando começamos nosso trabalho, em fins de 1996, o que se segue parecia ser o estado de coisas com relação a cada uma dessas questões: em primeiro lugar, com relação à delimitação entre o privado e o público, estava claro que o Brasil caminhava na direção certa, o que era evidenciado de forma bastante visível pelo ritmo e alcance da privatização das empresas públicas; em segundo lugar, com relação ao papel regulador do Estado, havia um considerável repensar do quadro regulador no contexto da liberalização econômica e da privatização, mas havia pouco élan para reformar as regulações trabalhistas; em terceiro, com relação à capacidade financeira e administrativa do Estado, havia uma preocupação considerável com a carga fiscal do governo, associada em grande medida aos custos dos salários e pensões dos servidores públicos; finalmente, com relação à capacidade política do Estado, o pensamento dominante era que, embora os servidores públicos recebessem vantagens generosas, eles eram de um modo geral mal pagos. As aposentadorias relativamente generosas que recebiam eram consideradas como compensações parciais por uma vida de austeridade. A capacidade política do Estado de intermediar grupos de interesse dos setores público e privado era limitada pelo estereótipo do servidor público desmotivado por ser extremamente mal pago.

Foi essa última percepção que levou Zylberstajn (1994) a observar, alguns anos antes, que a falta de “políticas coerentes e permanentes de recursos humanos, combinada com salários extremamente baixos, havia minado seriamente a motivação e o comprometimento dos servidores públicos” (ênfase minha). Nosso foco na eficiência externa foi motivado, em parte, pela tentativa de chegar a soluções sustentáveis para o problema

da carga fiscal do emprego público. Se verdadeira, a remuneração extremamente baixa dos servidores públicos, combinada com uma carga fiscal insustentável do emprego público, teria exigido uma política de enxugamento maciço e um melhor pagamento para os funcionários mantidos. Isso não teria sido um bom presságio para os esforços em curso a favor do enxugamento por parte do Governo Federal, sob a responsabilidade do ministro Bresser Pereira e governos estaduais reformistas, tais como o de São Paulo: a experiência com a reforma do serviço público tinha sido geralmente constituída de surtos de demissão em massa de trabalhadores do setor público, em países que passavam por ajustes estruturais, seguidos frequentemente de grandes contratações, um fenômeno suficientemente comum para ter recebido o apelido de “a síndrome da porta giratória”.

O resultado trouxe-nos três diferenças fundamentais entre os episódios desencorajadores que havíamos aprendido a esperar e o que realmente estava acontecendo no Brasil:

- em primeiro lugar, o governo havia embarcado numa reforma administrativa que era obviamente criação sua e que havia sido bem pensada;
- em segundo, isso era parte de um repensar geral do Estado, mais que um esforço isolado de um ministro reformista;
- em terceiro, o estereótipo do servidor público mal pago era, em muitos casos, um mito.

Politicamente, esses aspectos poderiam significar a diferença entre sucesso e fracasso. Gosto de pensar que investigações empíricas patrocinadas pelo Banco Mundial tenham ajudado um pouco a separar os fatos reais da ficção, no que diz respeito às diferenças de remuneração entre o setor público e o privado; e, em menor escala, a reforçar a capacidade política do Estado de fazer com que os grupos de interesse comesçassem a assumir parte do ônus do ajuste estrutural.

O presente artigo compreende, inicialmente, um simples pano de fundo para se pensar sobre o emprego público; depois são discutidos os resultados do trabalho empírico que realizamos no Brasil nas áreas da reforma administrativa, da previdência social e do trabalho. Concluo explicando por que sou otimista quanto às reformas lançadas pelo ministro Bresser Pereira e sua equipe e que as considero duráveis. Não tenho qualificações para julgar se essas reformas passariam pelos testes de eficiência interna, isto é, se produziriam os ganhos de eficiência administrativa buscados. No entanto, as reformas em curso atendem a várias condições que os economistas exigiriam que fossem sustentáveis, tanto do ponto de vista da eficiência do mercado de trabalho quanto da viabilidade financeira. Ademais, essas condições, embora não suficientes para assegurar ganhos de eficiência administrativa, são necessárias para que os mesmos persistam, se conseguidos, ou seja, para que as reformas administrativas não sejam revertidas após alguns anos.

2. Um quadro analítico simples dos diferenciais de remuneração entre os setores público e privado

A Figura 1 ilustra um modelo simples de um mercado de trabalho para uma ocupação estabelecida.³ O eixo horizontal mostra o número de pessoas empregadas ou que oferecem seus serviços num ponto do tempo e numa determinada ocupação. O eixo vertical representa os salários e vantagens que uma ocupação oferece. Esses salários e vantagens assumem muitas formas, inclusive pagamentos atuais em dinheiro, benefícios futuros de aposentadoria, gratificações, condições atraentes de trabalho, com horário reduzido ou pouco esforço funcional, escritórios agradáveis, *status*, segurança no emprego etc. — enfim, todos os aspectos pecuniários e não-pecuniários que diferenciam um emprego de outro. Esse modelo compreende três pressupostos:

- a quantidade de mão-de-obra demandada pelo setor privado (D_p) na ocupação aumenta à medida que os salários e vantagens (W) caem;
- a quantidade de mão-de-obra demandada pelo governo (D_G) é fixada em Q_G e não depende dos salários e vantagens. O salário do governo é considerado como sendo determinado de forma exógena por uma legião de fatores, que incluem as condições econômicas gerais do país, o nível do déficit fiscal e considerações de ordem política;
- a oferta de mão-de-obra qualificada para a ocupação diminui à medida que a taxa de salários aumenta.

Se os salários e o emprego nessa ocupação fossem determinados pelo mercado, Q_2 pessoas estariam empregadas com o salário W_2 (a interseção da curva da oferta e da demanda total do mercado D_T). Quanto a esse salário, o mercado estaria em equilíbrio: o número de pessoas que gostariam de trabalhar na ocupação é igual ao número de vagas disponíveis, não havendo desemprego. No entanto, se o governo oferecer arbitrariamente salários e vantagens substancialmente diferentes (mais altos ou mais baixos) além do equilíbrio do mercado, o governo estará induzindo a uma distorção e poderá, por suas ações, criar desemprego.

2.1. Salários governamentais acima do nível de equilíbrio do mercado (caso 1)

A Figura 1 ilustra o caso em que os salários e vantagens governamentais (W_G) estão acima do nível de equilíbrio do mercado (W_2). O efeito de se estabelecer os salários e vantagens tão acima do nível do setor privado é o de que Q_3 pessoas gostariam de trabalhar por esses salários, embora o governo só esteja disposto a empregar Q_G delas. Isso deixa $Q_3 - Q_G$ que gostariam de ser empregados pelo governo, mas o

qual não pode empregá-las. Algumas dessas pessoas — um número entre $Q_1 - Q_0$ e $Q_2 - Q_G$ — aceitarão emprego no setor privado com salários e vantagens entre W_1 e W_2 . O número exato no setor privado e o salário de equilíbrio dependerão das práticas de contratação do governo e se este tem contratado ou não aquelas pessoas com os mais altos salários de reserva (pessoas que ficam entre Q_2 e Q_3 na curva de oferta), ou aquelas com os mais baixos salários de reserva (aquelas que ficam à esquerda de Q_G na curva de oferta), ou uma mistura dos dois tipos.

O pacote generoso de salários e de vantagens governamentais — embora seja bom para os poucos que o recebem — eleva falsas expectativas entre aqueles que não estão empregados, distorce o mercado de trabalho e cria desemprego. Uma vez que Q_3 pessoas gostariam de trabalhar para o governo pelos salários W_G , haverá entre $Q_3 - Q_2$ e $Q_3 - Q_1$ pessoas desempregadas (dependendo de onde caia o salário privado entre W_1 e W_2). Ou seja, elas estarão ativamente em busca de emprego com o salário W_G , mas nem o governo nem o setor privado poderão empregá-las por esse salário. Ademais, as pessoas que estiverem empregadas no setor privado estarão num equilíbrio instável, pois estarão constantemente procurando oportunidades para passar para o emprego governamental, onde o pacote geral de salários e vantagens é melhor, criando oportunidades para políticos sem escrúpulos. Esse problema poderia ser eliminado diminuindo-se o salário governamental para W_2 . Em W_2 , e somente em W_2 , o número de pessoas procurando trabalho na ocupação será exatamente igual ao número de cargos disponíveis.

2.2. Salários governamentais abaixo do nível de equilíbrio do mercado (caso 2)

A Figura 2 ilustra uma ocupação na qual os pressupostos são idênticos aos do caso anterior, salvo pelo fato de que o salário e as vantagens governamentais (W_G) são supostamente estabelecidos abaixo do nível (W_2) em que o mercado estaria equilibrado. Nesse caso, haveria Q_3 pessoas cujo salário de reserva para a ocupação seria igual ou inferior àquele oferecido pelo governo. No entanto, o setor privado estaria disposto a contratar Q_U pessoas a um salário de W_1 , e essas pessoas prefeririam trabalhar no setor privado. Com os salários e vantagens governamentais limitados a W_G , o setor privado estaria oferecendo mais para todos os empregados em potencial, e o governo ficaria incapaz de preencher quaisquer de suas vagas.

Não haveria desemprego aberto na ocupação — todo mundo que quisesse conseguir trabalho (Q_1) ao salário W_1 poderia encontrá-lo. No entanto, o desemprego estaria abaixo do potencial para a economia, limitado a Q_1 (em vez de Q_2), e os salários e vantagens na ocupação seriam

apenas W_1 (em vez de W_2). A economia não estaria desempenhando seu potencial: tanto o emprego governamental (e sua produção) como o salário na ocupação estariam abaixo do nível esperado.

2.3. Implicações

Num mercado de trabalho eficiente, os salários e vantagens governamentais devem ser comparáveis aos do setor privado. Se eles se afastarem substancialmente — por serem demasiado elevados ou demasiado baixos — conduzirão a ineficiências econômicas e a problemas sociais:

- se os salários e vantagens governamentais forem demasiado elevados, eles criarão expectativas irreais, na medida em que algumas pessoas receberão pagamento muito menor que outras por trabalho comparável, embora ambos os grupos sejam igualmente bem qualificados. Isso, por sua vez, impõe condições de trabalho instáveis ao setor privado e, se o governo for dominante, estimula o desemprego aberto. Isso também reforça a tentação de usar o emprego público para captar o favor do eleitorado, porque os políticos têm o poder de proporcionar diretamente remuneração mais alta que aquela que os trabalhadores podem obter no emprego privado;

- por outro lado, se o pacote de salários e vantagens governamentais for demasiado baixo, os cargos governamentais serão deixados vagos ou o governo será forçado a contratar pessoas que não estejam plenamente qualificadas para as responsabilidades que deverão assumir. Isso levará a ineficiências na prestação de serviços públicos e na regulação. Nesse caso, os políticos terão os meios de comprar apoio por meio do emprego público — proporcionando funções governamentais a serem preenchidas, que pagam menos que o trabalho no setor privado — somente se houver desemprego. Uma vez que uma das causas do desemprego é o mal funcionamento dos mercados de trabalho privados, as medidas para melhorar a sua eficiência podem ser um elemento vital de uma política de reforma sustentável do setor público.

O estabelecimento de salários para uma ocupação é difícil, e, a qualquer momento, o governo pode encontrar-se diante de algumas ocupações nas quais o salário é demasiado alto e de outras nas quais é demasiado baixo. Ao longo do tempo, à medida que mudam as condições do mercado de trabalho, as ocupações podem mudar de uma categoria para outra. Ademais, as pessoas podem tornar-se apegadas a seus empregos devido a benefícios de aposentadoria, *status* ou alguma característica específica do emprego, que pode ser mais valiosa para um detentor da função que para um candidato a ela. Isso pode reduzir a mobilidade e manter pessoas em empregos governamentais, mesmo quando as vantagens caem abaixo do nível do emprego alternativo.

De um modo geral, o mercado brasileiro de trabalho parece ser caracterizado mais por remuneração governamental demasiado alta que por uma demasiado baixa. Os dois aspectos mais reveladores são os de que, em geral, pessoas que detêm empregos governamentais não os abandonam pelo setor privado e muitos empregados do setor privado invejam o pagamento, as pensões e os pacotes de benefícios dos funcionários governamentais. Há, evidentemente, exceções, e é necessário investigação empírica para confirmar o alcance dessas características do mercado de trabalho.

Figura 1: Salários e emprego com a remuneração governamental acima do nível de equilíbrio do mercado

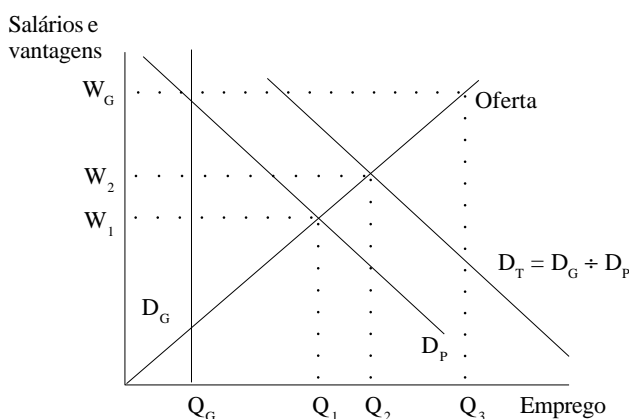
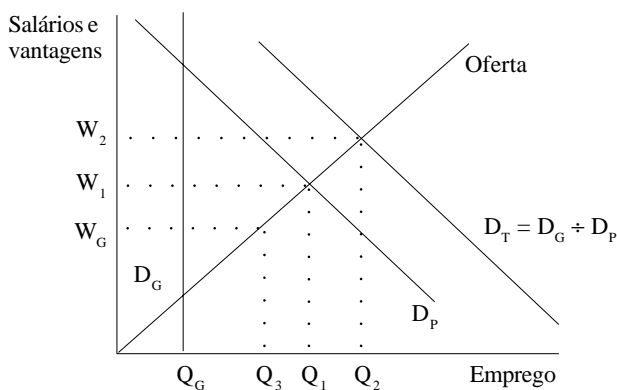


Figura 2: Salários e emprego com a remuneração governamental abaixo do nível de equilíbrio do mercado



3. Os servidores públicos são mal pagos ou excessivamente bem pagos no Brasil?

Quando começamos nossa investigação, uma das primeiras coisas que descobrimos, por meio do trabalho de um colega do Banco Mundial, foi que o Brasil não tinha um problema de superemprego agregado bruto no setor público. Utilizando uma amostragem de 90 países, Rama (1997) forneceu evidência confiável de que o quinhão da razão do emprego público no total (cerca de 9%) era inferior ao patamar previsto (cerca de 10%), para países em seu nível de desenvolvimento. Incluindo-se as empresas públicas, essa razão mudava para 12%, mas isso também não era considerado alto, segundo padrões internacionais. Naturalmente, isso não excluía a possibilidade de que algumas agências governamentais, estados, municípios ou empresas públicas estivessem com excesso de pessoal. Mas ficava difícil justificar cortes transversais nos níveis de emprego — uma receita conveniente para nós, economistas — para atacar o problema de uma fatura insustentável de pessoal público.

Utilizando o levantamento nacional de unidades domiciliares para 1995 (PNAD), calculamos os diferenciais de salários, pensões e estabilidade no emprego entre os setores público e privado. Nossas principais constatações foram:

- comparado com trabalhadores igualmente qualificados do setor privado, os salários e outras vantagens monetárias dos empregados públicos eram: de 30 a 50% mais altos para trabalhadores da administração federal e dos Poderes Judiciário e Legislativo; de 20 a 35% mais altos para empregados de empresas federais e estaduais; cerca do mesmo para servidores públicos estaduais; e de 5 a 15% mais baixos para trabalhadores das administrações municipais e dos setores de educação e saúde;

- ajustando-se as horas trabalhadas auto-informadas, sempre resultava um crescimento substancial das vantagens do setor público: os empregados do setor público, em todas as partes do governo, visivelmente trabalhavam menos horas em média que suas contrapartes do setor privado;

- comparada com trabalhadores semelhantes do setor privado, a estabilidade no emprego ou permanência em função era entre 25 a 75% mais alta para trabalhadores governamentais;

- comparados com as contrapartes do setor privado, os níveis de pensão dos servidores públicos eram de 25 a 50% mais altos, dependendo de seu nível salarial, gênero e ocupação.

As Tabelas 1, 2 e 3 resumem os resultados do trabalho empírico realizado pelo ex-Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Ministério da Previdência e pelo Banco Mundial.

Essas Tabelas mostram que, em setembro de 1995:

- um funcionário (hipotético) do Poder Judiciário, do sexo masculino, com 12 ou mais anos de escolaridade, que trabalhasse em Brasília, teria salário cerca de 50% mais alto, 80% mais de estabilidade funcional e poderia esperar uma pensão 75% mais alta quando se aposentasse, que um trabalhador semelhante do setor privado;

- de modo semelhante, um trabalhador (hipotético) do sexo feminino, que trabalhasse na administração pública do Estado do Rio de Janeiro, com 12 ou mais anos de escolaridade, teria mais ou menos o mesmo salário, cerca de 70% mais estabilidade funcional e poderia esperar uma pensão 40% mais alta que sua contraparte do setor privado;

- um professor (hipotético) em São Paulo ganharia cerca de 15 a 20% menos do que um trabalhador com habilidades semelhantes no setor privado, mas teria quase que 50% mais estabilidade no emprego e poderia esperar obter pensão 50% mais alta.

Esses exemplos ilustram o fato de que, especialmente quando se considera benefícios de pensão e estabilidade no emprego, é difícil provar que os servidores públicos são mal pagos no Brasil.

Tabela 1: Indicadores de vantagens salariais nos proventos do setor público. Porcentagem sobre o salário mensal do setor privado. Brasil, 1995.

Setor ou categoria de trabalhador	Não-ajustado	Ajustado segundo habilidades e outros atributos	Ajustado segundo outros atributos e horas trabalhadas
<i>Por setor de atividade:</i>			
Administração federal	162,5	23,1	28,9
Administração estadual	69,9	-7,8	-3,8
Administração municipal	-15,8	-31,9	-22,4
Judiciário e Legislativo	231,0	43,9	55,9
Militares	69,9	2,3	5,7
Educação e Saúde	18,0	-31,1	-15,6
<i>Por categoria de trabalhador:</i>			
Servidores públicos federais	207,0	40,8	46,3
Outros federais, contrato formal	166,4	27,0	36,3
Servidores públicos estaduais	60,5	-15,4	-5,5
Outros estaduais, contrato formal	95,3	10,3	18,0
Servidores públicos municipais	-2,8	-30,5	-17,9
Outros municipais, contrato formal	-32,8	-31,5	-20,9
Todos os trabalhadores com contrato informal	0,0	-42,6	-19,7

Fonte: Memorando Econômico de Países, Banco Mundial, 1998.

Nota: As características dos trabalhadores foram ajustadas segundo idade, educação, antigüidade, sexo e raça.

Tabela 2: Indicadores de vantagens de estabilidade no emprego no setor público. Porcentagem sobre a estabilidade média no setor privado. Brasil, 1995.

Setor ou categoria de trabalhador	Lacuna não-ajustada	Lacuna ajustada segundo os atributos dos trabalhadores
<i>Segundo estados selecionados:</i>		
Distrito Federal	110,5	80,7
Pernambuco	29,0	29,0
Bahia	12,5	16,7
Minas Gerais	33,3	23,1
Rio de Janeiro	94,1	72,1
São Paulo	72,7	47,0
Rio Grande do Sul	38,2	34,8

Fonte: Memorando Econômico de País, Banco Mundial, 1998.

Nota: As características do trabalhador foram ajustadas por idade, escolaridade, tempo de serviço, sexo e raça.

Tabela 3: Alguns indicadores dos diferenciais entre setor público e privado. Brasil, 1995.

Indicador	Ano, unidade	RGPS	Regime Jurídico Único	
			Somente Federal	Todos
Número de beneficiários	1997, milhões	17,00	0,96	2,86
Número de contribuintes	1997, milhões	29,00	1,03	3,13
Total de contribuintes	1997, R\$ bilhões	43,00	2,58	6,30
Total de benefícios	1997, R\$ bilhões	46,75	18,35	36,97
Benefícios médios sobre o salário mínimo	1998, razão	1,80	n.d.	n.d.
Poder Executivo	1998, razão	-	13,4	n.d.
Poder Legislativo	1998, razão	-	32,8	n.d.
Poder Judiciário	1998, razão	-	33,2	n.d.
<i>Média das pensões esperadas</i>				
Homens entre 0 a 8 anos de escolaridade	1995, R\$	335	n.d.	447
Homens com mais de 12 anos de escolaridade	1995, R\$	1000	n.d.	1747
Mulheres entre 0 a 8 anos de escolaridade	1995, R\$	190	n.d.	264
Mulheres com mais de 12 anos de escolaridade	1995, R\$	655	n.d.	927
Benefício médio sobre a contribuição	1997, razão	3:1	7:1	n.d.
Déficit atual	1997, R\$ bilhões	3,75	16,93	29,50
Dívida implícita de pensão	1997, R\$ bilhões	1500	-	-
Lacuna de financiamento (1998-2075)	1997, R\$ bilhões	3000	-	-

Fonte: MARE, Boletins Estatísticos, 1998; Memorando Econômico de País, Banco Mundial, 1998; Relatórios Informais do Banco Mundial sobre RGPS e RJU, 1998. Os dados são aproximados.

4. O que pode ser feito para enfrentar esses desequilíbrios?

Para que as reformas administrativas sejam sustentáveis (isto é, para minimizar a probabilidade de reversões posteriores), o emprego público deve basear-se na eficiência do mercado de trabalho. A regra mais importante a esse respeito é a de que a remuneração dos trabalhadores governamentais não deveria estar em desacordo com o pagamento e as condições de emprego no setor privado. Nossas conclusões dão a entender que esforços sustentáveis para reduzir as despesas com a folha de pagamento governamental deveriam ter como foco primordial:

- o cumprimento das horas de trabalho, a diminuição das pensões e limitações salariais estritas em nível federal;
- um misto de limitação salarial, pensões mais baixas e emprego reduzido em nível estatal;
- reduções dos níveis de emprego e de pensão, combinadas com aumentos seletivos da remuneração em nível municipal.

Essas idéias estão resumidas na Tabela 4.

Tabela 4: Medidas para reduzir as despesas com a folha de pagamento pública, embora mantendo ou aumentando a eficiência do mercado de trabalho — prioridades em nível nacional. Brasil.

Setor	Remuneração		Condições de trabalho		Emprego
	Reduzir salário/vantagens	Reduzir pensões	Aumentar horas de trabalho	Reduzir estabilidade no emprego	Reduzir emprego
Judiciário e Legislativo					
Administração Federal					
Administração Estadual					
Administração Municipal					
Educação e Saúde					
Militares					
Empresas Federais					?
Empresas Estaduais					?
Empresas Municipais					?

significa que isto é uma medida prioritária de alcance nacional, embora a medida possa não ser adequada para alguns estados, municípios ou ocupações;

significa que esta é uma medida recomendada de âmbito nacional;

? indica que nossa análise não permite generalizações.

Deve-se notar que a Tabela 4 apresenta prioridades agregadas, devendo ser feito um trabalho mais detalhado em níveis desagregados adequados, antes de se tomarem medidas concretas.

5. Por que sou otimista?

As anedotas sobre a leviandade dos governos abundam, e o Brasil não é exceção. Realmente, o Brasil está sendo elevado a padrões mais altos atualmente, devido ao pacote internacional de US\$ 41 bilhões que breve começará a receber. Mas, quando se lê os artigos sobre os excessos governamentais na imprensa internacional e brasileira, a primeira reação é de raiva, não de otimismo. Há notícias sobre compras de tapetes persas e de um aumento anual de 40% na folha de pagamento do Judiciário, remunerações fantásticas de cerca de US\$ 16.000 mensais para legisladores que são chamados de seus estados para aprovar cortes nos orçamentos da Educação e Saúde, sobre como o secretário e o subsecretário de administração de um estado, com uma conta de pessoal suficientemente alta, que muito em breve estará violando a lei, levaram para casa US\$ 30.000 e US\$ 15.000, respectivamente, como seus salários mensais em outubro, e assim por diante.⁴ Portanto, por que ainda sou otimista com relação às reformas administrativas no Brasil?

Sou otimista porque o projeto de lei da Reforma Administrativa, elaborado pelo ministro Bresser Pereira e sua equipe, reduzirá o diferencial de remuneração e condições de emprego entre servidores públicos e empregados do setor privado, assim como as reformas concomitantes da Previdência Social e do Trabalho; as reformas administrativas são parte de um repensar abrangente que produzirá meios de melhorar o funcionamento de toda a economia; o apoio político a essas reformas parece estar crescendo, evidenciado pela recente reeleição do Presidente da República, sob cujo comando o Governo Federal manteve o emprego e os salários do Poder Executivo congelados desde 1995, e do governador de São Paulo, cujas políticas têm sido coerentes com as reformas administrativas federais.⁵

Deixem-me examinar as três primeiras razões, uma de cada vez.

Primeiro, as reformas administrativas, em curso no Brasil, têm três aspectos principais que resultarão num estreitamento da remuneração e das condições de emprego, e que tornarão mais difícil para todos os níveis de governo utilizar o emprego público como pagamento pelo apoio político:

- elas não só permitirão aos governos federal, estadual e municipal contratar trabalhadores para algumas ocupações (nas quais não são justificadas condições especiais de emprego) nos termos do Código de Trabalho do setor privado, facilitar o estabelecimento de agências financiadas pelo governo, que trabalharão com base em contratos alicerçados

em resultados, estimulando a terceirização de funções atualmente desempenhadas pelo governo, como também os incentivarão a isso;

- elas tentarão colocar um teto na remuneração total do setor público e tornar mais difícil para grupos privilegiados, como o pessoal do Legislativo e do Judiciário, se atribuírem aumentos salariais;

- elas farão aplicar uma legislação que penaliza estados e municípios com folhas de pessoal excessivamente altas e também lhes darão instrumentos para reduzir o emprego público, por meio de demissões em massa, o que evitará tais penalidades.

