

RSP

Revista — do — Serviço Público

Vol. 66, nº 3
Jul/Set 2015
ISSN: 0034-9240

Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros
Mariana Batista

Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil
Ethel Airton Capuano

Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada
Antônio Luís Dias; José Lúcio e Thierry Dias Coelho

A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)
Marcio Roberto Piccoli e Roberto Carlos Klann

Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas
Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Gonçalves Brasil

RSP Revisitada: Um novo paradigma em Gestão Pública
Bernardo Kliksberg

Enap

RSP

Brasília – 2015

Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimentos e estimular a reflexão e o debate, apoiando o desenvolvimento dos servidores, o seu compromisso com a cidadania e a consolidação de uma comunidade de praticantes, especialistas e interessados nos temas de políticas públicas e gestão governamental.

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Gleisson Cardoso Rubin

Diretora de Formação Profissional: Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial: Paulo Marques

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Marizaura Reis de Souza Camões

Diretor de Gestão Interna: Cassiano de Souza Alves

Conselho Editorial

Conselheiros nacionais: Antônio Sérgio Araújo Fernandes – Universidade Federal da Bahia (UFBA); Armin Mathis – Universidade Federal do Pará (UFPA); Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (FJP); Fernando de Souza Coelho – Universidade de São Paulo (USP); Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Francisco Gaetani – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP); Marco Aurélio Chaves Cepik – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Marizaura Reis de Souza Camões – Escola Nacional de Administração Pública (Enap); Marcus André Melo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Maria Paula Dallari Bucci – Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro – Fundação Getúlio Vargas/SP (FGV-SP); Paulo Carlos Du Pin Calmon – Universidade de Brasília (UnB); Pedro Luiz Costa Cavalcante – Universidade de Brasília (UnB); Ricardo Corrêa Gomes – Universidade de Brasília (UnB); Tânia Bacelar de Araújo – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Conselheiros internacionais: Francisco Longo – Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE); Guy Peters – University of Pittsburgh (PITT); Nuria Cunill Grau – Universidad De Los Lagos (ULAGOS); Marcelo Fabián Repetto – Universidad de Buenos Aires (UBA).

Periodicidade

A Revista do Serviço Público é uma publicação trimestral da Escola Nacional de Administração Pública.

Comissão Editorial

Carmen Isabel Gatto, Cassiano de Souza Alves, Ciro Campos Christo Fernandes, Claudia Cristina Muller, Emanuella Faria de Santana, Janaína Cordeiro de Moraes Santos, Márcia Seroa da Motta Brandão, Marizaura Reis de Souza Camões.

Expediente

Editora responsável: Marizaura Reis de Souza Camões. Editores adjuntos: Pedro Lucas de Moura Palotti, Márcia Knop e Alessandro Freire. Editor executivo: Flavio Schettini Pereira. Colaboradora: Carolina da Cunha Rocha. Revisão: Renata Fernandes Mourão, Roberto Carlos R. Araújo e Simonne Maria de Amorim Fernandes. Projeto gráfico e editoração eletrônica: Maria Marta da R. Vasconcelos. Revisão gráfica: Ana Carla Gualberto Cardoso. Capa: Alice Prina. (Servidores da Enap).

Revista do Serviço Público. 1937 - / Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 1937 - .

v.: il.; 25,5 cm.

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

Interrompida no período de 1975/1980 e 1990/1993.

ISSN:0034-9240

1. Administração Pública – Periódicos. I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDU: 35 (051)

Catalogado na fonte pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos – ENAP

Enap

 ENAP, 2015

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números)

Exemplar avulso: R\$ 12,00

Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no sítio da Enap:

www.enap.gov.br

Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefone: (61) 2020 3096/3092

www.enap.gov.br

editora@enap.gov.br

As opiniões expressas nos artigos aqui publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da RSP.

A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte.