Em segundo lugar, e talvez igualmente importante, sou otimista porque as reformas administrativas que estão sendo realizadas pelo ministro Bresser e sua equipe estão sendo reforçadas por reformas da Previdência Social e do Trabalho, simultaneamente em curso:

- as reformas previdenciárias que foram aprovadas resultarão em pensões do setor público (tanto para servidores públicos quanto para empregados de empresas públicas) muito menos generosas do que foram no passado, e o abismo entre os benefícios de pensão do setor público e do privado será reduzido. Elas também reduzirão a informalidade no setor privado, resultando então numa maior cobertura da previdência social;

- as reformas trabalhistas que objetivam melhorar a eficiência com a qual funciona o mercado privado de trabalho, fazendo com que o estabelecimento de salários reflita melhor as condições de trabalho e conduzindo a relações de emprego mais duráveis, reduzindo o desemprego e proporcionando melhor seguro-desemprego, também resultarão em menores probabilidades de reversão da reforma do serviço público.

Finalmente, sou otimista porque as reformas administrativas são parte de reformas que atingem a economia como um todo, e concluiu-se que isso foi um correlato vital do sucesso dessas reformas em outros países:⁶

- a economia está sendo aberta para tornar os mercados domésticos mais contestáveis e para pressionar a necessidade de melhor competitividade tanto nas empresas privadas quanto nas públicas;

- muitas empresas do setor público estão sendo privatizadas, como parte de uma reavaliação geral do papel do Estado;

- a reforma da regulação está se tornando cada vez mais uma prioridade em áreas das quais o setor público está se retirando, ou nas quais os setores público e privado irão competir.

6. Observações finais

As reformas do emprego público podem ser facilitadas deixando-se ao setor privado algumas tarefas que o governo tentou realizar no passado, mas haverá outras que os governos continuarão a realizar. Esse

artigo não trata do problema da organização eficiente das funções governamentais; centra-se, em vez disso, no problema da insustentabilidade das reformas do serviço público que surge se as condições de emprego permanecem visivelmente diferentes entre o setor público e o setor privado. Essas diferenças criam o que é chamado vantagem econômica, fenômeno ligado a pessoas que têm habilidades, realizam esforços semelhantes e são remuneradas diferentemente nos setores público e privado.

Essa vantagem econômica pode ser considerada como sendo de dois tipos: aquela ligada aos proventos e aquela ligada ao emprego. Aquela ligada aos proventos surge quando o pagamento, as pensões e as vantagens no emprego público são maiores do que as pessoas podem obter com as mesmas habilidades e com o mesmo esforço no setor privado. Aquelas ligadas ao emprego surgem quando — mesmo se o pagamento, as pensões e as vantagens são os mesmos — há uma alta probabilidade de perder a renda oriunda do trabalho no setor privado, de modo que obter um emprego público passa a ser um favor, mesmo se esse emprego for temporário e pagar pouco. Essas vantagens podem ser eliminadas por dois conjuntos de medidas: em primeiro lugar, eliminando-se os diferenciais de remuneração entre o setor público e o setor privado; e, em segundo, assegurando-se que o mercado privado de trabalho funcione de maneira eficiente, de modo que envie sinais precisos de remuneração economicamente eficiente e não resulte em níveis permanentemente altos de desemprego.

Utilizando dados relativos ao Brasil, o presente artigo expressa as estimativas agregadas da expansão dessas distorções em diferentes níveis de governo e extrai as lições políticas. Avalia-se o que está sendo feito no Brasil com relação às medidas de política sugeridas pela análise. A conclusão é em tom otimista, porque as reformas administrativas no Brasil combinam princípios de eficiência interna e externa, porque as reformas da previdência e do trabalho apóiam essas reformas administrativas e porque todas essas reformas refletem um repensar abrangente do papel do Estado na melhoria da eficiência econômica. A redução dos diferenciais de remuneração entre o setor público e o setor privado é um objetivo importante tanto das reformas administrativas quanto da reforma, em curso, da previdência, e essas mudanças reduzirão a possibilidade de reversão subsequente das reformas administrativas. As reformas do trabalho que se iniciam — ao ajudar a reduzir o desemprego estrutural e ao proporcionar melhor apoio de emprego para os trabalhadores do setor privado — também ajudarão a diminuir a possibilidade de reversão das reformas do emprego público.

- * Este artigo foi preparado para o Seminário do Conselho Britânico sobre Reforma do Setor Público, realizado em Londres, em 23 de novembro de 1998. As opiniões expressas aqui são as do autor e não refletem necessariamente as visões da administração do Banco Mundial, de seus diretores executivos ou dos países que representa. O autor deseja expressar sua gratidão ao senhor Howard Thompson, pelo convite para falar no seminário, e aos senhores Bresser Pereira, Bruce Fitzgerald, Gautam Datta, Homi Kharas, Miguel Folgues, Nelson Marconi, Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça pela ajuda em trabalho anterior, com base no qual este artigo foi preparado.
- 1 Os economistas com quem trabalhei nestas questões foram Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça, Miguel Foguel e Marcelo Neri (no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no Rio de Janeiro, o *think tank* do Ministério do Planejamento), Eduardo Amadeo (então professor da Universidade Católica do Rio de Janeiro, e depois ministro do Trabalho), Francisco Carneiro (da Universidade de Brasília) e Gautam Datta, do Banco Mundial. Nelson Marconi e outros estavam realizando pesquisas correlatas no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).
 - 2 Na terminologia proposta por Naim (1994), portanto, adotamos o que poderia ser chamado de o enfoque econômico das reformas administrativas. Naim argumenta que há três maneiras gerais de atacar os problemas que vitimam as burocracias públicas: a abordagem técnico-gerencial, que enfoca a correta compressão salarial dentro do setor público; a abordagem econômica, que é orientada por considerações fiscais e pela necessidade de se injetar mais competitividade nos salários dos setores público e privado e no mercado de trabalho; e a abordagem política, que determina se há vontade política para atingir uma reforma efetiva no serviço público. Uma abordagem eficaz da reforma do serviço público exige que esses três enfoques estejam integrados.
 - 3 Esta seção toma de empréstimo livremente os trabalhos anteriores de Bruce Fitzgerald, um colega do Banco Mundial.
 - 4 Os jornais são o *New York Times* (12 de novembro de 1998) e Folha de São Paulo (13 de novembro de 1998). O Estado é Rondônia, onde a razão entre os custos de pessoal e as receitas líquidas era de quase 70% e continuava a aumentar. Uma lei, chamada Lei Camata, que exigia cortes no acesso a empréstimos federais para estados cujas razões fossem superiores a 60%, deveria ter entrado em vigor em 1999. Essa data agora será adiada.
 - 5 Em 1997, São Paulo tinha cerca de 1,02 milhão de trabalhadores e aposentados governamentais estaduais, cerca de um quarto do total estadual nacional de 4 milhões. Sua razão entre as despesas de pessoal e a receita líquida caiu de cerca de 66% em 1996 para 60% em 1998. O Governo Federal tinha cerca de 1,85 milhão de trabalhadores e aposentados em 1998. O emprego no Poder Executivo federal caiu de 583.000 em 1994 para 520.000 em 1998.
 - 6 “Isto foi claramente demonstrado na experiência da Nova Zelândia, na qual a reforma do serviço público não foi o elemento-chave da agenda. Antes, a prioridade para o governo que tomou posse em 1984 foi melhorar a eficiência de toda a economia. Isso, por sua vez, levou a medidas para melhorar a eficiência do setor privado. Também conduziu a uma revisão do setor público, à reforma das empresas estatais e finalmente à reforma do próprio governo. Eu vejo isso como o melhor contexto para a reforma do serviço público”, Stevens (1994: 195-6).

Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. (1998), *Brazil: From Stability to Growth Through Public Employment Reform*. Relatório nº 16793-BR.. Washington, D.C.
- _____. (1998b), *Brazil: A Simulative Look at the General Regime for Social Security*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- _____. (1998c), *Brazil: A Simulative Look at the Pension Regime for Civil Servants*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- _____. (1998d), *Brazil: Critical Unemployment Issues*. Relatório Informal. Washington, D.C.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS. (1995), *A Reforma do Estado*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 2 de janeiro.
- _____. (1997), “State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Working Paper 1.
- _____. (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial na Perspectiva Internacional*. ENAP Escola Nacional de Administração Pública: Editora 34 Ltda.
- FOGUEL, Miguel; GILL, Indermit; MENDONÇA, Rosane e PAES DE BARROS, Ricardo. (1998), “Brazil: Sustaining th Real Plan Through Employment Reform”, in GILL e MONTENEGRO, (orgs.) *Stabilization, Fiscal Adjustment, and Beyond: Quantifying Labor Policy Changes in Argentina, Brazil and Chile*, minuta. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). (1998), *Boletim Estatístico de Pessoal*, (várias questões).
- NAIM, Moisés. (1994), “Public Bureaucracies in Developing Countries: Ten Paradoxes”, in *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 22-25, Technical Papers nº 259. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- NUNBERG, Barbara. (1995), “Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries”. *Working Paper nº 204*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform*. (mimeo.). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Leading the Horse to Water: Transnational Inducements to Administrative Reform*. (mimeo.). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. (1997), *Rethinking Civil Service Reform: An Agenda for Smart Government*. (mimeo.) Washington, D.C.: Banco Mundial.
- RAMA, Martin. (1997), *Downsizing and Severance Pay in Developing Countries*. Manuscrito do Banco Mundial.
- REID, Gary e SCOTT, Graham. (1994), “Public Sector Resource Management in Latin America and the Caribbean”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 39-81, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.
- STEVENS, Mike. (1994), “Selected Discussion Points”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p. 195-196, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.
- ZYLBERSTAJN, Helio. (1994), “Pay and Employment Issues in the Brazilian Civil Service”, in *Civil Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference*, editado por CHAUDHRY, Shahid, REID, Gary e MALIK, Waleed, p.195-196, Technical Papers nº 259. Banco Mundial.

Alguns determinantes de sustentabilidade das Reformas da Administração Pública

Indermit S. Gill

Este artigo trata de um dos aspectos da reforma administrativa no Brasil: sua eficácia na passagem da remuneração e de outras condições de emprego do setor público a uma posição mais próxima do mercado. As reformas administrativas propõem o direcionamento de algumas tarefas, que a princípio eram de responsabilidade do governo, para o setor privado. Não é tratado aqui o problema da organização eficiente das funções governamentais (aquelas ligadas à eficiência interna), mas, em vez disso, põe em evidência o problema da insustentabilidade das reformas do serviço público, que surge se as condições de emprego permanecem notavelmente diferentes entre os setores público e privado (o problema da eficiência externa). Utilizando dados relativos ao Brasil, este artigo determina estimativas agregadas da expansão dessas distorções em diferentes níveis de governo e extrai as lições políticas. Avalia, ainda, o que está sendo feito no Brasil com relação às medidas de política sugeridas pela análise.

Conclui, assim, de forma otimista, que as reformas administrativas devem combinar princípios de eficiência interna com princípios de eficiência externa, que as reformas da previdência e do emprego devem apoiar as reformas administrativas e que todas essas reformas refletem um repensar abrangente do papel do Estado, na melhoria da eficiência em toda a economia.

Algunas determinantes de la sostenibilidad de las Reformas de la Administración Pública

Indermit S. Gill

Este artículo trata de uno de los aspectos de la reforma administrativa en Brasil: su eficacia en el pasaje de la remuneración y de otras condiciones de empleo del sector público a una posición más próxima al mercado. Las reformas administrativas proponen orientar algunas tareas, que al principio eran de responsabilidad del gobierno, hacia el sector privado. No se trató aquí el tema de la organización eficiente de las funciones gubernamentales (aquellas vinculadas a la eficiencia interna), sino que se centra, en vez de eso, en el problema de la insostenibilidad de las reformas de la función pública, que surge si las condiciones de empleo se mantienen notablemente diferentes entre los sectores público y privado (el problema de la eficiencia externa). Utilizando datos relativos a Brasil, este artículo orienta estimaciones agregadas de la expansión de esas distorsiones en distintos niveles de gobierno y extrae las lecciones políticas. El artículo evalúa, además, lo que está siendo hecho en Brasil con respeto a medidas sugeridas por el análisis.

Concluye, así, de forma optimista, que las reformas administrativas deben combinar principios de eficiencia interna con principios de eficiencia externa, que las reformas de la seguridad social y del empleo deben apoyarles a las reformas administrativas, y que todas esas reformas reflejan una nueva forma muy amplia de pensar el papel del Estado en la mejoría de la eficiencia en toda la economía.

Indermit Gill,
Economista do
Banco Mundial
para Desenvol-
vimento Humano
na América
Latina e Caribe,
PhD em
Economia pela
University of
Chicago

Some determinants of sustainable Public Administration Reform

Indermit S. Gill

This article deals with one of the aspects of the administrative reform in Brazil: its effectiveness in moving from remuneration and other employment conditions of the public sector to a position closer to that of the market. Administrative reforms propose directing some tasks, that were in principle the responsibility of government, towards the private sector. The article does not deal with the problem of an efficient organisation of governmental functions (those linked to internal efficiency), but focuses, instead, on the problem of the unsustainability of public service reforms, that emerges if employment conditions remain remarkably different between the public and private sectors (the problem of external efficiency). By utilising data pertaining to Brazil, this article gears aggregate estimations of the expansion of these distortions at different levels of government and draws political lessons. It evaluates, furthermore, what is being done in Brazil as to the policy measures suggested by the analysis.

It concludes, thus, in an optimistic key, that administrative reforms should combine principles of internal efficiency with principles of external efficiency, that the reforms of social security and of employment should support administrative reforms, and that all those reforms reflect a comprehensive rethinking of the role of the State in improving the efficiency of the whole economy.

A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho*

Christopher Pollitt¹

RSP

1. Introdução

Há riscos em se falar de gestão financeira e em gestão por resultados como se fossem atividades homogêneas. Na realidade, essas definições são rótulos amplos, cada um deles cobrindo uma vasta gama de decisões e de atividades tomadas e realizadas em diferentes níveis e com diferentes finalidades.

O fato de que essas diferenças são importantes para a questão da integração será um dos temas deste artigo. Os problemas específicos da integração dependem, em grande medida, de que processos estejam sendo integrados, com relação a que tipo de atividade e em que nível. Os sinais de sucesso, ou de fracasso, para um processo, num dado nível ou numa dada fase, podem não ser os mesmos para um processo, num nível ou fase diferentes. A literatura — tanto a prática quanto a acadêmica — sobre gestão financeira e gestão por desempenho está cheia de alusões a importantes fatores contextuais.

Assim, o objetivo do presente artigo é avaliar mecanismos para melhorar o planejamento de recursos, integrando-se a gestão financeira e orçamentária com a gestão por desempenho.

O artigo está organizado em quatro partes. A primeira parte delinea os aspectos básicos, discute os objetivos da gestão financeira e da gestão por desempenho como aspecto de um quadro integrado de gestão de recursos. No entanto, nota-se que, na prática, muitas vezes é difícil chegar-se a essa integração. Estabelece-se aqui uma lista das razões pelas quais a integração pode ser difícil, ou mesmo fracassar.

Christopher Pollitt, professor de Governança na Brunel University, Londres, e co-diretor do *Centre for the Evaluation of Public Policy and Practice*

Traduzido por René Loncan

A segunda parte estabelece um quadro geral dentro do qual se pode lançar uma análise sistemática. Esse quadro geral consiste de: 1) um mapa das interfaces-chave nas quais o grau de integração entre gestão por desempenho e gestão financeira pode ser avaliado, como por exemplo, o alcance, a profundidade, a consistência da integração; 2) um conjunto de quatro variáveis principais, sendo que, dependendo de sua inserção em qualquer contexto apresentado, pode aumentar ou diminuir a dificuldade da integração.

A terceira, examina de forma mais pormenorizada as variedades de integração, ou seja, procura identificar a dinâmica que deriva da interação de variáveis-chave em interfaces específicas entre processos. Potencialmente, essa dinâmica proporciona a base para a articulação de um conjunto de indicações de integração.

Na quarta e última parte, o foco passa diretamente para a possibilidade de se desenvolverem indicações de integração. Como um incentivo a discussões adicionais, sugere-se uma lista preliminar e uma tentativa dessas indicações, colocadas a primeira sob a forma de perguntas a serem feitas quanto ao arranjo existente em qualquer esfera de governo em estudo. O artigo conclui com algumas breves observações sobre possíveis estratégias de integração.

2. Definições e objetivos

Os sistemas de gestão financeira e de gestão por desempenho são ferramentas para a consecução dos objetivos do sistema de gestão de recursos, dentro do qual as atividades de elaboração orçamentária e de gestão do governo têm lugar. Portanto, a discussão da integração dos sistemas de gestão financeira e de gestão por desempenho deve começar em torno dos objetivos básicos de um sistema de gestão de recursos:

- introduzir e manter uma disciplina fiscal agregada, isto é, assegurar-se de que o governo não gaste mais do que pretenda, de um modo geral;
- alocar recursos de acordo com as prioridades do governo, isto é, gastar no que se considere politicamente mais importante — eficiência em termos de alocação de recursos;
- promover a eficiência no uso dos recursos orçamentários, para implementar programas e prestar serviços, isto é, incentivar a eficiência técnica. (Campos e Pradhan, 1996; OCDE, 1997a)

Campos e Pradhan (1996) descrevem três problemas-chave inter-relacionados à consecução desses objetivos. A “tragédia dos comuns”, pela qual o orçamento é examinado como um conjunto de recursos do qual vários postulantes por recursos podem “ir fazendo retiradas” com pouco ou nenhum custo. Em segundo, a revelação de informações e os

problemas do “ciclo de votações”, que podem impedir a atribuição de prioridades estratégicas em termos de alocações das prioridades governamentais. E, finalmente, a assimetria das informações ou incentivos inadequados ou incompatíveis no âmbito do governo — problemas do tipo agente principal — que podem impedir a alocação e o uso eficiente dos recursos. Além desses três problemas, há que se reconhecer que sistemas sofisticados de gestão de recursos podem deparar-se com problemas organizacionais significativos. A concepção de instituições e de procedimentos operacionais para atender aos três objetivos identificados na citação acima é uma arte ainda só parcialmente entendida.

De forma ideal, os sistemas de gestão financeira e de gestão por desempenho, inclusive o gerenciamento de pessoas, introduzem as ferramentas, os métodos de incentivo e os arranjos institucionais por meio dos quais os governos procuram atenuar ou minimizar esses problemas e maximizar a consecução dos objetivos. Ao fazer isso, tanto os sistemas de gestão financeira quanto os sistemas de gestão por desempenho compartilham quatro objetivos-chave, embora seja provável que os processos e aptidões empregadas para atingi-los sejam diferentes:

- estabelecer objetivos e alocações para ações governamentais, por exemplo, baseados em insumos, resultados e/ou produtos, ou no critério incremental-histórico ou na atribuição de prioridades estratégicas;
- estabelecer os tipos de autoridade que realizarão essas ações, como, por exemplo, centralizadas, descentralizadas, delegadas, contratuais ou jurídicas;
- determinar que informações são necessárias para se saber se as ações estão sendo executadas de maneira apropriada; por exemplo, as necessidades em termos de mensuração, informação e prestação de contas;
- prêmios e sanções por desempenho, como o quadro de responsabilização (*accountability*) e os sistemas de incentivos.

Num sistema de gerenciamento de recursos que funcione bem, os processos de gestão financeira e de gestão por desempenho estarão presentes, utilizando técnicas complementares e que se apoiem mutuamente. No entanto, na realidade esses processos tendem a desenvolver-se separadamente, como sistemas paralelos que podem ou não, ou podem somente em graus variáveis, ser harmônicos ou mesmo compatíveis. De modo semelhante, eles podem ou não estar adequadamente alinhados, individual ou coletivamente, para atingir os objetivos de um sistema eficaz de administração de recursos, conforme estabelecido acima. Em alguns sistemas, pode não ficar claro se os processos estão ligados a sistemas de gestão financeira ou de gestão por desempenho, como o estabelecimento de metas e os métodos de controle.

De modo geral, contudo, há alguns processos distintos que podem ser identificados para cada sistema. Embora, no caso da gestão financeira, não haja qualquer visão pronta e universalmente acordada (Miller, 1994; Neuby, 1997; Rubin, 1992), podemos começar com o seguinte:

O controle e a operação do ciclo elaboração orçamentária-contabilidade-auditoria, embutido num ciclo mais largo de política e gestão, de formulação e planejamento de políticas, de decisão, de implementação, de monitoramento e de controle, de avaliação e de retroalimentação. (Reeth, 1998: 2).

No entanto, é necessário detalhar e modificar a definição de Reeth antes que ela se ajuste a nossas finalidades. A elaboração orçamentária, a contabilidade e a auditoria são certamente elementos importantes no âmbito da gestão financeira, mas, para se conseguir uma definição que inclua toda a gama de atividades financeiras que fazem interface com a gestão por desempenho, será necessário interpretar a elaboração orçamentária de maneira mais ampla, de modo que seja entendida como os vários processos de execução/implementação orçamentária, bem como a atividade *caput* de elaboração orçamentária. Consideraremos, portanto, elaboração orçamentária como não apenas as atividades de monitoramento e controle, mas também a gestão de fluxo de caixa, as compras, a cobrança de débitos, a gestão de propriedades e o gerenciamento de riscos. Vale notar que, embora haja uma aspiração normativa de que a gestão financeira seja sempre parte de um sistema mais amplo de planejamento, avaliação e retroalimentação, isso nem sempre se verifica na prática. Realmente, essas atividades muitas vezes estão mais claramente identificadas com a vertente gestão por desempenho da alocação de recursos.

Levando-se em conta os aspectos acima, para os efeitos da presente discussão, um sistema de gestão financeira define-se como a operação daqueles sistemas e processos concebidos para a elaboração e execução orçamentárias, a manutenção de um sistema de contabilidade que registre as decisões financeiras, os fluxos e as transações, e a auditoria de todos os aspectos dessas contas.

A definição de gestão por desempenho também é difícil, posto que significa muitas coisas diferentes em variados sistemas administrativos, desde a gestão mais básica do desempenho de funcionários numa administração altamente centralizada, até o veículo para o estabelecimento e o gerenciamento das mais altas prioridades estratégicas do governo e sua transformação em produtos estratégicos que caíam em cascata das organizações até os indivíduos. A OCDE tem descrito a gestão por desempenho segundo esse último critério, ou seja, segundo seus aspectos estratégicos no contexto das reformas da nova gestão pública. Para os fins da presente

discussão, um sistema de gestão por desempenho define-se por meio de uma série de processos ligados a:

- estabelecer objetivos e metas de desempenho para programas, e em muitos casos dar-lhes publicidade;
- dar aos gerentes responsáveis pelos programas a liberdade de implementar processos que atinjam esses objetivos e metas;
- medir o nível real de desempenho com relação a esses objetivos e metas e prestar contas dos mesmos;
- alimentar, com informações sobre o nível de desempenho, o processo decisório de financiamento futuro de programas, de mudanças no conteúdo de programas ou de sua concepção, e da concessão de prêmios ou da aplicação de penalidades à organização ou aos indivíduos;
- prestar informações *ex-post* a organismos de checagem, como comissões parlamentares e auditores externos (dependendo do mandato que tenham estes últimos para fins de auditoria de desempenho), cujas opiniões também podem ser utilizadas para alimentar as decisões acima referidas (OCDE, 1995).

A abordagem geral é apresentada no sentido de mudar o foco de atenção dos aportes de recursos e dos controles *ex-ante* para a mensuração de produtos e os controles *ex-post*. Essa abordagem baseia-se na descentralização da autoridade gerencial em troca de formas mais explícitas de responsabilização, baseadas em aportes ou em resultados, tais como atingir metas individuais ou de unidades. O controle torna-se mais estratégico e menos preocupado com o cumprimento de procedimentos prescritos (alguns especialistas no assunto referem-se a isso mais como um direcionamento que como um controle). Os arranjos institucionais têm incluído, portanto, uma vasta gama de formas de descentralização e de mensuração de desempenho. Por baixo desses, está inserido o desenvolvimento de sistemas de informação sobre desempenho mais conscientemente concebidos. Tomados em conjunto, esses elementos compõem nosso entendimento da gestão por desempenho.

Também é importante notar que um sistema de gestão por desempenho que funcione bem inclui incentivos, prêmios e sanções que traduzam objetivos de desempenho, mensuração e responsabilização em nível pessoal. Embora o tópico da gestão de recursos humanos não seja tratado separadamente neste artigo, sua importância crucial para um sistema de gestão de recursos que funcione bem é notada, e as ligações-chave entre a gestão organizacional e individual por desempenho são examinadas na parte final do presente artigo, no item Indicações de Integração.

Em resumo, se compararmos os objetivos acima mencionados de sistemas de gestão financeira e de gestão por desempenho, alguns se justapõem, e o reforço mútuo torna-se imediatamente aparente. Os sistemas de gestão financeira têm por objetivo a disciplina fiscal agregada no

nível macro e também uma prestação de serviços mais eficiente. Como eco de alguns desses objetivos, a gestão por desempenho tem por escopo o aumento da eficiência nos níveis macro e médio. A gestão financeira procura alocar recursos que se destinem àqueles programas que sejam prioritários politicamente. Em princípio, deveria haver uma ligação entre este objetivo e o objetivo da gestão por desempenho de melhorar a qualidade e a eficácia dos programas, na medida em que os líderes políticos desejem atribuir prioridade a programas que funcionem bem e atinjam suas finalidades. Ademais, o aprimoramento de aspectos de responsabilização figura como meta tanto para a gestão financeira quanto para a gestão por desempenho. De todas essas três maneiras, ambas as gestões pareceriam ter uma missão compartilhada. Poder-se-ia ir além e afirmar que o progresso na implementação de formas contemporâneas de gestão financeira e o progresso em termos de gestão por desempenho são significativamente dependentes um do outro.