Sumário

Contents

Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros	
Local bureaucracies and the quality of implementation of decentralized policies: an analysis of the management of federal resources by Brazilian municipalities	345
<i>Mariana Batista</i>	
Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil	
Competency management on the public sector: experiences from developed countries for Brazil	371
<i>Ethel Airton Capuano</i>	
Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada	
Corruption and poverty in Africa. The colonial legacies in comparative perspective	396
<i>Antônio Luís Dias; José Lúcio e Thierry Dias Coelho</i>	
A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)	
The public accountants perception in relation to the Brazilian Accounting Standards Applied to the Public Sector (NBCASP)	425
<i>Marcio Roberto Piccoli e Roberto Carlos Klann</i>	

Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas	
Subsystems, communities and networks: articulating ideas and interests in the formulation of public policies	449
<i>Ana Cláudia Niedhardt Capella e Felipe Gonçalves Brasil</i>	
<i>RSP Revisitada: Um novo paradigma em Gestão Pública</i>	475
Bernardo Kliksberg	

Editorial

Caro(a) leitor(a),

O terceiro número da Revista do Serviço Público (RSP) deste ano traz cinco artigos inéditos e um na seção RSP Revisitada, publicado originalmente em 1988. Os temas abordados são: burocracia local e implementação de políticas públicas; gestão por competências; corrupção e pobreza na África; percepção dos contadores em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público; subsistemas, comunidades em rede e suas relações com a formulação de políticas públicas e reforma administrativa e papel do Estado.

O primeiro artigo, intitulado *Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros*, faz uma avaliação de como a qualidade da burocracia local influencia na utilização de recursos provenientes da esfera Federal. O estudo tem foco na identificação das irregularidades na implementação das políticas, utilizando quatro medidas da qualidade da burocracia: a inadequação, o quantitativo, a qualificação e a ausência de politização. Os resultados obtidos apontam para a importância de uma burocracia local qualificada, pois se verificou que quanto maior a inadequação da burocracia, maior é o número de falhas e irregularidades na implementação dessas políticas.

O segundo artigo, *Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil*, observa experiências no campo da gestão por competências em países como Bélgica, Estados Unidos, França e Reino Unido. O trabalho identificou que essa tecnologia social tem sido utilizada nesses países, nos setores privado e público, como uma verdadeira plataforma metodológica para gestão meritocrática de mudanças em busca de melhor desempenho. Por fim, faz uma reflexão de como o Brasil pode se beneficiar com a implementação de modelos de gestão baseados em competências no setor público.

Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada é o terceiro artigo deste número. O trabalho parte de uma abordagem neo-institucionalista para analisar a seguinte questão: por que são constatados níveis médios de corrupção mais baixos nos países da África lusófona do que em países da África francófona e anglófona? Os autores utilizaram a hipótese de que o conjunto de instituições formais e informais herdadas das antigas potências colonizadoras após os processos de colonização, chamado de legados coloniais, exerceriam papel relevante na explicação nos níveis de corrupção na África subsaariana. Os testes

estatísticos exploratórios utilizados mostram que a variável legado colonial aparece significativamente relacionada com os níveis de corrupção, ao passo que não foi constatada qualquer relação com os níveis de pobreza humana.

O quarto artigo, *A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)*, objetiva identificar em que grau os contadores que atuam no âmbito da Associação dos Municípios do Meio Oeste de Santa Catarina compreendem as mudanças trazidas pelas NBCASPs e a relação dessas normas com a melhora no desempenho de suas atividades. O estudo constata a importância das normas para a promoção da transparência e controle das contas públicas, mas que ainda é baixa a apropriação dessas normas pelos contadores públicos da região.

Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas é o quinto artigo deste número. Considerados como unidades de análise privilegiadas em abordagens sobre o processo de políticas públicas, o artigo busca discutir a construção teórica dos conceitos de subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas. Além disso, o artigo busca demonstrar como esses conceitos são incorporados e desenvolvidos em três modelos teóricos de análise de políticas públicas: i) modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), ii) modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) e iii) modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*).

A seção RSP Revistada resgata texto do pensador argentino Bernardo Kliksberg publicado originalmente na RSP em 1988. Escrito no mesmo ano, período em que Kliksberg atuava como Diretor do Programa Regional das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Capacitação de Gerência no Setor Público, o texto aborda questões sobre o ideal funcionamento do Estado em pleno contexto de mudanças democráticas nas Américas, em especial, no Brasil. Kliksberg se propõe a analisar essas questões por meio do estudo de tendências significativas de mudança na realidade regional. Para Kliksberg, era condenável a afirmação de que a ineficiência do Estado era um fator congênito. Tal ideia precisava ser atacada, uma vez que seria uma falácia questionável em todos os seus aspectos a dita supremacia do setor privado sobre o público.