2.1. Por que, então, não se deu a integração?

A despeito da já mencionada visão da interdependência mútua e da comparabilidade harmônica que levam a um sistema eficaz de alocação de recursos, muitos especialistas no assunto têm reconhecido que a integração da gestão financeira com a gestão por desempenho pode ser muito difícil, e muitas vezes sequer chegam a ocorrer. Por exemplo, um especialista de renome em orçamento reconheceu que:

“A elaboração orçamentária baseada em desempenho apresenta muitas dificuldades, e embora em algumas situações tenha sido implementadas, raramente têm funcionado conforme previsto, sendo muitas vezes modificadas.” (Rubin, 1992: 13)²

O mais comum, talvez, seja que as dificuldades nunca são plenamente enfrentadas, porque as duas correntes de reforma — a gestão financeira e a gestão por desempenho — atuam em grande medida independentemente uma da outra. Como exemplo, o Departamento³ de Finanças da Austrália publicou recentemente um guia muito útil para o *Ciclo de Melhoria do Desempenho*, em que os orçamentos e os processos orçamentários são esparsamente mencionados, embora haja alguns parágrafos sobre a composição de custos (Departamento de Finanças e de Administração, 1998). Outro exemplo seria o programa *Cartilha do Cidadão*, do Reino Unido, uma importante iniciativa em matéria de melhoria da gestão por desempenho, que se desenvolveu com pouquíssimas referências a sistemas financeiros, afora a aplicação de uma regra empírica do Tesouro, segundo a qual o exercício como um todo deveria ser neutro em termos de orçamento.

Uma perspectiva histórica também apresenta elementos para precauções. O entusiasmo que reina atualmente, em certos países, com algumas variantes da elaboração orçamentária baseada em desempenho, não representa a primeira tentativa dos governos aproximarem mais os processos de elaboração orçamentária e de gestão por desempenho. Nos Estados Unidos:

... o Governo Federal tem tentado implementar, de uma forma ou de outra, desde o fim dos anos 40 até os anos 50, a elaboração orçamentária baseada no desempenho. (Jones e McCaffrey, 1997: 48).

No Reino Unido e na França, a história de tentativa de implementação de sistemas do tipo Elaboração Orçamentária Baseada em Programas e em Planejamento (PPB), chamados RCB na França, ocorre desde o fim dos anos 60 e durante os anos 70, e está bem documentada⁴. A mensagem em geral parece ser que esses sistemas resultaram demasiado ambiciosos, pesados e distantes dos hábitos consagrados da tomada política de decisões, para que pudessem enraizar-se profundamente, embora tenham efetivamente funcionado melhor em alguns departamentos e programas que em outros e, realmente, tenham deixado um resíduo útil em matéria de dados e de capacidade analítica.

É importante, dessa forma, examinar os dois lados da integração. Conforme pergunta um especialista, “se é uma idéia tão boa, por que é que todos não a estão aplicando?” (Gianakis, 1996: 127). Os exemplos frequentes de iniciativas fracassadas ou desconexas foram meros acidentes ou descaso, ou há realmente alguns riscos e penalidades ligadas à integração que necessitam ser postos lado a lado com as vantagens identificadas na parte anterior?

A integração da gestão por desempenho com a gestão financeira enfrenta tanto dificuldades técnicas quanto resistência político-comportamental. Essas incluem o seguinte:

a) Os processos orçamentários figuram entre as rotinas mais profundamente enraizadas do governo e envolvem tanto atores poderosos quanto consideráveis interesses políticos, não menos importantes em matéria de questões cruciais de distribuição. Portanto, vincular-se a mudança nesses processos à introdução de esquemas de gestão por desempenho pode acarretar complicações, multiplicar o número de obstáculos que se devem enfrentar e aumentar, de um modo geral, o risco de que o processo de reforma não consiga atingir suas metas. A gestão por desempenho é, em si, suficientemente difícil de ser implementada. Tentar-se simultaneamente, e num único processo, atingir a gestão por desempenho e a reforma orçamentária, pode aumentar as chances de que ambas as tentativas resultem em fracasso. Conforme coloca Mayne (1996: 13):

“Embora seja necessário um consenso para a implementação da gestão baseada em resultados, as tensões são maiores quando o objetivo é ligar o desempenho à alocação de recursos”.

Portanto, essa não é uma barreira insuperável, mas, antes, uma questão de se administrar a mudança e se assegurar de que, embora os sistemas possam desenvolver-se segundo diferentes cronogramas, podem ser coordenados de modo que não trabalhem uns contra os outros. Poder-se-ia dar a isso o nome de o problema de “tentar fazer demasiadas coisas ao mesmo tempo”.

b) Alguns especialistas no assunto sustentam que sempre haverá situações em que as exigências do processo político que circundam a elaboração orçamentária e as exigências dos processos de gestão que caracterizam a melhoria do desempenho estejam em tensão umas com as outras. Aqui, a argumentação é no sentido de que, a fim de se atingirem os acertos complexos e sensíveis ligados às questões de distribuição que são acarretadas pela elaboração orçamentária, os políticos, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo, necessitam recorrer a valores vagos e gerais, objetivando a criação ou a manutenção de coalizões suficientemente amplas de apoio, ou pelo menos de aceitação, para continuar com um programa ou para cortar outro⁵. A última coisa em que eles estão interessados, durante esse processo complexo e muitas vezes conflitivo, é que haja cuidadosas avaliações comparativas de programas rivais, ou a especificação de prioridades e metas operacionais precisas⁶. Esses exercícios mostrariam claramente quem ganha e quem perde e qual é a eficácia relativa em termos de custos de diferentes programas, e assim tornariam a administração da coalizão ainda mais difícil. O progresso da gestão por desempenho, ao contrário, exige que os participantes discutam e acordem objetivos, metas e padrões realistas, mensuráveis e datados, com uma indicação altamente específica dos grupos de clientes e de suas preferências. Embora não seja necessário acreditar que contradições deste tipo devem sempre existir, seria tolo fingir que as exigências dos acertos envolvidos na elaboração orçamentária nunca entram em conflito com os princípios da boa gestão por desempenho. Isso poderia ser denominado como a questão da “resignação com a ambigüidade”. Isso levanta uma pergunta interessante: os procedimentos e os fluxos de informação podem ser concebidos de maneira tal que incentivem os tomadores de decisões políticas a começar a abrir mão desta resignação, a fim de adotar uma posição mais informada? É uma questão sensível, mas alguns países pelo menos estão tentando envolver os políticos nessas questões, e conceber sessões de informação sob medida para suas necessidades específicas.

c) Os incentivos, quanto a se manter uma certa opacidade ou pelo menos evitar comparações interprogramas com todos os dados de custos, tampouco afetam somente os políticos. Os servidores públicos também

podem ser motivados a proteger seus programas, e, ao fazê-lo, eles podem ter uma atitude menos receptiva com esquemas de plena transparência em termos financeiros e de desempenho. Essa questão de defender o seu terreno, que também pode surgir em nível das agências ou departamentos, é bem conhecida. Sobre os Estados Unidos, a despeito de importantes modificações na legislação sobre reforma da gestão no início dos anos 90, observou um analista da questão:

Aqui continua a haver incentivos muito reais para que departamentos e agências escondam os custos totais do bem-estar social abrangente, da defesa nacional, do gerenciamento das terras públicas, dos transportes, da energia e de outros programas no processo de decisão do orçamento federal. (Jones e McCaffrey, 1997: 49)⁷.

d) Também existe o que se poderia chamar de “divergência cultural” entre a gestão financeira e a gestão por desempenho. Considerando-se as constantes pressões de baixo para cima exercidas sobre a despesa pública, a gestão financeira é — pelo menos em parte — um processo de disciplina e controle. Os ministérios centrais de finanças e os Tesouros Nacionais lutam para moderar as demandas dos ministérios setoriais que realizam a despesa, e para lembrar os demais ministros da necessidade de atribuir-se prioridade a considerações macroeconômicas que ficam fora dos objetivos sociais, estratégicos e gerenciais específicos, que informam e motivam a maior parte dos mais importantes programas governamentais — seguridade social, assistência de saúde, defesa etc.. Ao contrário, muitas iniciativas em prol da melhoria da gestão acentuam os profundos valores sociais dos objetivos específicos a serem atingidos por um dado programa, a necessidade de trabalho em equipe, parcerias e comprometimento para com a melhoria contínua e a exigência da maior importância da reatividade aos clientes. Há, assim, o que poderia ser descrito não tanto como uma contradição, mas como uma diferença de disposição entre os esquemas de alto nível de elaboração orçamentária e aqueles de melhoria do desempenho. Poder-se-ia chamar isso de problema da *limitação ou atribuição de poderes*. Esse problema pode manifestar-se de várias maneiras diferentes, inclusive sob a forma de tensões entre seções de finanças e de gestão de recursos humanos, e entre aqueles que têm uma abordagem “rígida”, centrada em números, e aqueles que preferem focar questões mais brandas em termos de qualidade, mudança cultural e criação de capacidade.

e) Ocorre uma séria dificuldade técnica quando o sistema de gestão por desempenho inclui indicadores de eficácia. Em alguns países, os governos e os peritos reconheceram a necessidade de passar de indicadores de produtos (normalmente indicadores de eficiência), para indicadores de

resultados (eficácia) (por exemplo, East, 1997). Um sistema equilibrado de indicadores de desempenho necessita de ambos os tipos de indicadores. Realmente, os indicadores de resultados podem ser divididos em duas categorias: os de eficácia e os de planejamento aprimorado de políticas, por meio do uso de mensurações de resultado como indicadores de direção na consecução dos objetivos públicos — mais que como indicadores de impacto — i.e., como uma ferramenta para a formulação de políticas mais do que para a manutenção da responsabilização (Schick, 1996). A dificuldade surge, todavia, se há uma tentativa direta de se ligarem as alocações orçamentárias a indicadores de eficácia. Embora isso possa soar como simples sentido comum, na realidade, a questão está cheia de problemas. “O obstáculo principal à integração da gestão por desempenho com a elaboração orçamentária é que os necessários indicadores de resultados são difíceis de serem construídos para programas do setor público” (Gianakis, 1996: 140)⁸. São várias as razões para isso. Para começar, em muitos programas os resultados mudam ao longo de um ciclo de tempo superior ao ano orçamentário. Assim, a mudança nos resultados deste ano provavelmente não reflete de modo algum os esforços dos atuais gerentes. Em segundo lugar, também ocorre com frequência situações em que os resultados sejam apenas parcialmente determinados por programas governamentais — quando outras variáveis determinantes estão fora do controle dos gerentes — em que, portanto, seja injusto, em maior ou menor grau, ligar diretamente recursos à resultados (Pollitt, 1997). Assim, há uma questão de *atribuição de resultados*.

Finalmente, é necessário reconhecer que, politicamente, para muitos programas, a não consecução de resultados não significa que os recursos devam ser retirados e que os programas devam ser abandonados. Os objetivos políticos originais — redução da pobreza e do crime, criação de empregos — permanecerão sempre importantes. Pode mesmo ocorrer o caso de se alocarem mais recursos à tarefa, ao mesmo tempo em que se modificam os programas na esperança de se atingir maior eficácia. Em resumo, ligações automáticas ou vinculadas a fórmulas entre indicadores de eficácia e alocações orçamentárias raramente serão técnica ou politicamente aceitáveis. Isso não é tanto uma barreira à integração, mas um reconhecimento de que, mesmo quando a integração entre a informação sobre desempenho e aquela de natureza financeira é obtida, não se pode pressupor que a consequência do baixo desempenho seja a redução nos níveis de recursos. Por exemplo, pode ocorrer que aqueles que tenham tido o poder de tomar decisões tenham tido esses poderes revogados.

Reconhecer que pode haver barreiras ou dificuldades à integração é uma coisa, concluir que a integração é impossível é algo completamente diferente — e com base na evidência disponível seria uma conclusão

arrasadora e destituída de garantias. Para levar adiante a discussão, é necessário precisão quanto aos tipos específicos de integração que se podem buscar, e quanto ao contexto específico em que essas ações podem ocorrer.

3. Abordagem analítica

3.1. O alcance da integração: o mapeamento das interfaces entre as duas gestões

Há riscos em se falar de gestão financeira e em gestão por desempenho como se fossem atividades homogêneas. Na realidade, essas são categorias amplas, cada uma delas cobrindo uma vasta gama de decisões tomadas e de atividades realizadas em diferentes níveis e finalidades. Quando um Conselho de Ministros senta-se diante de todos os holofotes dos meios de comunicação, para decidir se os cortes deveriam incidir mais sobre a defesa, a seguridade social ou sobre a indústria e o comércio, trata-se de alocação de recursos. Quando o professor universitário pondera o orçamento do departamento e se pergunta se deve gastar £ 5.000, que estão livres na margem, para comprar um computador novo, ou em mais apoio administrativo em tempo parcial, ou para aumentar a dotação de conferências, isso também é alocação de recursos. Mas há enormes diferenças entre os dois processos — diferenças que vão além das cifras que o Conselho de Ministros esteja debatendo.

Um dos temas do presente artigo será o de que essas diferenças são importantes para a questão da integração. Os problemas específicos da integração dependem, em grande medida, de que processos estejam sendo integrados, com relação a que tipo de atividade, e em que nível. Os sinais de sucesso, ou de fracasso, podem não ser os mesmos sinais verificados para um dado processo, nível ou fase diferentes. Assim, sustenta-se que há a necessidade de se redefinir a questão da integração da gestão financeira com a gestão por desempenho, de modo a dar margem para, pelo menos, dois conjuntos de fatores:

- 1) que processos estão sendo integrados, i.e., que sistemas específicos de gestão financeira e de gestão por desempenho estão sendo integrados?
- 2) que variáveis contextuais — por exemplo, nível de tomada de decisões, tipo de programa ou atividade — estão em jogo no caso específico?

Um passo preliminar, portanto, seria criar um quadro dentro do qual seja fácil localizar quais processos estão sendo integrados ou não, conforme o caso. O quadro proporciona um mapa do terreno, de modo que a análise decorrente possa identificar especificamente os diferentes tipos de “jogos” — i.e., as diferentes interações entre as variáveis-contextuais-chave — que se estiver jogando em cada lado do campo. O Quadro 1, a seguir, fornece uma primeira aproximação do referido mapa.

Quadro 1: Processos-chave em gestão financeira e gestão por desempenho

Gestão Financeira	Gestão por Desempenho		
	Estabelecimento de Metas	Mensuração de Desempenho	Monitoramento e Prestação de Contas
Elaboração orçamentária	A	B	C
Execução orçamentária	D	E	F
Contabilidade	G	H	I
Auditoria e controle	J	K	L

Há, assim, dois eixos: gestão financeira e gestão por desempenho. A gestão financeira consiste dos quatro processos de elaboração e execução orçamentárias, contabilidade e auditoria. A gestão por desempenho divide-se em processos de estabelecimento de metas, processos de mensuração de desempenho e arranjos relativos a monitoramento e prestação de contas. Evidentemente, essa é uma divisão bastante rudimentar, mas já cria um campo com uma dúzia de células diferentes, de A a L, e, portanto, a possibilidade de pelo menos 12 diferentes tipos de interface, em que a integração pode ou não ocorrer. Poder-se-ia facilmente fazer uma subdivisão mais complexa e sofisticada — por exemplo, a execução orçamentária poderia ser dividida em muitas subcategorias, incluindo controle de fluxos de caixa, controle de estoques, cobrança de débitos, controles de qualidade, controles de gerenciamento de risco etc. — mas esse nível de detalhamento não é adequado nem prático para um artigo com a finalidade e a extensão do presente. Retornaremos ao mapa que figura no Quadro 1 quando chegarmos à Parte 4.

Podemos agora passar ao segundo conjunto de fatores: as variáveis contextuais.

3.2. Variáveis contextuais-chave

A literatura, tanto prática quanto acadêmica, sobre gestão financeira e gestão por desempenho está cheia de alusões a importantes fatores contextuais. Cinco desses, freqüentemente mencionados, são os seguintes:

- tipos de orçamento;
- tipos de sistemas de contabilidade;
- tipos de programa;
- níveis de tomada de decisões;
- cronogramas.

Discutem-se a seguir as razões pelas quais esses fatores são significativos e as implicações trazidas para a integração.

3.2.1. Tipos de orçamento

Muitos comentaristas especializados têm sustentado que tipos diferentes de orçamento incentivam (e desestimulam) diferentes tipos de comportamento, tanto entre os formuladores de orçamento quanto entre aqueles que os implementam. É fácil ver que alguns tipos de orçamento são mais abertos à inclusão de informações sobre desempenho que outros. Cada tipo de orçamento tem pontos fortes e pontos fracos (Gianakis, 1996: 135-140).

Os orçamentos por rubrica — com dotações separadas para salários, despesas de viagem, material de escritório etc. — são de fácil uso por parte de pessoas não-especializadas, inclusive os legisladores, e facilitam o microcontrole. No entanto, esse formato torna difícil a integração de qualquer tipo significativo de dados sobre desempenho, a não ser o simples cumprimento das dotações de aporte. Há que se notar que a forma de elaboração orçamentária baseada em aportes / rubricas pode estar profundamente enraizada — até mesmo especificada como uma exigência legislativa. Mudanças nesse caso podem ser difíceis.

A introdução de orçamentos globais, com dotações únicas consolidadas para todos os custos de manutenção, e o aumento concomitante da flexibilidade gerencial têm sido um dos temas mais importantes nas reformas orçamentárias de alguns dos países da OCDE nos últimos anos. A introdução de orçamentos globais, portanto, elimina um dos principais obstáculos à integração da gestão financeira com a gestão por desempenho. Na verdade, a adoção de orçamentos globais pressupõe passar-se para um regime de responsabilização baseado em desempenho. Isso, no entanto, tem sido difícil na prática, conforme observa Allen Schick:

“Em todos os países que tomaram essa direção, a delegação do controle gerencial foi muito mais além que a assimilação de novos métodos de responsabilização. O *quid pro quo* de dar aos gerentes mais liberdade em troca de responsabilizá-los pelos resultados é assimétrico: a primeira hipótese é muito mais fácil de realizar que a segunda” (OCDE, 1997a).

3.2.2. Tipos de Contabilidade

Pelo menos três aspectos dos sistemas de contabilidade influenciam a possibilidade de integração com a gestão por desempenho. Em primeiro lugar, existe a identidade dos órgãos de contabilidade. Isso pode estar compreendido na pergunta: os órgãos que prestam contas sobre desempenho são os mesmos que prestam contas sobre finanças? No caso das agências executivas do Reino Unido, a resposta geralmente é sim. A agência tem

um documento-quadro que especifica suas metas de desempenho e também é um órgão contábil com seu próprio funcionário de contabilidade, geralmente o diretor, que apresenta as contas e pode ser chamado perante Comissões Parlamentares para prestar depoimento sobre a posição financeira da agência. Em outros casos, todavia, pode haver uma divergência — por exemplo, quando uma agência ou unidade tenha recebido considerável autonomia administrativa, mas persista a situação de que o Tesouro ou o Ministério da Fazenda ainda apresente um conjunto unificado de contas em nome do governo ou do Estado como um todo.

Em segundo, discute-se até onde um órgão de gestão por desempenho pode operar com dados incompletos sobre a composição de custos — os custos não são todos diretamente orçados. Aqui se trata de uma questão direta. As informações sobre um órgão relativas a desempenho podem ser distorcidas se os desempenhos, objeto de prestação de contas, estiverem, em parte, sendo realizados com base no orçamento de outro órgão. Assim, se os prédios, veículos ou serviços jurídicos de uma agência estiverem sendo fornecidos por alguma agência central que tenha um orçamento separado — um ministério de obras públicas, um serviço governamental de veículos, uma unidade jurídica central — torna-se mais difícil avaliar certos aspectos de seu desempenho e impossível realizar análises precisas de preço-qualidade.

Em terceiro, existe a questão correlata de se saber se a contabilidade é conduzida em termos monetários ou cumulativos. Alguns países da OCDE passaram ou estão passando da contabilidade monetária para uma outra versão de contabilidade cumulativa. A contabilidade cumulativa registra os custos e as receitas à medida que estes ocorrem, enquanto que a contabilidade monetária registra-os quando são feitos pagamentos ou ao dar entrada em recibos. Aqueles que propõem a contabilidade cumulativa sustentam que ela tem como resultado informações aperfeiçoadas sobre gestão — especialmente quanto a custos e a ativos — e que ela facilita uma integração mais estreita entre as medidas financeiras e aquelas ligadas a desempenho. Por exemplo, a experiência neozelandesa de introduzir contabilidade cumulativa sugere que essa pode certamente estimular uma gestão mais firme dos ativos de capital.

3.2.3. Tipos de programa

Alguns tipos de programa prestam-se à gestão por desempenho muito mais prontamente que outros. Por exemplo, Bouckaert e Ulens distinguem entre:

a) *Tangíveis*: atividades mensuráveis, padronizadas, que redundem em produtos ou serviços recorrentes como, por exemplo, a construção de estradas ou a emissão de licenças;

b) *Serviços intangíveis, concebidos individualmente e sob medida*: serviços concebidos mais individualmente, tais como o ensino ou a assistência de saúde, nos quais há aspectos rotineiros, mas também a necessidade de ajustar o serviço às necessidades e aos contextos individuais e pessoais. Aqui é mais difícil captar a essência do serviço em apenas algumas mensurações-chave;

c) *Serviços ideais intangíveis*: serviços menos padronizados, menos rotineiros; por exemplo, a coordenação de outras atividades e a prestação de assistência em matéria de políticas.

Tanto os indicadores de desempenho quanto o cálculo de custos unitários confiáveis têm a probabilidade de se tornarem mais difíceis à medida que se avança na escala de programas do tipo (a) para programas do tipo (c). Parece óbvio portanto que, *ceteris paribus*, a integração de indicadores de desempenho e indicadores financeiros seja provavelmente menos difícil com produtos e serviços tangíveis e padronizados. Poder-se-ia acrescentar que a classificação de Bouckaert e Ulens não parece levar plenamente em conta uma quarta — e crescente — categoria de atividade governamental, ou seja, a regulação. A mensuração do desempenho de agências reguladoras, tanto quanto a elaboração de seus orçamentos, coloca problemas especiais⁹, como também o faz a elaboração de orçamentos para agências regulatórias¹⁰.

Brevemente, para melhor ilustrar a importância dos tipos de programa, considere-se a aplicação do novo quadro de Contabilização de Recursos e de Elaboração Orçamentária (cumulativo) do Ministério da Defesa do Reino Unido. Dois especialistas explicam que:

“Os ministérios centrais de muitos governos simplesmente processam dinheiro, como, por exemplo, dotações ou pagamentos de seguridade social. Nesses casos, a contabilização de recursos e a elaboração orçamentária produzirão poucas mudanças. O Ministério da Defesa é diferente. Ele dispõe de ativos extremamente caros, para produzir um resultado que é tangível conceitualmente, mas inconstante na prática: o poder de lutar” (Gillibrand e Hilton, 1998: 21).

Eles prosseguem, para indicar algumas complexidades — e possibilidades de incentivos perversos — que surgem das particularidades do programa de defesa.

O tipo de programa também influencia o alcance de trocas em termos de preço e qualidade, ou de custo e qualidade. Os serviços tangíveis, como a construção de trechos de estradas ou a emissão de licenças ou autorizações, têm custos claramente identificáveis e resultados igualmente claros (a estrada será concluída no prazo ou não). O produto é bastante padronizado, portanto os sistemas de mensuração de qualidade não deveriam

trazer desafios excessivos. Assim, uma planilha de preço/qualidade pode ser calculada, e as metas nela baseadas podem ser estabelecidas ao mesmo tempo em que são feitas as alocações de recursos. No caso de serviços pessoais intangíveis, isso se torna especialmente mais difícil, sobretudo porque a falta de padronização frequentemente deixa na sombra o lado qualitativo da equação. No entanto, tem havido considerável progresso ao longo das duas últimas décadas. Os serviços ideais e regulatórios são ainda mais problemáticos — tomando-se como exemplo a assistência em matéria de formulação de políticas, embora seja perfeitamente possível estabelecerem-se metas de desempenho em termos da oportunidade temporal e da abrangência, isso não é de modo algum a mesma coisa que a qualidade básica do serviço. Tem havido tentativas — principalmente na Nova Zelândia — mas, como quer que se julgue seu sucesso, mantém-se a situação de que as trocas em termos de preço/qualidade são mais fáceis de mensurar e de compreender em casos de produtos tangíveis e padronizados. (Boston, 1994; Pollitt e Bouckaert, 1995: 10-19).

3.2.4. Níveis de tomada de decisão

Há várias maneiras de se classificarem os diferentes níveis, mas para os fins atuais, provavelmente seja suficiente uma classificação em cinco níveis.

a) Acordar-se quanto aos totais globais da despesa pública. Podemos chamar este o nível da formulação de políticas de despesa agregada — recordando a definição dos objetivos da elaboração orçamentária dada na Parte 2.1.

b) Dividir-se o total entre os setores mais importantes — defesa, educação, a ordem pública etc.. Esse é o nível da *alocação intersetorial*.

c) Alocarem-se recursos a programas específicos no âmbito de um setor — por exemplo, para a educação pré-escolar, a educação secundária, as universidades, no âmbito do orçamento da educação. Poder-se-ia chamar este nível o de *formulação intersetorial de políticas*.

d) Alocarem-se recursos a atividades ou instituições específicas dentro de um programa específico — por exemplo, alocarem-se proporcionalmente mais recursos à universidade X que à universidade Y, porque X tem um melhor desempenho em pesquisa e/ou porque essa universidade aumentou mais rapidamente o número de seus estudantes em áreas que o governo considera como de alta prioridade. A isso poderíamos chamar *gestão de prioridades de programas*.

e) Alocarem-se recursos no âmbito de uma instituição ou de uma atividade específica — por exemplo, se uma universidade decide transferir recursos da dotação salários de professores para a dotação viagens, ou mesmo se decide adquirir serviços de fontes externas em vez de produzi-los internamente. Isso é *gestão operacional*.