Boa leitura,

Gleisson Cardoso Rubin

Presidente da Enap

Burocracia local e qualidade da implementação de políticas descentralizadas: uma análise da gestão de recursos federais pelos municípios brasileiros

Mariana Batista¹

Universidade Federal de Pernambuco

A qualidade da burocracia local reduz as falhas na implementação de recursos de transferências federais pelos municípios brasileiros? Este trabalho analisa o processo de implementação de políticas que fazem uso de recursos federais, com foco nas irregularidades identificadas na implementação. Dados do “Programa de Sorteios Públicos” da Controladoria-Geral da União, com amostra aleatória dos municípios brasileiros (2003-2004), são usados como medida de qualidade de implementação. Como fator explicativo principal, são analisadas quatro medidas da qualidade da burocracia: a inadequação, o quantitativo, a qualificação e a ausência de politização. Com o uso de modelo binomial negativo, os resultados indicam que quanto maior a inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e de irregularidades na gestão de recursos federais; e quanto maior o número de funcionários por habitante e a proporção de funcionários com ensino superior, menor o número de falhas e de irregularidades na implementação de recursos federais. Esses resultados indicam a importância da qualidade da burocracia para explicar a implementação de políticas descentralizadas.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, burocracia, descentralização administrativa, receita pública, administração municipal, desigualdade regional

¹ Agradeço a Francisco Ramos por disponibilizar seu banco de dados sobre as auditorias da Controladoria Geral da União e a Romero Maia pela ajuda com os dados do IBGE. Qualquer incorreção remanescente é de minha total responsabilidade.

[Artigo recebido em junho de 2014. Versão final em dezembro de 2014.]

Burocracia local y calidad de la implementación de políticas descentralizadas: un análisis de la gestión de recursos federales por parte de los municipios brasileños

¿La calidad de la burocracia local disminuye los defectos en la implementación de las transferencias de recursos federales en los municipios? Este trabajo analiza el proceso de implementación de las políticas que hacen uso de los fondos federales, con un enfoque en las irregularidades detectadas en la ejecución. Los datos del “Programa de Sorteios Públicos” de la Contraloría General, con una muestra aleatoria de los municipios brasileños (2003-2004), se utilizan como medida de la calidad de la implementación. Como el principal factor explicativo, se analizan cuatro medidas de calidad de la burocracia: la insuficiencia, el cuantitativo, la cualificación y la ausencia de politización. Utilizando modelos binomiales negativos, los resultados indican que cuanto mayor es la insuficiencia de la burocracia, más fallos de implementación e irregularidades en la gestión de los fondos federales; y cuanto más alto es el número de empleados por habitante y la proporción de trabajadores con educación superior, tanto menor será el número de fallos y irregularidades en la aplicación de los fondos federales. Estos resultados indican la importancia de la calidad de la burocracia para explicar la implementación de las políticas descentralizadas.

Palabras clave: políticas públicas, implementação, burocracia, descentralização administrativa, receita pública, administração municipal, desigualdade regional

Local bureaucracies and the quality of implementation of decentralized policies: an analysis of the management of federal resources by Brazilian municipalities

Does the quality of the local bureaucracy reduce the failures in the implementation of resources of federal transfers to municipalities? This paper analyzes the process of policy implementation that makes use of federal funds, with a focus on irregularities identified in the implementation. Data from the “Programa de Sorteios Públicos” of the General Controller Office, with a random sample of Brazilian municipalities (2003-2004), are used as a measure of the quality of implementation. As the main explanatory factor four measures of quality of bureaucracy are analyzed: inadequacy, the quantitative, the qualification and absence of politicization. Using negative binomial models, the results indicate that the greater the inadequacy of the bureaucracy, the greater the number of implementation failures and irregularities in the administration of federal transfers and the greater the number of employees per capita and the proportion of employees with higher education, the lower the number of failures and irregularities in the implementation of federal funds. These results indicate the importance of the quality of the bureaucracy to explain the implementation of decentralized policies.

Keywords: public policies, implementation, bureaucracy, administrative decentralization, public revenue, municipal administration, regional inequality

Introdução

O Brasil se constitui num sistema federal no qual três níveis de governo são instituídos, com o objetivo expresso de lidar com as especificidades econômicas, sociais e culturais de um grande país. Contudo, para além da distribuição de poder político entre a União, os Estados e os Municípios, o federalismo impõe ainda o problema de distribuição do poder tributário e de prerrogativas de implementação de políticas públicas entre os entes do governo.