Dever-se-ia observar imediatamente que os processos orçamentários e financeiros reais não se apresentam de modo algum de forma precisa e claramente hierarquizada. Em algumas esferas de governo, no momento, não há qualquer processo pelo qual se acordem totais globais antes de ocorrerem subalocações. Em muitos países, a elaboração orçamentária em diferentes níveis é mais um processo continuado de interação e de ajustes mútuos que uma seqüência hierárquica e lógica. Em resumo, elementos verticais descendentes e ascendentes recebem pesos variados em diferentes países, e às vezes há até mesmo considerável variação entre diferentes níveis de governo num único país. Para fins de análise, no entanto, o presente artigo utilizará os cinco níveis descritos acima.

Outro aspecto a ser levado em conta é que a linha existente entre elaboração de orçamento, ou estabelecimento de orçamento, e implementação de orçamento, ou execução orçamentária, pode ser percebida de maneira diversa por diferentes atores em diferentes níveis. Normalmente, os processos de decisão (a) e (b) são inequivocamente entre elaboração de orçamento, e as decisões, quando tomadas, são sancionadas pelo Legislativo e adquirem força de lei. Ao contrário, do ponto de vista de um ministro ou de um funcionário público de alto escalão num ministério, as decisões nos níveis (d) e (e) podem parecer atos claros de execução orçamentária. No entanto, para aqueles diretamente envolvidos — líderes institucionais, chefes de divisão ou de departamento de agências ou instituições prestadoras de serviços — os níveis (d) e (e) podem ser percebidos como elaboração de orçamento (recursos disponíveis são alocados entre demandas que competem entre si etc.).

Conforme anteriormente observado, um aspecto das reformas da gestão pública realizadas por muitos países, desde o fim dos anos 70, tem sido a descentralização da autoridade para a gestão financeira e o incentivo a uma maior consciência dos custos entre o pessoal em todos os níveis. Uma das linhas nessa evolução tem sido a tendência para abolir ou afrouxar as divisões estritas entre diferentes linhas orçamentárias, aumentando os poderes de transferência exercidos por gerentes de nível médio e inferior — o estágio final sendo um orçamento de uma rubrica ou em bloco, no qual os gerentes locais podem movimentar recursos entre todas as rubricas orçamentárias. À medida que aumenta a latitude permitida aos gerentes dos escalões médios e inferiores, suas tarefas assumem mais o caráter de elaboração de orçamento, juntamente com o caráter de execução orçamentária. É evidente que a prática nesses aspectos varia consideravelmente entre diferentes países e entre de organismos público. Em alguns casos, a elaboração orçamentária tradicional com rubricas específicas ainda está fortemente em vigor, e as transferências são estreitamente controladas a partir do centro.

Podem existir algumas relações gerais entre os cinco diferentes níveis de tomada de decisão e a integração da gestão financeira com informações sobre desempenho. Os dois níveis mais altos — formulação agregada de políticas de despesa e de alocações intersetoriais — são provavelmente aqueles em que é mais difícil introduzir e integrar informações sobre desempenho. Estudos realizados em certos países indicam que esses são os níveis em que os valores e as ideologias políticas, juntamente com as pressões macroeconômicas, exercem influência mais direta e mais forte, de uma certa forma, expulsando com seu volume a consideração de dados sobre desempenho relativos a programas ou serviços específicos¹¹.

Em níveis mais baixos (c, d, e), um grau significativo de integração entre processos de gestão operacional e processos financeiros pode resultar mais atraente para os atores-chave e pode, conseqüentemente, ser mais rapidamente atingido. Retornaremos a essas questões na Parte 4.

3.2.5. Cronogramas

Podem surgir dificuldades específicas quando os programas têm de cumprir longos cronogramas até produzir seus efeitos, como, por exemplo, alguns programas de melhoramentos ambientais, programas de pesquisa básica e o desenvolvimento de armamento avançado. Numa certa medida, surgem os mesmos problemas quando os programas centram-se em objetivos eternos, como a redução da criminalidade ou a eliminação da pobreza — variáveis que não têm probabilidade de serem mudadas significativamente no decurso de poucos meses (ou, em todo caso, não como resultado da ação governamental). Nessas circunstâncias, elaborar orçamentos ou estabelecer e restabelecer metas de desempenho em base anual pode não fazer muito sentido.

Esses programas podem ser vistos como um caso extremo de um problema mais geral — que poucas das atividades do governo não podem ser gerenciadas de maneira ideal se seu financiamento for rigorosamente dividido em porções de um único exercício financeiro de cada vez. Uma despesa elevada no último mês do exercício financeiro é simplesmente o sintoma mais conhecido dos efeitos antifuncionais da anualidade rígida do orçamento. Para atenuar esses efeitos perversos, alguns países introduziram algumas flexibilidades operacionais ao fim de cada ano, como, por exemplo, a disposição em vigor na Suécia, que permite lançar para o próximo exercício 3% de futuras alocações e tomar emprestado, por conta das mesmas¹².

4. Variedades de integração

4.1. Quais são as interfaces-chave?

O item 3 identificou pelo menos 12 interfaces-chave nas quais a integração poderia ser alta, baixa ou completamente ausente (A a L no Quadro 1). É sustentável que algumas dessas sejam mais importantes que outras, e que portanto devam atrair primeiro a atenção daqueles que estudam a integração. Por exemplo, pode-se sugerir que as interfaces A, C, E e H sejam de maior significação, enquanto que, digamos, G e J sejam um pouco menos vitais dentro do esquema geral das coisas. O restante da presente parte explica porque normalmente é assim.

A interface A (*elaboração orçamentária: estabelecimento de metas*) é importante porque, para que se estabeleçam metas de desempenho sem qualquer ligação com a maneira pela qual o orçamento é preparado, corre-se o risco de que um toque de irrealidade contamine o sistema de gestão por desempenho. A confiança nas metas de desempenho poderá ser minada se essas não tiverem qualquer relação com a alocação de recursos orçamentários, e o cumprimento final das metas em questão pode facilmente vir a parecer arbitrário e/ou somente de importância secundária.

A interface C contrapõe a *elaboração orçamentária ao monitoramento e à prestação de contas relativos a desempenho*. Essa é uma interface fundamental porque, se o processo de elaboração orçamentária não incluir de forma rotineira aportes de informação sobre desempenho (quão eficientes e quão eficazes os programas têm sido e se eles atingiram suas metas), será absolutamente impossível para os responsáveis pela tomada de decisões em matéria orçamentária formular suas alocações com base no desempenho. Evidentemente, a mera presença de informações sobre desempenho não garante que essas venham a ser utilizadas (Gianakis, 1996: 128), mas a sua ausência assegura absolutamente que não o serão. Ademais, isso levanta a questão de como aumentar os incentivos ou as pressões no nível político, para usar a informação na avaliação de decisões no que diz respeito ao planejamento ou às alocações de recursos¹³.

Poder-se-ia dizer, com certeza, que as decisões sobre alocações orçamentárias deveriam ser tomadas à luz de informações prestadas sobre o desempenho de cada programa? Na prática, contudo, a facilidade ou dificuldade em consegui-lo está muitas vezes fortemente ligada à variável denominada nível de tomada de decisões. Pelas razões desenvolvidas nas Partes 3.1 e 3.2.4, é muito mais difícil atingir-se a integração nos níveis mais altos — *formulação de políticas de despesa agregada, alocações intersetoriais* — que em níveis mais baixos: *gestão de prioridades de programas e gestão operacional*.

O nível médio — elaboração intra-setorial de políticas — também pode ser difícil. Aqui muitas vezes o problema é alguma variante da questão

da atribuição de resultados (Parte 3.1). Quando um Ministro da Educação está fazendo alocações entre, digamos, programas de educação primária, secundária e terciária, é difícil argumentar que o ministro deva fazê-lo principalmente com base nos indicadores correntes de eficiência ou de eficácia. Os indicadores de eficiência podem estar radicalmente desconectados dos resultados educacionais — por exemplo, baixa eficiência pode produzir bons resultados, de modo que a retirada de recursos poderia prejudicar algumas das instituições mais eficazes. Os indicadores de eficácia (resultados educacionais) podem ser determinados tanto pela população de repetentes e por experiências educacionais anteriores quanto pelos esforços da força pedagógica; assim, alocar recursos com base naqueles dados seria de uma certa forma injusto. E, de qualquer maneira, mesmo que, digamos, a educação primária pareça ser ao mesmo tempo ineficiente e ineficaz, o ministro seria valente, senão tolo, se fosse por isso retirar recursos da educação primária e transferi-los para programas de educação secundária ou terciária. Uma boa educação primária continuaria sendo um objetivo público fundamental, por pior que fosse o desempenho do presente conjunto de instituições.

Em resumo, chegamos a uma conclusão modificada — a interface C (*elaboração orçamentária: monitoramento/prestação de contas*) é de vital importância, mas se deve esperar que a influência de dados sobre desempenho e sobre as decisões em matéria de alocação de recursos varie de alguma forma segundo o nível de tomada de decisões. Se, entretanto, descobríssemos que a presença de dados sobre desempenho nas decisões concernentes à elaboração orçamentária fosse muito fraca, mesmo nesses níveis mais baixos, isso seria então um indicador significativo de um baixo grau de integração entre a gestão financeira e a gestão por desempenho, no sistema como um todo.

A interface E (*execução orçamentária: mensuração de desempenho*) também é uma interface vital. É aqui que a execução do orçamento — a gestão financeira mês a mês — conecta-se, ou deixa de se conectar, com a mensuração de desempenho. A pergunta central é se os gerentes operacionais, quando aplicam seus recursos financeiros, também estarão medindo os desempenhos atingidos a partir de cada aporte financeiro, ou se as duas correntes de informações, financeira e operacional, estão bastante distanciadas uma da outra. Por exemplo, quando o gerente de uma repartição de seguridade social decide contratar dez funcionários adicionais em regime de tempo parcial, para dar conta de uma onda prevista de trabalho extra resultante do fechamento de uma fábrica local, ele é também capaz de aferir se a presença daqueles empregados realmente mantém ou melhora os serviços prestados pela repartição? Os indicadores necessários existem, ou os empregados adicionais estão simplesmente sendo lançados dentro do problema com base na fé e na esperança?

Uma terceira interface vital é aquela entre o *sistema de contabilidade* e o *sistema de mensuração de desempenho* (H no Quadro 1). Esse tipo de integração significa que as categorias dentro das quais o desempenho é medido estão alinhadas com as categorias junto às quais é coletada a informação contábil. Se, por exemplo, a contabilidade for conduzida somente de maneira altamente agregada, por departamento — ou, alternativamente, somente segundo rubricas orçamentárias — enquanto que o desempenho for medido para cada unidade local de prestação de serviços autonomamente gerida, os gerentes não poderão obter composições de custos confiáveis para suas atividades. Uma vez que a eficiência normalmente é definida como a razão entre aportes de recursos e resultados medidos, a falta de dados sobre os custos dos aportes agrupados por atividade significará que os dados sobre desempenho não poderão ser transformados em dados de eficiência. Saber que o número de solicitações processadas ou de bolsas concedidas aumentou é interessante, mas, a menos que o sistema de contabilidade divulgue as mudanças nos custos ligados ao processamento de solicitações ou à concessão de bolsas, o diálogo sobre eficiência não poderá sequer começar.

Pode-se dizer que as interfaces G e J (*contabilidade: estabelecimento de metas e auditoria/controle: estabelecimento de metas*) têm menor importância no esquema geral das coisas. Elas dependem da integração no nível das interfaces mais cruciais e, nesse sentido, são secundárias. Assim, a integração do estabelecimento de metas e da contabilidade depende da integração anterior do sistema de mensuração de desempenho com o de contabilidade (interface H), conforme discutido no parágrafo anterior. De modo semelhante, a auditoria de desempenho do estabelecimento de metas pode certamente servir como uma função útil dentro de um sistema mais amplo de integração¹⁴, mas a própria possibilidade de que isso ocorra depende em grande medida do estabelecimento mais fundamental da integração no nível de outras interfaces, especialmente B e E (*elaboração orçamentária: mensuração de desempenho*). Da mesma forma, e de um modo mais geral, o estabelecimento de um sistema de auditoria independente de desempenho pode funcionar como uma garantia importante da integridade de um sistema conjunto de gestão financeira e de gestão por desempenho (Henckle, 1998; Pollitt e outros, 1999), mas isso só pode ocorrer após uma mudança para a gestão por desempenho e para custos baseados em atividades por parte dos próprios ministérios e agências.

A mensagem principal desta parte é, portanto, que algumas interfaces normalmente são mais fundamentais que outras e que os pesquisadores em integração estariam no caminho certo se cuidassem primeiro dessas interfaces.

Quadro 2: Variáveis-chave para a integração

A integração seria mais fácil num contexto em que:	A integração seria mais difícil num contexto em que:
<ul style="list-style-type: none"> - o estabelecimento de metas/objetivos estratégicos estivesse ligado à alocação de recursos; - se aplicasse uma elaboração orçamentária global ou baseada em resultados; - se aplicasse plenamente uma contabilidade baseada em atividade-custo; - o programa em questão consistisse de um conjunto de produtos ou serviços tangíveis e mensuráveis; - a integração estivesse sendo tentada nos níveis da gestão das prioridades do programa e da gestão operacional; - o impacto de um programa pudesse ser verificado logo após a prestação dos serviços ou a entrega dos produtos; - os resultados (produtos) pudessem ser atribuídos ao programa com alta confiança, em vez de darem razões para que se suspeitasse de que foram causados por outros fatores. 	<ul style="list-style-type: none"> - o incrementalismo-histórico seja a base para o planejamento e a alocação de recursos; - estivesse sendo utilizada a elaboração orçamentária com base em rubricas individuais; - os órgãos contábeis não correspondessem às unidades nas quais são desenvolvidas atividades de programa e onde fosse medido o desempenho; - o programa consistisse de serviços não padronizados, intangíveis, ideais; - os efeitos do programa só pudessem ser detectados a longo prazo; - mesmo quando os resultados fossem detectados, sua atribuição direta ao programa fosse incerta.

O Quadro 2 apresenta um resumo dos contextos nos quais a integração seria mais ou menos difícil de ser atingida. A maior parte dos contextos não será tão favorável quanto o que figura na coluna um, nem tão desfavorável quanto mostrado na coluna dois. Na realidade, na prática, poucos programas governamentais possuem todas as características que aparecem na coluna um, embora a segunda coluna nos apresente um exemplo extremo do problema de se tentar fazer muito ao mesmo tempo, combinado com o problema de “atribuição de resultados” (Parte 3.1), mais a possibilidade de uma variedade de outras dificuldades.

A literatura examinada não permite que se façam quaisquer generalizações consistentes sobre a importância relativa de diferentes variáveis individuais, mas o nível de tomada de decisões parece realmente ser mencionado com frequência especial, e claramente observa-se que, tanto o tipo de orçamento quanto o sistema de contabilidade em vigor levam muito tempo para determinar onde está o ponto de partida para qualquer exercício de integração. Nem os sistemas de elaboração orçamentária nem, em especial, os sistemas de contabilidade podem ser mudados da noite para o dia. Se o orçamento for por rubricas e/ou se o sistema de contabilidade não puder ser usado de modo significativo para calcular os custos das atividades dos programas, esses blocos de construção básicos,

em qualquer sistema integrado de gestão financeira e de gestão por desempenho, necessitarão ser objeto de atenção antes de se tentar qualquer coisa mais sofisticada.

4.2. Tudo, ou nada, ou algo de intermediário?

Num mundo ideal, a integração plena presumivelmente envolveria sistemas financeiros e de desempenho inteiramente compatíveis, funcionando em todas as 12 interfaces relacionadas no Quadro 1, e esse caráter completo seria atingido para todos os programas, de qualquer tipo, e em todos os níveis de tomada de decisões. A literatura não contém qualquer sugestão de que este estado de graça tenha realmente sido atingido em qualquer esfera de governo, isso devido às muitas razões citadas acima, o que não é de todo surpreendente.

Por outro lado, é igualmente improvável que qualquer governo fosse abandonar completamente todas as ambições de ligar a gestão financeira à gestão por desempenho. Isso estaria fora de sintonia com os tempos e representaria uma declaração de que o governo em questão não quer saber que relações podem existir entre, de um lado, os recursos que aloca a várias atividades e, de outro, o que essas atividades realizam, ou quão bem essas atividades são conduzidas.

Na prática, portanto, todas as esferas de governo estão mais ou menos no meio do caminho, entre os pólos da integração completa e da não-integração. Fica claro que muitos governos pensam que tanto vale a pena quanto é uma questão de urgência elevar a escala de integração, mesmo se o ideal da integração plena permanece fugidio¹⁵. Se for esse o caso, a questão passa a ser qual é o próximo ponto onde se deve buscar mais integração, e não como passar rapidamente para a integração completa em todas as interfaces.

5. Conclusões: indicações de integração

5.1. Indicações de integração: interpretações e limitações

O item seguinte apresenta uma lista de possíveis indicações de integração. No entanto, antes de se entrar em pormenores e no conteúdo do assunto, é necessário fazer algumas observações preliminares sobre a derivação, a situação e os modos pretendidos para o uso das indicações sugeridas.

Em primeiro lugar, deve ser aparente que as perguntas-indicadoras escolhidas tenham derivado de partes anteriores do presente artigo. Em especial, elas devem refletir o significado já atribuído às diferenças nos níveis e nos tipos de decisão com os quais os legisladores, os políticos

do Poder Executivo e os gerentes públicos podem estar individualmente envolvidos. Assim, a primeira pergunta-chave e a primeira pergunta-subsubsidiária têm sobretudo a ver com elaboração orçamentária num nível bastante alto — ou seja, em termos da Parte 3.2.4, com formulação de política de despesa agregada, alocação intersetorial e alocação intrasetorial — mais que com execução orçamentária. A segunda pergunta-chave, ao contrário, centra-se mais na fase de execução orçamentária — em gestão de prioridades de programas e em gestão operacional.

Também deveria ficar claro que as perguntas são seletivas. Nem todas as interfaces identificadas no presente artigo têm uma pergunta ou perguntas que lhe correspondam — o mapa não está completamente coberto pelas perguntas apresentadas aqui. Isso se deve, em parte, a razões práticas — seria fácil que as perguntas crescessem até um número inadmissível. A seleção, entretanto, também reflete a discussão da Parte 4, em especial a argumentação segundo a qual algumas interfaces e variáveis normalmente são mais significativas que outras, e é nessas, portanto, que se deve concentrar qualquer avaliação do grau de integração obtido.

A situação do conjunto de perguntas é que elas têm a finalidade de ser a base para discussões e aperfeiçoamentos posteriores. É provável que um exame posterior venha a sugerir perguntas adicionais ou torne mais agudas as já existentes, ou ainda indique que é aconselhável alguma variação na ordem das perguntas, segundo as circunstâncias e instituições específicas da esfera de governo que deva ser objeto do estudo. O autor tem consciência de que o presente artigo tem um pouco de uma expedição em território inexplorado, e seria uma feliz circunstância, realmente, se esse primeiro esboço de mapa viesse a se revelar completo ou inteiramente confiável.

Finalmente, deve entender-se que as perguntas têm a finalidade de ser utilizadas como “iniciadoras de um processo” que pode ser aprofundado, e não como “indicadores” (Carter e outros, 1992: 49-51). Considera-se que o estado da arte não permitirá, pelo menos ainda, uma simples abordagem de que este mapeamento está definido. As perguntas propostas cumprirão sua função se levarem a outras perguntas mais profundas. As respostas a essas perguntas adicionais, então, gradualmente construiriam uma visão geral do estágio de integração entre os sistemas de gestão financeira e de gestão por desempenho na esfera de governo em estudo.

5.2. Indicações de integração: algumas propostas

Levando-se em consideração as qualificações expressas no item anterior, propomos agora, e comentamos brevemente, algumas indicações

de integração. Essas serão apresentadas sob a forma de uma série de perguntas que podem ser feitas a qualquer esfera de governo.

Pergunta-chave A: Os dados sobre desempenho são rotineiramente incluídos nos principais documentos de orçamento?

Esse é um indicador primário de integração, uma vez que a elaboração orçamentária é um processo básico de gestão financeira, e se não forem incluídos dados sobre desempenho na documentação orçamentária, o desempenho não poderá ser levado em conta pelos responsáveis competentes pela tomada de decisão. No entanto, a pergunta, conforme formulada acima, ainda é muito genérica e pode ser aperfeiçoada, discriminando-a numa série de perguntas subsidiárias. Essas perguntas subsidiárias incluiriam:

A.1) Os dados sobre desempenho são rotineiramente incluídos nos documentos principais examinados por ministros?

A.2) Os dados sobre desempenho são rotineiramente incluídos nos documentos principais examinados pelo Legislativo?

A.3) A inclusão de dados sobre desempenho em documentos orçamentários destinados ao Legislativo é opcional para o Executivo, ou é uma exigência do Legislativo?

A.4) Quão precisos são os dados sobre desempenho; em especial, incluem metas de desempenho (para ministros, para o Legislativo, para ambos)?

A.5) Se os dados sobre desempenho incluírem metas, os desempenhos relatados para o período $t + 1$ (ou conforme previstos para $t +$ anos futuros) são rotineiramente comparados com as metas estabelecidas no período t , $t-1$, $t-2$?

A.6) Há provas de que os dados sobre desempenho sejam regularmente utilizados em discussões orçamentárias, ou sua presença é sobretudo decorativa?

A.7) Os dados sobre desempenho que são incluídos nos documentos orçamentários estão sujeitos a qualquer forma de validação externa — por exemplo, por um escritório independente de auditoria?

A.8) Qual é o equilíbrio entre os dados sobre desempenho, entre dados sobre processos, indicadores de eficiência e indicadores de eficácia?

A.9) Quando são feitas propostas para novas despesas significativas, existe a prática ou a exigência regular de que tais propostas orçamentárias devam ser acompanhadas de uma avaliação formal, interna ou externa, do custo, da eficiência e da eficácia prováveis do novo programa?

As perguntas acima centram-se principalmente na elaboração orçamentária como um processo público e sujeito a responsabilização. Claramente, a maioria dessas perguntas pode ser respondida em termos

de gradação, mais que como simples alternativas sim/não. Assim, com relação à pergunta A.4, a resposta pode ser “Ocasionalmente, as metas são estabelecidas”, ou “Na maioria dos casos, são estabelecidas as metas”, ou “As metas são obrigatórias para todos os programas”. Para a pergunta A.7, a resposta pode ser “O Tribunal de Contas da União pode inspecionar dados sobre desempenho numa base, caso a caso, segundo acordado com o Legislativo”, ou “O Tribunal de Contas da União tem o direito de convalidar os dados sobre desempenho”, ou “O Tribunal de Contas da União tem o direito de convalidar quaisquer dados sobre desempenho e tem um programa planejado de amostragem que assegura que seja coberta a maioria das agências e dos setores durante um período de cinco anos”.

Um breve exemplo pode ilustrar mais este aspecto. Em 1997, a Junta do Tesouro Canadense publicou um documento intitulado *Accounting for Results* (Presidente da Junta do Tesouro, 1997). Nesse documento, sustentava-se: “os ministérios e as agências estão publicando seus compromissos para o ano vindouro, mas também estão prestando contas de seu sucesso em atingir os objetivos que estabeleceram para si próprios no ano passado” (*ibidem*, introdução). Poder-se-ia imaginar, portanto, que as perguntas A.1, A.2 e A.5 poderiam ser respondidas com um sonoro sim. No entanto, uma leitura mais detida indica a necessidade de um comentário mais sutil e de questionamentos mais profundos. O documento continha algumas metas quantificadas e muitas e amplas declarações qualitativas de intenção. Os dados financeiros não estavam organizados por atividades, mas simplesmente consistiam de uma listagem do orçamento total agregado de cada departamento ou agência. Na maioria dos casos, o leitor não podia, de modo algum, estabelecer que valor estava sendo pago em dinheiro, ou em que grau tal valor estaria aumentando ou diminuindo ano após ano.

Para retornar à lista de perguntas, não se deve pressupor que todas elas tenham respostas certas. A.8 é uma pergunta importante, mas não tem uma única resposta mais adequada, mesmo se algumas respostas são visivelmente menos satisfatórias que outras. Assim, a resposta de que a maior parte dos dados sobre desempenho era composta de dados sobre processos — por exemplo, a velocidade do processamento de pedidos, o número de recursos contra decisões — seria menos expressiva que a resposta de que houvesse um misto de dados sobre eficiência e de dados sobre eficácia¹⁶. No entanto, não há qualquer equilíbrio mágico entre eficiência e eficácia — um sistema de gestão por desempenho de alta qualidade necessita de bons indicadores de ambas.

Finalmente, deve notar-se que as diferentes perguntas têm diferentes implicações metodológicas para qualquer estudo que procure avaliar graus de integração. Algumas das perguntas podem ser respondidas com base

no simples estudo dos documentos formais (por exemplo, A.2). Outras, todavia, exigem que os pesquisadores ultrapassem os documentos formais e entrevistem pessoas com experiência prática no assunto, a fim de estabelecer comportamentos e atitudes reais (por exemplo, A.6).

A segunda pergunta-chave refere-se mais aos processos internos de gerenciamento de programas e de execução orçamentária que ao processo público de elaboração orçamentária. Esta é a pergunta:

Pergunta-chave B: Os gerentes de programa e os gerentes operacionais integram rotineiramente dados de gestão financeira e de desempenho em sua pilotagem de programas?

Essa pergunta refere-se principalmente aos níveis de gestão de prioridade de programas e de gestão operacional (ver Parte 3.2.4, acima). Novamente, a pergunta é discriminada numa série de questões mais precisas:

B.1) Existe a troca direta de informações que parte dos órgãos ou unidades de conta para gestão financeira com os órgãos/unidades para os quais são coletados dados sobre desempenho, ou essas duas correntes de dados são coletadas em categorias incompatíveis?

B.2) Existe composição de custos por atividade?

B.3) A composição de custos por atividade baseia-se em custos totais?

B.4) Quão estreitamente está o processo de elaboração orçamentária ligado ao processo empresarial de planejamento, ou a seu equivalente mais próximo?

B.5) Os gerentes operacionais envolvem-se de forma rotineira nas discussões sobre elaboração orçamentária?

B.6) Os planos de compra incluem regularmente tanto metas financeiras quanto metas de desempenho?

B.7) Os sistemas de gestão de débitos e créditos incorporam alguma forma de metas de desempenho?

B.8) Há incentivos/sanções que se apliquem a unidades organizacionais responsáveis pelo cumprimento/não-cumprimento de suas metas?

B.9) Há incentivos/sanções que se apliquem a indivíduos — ou equipes/partes — pelo cumprimento/não-cumprimento de metas?

B.10) Os auditores externos levam em conta aspectos de desempenho tanto quanto as questões tradicionais de cumprimento com padrões de contabilidade?

Esse conjunto de perguntas também traz no seu bojo implicações para métodos de pesquisa. Para obter respostas confiáveis para algumas das perguntas B, as equipes de estudo terão de trabalhar um pouco nos níveis mais baixos das hierarquias das organizações. Não é possível pesquisar plenamente o estado real de integração entre gestão financeira

e gestão por desempenho conversando somente com os departamentos centrais encarregadas de orçamento e com os ministérios centrais, ou com unidades de gestão pública. A integração nos níveis operacionais é uma parte vital do quadro geral, e para se ter uma visão clara desses níveis será essencial manter discussões com gerentes de programa e gerentes operacionais.

A terceira pergunta-chave tem a ver com as preparações para o uso integrado de dados financeiros e de desempenho. Uma esfera de governo ainda pode ter boa classificação com relação à sua dimensão mesmo se a integração ainda não teve lugar. Essas preparações são sinais da intenção de integrar. A pergunta básica é:

Pergunta-chave C: Existem planos para permitir que a esfera de governo tome firmemente a direção da progressiva integração dos sistemas de gestão financeira e sistemas de gestão por desempenho, incentivando as principais partes interessadas a fazer bom uso dos dois tipos de informação?

As questões deveriam incluir:

C.1) O treinamento normal em gestão financeira inclui elementos de gestão por desempenho — por exemplo, inclui o exame de sistemas de indicadores de desempenho?

C.2) O treinamento normal em gestão geral inclui elementos de gestão financeira?

C.3) Existem planos para a introdução de sistemas de composição de custos/incrementos para as atividades ou de outros sistemas que colem e apresentem dados financeiros nas mesmas unidades em que são coletados os dados sobre desempenho? Em que estágio estão esses planos?

C.4) Os planos em primeiro lugar reconhecem, e, em segundo, atribuem prioridades para fins de ação à vasta gama de interfaces que estão potencialmente envolvidas na integração entre a gestão financeira e a gestão por desempenho?

C.5) Os membros do Legislativo são incentivados/apoiados no sentido de prestar atenção aos dados de desempenho, quando assuntos orçamentários e outros assuntos financeiros estão sendo considerados? Em algumas esferas de governo, por exemplo, têm sido organizados seminários especiais para informar os parlamentares sobre os pontos fortes e fracos de novos dados de desempenho, quando esses são disponibilizados. Em outras, pode ser prestado apoio financeiro a parlamentares, individual ou coletivamente, para que contratem assessoria especializada.

C.6) Existem mecanismos pelos quais os resultados são usados para medir, como indicadores de direção para a consecução de objetivos públicos — em vez de como medidas de impacto — i.e., como uma ferramenta para a formulação de políticas mais que para manter a responsabilização?

5.3. Estratégias para a integração

Finalmente, partamos do pressuposto de que uma esfera de governo específica tenha examinado o grau de integração entre seus sistemas de gestão por desempenho e seus sistemas de gestão financeira, e tenha concluído que ainda há muito a fazer antes de se atingir a plena integração de todas as interfaces relevantes. Qual será, então, a estratégia mais adequada, partindo sempre do pressuposto de que os formuladores de política consideram desejável uma maior integração?

Uma das abordagens seria o enfoque radical de lançar uma estratégia abrangente, concebida para compreender todos os setores e níveis. Isso traria em si algumas vantagens políticas óbvias — soaria dramático e progressista — e convenceria todos os funcionários públicos da prioridade atribuída à integração pelos altos escalões da administração. No entanto, também comportaria riscos. A oportunidade e, em alguns casos, os custos seriam altos, assim como o seria a probabilidade de fracasso em alguns programas e em alguns níveis, onde as variáveis (Parte 2) fossem desfavoráveis. As lições do PPB nos Estados Unidos, do RCB na França e mesmo — numa escala menos espetacular — a Iniciativa de Gestão Financeira no Reino Unido (Zifcak, 1994) não devem ser esquecidas.

Uma estratégia alternativa — em cuja direção claramente se inclina a presente análise — seria mais seletiva. Começaria pelo mapeamento do *status quo* e pela avaliação do grau de prontidão de cada interface. Passaria então a identificar as áreas nas quais as variáveis-chave são favoráveis, ou pelo menos não demasiadamente adversas, e a concentrar recursos para promover mudanças nas referidas áreas. A estratégia procuraria estabelecer as bases, em termos de sistemas de contabilidade e de elaboração orçamentária com boa ligação com os critérios de desempenho, antes de atribuir demasiado peso a tentativas de implementar métodos sofisticados de tomada de decisões integrada. Seria uma mistura dos enfoques vertical descendente e vertical ascendente, mais que um exercício preponderantemente hierárquico. Assim, uma estratégia seletiva refletiria o aspecto fundamental (Parte 2.1) de que a integração é um meio para se chegar a um fim — ou melhor, a uma série de fins — e não um fim em si mesma.

* Este artigo faz um levantamento das questões ligadas à integração da gestão por desempenho e da gestão financeira. O texto foi discutido durante a reunião anual de 1999 dos funcionários de alto escalão do setor orçamentário, como parte do programa de trabalho sobre programação orçamentária e gestão financeira do Comitê de Gestão Pública da OCDE. Este texto foi originalmente publicado pela OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) em inglês e francês sob os títulos: *Integrating Financial Management and Performance Management* e *Intégrer gestion des performances et gestion financière*, respectivamente. PUMA/SBO(99)4/FINAL. Copyright, 1999. Documento disponível no website da OCDE: www.oecd.org/puma/online.htm. A responsabilidade da tradução é da ENAP, com autorização da OCDE.

¹ As opiniões expressas no presente artigo são as do autor e não comprometem os governos dos países membros da OCDE, nem necessariamente refletem suas opiniões. Este relatório é publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE.

² Ver também Bouckaert e Ulens, 1998, pp. 4; Jones e McCaffrey, 1997, pp. 47-49; Mayne, 1996, pp. 13-14 e muitos outros analistas que indicaram as dificuldades de se casar a tomada de decisões em matéria de elaboração orçamentária com boas informações sobre desempenho.

³ Nota do tradutor: Ministério.

⁴ Ver, como exemplo, Monnier, 1992, pp. 17-19; Wildavsky, 1979, pp. 32-34.

⁵ Ver, como exemplo, Le Loup e outros, 1998.

⁶ Ver, como exemplo, Jones e McCaffrey, 1997, pp. 39; Monnier, 1992, pp. 18.

⁷ Ver também Gianakis, 1996, pp. 134.

⁸ Para se ter uma expressão mais vívida do mesmo aspecto, ver Wildavsky, 1979, pp. 32.

⁹ Ver, como exemplo, Foster, 1992.

¹⁰ Ver, como exemplo, Thompson, 1997.

¹¹ Ver Bouckaert e Ulens, 1998, pp. 46-51; Jones e McCaffrey, 1997, pp. 40; Mayne, 1996, pp. 13.

¹² Ver OCDE, 1998.

¹³ Por exemplo, o Privy Council Office, no Canadá, tem dado atenção a esta questão.

¹⁴ Ver National Audit Office, 1995.

¹⁵ Auditor Geral do Canadá, 1997; East, 1997; Likierman, 1998; OCDE, 1997b; Radin, 1998.

¹⁶ Ver Pollitt, 1986.

Referências bibliográficas

AUDITOR GENERAL OF CANADA. (1997), *Reporting performance in the Expenditure Management System*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

_____. (1997), "Moving towards managing for results". Ottawa: Minister of Public Works and Government Services.

- BOSTON, J. I. (1994), "Purchasing policy advice: the limits to contracting out", *Governance*. v. 7, n. 1, Janeiro, pp. 1-30.
- BOUCKAERT, G. e HALACHMI, A.. (1996), "The range of performance indicators in the public sector: theory vs. practice", in *Re-engineering and performance measurement in criminal justice and social programmes*, HALACHMI, A. e BOUCKAERT, G. (eds.). Perth, Western Australia: International Institute of Administrative Sciences, p. 91-106.
- BOUCKAERT, G. e ULENS, W.. (1998), *Mesure de la performance dans le service public: exemples étrangers pour les pouvoirs publics Belges*. Bruxelles: Services fédéraux des affaires scientifiques, techniques et culturelles.
- CAMPOS, E. e PRADHAN, S.. (1996), "Budgetary institutions and expenditure outcomes: binding governments to fiscal performance", in *Policy Working Paper 1646*. Washington, DC.: Banco Mundial.
- CARTER, N.; KLEIN, R. e DAY, P.. (1992), *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*. Londres: Routledge.
- DEPARTMENT OF FINANCE AND ADMINISTRATION. (1998), *The performance improvement cycle: guidance for managers*. Canberra: Department of Finance and Administration.
- EAST, P.. (1997), *From outputs to outcomes, opening address to the Public Service Senior Management Conference*, Nova Zelândia: Wellington, 9 de Outubro. (O autor foi Ministro dos Serviços do Estado).
- FOSTER, C.. (1992), *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopoly*. Oxford: Blackwell.
- GIANAKIS, G.. (1996), "Integrating performance measurement and budgeting", in *Organizational performance and measurement in the public sector*, HALACHMI, A. e BOUCKAERT, G. (eds.). Westport, CT.: Quorum, pp. 127-143.
- GILLIBRAND, A. e HILTON, B.. (1998), "Resource accounting and budgeting: principles, concepts and practice — the MoD case", *Public Money and Management*. v. 18, n. 2, Abril/Junho, pp. 21-28.
- HENCKE, D.. (1998), "Job centres fiddled the figures", *Guardian*. 8 de Janeiro, pp. 2.
- JONES, L. e McCAFREY, J.. (1997), "Implementing the Chief Financial Officers Act and the Government Performance and Results Act in the federal government", *Public Budgeting and Finance*. v. 17, n. 1, Spring, pp. 35-55.
- JONES, R.. (1998), "The conceptual framework of resource accounting", *Public Money and Management*. v. 18, n. 2, Abril/Junho, pp. 11-16.
- LELOUP, L.; LONG, C. e GIORDANO, J.. (1998), "President Clinton's Fiscal 1998 budget and constitutional paths to balance", *Public Budgeting and Finance*. v.18, n.1, Spring, pp. 3-32.
- LIKIERMAN, A.. (1998), "Resource accounting and budgeting — where are we now?", *Public Money and Management*. v. 18, n. 2, Abril/Junho, pp. 17-20.
- MAYNE, J.. (1996), *Implementing results-based management and performance-based budgeting: lessons from the literature*, "Paper nº 73". Ottawa: Gabinete do Auditor Geral do Canadá.
- MILLER, G.. (1994), "What is financial management? Are we inventing a new field here?", *Public Administration Review*. v. 54, n. 2, Março/Abril, pp. 209-213.
- MONNIER, E.. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, 2ª edição. Paris: Economica.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. (1995), *The Meteorological Office: evaluation of performance*, HC693. 29 de Agosto, Londres: HMSO, United Kingdom.
- NEUBY, B.. (1997), "On the lack of a budget theory", *Public Administration Quarterly*. v. 21, n. 2, pp. 131-142.
- OECD. (1995), *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*. Paris: PUMA/Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

- _____. (1997a), *The changing role of the central budget office*, GD (97) 109. Paris: PUMA/Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- _____. (1997b), *In search of results: performance management practices*. Paris: PUMA/Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- _____. (1998), *Budgeting in Sweden*, GD (98) 5. Paris: PUMA/Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- POLLITT, C.. (1986), "Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services", *Financial Accountability and Management*. pp. 155-170.
- _____. (1997), *Looking outcomes in the face: the limits of government action*, Discurso para o the Public Service Senior Management Conference. Nova Zelândia: Wellington, 9 de Outubro.
- _____. e BOUCKAERT, G. (eds.). (1995), *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*. Londres: Sage.
- POLLITT, C.; GIRRE, X.; LONSDALE, J.; MUL, R.; SUMMA, H. e WARENESS, M.. (1999), *Performance or compliance? Performance audit and public management reform in five countries*. Oxford: Clarendon Press (em fase de publicação).
- PRESIDENT OF THE TREASURY BOARD. (1997), *Accounting for results 1997*. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.
- RADIN, B.. (1998), "The Government Performance and Results Act (GPRA): hydra-headed monster or flexible management tool?", *Public Administration Review*. v. 58, n. 4, Julho/Agosto, pp. 307-316.
- REETH, W. van. (1998), *Evolutions in financial management, Doctoral research proposal*. Public Management Centre, Katholieke Universiteit Leuven.
- RUBIN, I.. (1992), "Budgeting: theory, concepts, methods and issues", in *Handbook of public budgeting*, Rabin, J. (ed.). Nova York: Marcel Dekker, pp. 3-22.
- SHCICK, A.. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a time of change*, preparado para o States Services Commission and The Treasury. Nova Zelândia.
- STRAW, J.. (1998), "Resource accounting and NHS trusts", *Public Money and Management*. v. 18, n. 2, Abril/Junho, pp. 35-38.
- THOMPSON, F.. (1997), "Toward a regulatory budget", *Public Budgeting and Finance*. v. 17, n. 1, Spring, pp. 89-98.
- WILDAVSKY, A.. (1979), *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown and Co.
- ZIFCAK, S.. (1994), *New managerialism: administrative reform in Whitehall and Canberra*. Buckingham: Open University Press.

A integração da gestão financeira e da gestão por desempenho

Christopher Pollitt

O artigo trata do processo de integração da gestão financeira com a gestão por desempenho. Tem por objetivo avaliar mecanismos para melhorar o planeamento de recursos com base nessa integração.

Além de discutir esse objetivo, apresenta um quadro geral que servirá de alicerce para a elaboração de um conjunto de indicadores de integração.

Ao final, após desenvolver esses indicadores, conclui com perguntas-chave, incentivando discussões adicionais, com a abordagem de estratégias, para que se consiga uma maior integração.

La integración de la gestión financiera y de la gestión por desempeño

Christopher Pollitt

El artículo trata del proceso de integración de la gestión financiera con la gestión por desempeño. Tiene por objeto evaluar mecanismos para mejorar la planificación de recursos basada en esa integración.

Además de discutir ese objetivo, presenta un cuadro general que servirá de cimiento para la elaboración de un conjunto de indicadores de integración.

Al final, tras desarrollar esos indicadores, el artículo concluye con preguntas clave, fomentando discusiones adicionales, con el abordaje de estrategias, para que se consiga mayor integración.

Integrating financial management and performance management

Christopher Pollitt

The article deals with the process of integration of financial management with performance-based management. It is aimed at assessing mechanisms meant to improve resource planning based upon this integration.

In addition to discussing this goal, the article presents an overview that will be the foundation for the preparation of a set of integration indicators.

At the end, after developing those indicators, the article concludes with key questions, encouraging further discussion, by approaching strategies, so that more integration may be achieved.

Christopher
Pollitt,
professor de
Governança na
Brunel
University,
Londres, e
co-diretor do
Centre for the
Evaluation of
Public Policy
and Practice

Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público*

Kevin Bacon

1. Introdução

A experiência ensinou-nos que uma liderança dinâmica e efetiva é essencial para a implementação de mudanças significativas em qualquer organização. Tanto no setor público como no privado, há um amplo consenso quanto ao caráter essencial da liderança na obtenção de organizações eficientes, receptivas e criadoras de valor. Os salários muito elevados dos executivos, os grandes investimentos em programas de valorização de suas competências e a farta literatura técnica sobre o desenvolvimento das capacidades de liderança demonstram o quanto o setor privado está consciente da importância da direção. Esse setor também tem insistido na necessidade, para garantir o sucesso das organizações, de se contar com uma reserva segura de líderes para alimentar o crescimento no futuro¹.

O setor público conscientizou-se também da importância crucial da liderança na reformulação da administração, para responder às necessidades do século XXI. O desafio a ser enfrentado pelo setor público é o desafio de desenvolver e cultivar líderes, apesar das limitações específicas com que tem que lidar no gerenciamento dos seus recursos humanos. Essas incluem os limites estreitos em que se situam as remunerações dos executivos e dos gerentes e o recrutamento dos servidores e seus planos de carreira, assim como as restrições que os políticos podem impor aos servidores na seleção e na preparação dos futuros candidatos a líderes.

Sem dúvida, o desenvolvimento da liderança deve ser abordado de forma holística, abraçando a totalidade do processo de gerenciamento de recursos humanos — recrutamento inicial, remuneração, sistemas de aposentadoria, planos de carreira, avaliação de desempenho e formação

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

Kevin Bacon,
mestre em
economia pela
*London School
of Economics* e
diretor do setor
de práticas de
administração
consultiva da
Pricewaterhouse-
Coopers LLP,
Washington D.C.

Traduzido por
Manuel Girard

continua ao longo da carreira. Pode-se argumentar que o aumento da diferença salarial entre o setor público e o privado, no que diz respeito a executivos e dirigentes, pode tornar-se o principal obstáculo para o recrutamento e a retenção de líderes altamente qualificados no setor público. No entanto, as questões de remuneração e de futura estrutura do serviço público ultrapassam em muito o âmbito deste curto artigo. Ele, portanto, apenas focaliza as medidas práticas que podem ser implementadas pelas organizações do setor público, para desenvolver e cultivar futuros líderes entre seus atuais servidores. São amplas as possibilidades de aprimoramento nessa área. Tais medidas práticas podem compensar parcialmente algumas dessas desvantagens, enquanto os dirigentes políticos tentam resolver os grandes problemas econômicos e estruturais da política de emprego do serviço público.

2. Quais competências procuramos nos futuros dirigentes?

Antes de se discutirem medidas a serem implementadas, para criar líderes no setor público, cabe identificar as competências que os futuros líderes do mesmo deveriam possuir para terem êxito no século XXI. O Serviço de Gerenciamento de Pessoal dos Estados Unidos (*Office of Personnel Management — OPM*) identificou cinco qualidades-chave para o alto escalão do Serviço Público Federal (*Senior Executive Service — SES*), que proporcionam uma boa descrição das competências de liderança que serão necessárias no futuro. Essas incluem:

- liderar as mudanças;
- liderar pessoas;
- ser movido pelos resultados;
- ter um senso agudo dos negócios;
- saber comunicar e estabelecer coalizões.

Os altos funcionários atuais possuem um leque de competências muito parecidas com aquelas do futuro líder do setor público. A *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* publicou recentemente os resultados de um estudo cuidadosamente preparado sobre o *Senior Executive Service* do Governo Federal americano, em que se pedia aos entrevistados que relacionassem os principais traços que deveriam possuir os futuros altos executivos de carreira. As características que foram indicadas são muito parecidas com aquelas mencionadas acima (ver Anexo 1 para maiores detalhes sobre esse estudo).

Cabe notar a grande importância dada aos atributos mais gerais, como flexibilidade, visão e focalização no usuário, em contraste com uma menor importância para as características mais específicas, como perícia

técnica ou gerenciamento das tecnologias de informação. O desenvolvimento de líderes que possuam tais atributos requer principalmente uma capacitação em serviço, de preferência por meio de cursos ou programas universitários destinados à formação de executivos.

3. O desenvolvimento de líderes dentro das limitações do atual sistema

Considerando essa descrição das competências de liderança necessárias no futuro, quais medidas podem ser tomadas, apesar das restrições impostas pelas estruturas atuais do serviço público, para melhorar a oferta de futuros líderes para o setor público? A experiência do autor e de seus colegas sugere seis etapas:

- 1) compromisso do mais alto escalão da organização com o desenvolvimento de futuros líderes;
- 2) desenvolvimento das competências de liderança por meio da diversificação de tarefas;
- 3) desenvolvimento da autoconsciência das competências de liderança, graças a um melhor *feedback* e experiências formadoras;
- 4) incentivo e monitoramento do uso da ampliação de tarefas, com vistas ao desenvolvimento dos recursos humanos;
- 5) consolidação do senso do serviço público;
- 6) realização periódica de auditorias de liderança (*leadership audits*) dentro da organização.

3.1. Compromisso com o desenvolvimento de futuros líderes

Para aumentar a capacidade de desenvolvimento de líderes de uma organização do setor público, é preciso, antes de mais nada, que os altos responsáveis reconheçam a necessidade de dedicarem muito mais tempo e atenção ao desenvolvimento das capacidades de liderança do que atualmente é feito. Nas empresas privadas de maior desempenho, os dirigentes dedicam uma parte importante do seu tempo (até 25%) ao desenvolvimento de líderes. Tal investimento ultrapassa a simples participação em cursos de capacitação. Implica incentivar a rotatividade nas funções, exigir que os sistemas de avaliação incluam técnicas como o *feedback* de 360 graus e monitorar o número de jovens executivos, participando de forças-tarefa, projetos especiais ou outras tarefas de desenvolvimento pessoal. Um forte compromisso dos responsáveis diretos constitui um sinal potente para a organização, no que diz respeito às qualidades esperadas nos seus líderes e à importância de desenvolvê-los.

3.2. Capacitação de líderes por meio da diversificação das tarefas

As competências de liderança necessárias no futuro não podem ser adquiridas numa sala de aula. Devem ser cultivadas por meio de um leque de experiências práticas, acumuladas com a resolução de problemas reais encontrados por organizações reais. Para esse fim, o desenvolvimento da liderança no serviço público deve ancorar-se no incentivo consciente à mobilidade dos servidores de carreira. Essa mobilidade pode ajudar os indivíduos a ampliarem sua compreensão do trabalho, dos processos, dos problemas e dos atores de importantes organismos do setor público. Uma experiência tão vasta pode contribuir para comprovar ou construir a flexibilidade e a adaptabilidade. Também pode ser uma oportunidade de entender questões estratégicas, a diversidade de perspectivas que podem ser implementadas nas instituições públicas e o valor da constituição de redes e alianças para sustentar os programas de mudança.

Os dirigentes do setor público já dispõem de uma série de instrumentos que permitem promover essa mobilidade e essa ampla experiência. Fazendo uso consciente desses instrumentos como mecanismo de desenvolvimento da liderança, podem implementar medidas para aprimorar a reserva de líderes de sua organização. Entre esses instrumentos, cabe mencionar:

- a utilização das transferências laterais nos grandes ministérios ou entre ministérios, com vistas a expor os indivíduos a uma diversidade de problemas, ambientes de trabalho e questões gerenciais ao longo da sua carreira;
- a cuidadosa seleção de pessoas para participar de projetos especiais ou forças-tarefa, com vistas a proporcionar-lhes a oportunidade de ampliar suas competências e aptidões, ao contribuírem para a resolução de problemas reais enfrentados por sua organização;
- a atribuição rotativa de funções-gerenciais-chave aos gerentes e executivos promissores, com vistas a ampliar a experiência e testar a capacidade de adaptar-se a novas circunstâncias, gerenciar diversos grupos de pessoas e responder às exigências de novas categorias de clientes.

Algumas instituições, tais como os vários setores das Forças Armadas dos Estados Unidos, o Departamento de Estado (Ministério das Relações Exteriores) e vários ministérios em que o autor trabalhou como consultor, desde o início da década de 80, utilizam essas ferramentas rotineiramente. Essas organizações costumam dispor de reservas de gerentes e executivos com capacidade de liderança muito mais ampla que as organizações que adotam uma abordagem mais passiva do desenvolvimento da liderança. Têm conseguido fazê-lo, apesar das limitações e das estreitas regulamentações do sistema de gerenciamento de recursos humanos da administração.

3.3. Desenvolvimento da autoconsciência dos líderes

Estudos do Professor Warner Burke, da Universidade Columbia, mostraram que os líderes que têm êxito nos negócios tendem a se conhecer melhor que aqueles que obtiveram um menor desempenho. A consciência de si pode ser cultivada por um *feedback* sobre as competências gerenciais e de liderança, durante o processo de avaliação de desempenho. A esse respeito, uma ferramenta particularmente valiosa é o *feedback* de 360 graus, que envolve uma coleta estruturada de informações junto a subordinados, pares e superiores. Esse tipo de retorno pode ajudar a pessoa a ter uma melhor perspectiva sobre suas competências para dirigir uma equipe ou trabalhar nela, sobre a clareza da sua comunicação e seu estilo gerencial. As áreas abordadas nesse processo podem ser adaptadas em função dos valores e das qualidades de liderança exigidos por cada organismo do setor público. As organizações realmente empenhadas em aumentar o número e a qualidade dos seus dirigentes adotaram essa técnica. Considerando que esses sistemas podem, de início, ser considerados como uma ameaça para as relações hierárquicas tradicionais, são essenciais o apoio e a participação dos mais altos executivos dos respectivos organismos públicos. Outra vantagem desses instrumentos é que eles fornecem informações para saber até onde uma organização e seus gerentes colocam realmente em prática os valores e princípios expostos nas numerosas declarações sobre a visão e a estratégia.

Essa técnica evidencia as áreas em que os líderes em desenvolvimento precisam de ajuda, para dominar uma variedade de competências interpessoais. Essas incluem a capacidade de dar e receber um *feedback* construtivo sobre o desempenho, a resolução de conflitos, a capacidade de formar equipes ou de trabalhar nelas e a utilização de vários estilos gerenciais, em função das necessidades das pessoas hierarquicamente subordinadas. Essas qualidades devem ser desenvolvidas no exercício do trabalho, pela experiência. No entanto, uma capacitação formal pode ser útil para dar aos dirigentes potenciais as ferramentas e as idéias necessárias para desenvolver suas capacidades nessa área. O alto escalão da organização deve providenciar esses recursos de capacitação, para apoiar o desenvolvimento das futuras lideranças.