Principalmente após a Constituição de 1988, buscou-se uma maior descentralização da arrecadação e também dos gastos no País. Porém, enquanto parte significativa dos tributos ainda é arrecadada no plano federal, uma parcela importante das políticas públicas foi descentralizada para os níveis subnacionais, tendo por justificativa, principalmente, o ganho de eficiência que a maior proximidade entre os decisores e os cidadãos traz em termos de conhecimento das preferências e das necessidades locais (OATES, 1999).

Tendo em vista tal *gap* vertical de arrecadação entre a União e os entes subnacionais, principalmente os municípios, e também o *gap* horizontal que se estabelece a partir da diferente capacidade de arrecadação e da desigualdade socioeconômica entre as regiões do País, no federalismo brasileiro foi estabelecido um sistema de transferências intergovernamentais, com vistas a equalizar tais diferenças.

O sistema de transferências intergovernamentais busca estabelecer um padrão mínimo de qualidade na oferta de serviços públicos, independentemente da capacidade de arrecadação da unidade subnacional. Contudo, a questão que se estabelece é se a simples transferência de recursos assegura a implementação de serviços públicos de qualidade ou se a gestão pública local importa. O foco do presente trabalho está na relação entre os diferentes níveis de governo na política de transferência de recursos federais para as localidades. O pressuposto é o de que o impacto dos recursos transferidos depende do processo de implementação no nível local. Isto é, para entender o efeito dos recursos transferidos é preciso analisar a gestão desses recursos pelos governos locais ou o processo por meio do qual os recursos federais são traduzidos em ações entregues à população.

O estágio da implementação de decisões vem sendo considerado o “elo perdido” na análise de políticas públicas (HARGROVE, 1975; FARIA, 2012). Contudo, pode ser considerado um estágio fundamental no que concerne às políticas formuladas no nível federal, mas com implementação descentralizada nos governos locais. Nesse contexto, a perspectiva “de cima para baixo” de implementação de políticas públicas enfatiza a importância da qualidade da burocracia local para a efetiva transição entre a decisão e a entrega dos serviços ao público-alvo. Isto é, para além de quanto é transferido, a qualidade das políticas públicas descentralizadas depende

diretamente da capacidade da burocracia local de implementar tais recursos. Tendo isso em mente, o objetivo do presente trabalho é analisar o impacto da qualidade da burocracia local sobre a gestão de recursos federais nos municípios brasileiros.

Desde 2003, a Controladoria-Geral da União (CGU) avalia a gestão de recursos de transferências federais para os municípios brasileiros por intermédio de um programa de auditorias por meio de sorteios públicos. Pela análise da implementação dos recursos, são identificados casos de irregularidades na gestão local que podem ser classificados como falha de implementação. O foco aqui é identificar a relação entre a qualidade da burocracia local e a qualidade da implementação de recursos federais. Isto é, a qualidade da burocracia gera melhor gestão de recursos federais?

Para responder tal questionamento, primeiramente o sistema descentralizado de implementação de políticas públicas no Brasil e a importância das transferências federais são analisados. Na seção seguinte, o papel da burocracia na implementação de políticas públicas é sistematizado. Em seguida, a metodologia apresenta os dados, mensuração e modelos estatísticos utilizados. Na quinta seção, são apresentados os resultados da análise do impacto da burocracia local sobre a gestão de recursos federais. Por último, a conclusão.

Federalismo de descentralização de políticas públicas no Brasil

O Brasil, assim como outras democracias como os Estados Unidos, Suíça, Canadá e Austrália, constitui-se numa Federação. Isto é, estabelece uma organização política em que as atividades de governo são divididas entre os governos regionais e um governo central, de forma que cada unidade do governo tenha autoridade final sobre áreas específicas (RIKER, 1975).

Para além dos fundamentos políticos para o estabelecimento de tal divisão, principalmente relacionados à distribuição e dispersão do poder e à inclusão e respeito às minorias (LIPHART, 2003), o federalismo traz também uma questão econômica diretamente relacionada à distribuição das competências tributárias e de execução das políticas públicas entre os níveis de governo.

No primeiro caso, o argumento geral é o de que o governo central é mais eficiente na arrecadação de certos tributos de base móvel, tendo em vista que permitir que cada membro do Estado estabeleça e recolha livremente seus tributos traria efeitos negativos, como impostos ineficientes e guerra fiscal entre as unidades (OATES, 1999). No segundo caso, o da execução das políticas, um relativo consenso em torno dos efeitos positivos da descentralização se formou no debate político brasileiro na década de 1980 (ARRETCHÉ, 1996).