3.4. Incentivo ao uso da ampliação de tarefas e monitoramento

A ampliação de tarefas é uma ferramenta que, quando usada de forma regular e efetiva, pode servir para reforçar o desenvolvimento da liderança dentro de uma organização. Os servidores progridem, quando precisam e podem sair de sua área de competência habitual. Freqüen-

temente, os responsáveis dirigem-se ao mesmo grupo de pessoas de capacidade já comprovada, para resolver uma crise, constituir uma força-tarefa ou dirigir um grupo de trabalho interministerial. Embora isso possa tranquilizar o dirigente, faz com que perca uma valiosíssima oportunidade de testar e desenvolver competências de liderança em outras pessoas. A ação dos organismos públicos deve fundamentar-se num duplo pressuposto: as qualidades de liderança são pouco difundidas no seu âmbito e é pouco provável que possam ser encontradas no mercado do trabalho externo. Conseqüentemente, devem-se aproveitar todas as oportunidades de oferecer aos servidores existentes possibilidades de desenvolvimento prático da liderança, para aumentar o número de dirigentes competentes nas instituições públicas.

Nossa reticência em lançar esse tipo de desafio, a ampliação de tarefas aos servidores mais jovens, baseia-se habitualmente no temor de que não sejam capazes de enfrentá-lo. À luz de muitas experiências do serviço público, essa relutância não deixa de ser irônica. Em tempos de guerra, as forças armadas de muitas nações costumam confiar importantes responsabilidades organizacionais a homens e mulheres de vinte e cinco anos. A missão Apollo 13 é um outro exemplo de como pessoas jovens podem ser chamadas para resolver um problema complexo numa situação de crise. Durante a primavera de 1970, a vida dos três astronautas da missão estava em perigo por causa de uma explosão a bordo do veículo espacial que se encontrava a mais de 160.000 km da Terra. A solução da crise, que permitiu trazer os três homens, sãos e salvos de volta para a Terra, foi elaborada em 72 horas. A média de idade da equipe que resolveu os numerosos problemas da volta em segurança dos astronautas era inferior a 27 anos.

3.5. Consolidação do senso do serviço público

Os executivos do setor público com alto desempenho podem, geralmente (pelo menos nos Estados Unidos), obter uma remuneração mais elevada, ao procurar um emprego no setor privado. Em sua ampla maioria, eles declaram que a principal razão pela qual escolheram e resolveram permanecer no serviço público era a importância social e a natureza desafiadora do trabalho na administração pública. Sendo pouco provável que esse setor possa um dia competir em pé de igualdade com o setor privado no plano das remunerações, é essencial que ele utilize plenamente sua principal vantagem concorrencial nessa área — a própria natureza do trabalho efetuado. Ao recrutar, aperfeiçoar e cultivar seus futuros dirigentes, o setor público deveria tentar, de forma consciente, dar aos profissionais promissores oportunidades de testarem e desenvolverem competências

de liderança, encarregando-os de trabalhar nos problemas mais complexos e importantes do setor público. À medida que as competências de liderança são desenvolvidas e que os problemas são resolvidos, o compromisso dos servidores com o serviço público é reforçado, tornando menos provável sua ida para o setor privado.

3.6. Realizar auditorias periódicas de liderança

Se o desenvolvimento da liderança tornar-se uma prioridade dos altos responsáveis, será necessário monitorar o desempenho e efetuar ajustes, em resposta às informações coletadas. Um simples conjunto de indicadores de desempenho inclui:

- monitorar o número e a distribuição dos servidores encarregados de tarefas rotativas ou outras tarefas de desenvolvimento pessoal;
- pedir a todos os executivos e gerentes de alto nível que elaborem planos de sucessão, incluindo os nomes das pessoas que poderiam substituí-los caso tivessem que se aposentar ou mudar de cargo. Embora certos sistemas de serviço público possam proibir a nomeação formal de sucessores por meio desse processo, o fato de se elaborarem planos de sucessão obriga-os a falar de indivíduos específicos e a discutir o estado global do desenvolvimento da liderança na organização;
- examinar os resultados globais da avaliação de 360 graus, para identificar as lacunas específicas de liderança na organização. Essa informação pode ser utilizada para fins de orientação profissional, capacitação e decisões de nomeação destinadas a desenvolver as competências que faltam;
- monitorar o tempo dedicado pelos dirigentes da organização ao desenvolvimento de futuros líderes e o impacto dessa ação sobre as oportunidades de ampliação de tarefas propostas aos servidores mais jovens.

4. Conclusão

Muitos observadores escreveram sobre a forma provável das organizações no futuro e previram que elas serão mais reduzidas, ou menos estratificadas, que hoje². Essa desestratificação das organizações do setor público criará uma maior necessidade de competências de liderança — flexibilidade, senso dos negócios, focalização no cliente etc. — no conjunto da organização. O avanço rápido da Internet e do comércio eletrônico só pode acelerar essa tendência, ao remover as barreiras contra o fluxo de informação entre organizações e dentro delas. Conseqüentemente, o desenvolvimento da liderança deverá tornar-se uma prioridade dos altos responsáveis do setor público e não poderá continuar sendo uma atividade opcional.

A mesma desestratificação que torna o desenvolvimento da liderança um necessidade premente também cria uma excelente oportunidade de desenvolver líderes em todos os níveis do serviço público. Devem-se desenvolver abordagens inteiramente novas para gerenciar os processos essenciais de negócios, interagir com os usuários e outros atores e demonstrar como as funções do Estado criam valor para o público. Na nossa opinião, todos esses desafios constituem grandes oportunidades para que os atuais servidores desenvolvam e exerçam justamente as competências de liderança que serão necessárias no futuro. Os altos responsáveis políticos e os altos funcionários de carreira devem aproveitar essas oportunidades e fazer com que suas organizações utilizem-nas para ampliar e aprofundar as competências de liderança no setor público.

Resultados do estudo da liderança na administração (1999)

No final de 1998, a *PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government* encomendou um estudo de uma amostra aleatória de altos funcionários do serviço público dos Estados Unidos (SES). O estudo foi publicado em junho de 1999. Focalizava as qualidades necessárias para os futuros líderes da administração federal, os obstáculos ao recrutamento e à retenção dos servidores que possuíam essas competências e soluções, para garantir o exercício da liderança com sucesso nos anos futuros. Foram as seguintes as principais características de liderança e a percentagem da amostra, qualificando-as de muito importantes:

Qualidades de liderança	Percentagem da amostra, considerando-as como muito importantes (nota de 9 ou 10 numa escala de 10)
1. Adaptabilidade e flexibilidade	72%
2. Responsabilidade (<i>accountability</i>)	69%
3. Visão e pensamento estratégico	64%
4. Orientação para o cliente	58%
5. Compromisso com o serviço público	55%
6. Gerenciamento de recursos financeiros	44%
7. Capacidade de criar alianças/redes	41%
8. Valor atribuído à diversidade cultural	39%
9. Gerenciamento das tecnologias da informação	37%
10. Perícia técnica	23%

N=347 pessoas entrevistadas entre novembro de 1998 e janeiro de 1999

Notas

* Artigo apresentado no simpósio “Government of the Future: Getting from Here to There”, promovido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em Paris, nos dias 14 e 15 de setembro de 1999. Este texto foi originalmente publicado pela OCDE em inglês e francês sob os títulos: *Beyond training: developing and nurturing leaders for the public sector* e *Au-dela de la formation: aider au développement et a l'épanouissement des dirigeants dans le secteur public*, respectivamente. PUMA/SBO(99)4/FINAL. Copyright, 1999. Documento disponível no website da OCDE: www.oecd.org/puma/online.htm. A responsabilidade da tradução é da ENAP, com autorização da OCDE.

¹ Ver Tichy.

² Ver, como exemplo, Kotter ou Barzelay.

Referências bibliográficas

- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A new vision for Managing in government*. University of California Press.
- KOTTER, John P.. (1996), *Leading Change*. Harvard Business School Press.
- PRICE WATERHOUSE. (1995), *Better Change: Best Practices for Transforming Your Organization*. Irwin Professional Publishing.
- PRICE WATERHOUSE, G.; DAUPHINAIS, William e PRICE, Colin ed.. (1998), *Straight from the CEO*. Simon and Schuster.
- TICHY, Noel M.. (1997), *The Leadership Engine: How Winning Companies Build Leaders at Every Level*. Harper Business.

Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público

Kevin Bacon

O presente artigo tem por escopo apresentar medidas práticas que podem ser implementadas pelas organizações do setor público, para cultivar futuros líderes entre os atuais servidores públicos.

Apresenta um conjunto de medidas que, apesar das restrições impostas pelas estruturas atuais do setor público, pode melhorar a oferta de futuros líderes, como, por exemplo, a diversificação de tarefas, um melhor *feedback* e a realização de auditorias de liderança, possibilitando, assim, o desenvolvimento das competências de lideranças.

Más allá de la capacitación: desarrollo de líderes para el sector público

Kevin Bacon

El presente artículo tiene por objeto presentar medidas prácticas que pueden ser implementadas por las organizaciones del sector público, para cultivar futuros líderes entre los actuales funcionarios públicos.

El artículo presenta un conjunto de medidas que, en que pesen las restricciones impuestas por las actuales estructuras del sector público, puede mejorar la oferta de futuros líderes, como por ejemplo la diversificación de tareas, una mejor retroalimentación y la realización de auditorías de liderazgo, permitiendo, así, el desarrollo de las competencias de liderazgo.

Beyond training: developing leaders for the public sector

Kevin Bacon

The present article is aimed at presenting practical measures that may be implemented by public sector organisations, in order to groom future leaders amongst present-day civil servants.

It presents a set of measures that, in spite of the restrictions imposed by the current structures of civil service, may improve the supply of leaders-to-be, such as, for instances, the diversification of tasks, a better feedback, and the performance of leadership audits, thus allowing the development of leadership competences.

Kevin Bacon, mestre em economia pela *London School of Economics* e diretor do setor de práticas de administração consultiva da Pricewaterhouse-Coopers LLP, Washington D.C.

O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão

Francisco Gaetani

1. Introdução

A discussão do ensino de administração pública é vinculada à problemática existencial do campo profissional. Na medida em que a área não possui jurisdição sobre um nítido corpo de conhecimentos, sua transmissão em termos acadêmicos é objeto de controvérsia. Uma série de fatores contribui para tornar o ensino da disciplina complexo e de difícil institucionalização: a fragilidade dos seus fundamentos intelectuais, a dificuldade de validação externa, a especificidade da área, a carência de credenciais acadêmicas e a permanente necessidade de legitimação social. A configuração de uma profissão implica a existência de uma autonomia organizada — usualmente concebida e comandada por uma comunidade de pares — capaz de se auto-orientar em termos do desenvolvimento de uma agenda de pesquisa (Friedson, 1974). Associados à profissão, encontram-se instituições geradoras de conhecimentos codificados, bem como mecanismos destinados à sua reprodução e difusão.

Cada profissão possui também bordas definidas de forma a protegê-la da competição de outras profissões e não-profissões. No caso da administração pública, essa competição vem de ambas. No plano corporativo, advogados, administradores de empresas e economistas constituem os principais concorrentes em termos de profissões estabelecidas. No âmbito não-profissional, servidores públicos tendem a desenvolver uma visão auto-referenciada sobre os conhecimentos requeridos para o desempenho de suas funções e tendem a encarar com ceticismo possíveis contribuições da academia ao seu aprimoramento profissional. Os conhecimentos e habilidades derivados do cotidiano dos servidores públicos não são, no entanto,

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 50
Número 4
Out-Dez 1999

Francisco Gaetani, servidor público federal da carreira de gestores governamentais, professor do departamento de economia da PUC-MG e doutorando do Departamento de Governo da *London School of Economics and Political Science*

suficientes para proporcionar a configuração de uma disciplina profissional. O conhecimento profissional envolve elementos de hierarquia, codificação e regulação do acesso. Profissões demandam conhecimentos de natureza teórica, bem como o desenvolvimento de uma disciplina de análise que não se encontra livremente disponível. Esses conteúdos são cumulativos e encontram-se hierarquizados geralmente com base em critérios de senioridade, aos quais correspondem respectivos níveis de poder e responsabilidade.

A discussão da problemática de ensino de administração pública adotada neste artigo tem como principal referência a experiência norte-americana em função de dois fatores: a) o fato de ter sido a que mais influenciou o desenvolvimento da administração pública no Brasil nos ciclos do DASP e posteriormente da EBAP/FGV e b) o fato de a moldura político-institucional ser a que mais se aproxima do Brasil, em relação, por exemplo, ao Reino Unido ou à França. A ênfase, neste artigo, é sobre a problemática do ensino numa perspectiva acadêmica, embora programas de capacitação e atualização em administração pública não se restrinjam a formatos subordinados às lógicas típicas de instituições de ensino superior.

2. Os problemas do campo acadêmico e profissional: a referência norte-americana

O setor público é usualmente percebido como o domínio da política e das leis. A esfera governamental é, portanto, definida, validada e legitimada, em bases políticas, pelo eleitorado e outros atores do sistema político. Não há uma corporação profissional responsável pelo controle de um grupo de técnicas e pela transmissão de conhecimentos de forma estruturada, em relação ao assunto. O problema da autonomia profissional é, por definição, insolúvel, dada à subordinação do exercício das funções profissionais na esfera pública e à autoridade conferida aos políticos por meio de mandatos eletivos. Embora no Brasil os textos constitucionais tenham sistematicamente criado condições para reivindicações na linha da formação de um serviço público autônomo e profissionalizado, na realidade, política e administração não têm se configurado de forma dicotômica, como ocorreu em países como os Estados Unidos, o Reino Unido, a França, a Alemanha ou o Japão (Silberman, 1993). Nesse contexto, abordagens com base no discurso da competência¹ encontram ressonância, ao contrário do Brasil, onde burocracias do tipo weberiano clássico não chegaram a se consolidar de forma generalizada, dado o baixo grau de insulamento em relação ao sistema político.

Profissões demandam sistemas de conhecimento governados por abstrações requeridas para conceituar e modelar problemas e tarefas.

Abstrações são requisitos para autonomia profissional, ao mesmo tempo em que se constituem no domínio, por excelência, da universidade. Assim sendo, o problema da jurisdição da profissão é resolvido pelo levantamento de barreiras à entrada, constituídas pela exigência de crescentes níveis de abstração. Esse território tem nos catedráticos seus guardiões e principais referências acadêmicas.

Em termos comparativos, o ensino de administração pública proliferou especialmente num país onde a profissão estruturou-se de forma mais consistente: os Estados Unidos. No Reino Unido, a partir das reformas que resultaram na formação do serviço público inglês, no final do século passado, predominou o modelo do amador talentoso. Egressos de Oxford e Cambridge, geralmente formados em artes e humanidades, vieram a dominar a cúpula da administração pública britânica. Na França, o modelo forjado no pós-guerra, centrado nas *Grandes Ecoles*, proporciona uma formação complementar a uma elite graduada numa grande variedade de profissões, com destaque para a advocacia. No Reino Unido, verificou-se uma expansão da área profissional de administração pública na comunidade acadêmica, mas em proporções muito menores que nos Estados Unidos. Nos Estados Unidos, a profissão e a área de graduação alastraram-se no contexto do movimento reformista conhecido como *progressivism*², e a burocracia era constituída por especialistas de nível superior egressos das camadas médias da sociedade, em contraste com a perspectiva mais generalista e elitista dominante na França e no Reino Unido (Page, 1992).

Nos Estados Unidos, a expansão do campo profissional da administração pública foi simultaneamente um produto e um impulsor da difusão da *rationale* da administração científica no setor público. A profissão foi estabelecida com base em processos de legitimação política e acadêmica. Houve uma extensiva massificação da profissão, amparada por um processo de certificação profissional. A opacidade das bordas da disciplina, as incertezas sobre a autonomia profissional e a falta de um nítido perfil não impediram o estabelecimento de uma expressiva base acadêmica para a administração pública³. Na base da expansão da chamada *progressive public administration*, encontrava-se a crença de que o melhor remédio contra o clientelismo e *patronage* era a adoção de um serviço público profissionalizado. Competência profissional em administração pública era o antídoto contra os custos do amadorismo em governar. Certificação acadêmica era a estratégia adotada para garantir que os administradores públicos possuísem um nível mínimo de competência para o desempenho de suas funções no governo.

Embora a eleição de políticos para o exercício de mandatos majoritários fosse considerada a essência da democracia, isso não implicava que não fosse reconhecida a necessidade de profissionais especialistas em assuntos de governo, tais como formulação e implementação de políticas⁴.

Altos servidores eram demandados para exercer poderes discricionários, dependendo do grau de autonomia que gozavam em relação aos dirigentes e do grau de generalidade da legislação. Essas habilidades podiam ser aprendidas pela experiência ou por processos formais de capacitação. Enquanto a primeira enfatiza “aprender na prática”, intuição e conhecimento tático, o segundo valoriza o desenvolvimento de capacidades analíticas e o acúmulo de conhecimentos estruturados. A melhora na capacidade de julgamento dos altos funcionários idealmente implicava uma combinação de ambos. Mas o aspecto distintivo da profissão de administrador público era o fato de seu recrutamento dar-se com base em uma formação em competências que prescindiam do critério de lealdade política ao governo de plantão (Skowronek, 1982).

No caso norte-americano, o compromisso da comunidade acadêmica e dos profissionais de administração pública com o balizamento constitucional de democracias representativas historicamente significou uma ênfase acentuada nos valores relacionados com o interesse público. Esse viés normativo desenvolveu-se amparado na clássica (e artificial) divisão entre política e administração, formulada pelo Presidente Wilson — ele mesmo um professor de administração pública — no final do século passado. Entretanto, uma vez estabelecida como campo do conhecimento legitimado socialmente, a área de administração pública procurou insular-se das esferas da política, do Direito e de outras disciplinas associadas. O foco na proteção do interesse público acabou gerando um excesso de rigidez que enfatizava de maneira desequilibrada a forma e a legalidade de procedimentos, uma postura inadequada e de certa maneira conservadora para uma realidade em fase de crescentes mudanças a partir dos anos 60. *Progressive public administration*, um movimento que havia nascido na virada do século como fruto e catalisador de mudanças em um processo de reforma política, foi perdendo sua dimensão constitutiva fundamental, ao mesmo tempo em que sua difusão nas universidades ampliava-se. O resultado foi o chamado “paradoxo da profissionalização”: o prestígio e o respeito dos burocratas começaram a declinar na medida em que se espalhavam os cursos e escolas de administração pública (Cigler, 1990: 637). Embora a área tenha-se consolidado do ponto de vista formal, com uma entidade nacional providenciando validação e referências externas às escolas, seu mandato começou a perder valor político com o fim do período conhecido como *the great society*, quando a expansão do estado de bem-estar social resultou na era do *big government*.

A primeira grande onda de renovação na área de administração pública veio a partir do surgimento das escolas de políticas públicas, com sua ênfase na gestão de políticas e na implementação de programas de ação governamentais. Essas mudanças não só revalorizaram o papel do

governo, como também o fizeram com os envolvidos na operacionalização de programas finalísticos. A contribuição de profissionais engajados no dia-a-dia dos processos de implementação de políticas passou a ser reconhecida e incorporada. Aberturas de interlocução para empreendedores privados, organizações não-lucrativas e políticos passaram a ser importantes. Além disso, as escolas de políticas públicas passaram a enfatizar habilidades e competências oriundas das áreas de economia e administração de empresas.

O foco começa a mudar para a chamada gestão pública, no final da década de 70 e no início dos anos 80, com especial atenção às funções executivas desenvolvidas no âmbito de organizações públicas. Gerências intermediárias, e não apenas altos funcionários, passaram também a ser objeto de pesquisa e assessoria, dada a preocupação com uma perspectiva mais executiva — centrada nos resultados — e menos burocrática — centrada nos procedimentos — das atividades de governo. Além disso, as escolas de políticas públicas dedicavam especial atenção ao ambiente no qual as instituições públicas encontravam-se inseridas, bem como as relações que mantêm com a sociedade e com outras áreas de governo. Com isso passaram a incorporar contribuições de outros campos das ciências sociais, notadamente das ciências políticas e da economia, requeridas para a análise de fenômenos que transcendiam as fronteiras de órgãos públicos, em contraste com o legado da administração científica então predominante. Garson and Overnam (1983) identificaram o deslocamento da ênfase de administração para gestão, bem como a crescente preocupação com elementos mais assertivos envolvidos nessas novas nuances.

Ao mesmo tempo, o chamado *best practices movement*, com sua ênfase em práticas inovadoras, começou a disseminar-se nos Estados Unidos, em especial nos níveis estadual e local. Essas iniciativas contribuíram para diluir a importância dos argumentos baseados na autoridade de especialistas. De acordo com essa perspectiva, a competência técnica específica não é tão relevante como, por exemplo, habilidade política, liderança e outros talentos não necessariamente estruturáveis sob a forma de conhecimento acadêmico. As escolas de políticas públicas são orientadas por motivações de pesquisa, preocupadas com elementos de natureza fundamentalmente prática: o que funciona, o que produz resultados, quais as razões que explicam o sucesso de certas iniciativas, entre outras. As ambições dos pesquisadores são mais pragmáticas, modestas, efêmeras e delimitadas que no caso da administração pública tradicional, sempre vinculada à herança da chamada administração científica e às grandes questões relacionadas com a problemática de governar. Por outro lado, há a crença de que um relacionamento mais próximo com o mundo da prática possibilitaria a essas escolas produzirem contribuições mais efetivas na execução de mudanças. Os novos discursos que passaram a multiplicar-se na

área da gestão pública, como os que ensinam a “criação de valor público” (Moore, 1996) ou que defendem “agregação de valor aos resultados para os cidadãos” (Barzelay, 1992), são reveladores dessa nova pluralidade de propostas.

3. Um breve retrospecto histórico

A administração pública como temática disciplinar foi introduzida no Brasil por ocasião do ciclo político do Estado Novo. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) foi o principal *locus* de sua difusão, desde sua criação até meados dos anos 50. Seu protagonismo incluía uma cruzada sem par na história do país a favor da criação e estruturação de uma burocracia meritocrática e profissionalizada. No bojo dos esforços desenvolvidos sob o regime autoritário de 1937 a 1945 e no período que se seguiu, o DASP foi o principal nucleador da problemática da administração pública no país. Suas iniciativas incluíam a realização de concursos públicos, esforços no sentido de se institucionalizarem os planos de carreira (com cargos e salários definidos de forma acoplada ao sistema do mérito), políticas de capacitação de pessoal e desenvolvimento de recursos humanos, estabelecimento de laços de cooperação técnica com outros países (notadamente os Estados Unidos), veiculação de produção científica por meio da Revista do Serviço Público (a principal publicação da área até os anos 60), desenvolvimento de estudos relacionados com a modernização do setor público, assessoramento nos processos de reforma administrativa, etc.

O ensino de administração pública era fundamentalmente fragmentado. Os principais conteúdos eram derivados da escola de administração científica, com destaque para estudos na área de organização e métodos, cargos e salários e compras de materiais, complementados com uma grande ênfase no direito administrativo e constitucional. Os programas de treinamento, em muitos casos, eram articulados com a sistemática de concursos, de modo que muitos cursos revestiam-se de caráter preparatório para as seleções, e outros, de introdutório ao serviço público, no âmbito do período do estágio probatório. Posteriormente foi criada uma escola de serviço público no próprio DASP, para consolidar esses programas de capacitação. Os programas de formação não chegaram a lograr *status* acadêmico, num momento em que o órgão não gozava do prestígio do passado nem do respaldo político que usufruía no período autoritário. Na medida em que o DASP ia perdendo espaço nos governos JK e João Goulart, sua importância foi esvaziando-se, bem como a ênfase nos processos de formação e qualificação de servidores públicos.

Neste meio tempo o ensino de administração pública na América Latina expandiu-se no período pós-guerra, em função da expansão do mercado de trabalho no setor público, incluindo governos nacionais e sub-nacionais, empresas estatais, fundações e autarquias. A crescente complexidade das atividades de gestão governamental, bem como o fato de o Estado ter assumido um número crescente de funções de natureza social e política, resultou num aumento da demanda por maior e melhor capacidade administrativa. Essas capacidades envolviam basicamente a criação e organização de instituições orientadas para a melhoria da administração pública nos três níveis de governo, a realização de reformas administrativas sintonizadas com os ideários da administração e planejamento para o desenvolvimento, o fortalecimento dos processos de gestão e aprimoramento de recursos humanos e o fomento das atividades de intercâmbio de informações e experiências destinadas a incentivar inovações (Kliksberg, 1983: 39).

O ensino de administração pública como disciplina acadêmica no Brasil foi introduzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 1952, com a criação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), sob os auspícios das Nações Unidas e no contexto de programas de cooperação técnica com os governos norte-americano e europeu. A EBAP foi a primeira (e sempre a mais importante) de um conjunto de 29 instituições de ensino superior que chegaram a abrir cursos de administração pública no Brasil nas décadas de 50 e 60 (Warlich, 1967)⁵. No decorrer desse período, a cooperação com instituições acadêmicas norte-americanas foi decisiva para o estabelecimento da agenda de ensino e pesquisa, que marcaria o nascimento da história dessa área no ensino superior brasileiro. O eixo norteador desses esforços era a difusão da administração científica, notadamente em termos das práticas codificadas sob a sigla POSDCORB. A interação com universidades americanas deu-se basicamente pela vinda de professores norte-americanos, para lecionar em cursos no Brasil, e da titulação de professores brasileiros em programas de mestrado e doutorado de escolas norte-americanas. Além disso, programas de cooperação mantidos com a USAID e a Fundação Ford viabilizaram a aquisição em inglês, e em alguns casos a tradução de diversos clássicos de administração pública e para o desenvolvimento, de textos que seriam posteriormente adotados intensamente nos programas de graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento.

Na segunda metade dos anos 60, a área encontrava-se em plena expansão, com a realização de Conferências Anuais de Administração Pública e com as escolas que participavam do circuito nacional de discussões engajadas em processos de instalação e consolidação de frentes de trabalho que incluíam: atuar em processos de reforma administrativa, fomentar a prestação de serviços a instituições governamentais, assessorar

as três instâncias de governo, bem como os três poderes nos seus esforços de modernização, e criar as bases para o desenvolvimento de atividades de pesquisa aplicada. Os principais temas em discussão na época situavam-se na diferenciação entre administração pública e privada, na persecução da agenda racionalizadora da administração científica, na persistência da cruzada meritocrática contra o clientelismo e na incorporação dos avanços proporcionados pelas escolas de relações humanas e teorias dos sistemas.

Desde seu início, a administração pública brasileira vinha procurando desenvolver-se a partir do modelo norte-americano, fortemente assentado na dicotomia público e privado e na vitalidade política da *progressive public administration*. Essa distinção resultou na estruturação nos EUA de duas comunidades acadêmicas distintas, mas fortemente relacionadas. Segundo Waldo (1955: 56).

“A administração de empresas e a administração pública desenvolveram-se como disciplinas aliadas, e tem sido bem grande a contribuição mútua entre ambas, especialmente a contribuição da administração de empresas à administração pública. A aspiração de muitos dos criadores da administração pública foi aplicar ao governo métodos do setor privado. Considerando-se o movimento de administração científica como inerente à administração de empresas, temos de concluir que a administração pública muito deve a esta última”.

No Brasil, embora essa aparentasse ser a tendência no início da década de 60, os desenvolvimentos foram outros. A inflexão deu-se na segunda metade dos anos 60, por ocasião da ocorrência de dois eventos marcantes na história do ensino de administração pública no Brasil, que foram o lançamento pela FGV/EBAP da Revista de Administração Pública, o mais importante periódico da área desde sua publicação, e a criação do programa de mestrado em administração pública, ambos em 1967. Paradoxalmente, a área começa a declinar a partir deste instante. As macrocausas que explicam o retrocesso foram: a Constituição de 1967 e Decreto-Lei 200, o “milagre econômico” e o endurecimento do regime autoritário iniciado em 1964.

O debate em curso nos EUA na época girava em torno da necessidade de uma aproximação maior entre o ensino de administração de empresas e de administração pública. Defendia-se uma maior integração entre ambas as tradições, que tinham na administração científica boa parte de sua origem comum. Os currículos dos dois cursos deveriam guiar-se por um “conceito integrativo”. Caldwell (1965) afirmava que:

“No mundo moderno, nenhuma linha divisória muito nítida separa a administração governamental dos processos administrativos da sociedade em geral. A organização de estudos administrativos nas universidades terá que acabar correspondendo a essa realidade”.

Embora esse debate não tenha prosperado nos EUA, no Brasil o desenrolar dos acontecimentos revela que se caminhou para uma fusão ou integração, que na prática resultou na absorção da administração pública pela área de administração de empresas, em termos gerais. O resultado foi a adoção de currículos integrados nos cursos de Administração, sem adjetivações. Em alguns casos, manteve-se a qualificação “ênfase em administração pública” até o momento em que ficou claro o baixo apelo mercadológico dessa denominação. Ao longo do tempo, administração tornou-se sinônimo de administração de empresas.

A reforma administrativa de 1967, baseada nos princípios de descentralização e delegação, viabilizou a reorganização do Estado brasileiro em bases gerenciais, libertando-o da camisa de força imposta pelos princípios e constrangimentos legais que regem a vida administrativa na administração direta. Todo o processo de intervencionismo estatal deflagrado a partir daí ocorreu por meio da utilização de pessoas jurídicas de direito privado, notadamente as empresas estatais e as fundações. Dada a liberdade gerencial e a emulação de arranjos organizacionais típicos de administração de empresas, iniciou-se um processo de erosão do *ethos* da administração pública, não identificada no plano microeconômico com as novas formas de gestão incentivadas pela reforma. Se, do ponto de vista global, a reforma foi um sucesso, ao criar as condições para que o Estado viesse a cumprir um novo papel no ciclo de desenvolvimento que se iniciava, a longo prazo significou tornar a expansão das organizações governamentais imune ao controle público, dado seu elevado grau de capacidade auto-organizativa. Do ponto de vista de formação de quadros, no entanto, o *ethos* da chamada administração para o desenvolvimento libertou-se da matriz política da *progressive public administration*. Na medida em que cada instituição organizava-se como bem entendia e em bases privadas e gerenciais, a especificidade da administração pública começou a diluir-se.

O “milagre econômico” acarretou o *boom* do ensino de administração de empresas no país. Os cursos multiplicaram-se. A demanda por executivos não tinha como ser atendida, dada a relativamente baixa capacidade instalada do ensino superior no país. O fornecimento de profissionais para o mercado privilegiava até então áreas mais consolidadas profissionalmente, como Direito e Engenharia. A passagem dos anos 60 para os 70 marca a proliferação de cursos de Economia e Administração de Empresas. Os profissionais egressos desses cursos foram imediatamente absorvidos pelo novo mercado de trabalho estatal, completamente diferente das

ossificadas estruturas da administração direta vigentes no início dos anos 60, e pela demanda privada. Nesse contexto, o debate sobre a integração curricular dos programas de administração pública e de empresas foi atropelado em favor da segunda ênfase. Cada vez mais o profissional do setor público que se buscava tinha características próximas de sua contraparte do setor privado. Acrescente-se a isso a ascensão da profissão de economistas, que passaram a ocupar os principais espaços nos ministérios, no auge do ciclo do planejamento no Brasil. Assim, a incipiente comunidade de administradores públicos viu-se pressionada duplamente pelo mercado de trabalho público e privado e pela concorrência profissional direta.

O endurecimento do regime autoritário, notadamente a partir de 1969, produziu um terceiro efeito negativo sobre a área: a burocratização da reforma de 1967. Modernização administrativa tornou-se parte integrante do projeto nacional de desenvolvimento, a ponto de se criarem instituições com essa finalidade no Ministério do Planejamento e em vários órgãos finalísticos. Esses setores de modernização administrativa eram centrados especialmente em reformulações na área de organizações e métodos, sempre seguindo uma lógica expansionista consistente com a ampliação do papel do Estado na vida sócio-econômica do país. Mas eram iniciativas excessivamente concentradas nas estruturas organizacionais do governo, e sempre cumprindo um papel secundário em relação à dominante cultura do planejamento (autoritário) que prevaleceu sobre a área econômica até o final da década de 70. Dessa forma, a área de administração pública foi sendo esvaziada em termos de importância pelo fortalecimento da administração indireta, organizada em bases empresariais e esterilizada em termos de vitalidade pela sua despolitização e formalização, devido à ascensão de uma cultura gerencial de natureza cada vez mais tecnocrático-autoritária.

Na virada dos anos 70 para os 80, o importante esforço de modernização levado a cabo pelo Ministério da Desburocratização repercutiu na comunidade acadêmica da área de administração pública, mas o processo de redemocratização já provocava o congestionamento da agenda nacional em vias de retornar ao Estado de Direito. Os programas de administração pública estavam reduzidos a proporções bem menores que dez anos antes, e, mesmo na EBAP/FGV, a orientação do ensino era cada vez mais voltada para uma formação empresarial, dada a natureza da demanda do mercado de trabalho do setor público. A década de 80 marcou o encolhimento do Estado em função da recessão e da estagnação, com repercussões óbvias sobre a oferta de ensino, desestimulada frente à contração da demanda. Na primeira metade dos anos 80, a EBAP/FGV descontinua seu programa de graduação em administração pública e estanca a renovação da área na sua base, nos programas de graduação, na principal escola de administração pública do país. Iniciativas na área de graduação, vinculadas a projetos de

carreira (*a la ENA*) na EAESP/FGV e na FJP/MG, também são eliminadas por falta de sustentação dos governos estaduais. A ANPAD, entidade que congrega os programas de pós-graduação em Administração, passou a ser crescentemente orientada para áreas relacionadas com administração de empresas. O processo de formação de doutores no exterior praticamente cessou.

Curiosamente, os anos 80 marcaram a inflexão da administração pública no plano internacional, revitalizada pelo advento da nova gestão pública. Na contramão do que se passava no exterior, e dado o insulamento do país e seu relativo fechamento econômico e político, *vis a vis* a comunidade internacional, não foi surpresa o fato de essa Assembléia Nacional Constituinte produzir um desenho idealizado de um país a partir do passado e não baseado nas tendências em curso no cenário internacional. O debate sobre a organização do Estado brasileiro foi recolocado nos termos anteriores a 1967. Cabe registrar a criação da Escola Nacional de Administração Pública e o projeto abortado em seguida de se iniciar a modernização do Estado a partir de uma elite de quadros selecionados com base nos critérios do mérito e da competência. Mas o modelo então adotado não possuía uma clara identidade, em que pese as influências dos programas de administração pública e de políticas públicas das escolas norte-americanas. Na verdade, apenas em 1995 o tema administração pública volta à agenda nacional em função da atuação de Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado. Só então a problemática do ensino de administração pública, então moribunda, volta a ser retomada tanto no plano governamental quanto acadêmico. A ascensão do tema à agenda nacional, a retomada de concursos públicos para carreiras estratégicas (acompanhados por programas de treinamento introdutórios) e um intenso programa de educação continuada iriam contribuir para o renascimento da problemática do ensino da administração pública nos âmbitos acadêmico e governamental.

4. O impacto da nova gestão pública sobre o ensino de administração pública

Quatro vetores relacionados com o fenômeno da Nova Gestão Pública podem ser identificados como reponsáveis por uma profunda revitalização da administração pública a partir dos anos 80: dois originários no campo das idéias e dois relacionados com transformações mais amplas em escala mundial.

As duas principais fontes de idéias que combinadas deram origem à nova gestão pública (Hood, 1991) foram, de uma lado, a nova economia institucional, do outro, variantes do “gerencialismo” — “*managerialism*” —

(Aucoin, 1990). As duas vertentes são provenientes de áreas distintas da administração pública tradicional: economia e administração de empresas.

A nova economia institucional inclui um conjunto variado de autores e abordagens, com destaque para:

- a escola da escolha pública, cujas análises baseiam-se no comportamento dos atores públicos e privados em contextos institucionais, a partir da interação entre a dinâmica de seus interesses e as estruturas de incentivos existentes (Buchanan and Tullock, 1962; Tullock, 1965; Olson, 1965 e Niskanen, 1971);

- a teoria de agente-principal centrada no entendimento de que as relações entre as partes são como uma cadeia de relações contratuais em que o titular contrata um agente, para desempenhar tarefas em seu nome, em troca de compensações (Moe, 1984 e 1990; Pratt and Zeckhauser, 1985 e Bendor, 1988);

- a economia dos custos de transação, orientada para a comparação dos custos de arranjos institucionais do tipo prevalecente no mercado com os internalizados em estruturas hierárquicas (Williamson, 1985; North 1990).

Já o “gerencialismo” situa-se no contexto do desenvolvimento e renovação das teorias de administração de empresas. Envolve um conjunto de doutrinas de reformas administrativas, exemplificado nas idéias de:

- profissionalização da gerência, reconhecida como uma competência transmissível e replicável, indispensável para a melhoria do desempenho organizacional (Pollitt, 1990);

- ênfase em processos de delegação com o correspondente aumento da capacidade discricionária dos gerentes (Martin, 1983);

- foco nos processos de mensuração e explicitação de produtos das atividades (Carter, 1988);

- adequação da cultura das organizações às necessidades do negócio (Peters and Waterman, 1982);

- orientação para o atendimento ao cidadão, visto também como cliente (Barzelay, 1992).

Enquanto as idéias provenientes da nova economia das organizações tiveram no ambiente acadêmico norte-americano sua origem, a vertente gerencial foi adquirindo nitidez, principalmente a partir de ações pragmáticas levadas a cabo por governos em busca de respostas para problemas imediatos. No primeiro caso, os chamados econocratas foram os principais responsáveis pela incorporação de novos conceitos às ações de governo orientadas para processos de ajustes macroeconômicos e abertura comercial. No segundo caso, o uso intensivo de consultorias privadas funcionou como principal veículo de assimilação de novas idéias pelos governos que foram pioneiros nas práticas da nova gestão pública: Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido. Embora essa gestão tenha sido

frequentemente alinhada com as ideologias associadas à nova direita, em função da projeção internacional do Thatcherismo, foram governos trabalhistas na Nova Zelândia e na Austrália que iniciaram diversas das mais relevantes inovações na área da gestão pública. Nesse sentido, os três casos mencionados sugerem tratar-se de idéias que transcendem a tradicional dicotomia direita-esquerda, com alcance e repercussão mais amplas, embora ainda fortemente associadas com a matriz cultural e institucional (Weaver and Rockman, 1993) anglo-saxônica.

Os outros dois vetores que estão redefinindo o contexto do ensino da administração pública são a revolução tecnológica e a internacionalização da administração pública. Tratam-se de fenômenos interrelacionados, que estão ocorrendo em velocidade superior à compreensão de suas conseqüências, limitações e possibilidades. São processos em curso. As transformações nas estruturas de governança decorrentes de ambos não se encontram ainda consolidadas, e, em vários casos, caminha-se para situações de aceleração do ritmo das mudanças, o que torna ainda mais problemáticos os processos de consolidação de instituições em contextos marcados por intensa turbulência política e econômica, como no Brasil.

A revolução tecnológica vem provocando a crescente incorporação de novas tecnologias nos processos de produção e provisão de serviços públicos (Hood, 1991; Margetts, 1995). As sucessivas ondas de inovação tecnológica têm criado inúmeras oportunidades para o desenvolvimento de novas formas de gestão pública. Além disso, a tecnologia tem revolucionado atividades típicas de governo, como as relacionadas com processos, controles e armazenamento de informações. As metáforas para designar essa nova realidade são várias: sociedade de redes, governo digital, Estado virtual, etc. O principal desafio para os governos reside em desenvolver a capacidade de selecionar e reter tecnologias de informação que se constituam em ativos estratégicos dessa nova realidade, de modo a influenciar decisivamente novos processos de formulação e de tomada de decisão que incorporem esses avanços tecnológicos no campo das políticas públicas. Problemas de assimetria de competência, captura, tráfico de influência, entre outros, envolvendo o governo e outros atores nesses processos, constituem problemáticas-chave nessa discussão. As novas tecnologias da informação vieram para ficar, mas introduziram um nível adicional de complexidade aos processos decisórios governamentais (Margetts, 1995: 101), com intensos impactos sobre a capacidade institucional-administrativa do Estado. Se por um lado viabilizaram e impulsionaram o florescimento de novas técnicas associadas com a nova gestão pública (exemplo: *outsourcing*, *downsizing* etc), por outro não configuram *per se*, necessariamente, um novo padrão de organização da esfera pública. Mas o fato é que os avanços proporcionados pela revolução tecnológica, uma vez

demonstrados, não têm mais como serem colocados de lado nos processos de reestruturação das atividades governamentais⁶.

A internacionalização da administração pública deve-se ao crescente papel desempenhado por organismos internacionais, como as Nações Unidas e suas diversas agências (UNICEF, UNDP, FAO, CEPAL, etc), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a OCDE, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc. No plano da formação de blocos político-econômicos e macrorregionais, a União Européia, o NAFTA e o MERCOSUL também apontam na direção de diferentes instâncias de regulação governamental supranacional. A contrapartida disciplinar desses processos, que tem sido a emergência de redes acadêmicas internacionais nas áreas de administração e gestão pública, bem como o surgimento de novos periódicos acadêmicos em vários países, é um indicativo de uma revitalização mais ampla do debate em torno da área de gestão pública. A criação de áreas temáticas, relacionadas com gestão pública na OCDE (PUMA) e no Banco Mundial, e a revitalização do CLAD na América Latina sinalizam a revalorização da problemática de *governance* nos organismos supranacionais. A temática da gestão pública integra a agenda dessas organizações que hoje constituem importante mercado de trabalho para profissionais da área, bem como publicam periódicos, estudos e pesquisas sobre a evolução do tema em seus países membros⁷.

Mas, se os quatro vetores proporcionaram oportunidades de renovação e redefinição da área de gestão pública, todos apresentam também problemas de incorporação pelos programas de ensino em administração pública. Esses vetores — a influência das áreas de escolha pública e administração de empresas, a revolução tecnológica e o processo de internacionalização da administração pública — agravam o problema da interdisciplinaridade. Administração pública não tem como ser estudada ou ensinada fora de uma perspectiva interdisciplinar, mas não se pode perder de perspectiva que seu fundamento básico tem sua âncora no contexto de um discurso eminentemente político (Mainzer, 1994). O risco maior envolvido na convergência dos quatro elementos, mencionados como revitalizadores da discussão da problemática de administração pública, é o agravamento de sua despolitização, seguramente uma das maiores causas do declínio da área no período pós-guerra⁸. Mainzer (1994: 380) adverte para o fato de que “na prática, o estudo interdisciplinar de administração pública tende a ignorar o sistema político.” Esse fenômeno ocorre porque um projeto interdisciplinar: a) demanda uma grande base de conhecimentos específicos, b) resente-se da ausência de um foco básico, c) tende a valorizar algumas disciplinas em detrimento de outras, d) freqüentemente abstrai considerações de ordem moral-normativa e e) enfrenta severos problemas de comunicação e compreensão entre linguagens distintas.

Assim sendo, a repolitização do debate sobre a área de administração pública constitui-se na alternativa à operação das forças centrífugas, representadas por conteúdos disciplinares específicos e fragmentados. Se no passado o conceito integrativo referia-se a uma abordagem mais articulada da problemática de administração, abrangendo a esfera pública e a empresarial, no presente a nucleação das tensões inerentes à configuração da disciplina não pode esvaziar o caráter político, situado na sua origem no final do século XIX, na Europa e nos EUA.

Maor and Stevens (1997) avaliam que o advento da Nova Gestão Pública foi importante para os setores de recrutamento e treinamento em cinco áreas: descentralização, estilo gerencial, comprometimento do setor privado, mensuração de desempenho e contratação externa. A erosão das estruturas unificadas e centralizadas do serviço público resultou em uma administração pública mais plural e heterogênea, com diferentes características e necessidades de capacitação. Na medida em que a iniciativa de promover programas de capacitação tornou-se mais delegada e menos centralizada, a diferenciação dos arranjos provedores ampliou-se. O estímulo à adoção de um estilo gerencial semelhante ao prevalecente no setor privado significou a valorização da capacidade gerencial de executivos tomados individualmente, bem como a relativização dos sistemas de carreiras e empregos para a vida toda. A fixação dos salários de altos executivos públicos passou a ser definida em bases individuais e não mais de acordo com antigos planos de cargos e salários. A remuneração passou a ser estabelecida em função de indicadores de desempenho, vinculados à *performance* individual e institucional. O setor privado passou a ser um provedor cada vez maior de serviços nas áreas de capacitação e recrutamento, beneficiando-se de iniciativas de terceirização e diversificação de fontes de prestação de serviços para os órgãos governamentais. Esse processo foi ainda mais intensificado a partir da contratação de executivos privados para cargos de alta responsabilidade e do estímulo à entrada lateral nos diversos níveis do serviço público.

5. Negócios inacabados e novas fronteiras

Certificação por meio de instituições acadêmicas, bem como associações com universidades como base para uma categoria ocupacional adquirir *status* profissional, não parece ser uma tendência, em que pese experiências isoladas nesta direção, como a da Escola de Governo de Minas Gerais/Fundação João Pinheiro e a da Universidade Estadual de São Paulo/Piracicaba. Analogamente, trabalhar para o governo não confere *status* profissionalizante além da relação funcional, dada a ausência de mecanismos de validação externa. Dois elementos contribuem para manter a área

de gestão pública como sistema aberto: sua difusa base de conhecimentos e sua problemática jurídica. No primeiro caso, trata-se de uma base de conhecimentos marcada pela natureza interdisciplinar do campo e pelas complicações envolvidas na sua codificação e difusão. No segundo caso, as fronteiras disciplinares e profissionais são, necessariamente, nebulosas. A experiência mineira possui uma outra especificidade: os alunos recebem um salário mínimo, para se dedicarem integralmente aos estudos, e, ao se formarem, ingressam automaticamente em uma carreira do serviço público estadual. Esse modelo, uma variante de tentativa semelhante empreendida pela FGV-SP nos anos 80, depende no entanto da capacidade de a escola institucionalizar-se a ponto de sobreviver a turbulências políticas decorrentes das mudanças de governo. O fato de se tratar de um curso de graduação mantido por um governo estadual e orientado para a formação de quadros de carreira é, no entanto, surpreendente. Não é realista, contudo, esperar um fortalecimento do ensino de graduação da administração pública, porque não há incentivos neste sentido. Além disso, não se trata de reservar a função de trabalhar no estado para uma corporação profissional específica. A tendência é, ao contrário, de se recrutar cada vez mais profissionais oriundos de diversas áreas para o exercício da função pública, na maior parte dos casos de natureza interdisciplinar e generalista.

No plano da pós-graduação *strictu sensu*, a ascensão do tema reforma administrativa à agenda nacional proporcionou também uma revitalização da área de administração pública no ambiente acadêmico, até recentemente restrita à FGV-RJ. Nos últimos anos, as áreas de concentração em administração pública e similares expandiram-se, passando a incorporar escolas como a UFBA, a EAESP/FGV e a EGMG/FJP, entre outras. Além disso, a área passou a ganhar espaço em programas de ciência política, como os mantidos pela UnB, USP e o IUPERJ. O próprio Ministério da Educação, via CAPES, abriu em 1995 uma linha especial de programas de apoio para pesquisa e pós-graduação orientada para o campo da Reforma do Estado, o que contribuiu para alavancar iniciativas na área. A expansão da pós-graduação é condição *sine qua non* para a constituição de uma massa crítica capaz de alavancar pesquisa em administração pública, estagnada desde o início dos anos 80 (Souza, 1998). A outra alternativa depende do direcionamento do poder de encomenda governamental nessa área. As publicações da ENAP sobre administração pública brasileira no período 1993-1997 são exemplares de um notável esforço, realizado com poucos recursos e com um grupo muito reduzido de pesquisadores permanentes. É razoável supor que em parceria com instituições acadêmicas essa área de pesquisa aplicada possa expandir-se e deitar raízes mais duradouras na instável paisagem institucional governamental.

Merece registro também o trabalho que a EAESP/FGV (Spink e Clemente, 1997) vem desenvolvendo na linha do chamado *best practices approach* desde 1996, com o apoio da Fundação Ford. O ciclo anual de premiações de experiências inovadoras exitosas (em geral no nível estadual e municipal) vem sendo acompanhado por um processo de geração de investigações e análises relacionadas com os programas. A ENAP também vem patrocinando iniciativa semelhante por intermédio do ciclo de premiações Helio Beltrão, que focaliza experiências inovadoras, especialmente no âmbito da qualidade da administração pública federal (Petrucci e Rua, 1996; Ferreira e Umbelino, 1997; Petrucci e Umbelino, 1998). Essa iniciativa encontrou expressiva receptividade na administração federal, como demonstrou o número de projetos apresentados e sua recorrência. A utilização dos registros como material de ensino nos cursos ministrados pela escola é outro indicador da riqueza do material disponibilizado. A orientação da premiação situa-se na perspectiva de se buscar direcionar essa base de experiências para um banco de casos, formatados e adequados a objetivos didáticos que visam intensificar seu aproveitamento. A ausência de uma base institucional acadêmica dificulta, no entanto, as possibilidades dessa massa crítica ser aproveitada de maneira sistemática, seja como insumo para ensino, seja como parte de processos de pesquisa mais amplos. Na medida, no entanto, em que a ENAP consolidar sua atuação como centro de desenvolvimento de recursos humanos, pesquisa aplicada e publicação na área da gestão pública, espera-se que essas dificuldades sejam superadas.

A experiência da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, no período 1988-1990, e em menor grau 1995-1998 (no segmento de capacitação de servidores de carreiras), gravitou em torno da formação em administração pública do chamado “administrador necessário”. Os programas de formação foram desenhados a partir da idealização do egresso, um profissional das carreiras de gestão governamental ou analistas de orçamento ou finanças e dos conteúdos formativos necessários para a capacitação desses servidores. Nesses casos, os programas de capacitação inseriam-se nas necessidades identificadas como requeridas para o desempenho de funções no contexto de carreiras. Embora a reforma administrativa de 1998 contemple, no texto da emenda constitucional aprovada, o dispositivo relativo à criação de escolas de governo no plano estadual, a exemplo do federal, predomina ainda uma ampla indeterminação em relação a se os arranjos institucionais que prevalecerão serão baseados em programas que vinculem o ensino de administração pública a sistemas de carreiras (aí incluídos programas de formação básica e aperfeiçoamento, eventualmente associados com mecanismos de ascensão funcional). Alguns estudos (ex: Petrucci *et al*, 1995) revelam resultados positivos dos programas

desenvolvidos na ENAP, vinculados a processos de recrutamento para carreiras, mas essa conclusão não foi suficiente para a promoção de uma institucionalização mais duradoura do modelo, em que pese o ciclo de concursos do período 1995-1998. Na medida em que não se institucionalizam mecanismos de recrutamento e promoção no contexto do serviço público estatutário, a tendência é que os programas de capacitação esgotem-se em si mesmos, sem cumprirem papéis outros relacionados com a problemática de carreiras.

Uma possível abordagem da temática de capacitação de recursos humanos é a que privilegia os chamados insumos formativos que possam vir a contribuir para um produto-educacional-meta (Kliksberg, 1983). Essa perspectiva foi adotada na ENAP no início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, ao se selecionar um conjunto de conteúdos sintonizados com o teor do Plano Diretor da Reforma do Estado e ao se oferecer uma expressiva programação de cursos afins, de forma periódica e recorrente. Com isso se difundiu um conjunto de idéias, práticas e valores associados com a chamada administração gerencial no plano nacional, dentro de uma perspectiva de educação continuada, orientada para instrumentalizar uma mudança de cultura, de burocrática para gerencial. Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador passaram a ser empregados na capacitação de recursos humanos no setor público a partir de 1997 em todo o país, ora dentro de uma perspectiva de uma oferta estruturada de programas considerados necessários, ora procurando atender de forma descentralizada à demanda de órgãos públicos dos três níveis de governo. Os quantitativos de alunos treinados nesses programas são expressivos, como demonstram os relatórios anuais de instituições como a ENAP, a FESP, a FUNDAP, a EGMG/FJP, a Fundação Joaquim Nabuco e a própria rede de ensino superior envolvida nesse programa. A ausência de estudos relacionados com o impacto desses cursos sobre as instituições de onde vieram os participantes dificulta uma avaliação mais substantiva dos resultados desses programas.

Nesse contexto de transformações, os governos podem adotar basicamente três atitudes no que se refere ao processo de capacitar servidores para mudanças (Dugget, 1996): substituir antigos servidores por novos quadros, apostar nos efeitos das mudanças demográficas, com a reposição de servidores que se aposentem por jovens ingressos, com o perfil mais próximo do que se deseja, e tentar requalificar os servidores em áreas e conteúdos que são considerados prioritários. Tem-se tentado combinar os três. Os treinamentos realizados com recursos do FAT representam a terceira alternativa, enquanto o recrutamento e treinamento introdutório para as carreiras de Estado representam as duas primeiras. No caso do Brasil, permanece a dificuldade de se estabelecer uma grade

diferenciada de conteúdos e arranjos orientados para distintos grupos de servidores, em variados estágios de carreira. A inexistência de sistemas de carreiras estruturados tende a favorecer a organização dos programas de capacitação a partir da oferta e não de categorias de demanda.

Na esfera da difusão de novas idéias, é fundamental destacar o papel desempenhado pela RSP Revista do Serviço Público, que vem desde seu relançamento constituindo-se no principal *locus* do debate em torno da reforma do Estado e da nova gestão pública no país. Curiosamente, a atual RSP reproduz, guardadas as devidas proporções e no que tinha de melhor, o perfil da RSP da época do Conselho Federal do Serviço Público e da criação do DASP. A revista aglutina contribuições de acadêmicos, profissionais da área pública, estudantes dos diversos programas da escola e traduções de artigos de relevo no debate internacional da área. A projeção da RSP em relação à RAP sinaliza, de certa forma, o paradoxo do distanciamento da instituição acadêmica, melhor equipada para lidar com o tema, das discussões fundamentais sobre a nova gestão pública. Ao mesmo tempo, um centro de formação de recursos humanos governamental passa a liderar o debate. Por outro lado, a perenidade de uma publicação acadêmica como a RAP beneficia-se do fato de sua produção decorrer da atividade rotineira da EBAP/FGV, enquanto a RSP depende do peso que a temática da reforma possui na agenda política nacional (como ocorreu no período em que Bresser Pereira esteve à frente do MARE). De qualquer forma, ambas constituem a quase totalidade das fontes de publicações de análises e estudos sobre o tema no país⁹. Essa realidade é agravada pelo baixíssimo número de livros, didáticos ou não, traduzidos sobre gestão pública, uma dificuldade adicional de difícil superação a curto prazo, que vem sendo também enfrentada por ambas instituições, na medida em que seus recursos permitem.

6. Conclusão

O panorama internacional revela que, apesar do discurso sobre a inexorável redução do papel do Estado, o peso do setor público em termos econômicos e de força de trabalho é bastante expressivo (OCDE, 1998). Dados da OCDE para o período 1975-1998 mostram que o percentual da participação do Estado no Produto Interno Bruto aumentou nos Estados Unidos de 32,8% para 33,3 % e na França de 43,8% para 52,8%. Na Alemanha, apresentou pequena variação negativa de 48, 4% para 48,1%, e declinou efetivamente apenas no Reino Unido de 44,1% para 40,1%. No que se refere à participação do emprego público na força de trabalho total, Estados Unidos e Reino Unido apresentaram redução de 17,1% para 15,4 % e de 20,4% para 14,4%, enquanto na Alemanha observou-se um

aumento de 13,8 % para 15,7 %, e na França, de 19,2% para 24,7%. Curiosamente, tem-se uma percepção generalizada de que há mudanças negativas no que se refere à controversa ocupação de servidores públicos. O declínio da imagem do homem público (Sennet, 1996) é uma realidade inegável.

De acordo com Newland (1997: ii), referindo-se aos Estados Unidos, as transformações políticas em curso estão redefinindo o papel dos governos de uma maneira que tende a substituir servidores públicos de carreira por arranjos institucionais que favoreçam a incorporação de tecnocratas profissionais, alinhados politicamente com os titulares dos governos. Tem-se recorrido crescentemente a contratos e a variadas formas de recrutamento amplo, com a finalidade de cimentar coalizões políticas e tornar ainda mais opacas as fronteiras entre as atividades de natureza técnica e política. Os funcionários de carreira remanescentes encontram-se soterrados por camadas de executivos contratados ou nomeados e aprenderam a viver um dia de cada vez, sem ilusões de um possível retorno aos anos dourados do *progressivism*, em que a profissão era símbolo de prestígio social. Light (1999) tem argumentado no sentido de que, caso não se promovam políticas ativas, visando revitalizá-lo, o fim do serviço público, tal qual foi estabelecido ao longo do século XX, está próximo, em função da ausência de renovação e das políticas de baixos salários e atrativos incapazes de fixar talentos, em um contexto de intensa mobilidade profissional e elevada concorrência por mão-de-obra de alto nível.

O ensino de administração pública nas nações pós-industriais é ainda quantitativamente importante, embora a comunidade acadêmica da área não goze mais do prestígio e do *status* do passado. Falar de crise da disciplina tornou-se lugar comum, embora os problemas mencionados no texto não tenham provocado um refluxo na profissão, como o ocorrido no Brasil no final dos anos 70. A emergência da Nova Gestão Pública vem provocando um processo de revitalização do debate e uma renovação teórica, em grande parte pela incorporação das idéias da nova economia das organizações e das abordagens geradas no campo da administração de empresas. Por um lado, isso tem provocado uma maior complexidade do problema da interdisciplinaridade. Por outro, recolocou o debate sobre gestão pública na agenda governamental e trouxe a problemática de administração pública de volta à arena política.

Esse enriquecimento da temática paradoxalmente aumenta o risco de diluição das principais discussões relacionadas com administração pública, devido ao diálogo com outras áreas do conhecimento, consolidadas academicamente, como a Economia, a Ciência Política e a Administração de Empresas. No plano do ensino, a questão que se coloca é se o ensino de administração pública pode aprimorar-se sem uma base acadêmica que inclua programas de pesquisa relacionados com os problemas da área.

Sem a nucleação de conteúdos ao redor de seus temas norteadores¹⁰ em programas de natureza acadêmica mais robustos, o cenário que se coloca é o de pulverização de programas de capacitação orientados para habilidades e conteúdos específicos. Pode-se argumentar que tanto no Reino Unido, com o *Civil Service College*, como na França, com a ENA, essa não tem sido a tônica. Em ambos os países, entretanto, o ensino de administração pública está embebido em suas instituições de maneiras distintas: no Reino Unido e em Oxford e Cambridge, no sistema universitário, e na França, na própria institucionalidade e *status* de que gozam as *Grandes Ecoles*. Zanghi (1994) produziu um rico panorama da variedade de modelos adotados no contexto europeu, mostrando que, seja no Estado, seja nas universidades, praticamente todos os países da União Européia encontraram formas de institucionalização do ensino de administração pública, orientadas para a profissionalização de seus servidores públicos.

A situação do Brasil é de fragilidade e indeterminação, após o tema ter sido varrido do mapa nos anos 80. A excepcionalidade da Fundação Getúlio Vargas reside no fato de ter atravessado meio século de avanços e recuos, em que pese o fato de não ser uma instituição de ensino superior estatal. Sua vulnerabilidade deriva do fato de que, sendo pública, mas subordinada às contingências do mercado, para subsistir sua agenda, é em grande medida reativa às disponibilidades de recursos e orientações imediatistas da demanda. Na medida em que o próprio Estado não assegurou uma base acadêmica perene para a consolidação da área em suas instituições de ensino superior, coube a uma organização pública não-estatal a tarefa de sustentar um projeto na área, ainda que sempre às voltas com problemas de sustentabilidade financeira e apelo mercadológico.

As iniciativas da ENAP nos períodos 1988-1990 e 1995-1998 não alteraram substantivamente esse cenário, embora tenham refletido esforços de nucleação do campo, via programas de longa e curta duração, respectivamente. A ausência de vínculos institucionalizados com a comunidade acadêmica, combinada com o desinteresse de sediar projetos de natureza universitária, situa a ENAP no contexto de uma perspectiva basicamente profissionalizante. Assim sendo, os arranjos dos programas de capacitação refletem necessariamente as limitações de conteúdos, transmitidos por meio de módulos fragmentados. A difusão atomizada de conteúdos não é necessariamente um problema *per se*, como demonstra a experiência inglesa e o *boom* dos programas de extensão universitária e educação continuada. O estrangulamento reside no fato de que não há uma base de atividades acadêmicas que atue na geração de novos conteúdos de ensino e investigação. Em conseqüência, não há condições de fato para a estruturação da área de administração pública como um campo disciplinar, nem base para pesquisa.

Com o ensino de administração pública, sob o manto do Estado, reduzido a programas de curta duração, e na ausência de políticas de carreiras articuladas com programas de capacitação¹¹, as expectativas de reorganização e fortalecimento da disciplina dirigem-se naturalmente para a esfera acadêmica. O ressurgimento da temática em algumas universidades estatais federais e estaduais, juntamente com a revitalização do interesse da FGV pelo tema (com a oferta de programas em nível de doutorado), tem proporcionado a recriação de novos espaços capazes de servirem como plataforma para o desenvolvimento da área. Acrescenta-se ainda a redefinição do mercado de trabalho na área de administração pública com a explosão do terceiro setor, o impacto das novas tecnologias de informação sobre os regimes de trabalho, a crescente importância das esferas subnacionais, a entrada do setor empresarial na esfera social, a criação dos órgãos reguladores e a flexibilização das relações trabalhistas, que tem facilitado novas formas de contratação para o serviço público. A expectativa de que programas de ensino à distância multipliquem-se possibilitará também um aumento dos graus de liberdade na procura de novas modalidades de se investir na área.

Em síntese, o ensino de administração pública vem ressurgindo a partir das reestruturações em curso na esfera estatal, relacionadas com o impacto da nova gestão pública sobre os programas de reforma do Estado e em função da redefinição do significado do mercado de trabalho na esfera pública em termos mais amplos. Dada a histórica instabilidade do Governo Federal em relação às políticas de administração pública e as frágeis bases acadêmicas da profissão, não está claro onde estão as perspectivas mais promissoras de um desenvolvimento cumulativo de conhecimentos nessa área. O Estado tem uma enorme contribuição potencial a dar nesse sentido, por três razões: é (ou deveria ser) o maior interessado na profissionalização e qualificação de seus quadros, possui poder de compra para viabilizar o desenvolvimento de programas de ensino e pesquisa orientados para o atendimento de suas necessidades, e tem meios e mecanismos para institucionalizar essas iniciativas. O conjunto de cursos executados sob a égide do FAT-MTb é um exemplo desta tentativa de articulação na esfera da educação continuada. Ressentem-se, no entanto, das limitações impostas pela parametrização dada, que induz a formatos de cursos de curta duração para um número grande de alunos. Essa modalidade atende a demandas de um determinado tipo — fragmentada e compactável — mas é inadequada para atender, por exemplo, necessidades de formação mais complexas.

A grande participação de organizações não-governamentais (inclusive grupos empresariais privados) no atendimento de demandas públicas tende a reforçar essas tendências, bem como o aprofundamento dos processos de descentralização rumo aos níveis estadual e local, iniciados após

1988. Ambos os vetores serão fortemente potencializados pela revolução nos meios de comunicação e nos meios de aprendizado digital. Mas a estabilização da oferta de programas acadêmicos nessa área tende a ser mais problemática e instável sem o efetivo apoio governamental, contraditoriamente o maior interessado e o elemento potencialmente mais desagregador dessas iniciativas. Sem a consolidação de centros capazes de gerar massa crítica e reter quadros na área de administração pública, as atividades governamentais continuarão a se ressentir da ausência de uma base acadêmica de oxigenação e suporte para o enfrentamento de seus desafios. O ensino de administração pública precisa ser organizado de maneira a conciliar os seus requisitos de uma base prática com os de natureza conceitual e abstrata (Colebatch and Larmour, 1991). Como essa necessidade será solucionada no Brasil, é uma definição para o presente, e que influenciará os rumos da área nos próximos anos. No Brasil não se completou o ciclo das burocracias weberianas meritocráticas, nem criaram raízes as comunidades acadêmicas de administração pública, políticas públicas e gestão pública. Como promover simultaneamente um acerto de contas com o passado, o enfrentamento do presente e os desafios de um futuro cada vez mais precoce é o dilema a ser equacionado.

Notas

- ¹ Competência é assumida aqui como “a habilidade de se pensar sistematicamente e de forma clara sobre complexos e inéditos problemas organizacionais e de políticas públicas e, então, formular uma visão independente e apropriada dos temas, alternativas e potenciais conseqüências de cada curso de ação.” (Lynn, 1996: 111).
- ² Para uma análise mais detalhada da história e difusão da chamada *progressive public administration* nos Estados Unidos, ver Silberman (1993) e Skowronek (1982).
- ³ A comunidade de escolas em administração pública (*National Association of Schools of Public Administration & Affairs*) conta com aproximadamente 240 instituições universitárias que mantêm programas de ensino superior em áreas de administração pública ou similares, como políticas públicas e gestão pública.
- ⁴ Para uma análise da dinâmica de interação entre políticos e burocratas, com base nas perspectivas de políticas públicas e da escolha racional, ver os trabalhos de Aberbach *et al* (1981) e Dunleavy (1991).
- ⁵ Cabe registrar que na mesma época e com um ideário semelhante, mas com um claro viés municipalista, era criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que se tornaria ao longo das próximas décadas o principal *locus* de capacitação, pesquisa e assistência técnica aos municípios do país. Em 1954, é criada pela FGV, e um conjunto de outros importantes parceiros públicos e privados em São Paulo, a Escola de Administração de Empresas de São Paulo, com o apoio da Universidade de Michigan. A

- EAESP/FGV iria tornar-se a instituição líder do ensino de administração de empresas no Brasil.
- ⁶ Um exemplo de estrangulamento típico ocorrido nas décadas recentes foi a escassez de profissionais que simultaneamente dominassem competências nas áreas de organização e métodos (típica de cursos de administração) e tecnologias de informação (conteúdo dos cursos de computação). A barreira disciplinar, na prática, acarretava uma elevação dos custos de aprendizado organizacional, via onerosas tentativas e erros.
- ⁷ As publicações da série *Ocasional Papers* da OCDE, os relatórios anuais do Banco Mundial e artigos publicados no contexto da série *Working Papers* do Banco Mundial são exemplos importantes da massa crítica produzida sobre o assunto na década de 90.
- ⁸ Acrescente-se a isso outro risco, o risco de o desafio multidisciplinar transformar-se em sinônimo de multissuperficialidade (Andrade e Jaccoud, 1993: 84).
- ⁹ Outras publicações como Dado/IUPERJ, Lua Nova/CEDEC, Revista de Economia Política/UNICAMP, Planejamento e Políticas Públicas/IPEA têm eventualmente divulgado importantes artigos na área, mas a área de gestão pública não se constitui no seu principal foco temático.
- ¹⁰ Dentre estas destacam-se: *accountability*, governança, controle social, interesse público, políticas públicas, desempenho, publicização, gestão governamental, etc.
- ¹¹ Merecem registro, no entanto, os programas de formação de gestores e analistas de orçamento executados entre 95-98, uma reedição modificada da iniciativa de 1988-1990. Foram realizados de acordo com variados padrões e não chegaram a ser efetivamente institucionalizados, mas constituíram um importante esforço de capacitação, vinculado a programas de treinamento introdutório.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, J.D. et al.. (1981), *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- ANDRADE, R.de C. e JACCOUD, L.. (1993), *Estrutura e Organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP.
- AUCOIN, P.. (1990), Administrative Reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums, in *Governance* 3, pp 115-37.
- BARZELAY, M.. (1982), *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley: University of California Press.
- BENDOR, J.. (1988), "Formal Models of Bureaucracy". *British Journal of Political Science* 18 (3), pp 353-95.
- BUCHANAN, J. and TULLOCK, G.. (1962), *The Calculus of Consensus: Logical Foundation of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CARTER, N.. (1988), "Performance Indicators: "Backseat driving" or "Hands Off" Control?", in *Policy and Politics* 17.
- CALDWELL. (1965), "Public Administration and the Universities: Half Century of Development", in *Public Administration Review*, março, pp 59-60.
- COLEBATCH, H. and LARMOUR, P.. (1991), "Can administration be learned only from experience, or can it be taught to 18-years-olds?", in *Australian Journal of Public Administration* 50 (2), pp 174-179.

- DUGGET, M.. (1996), "Key Issues in Training Civil Servants for Change". *Teaching Public Administration* 16 (1), pp 54-64.
- DUNLEAVY, P.. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall.
- FERREIRA, M.E. e UMBELINO, L.M.. (orgs). (1997), *Segundo Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- FRIEDSON, E.. (1974), "Dominant Professions, Bureaucracy, and Client Services", in HASENFELD, Y. and ENGLISH, R.A. (ed) *Human Service Organizations: a Book of Readings*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- HOOD, C.. (1991), "A Public Management For All Seasons". *Public Administration*, V. 69, Spring, pp 3-19.
- KLIKSBERG, B.. (1983), *Universidad, formación de administradores y setor público en America Latina*. Ciudad de Mexico: INAP/Fondo de Cultura Economica.
- MAOR, M. and STEVENS, H.. (1997), "Measuring the impact of New Public Management and European integration on recruitment and training in the United Kingdom Civil Service". *Public Administration*, v. 75, Autumn, pp 531-551.
- MARGETTS, H.. (1995), The Automated State. *Public Administration* 10 (2), Summer, pp 88-103.
- MARTIN, S.. (1983), *Management without managers*. Beverly Hills: Sage.
- MOE, T.. (1984), "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28, pp 739-75.
- _____. (1990), "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics, and Organizations* 6, pp 213-53.
- MOORE, M.. (1995), *Strategic Public Management*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- NISKANEN, W.. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Rand McNally.
- OLSON, M.. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge Mass: Harvard University Press.
- PAGE, E.. (1992), *Political Authority and Bureaucratic Power*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- PETERS, T. and WATERMAN, R.. (1982), *In search of excellence*. New York: Harper and Row.
- PETRUCCI, V. e RUA, M.G. (1996), *Ações premiadas no Primeiro Concurso de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Pública Federal*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- PETRUCCI, V.; SANTOS, M.H.C. e BRITO, M. (coords). (1995), *Escolas de Governo e Profissionalização do Funcionalismo*. Brasília: ENAP/MARE.
- PETRUCCI, V. e UMBELINO, L.M. (orgs). (1998), *Terceiro Concurso Nacional de Experiências Inovadoras de Gestão na Administração Federal*. Brasília, Escola Nacional de Administração Pública.
- POLLITT, C.. (1990), *Managerialism and Public Services: the Anglo-American experience*. Oxford, Blackwell.
- PRAATT, J. and ZECKHAUSER, R. (eds). (1985), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- SILBERMAN, (1993), *Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.
- SKOWRONEK, S.. (1982), *Building a New American State: The Expansion of Administrative Capacities, 1877-1920*. New York: Cambridge University Press.
- SPINK, P. e CLEMENTE, R. (orgs). (1997), *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- TULLOCK, G.. (1965), *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press.

- WALDO, D.. (1955), *The Study of Public Administration*.
- WARLICH, B.. (1967), “Formação em Administração Pública e de Empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento”. *Revista de Administração Pública*, (1) 2.
- WEAVER and ROCKMAN (eds). (1993), *Do Institutions Matter?*. Washington D.C.: Brooking.
- WILLIANSO, O.. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- ZANGHI, C. (ed). (1994), *Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

O ensino de administração pública no Brasil em um momento de inflexão

Francisco Gaetani

O presente texto faz uma retrospectiva da trajetória do ensino de administração pública no Brasil, um comentário sobre o impacto da nova gestão pública na revitalização da temática e uma análise sobre os dilemas das principais instituições que hoje atuam na área. A principal referência em termos comparativos são os Estados Unidos, onde a comunidade acadêmica de administração pública e políticas públicas enraizou-se mais fortemente. Três instituições têm seu papel particularmente detalhado no caso brasileiro: o Departamento Administrativo do Serviço Público, a Fundação Getúlio Vargas e a Escola Nacional de Administração Pública. Cada uma cumpriu funções fundamentais em momentos históricos distintos. Dois aspectos do ensino da área são abordados: a perspectiva acadêmica, orientada para programas de graduação e pós-graduação, e a dimensão de desenvolvimento de recursos humanos para o setor público, por meio de ciclos de aprendizado de curta duração. Aspectos relacionados com as dificuldades de pesquisa aplicada são abordados, bem como a introdução dos programas de avaliação tipo *best practices*. Ao final, são explorados alguns dos dilemas relacionados com a consolidação de espaços institucionais, destinados a fortalecer o debate sobre o tema em um contexto de marchas e contramarchas de iniciativas relacionadas com o processo de reforma do Estado.

La enseñanza de administración pública en Brasil en un momento de inflexión

Francisco Gaetani

El presente texto hace una retrospectiva de la trayectoria de la enseñanza de administración pública en Brasil, un comentario sobre el impacto de la nueva gestión pública en la revitalización de la temática, y un análisis sobre los dilemas de las principales instituciones que hoy día actúan en el área. La referencia principal en términos comparativos son los Estados Unidos, donde la comunidad académica de administración pública y políticas públicas echó raíces de manera más fuerte. Tres instituciones tienen su papel especialmente detallado en el caso brasileño: el Departamento Administrativo del Servicio Público, la Fundación Getúlio Vargas y la Escuela Nacional de Administración Pública. Cada una de ellas cumplió funciones fundamentales en momentos históricos distintos. Se abordan dos aspectos de la enseñanza en el área: la perspectiva académica, orientada hacia programas de graduación y de posgrado, y la dimensión de desarrollo de recursos humanos para el sector público a través de ciclos de aprendizaje de corta duración. Se abordan aspectos vinculados a las dificultades de la investigación aplicada, así como la introducción de programas de evaluación del tipo *best practices*. Al final, se exploran algunos dilemas vinculados a la consolidación de espacios institucionales destinados a fortalecer el debate sobre el tema en un contexto de marchas y contramarchas de iniciativas vinculadas al proceso de reforma del Estado.

Teaching public administration in Brazil at a moment of inflexion

Francisco Gaetani

The text provides a historical perspective of teaching public administration in Brazil, followed by a comment about the impact of new public management in revitalising the issue. The comparative perspective is provided through taking into account the North-American case. The three most important institutions that played an active role in the field

Francisco Gaetani, servidor público federal da carreira de gestores governamentais, professor do departamento de economia da PUC-MG e doutorando do Departamento de Governo da London School of Economics and Political Science

had their performance scrutinised. Each one (DASP, FGV and ENAP) was the leading institution, in a given historical period. Two aspects of the discussion are focused: academic programmes and continuous education in the context of human resources development governmental initiatives. Research constraints as well as the arrival of the best practices approaches are also part of the analysis. The article concludes with an evaluation of the current dilemmas faced by the Brazilian government in pursuing the institutionalisation of education programmes in the field.

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 adequem 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*

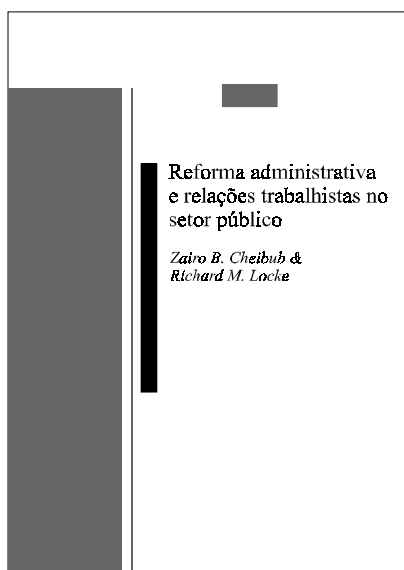
Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

Cadernos ENAP nº 18 **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**

*Zairo B. Cheibub &
Richard M. Locke*

Texto que compreende uma análise das relações entre o governo e os sindicatos/associações de servidores públicos, ao longo do processo de reforma administrativa implementada no governo FHC; e também uma abordagem dos casos italiano e americano, em situações semelhantes.

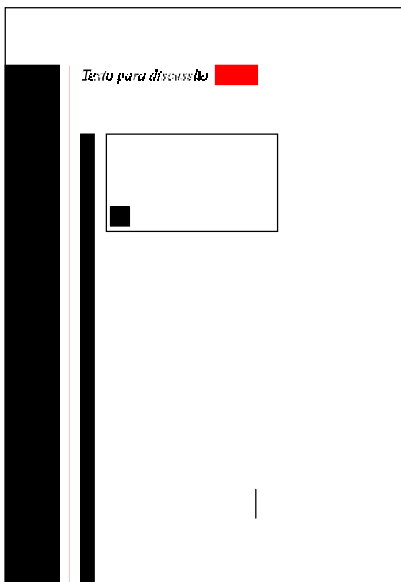
Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.



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.



Textos para discussão nº 33

agosto/1999

A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba

Luiz Carlos de Oliveira Cecilio

Carlos Homero Giacomini

Miguel Ostoja Roguski

Texto que analisa as relações entre sociedade civil, Estado e mercado nesse final de século, evidenciando o papel fundamental recentemente desempenhado pela sociedade civil nas transformações institucionais.

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

Cadernos ENAP *Números publicados*

- 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

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

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

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/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 nº _____

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

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11
12 13 14 15 16 17 18

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

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 7095 / 445 7096 — Telefax: (0XX61) 245 6189
CGC: 00 627 612/0001-09
site: www.enap.gov.br
e-mail: publicacoes@enap.gov.br