Descentralização significa a transferência de recursos e poder decisório referentes às políticas públicas do nível federal para o nível subnacional, isto é, estados e municípios. No âmbito internacional, esse processo de transferência tomou fôlego nos anos 1980, ficando conhecido como a “revolução da devolução”. Os principais benefícios de tal deslocamento estão associados à maior proximidade dos governantes aos cidadãos. Com a maior proximidade, os atores responsáveis pela tomada de decisão têm maior conhecimento das preferências e necessidades dos cidadãos. Adicionalmente, os cidadãos têm maior controle sobre os governantes, aumentando a *accountability* e a responsabilização. Nesse sentido, a formulação e a implementação de políticas seriam mais eficientes, tendo em vista que incentivam políticas mais bem desenhadas para a localidade onde serão implementadas e também o controle social dos governantes (OATES, 1999; ARRETCHÉ, 1996; PUTNAM, 2006). Nas palavras de Oates (1999):

A expectativa é que estados e governos locais, estando mais próximos do povo, sejam mais responsivos às preferências do seu eleitorado e sejam mais capazes de encontrar novas e melhores formas de prover os serviços públicos (tradução nossa) (OATES, 1999: 1120)².

O governo central seria mais eficiente na arrecadação de uma parte significativa dos recursos e os governos locais seriam mais eficientes na implementação e acompanhamento de determinadas políticas públicas. Tendo isso em mente, um problema econômico surge: o da distribuição de recursos para a implementação das políticas descentralizadas pelas unidades subnacionais. O Quadro 1 abaixo apresenta a distribuição da arrecadação e do gasto entre os níveis de governo no Brasil.

Quadro 1: Competências de arrecadação e gasto no federalismo brasileiro

Tributo	Arrecadação	Gasto
Tributos sobre folha de pagamento	União	União, Estados, Municípios, Entidades
CPS	União	União
FGTS	União	União
Salário-educação	União	União, Estados
Sistema S	União	Entidades
Tributos sobre renda	União	União, Estados, Municípios
IR	União	União (52%), Estados (21,5%), Municípios (23,5)
IOF	União	União

² The hope is that state and local governments, being closer to the people, will be more responsive to the particular preferences of their constituencies and will be able to find new and better ways to provide these services (OATES, 1999, p. 1120).

Tributo	Arrecadação	Gasto
CSLL	União	União
Tributos sobre consumo	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
Confins	União	União
PIS/Pasep	União	União
Cide combustíveis	União	União (71%), Estados (21,75%), Municípios (7,25%)
IPI	União	União (42%), Estados (32%), Municípios (26%)
ICMS	Estados	Estados (75%), Municípios (25%)
ISS	Municípios	Municípios
II	União	União
Tributos sobre patrimônio	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
IPTU	Municípios	Municípios
IPVA	Estados	Estados (50%), Municípios (50%)
ITR	União	União (50%), Municípios (50%)
ITCD	Estados	Estados
ITBI	Municípios	Municípios
Taxas e contribuições de melhoria	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios
Outros tributos	União, Estados, Municípios	União, Estados, Municípios

Fonte: Constituição Federal (2008); Marques, Oliveira e Langemman (2008).

Como pode ser visto no quadro acima, o argumento da distribuição de prerrogativas de tributação entre os níveis de governo é razoavelmente seguido. Contudo, principalmente após a Constituição de 1988, buscou-se uma maior descentralização da arrecadação e também dos gastos no País. Porém, enquanto parte significativa dos tributos ainda é arrecadada no plano federal, uma parcela importante das políticas públicas foi descentralizada para os níveis subnacionais, como pode ser visto na coluna de gasto. O Quadro 2 abaixo apresenta a distribuição de responsabilidades em termos de políticas públicas entre os níveis de governo.

Quadro 2: Distribuição de responsabilidade entre os níveis do governo

Nível de Governo Responsável	Categoria
Federal	
	Defesa
	Relações exteriores
	Comércio internacional
	Moeda
	Uso da água

Nível de Governo Responsável	Categoria
	Rodovias nacionais
	Serviço postal
	Polícia, federal, fronteira, regulação do trabalho, comércio interestadual, telecomunicações, transporte interestadual, desenvolvimento urbano, energia, mineração, seguro desemprego, imigração, cidadania e direitos nativos
	Segurança social
	Sistema nacional de estatística
	Regras gerais para sistema nacional de educação
Federal-Estadual	
	Saúde
	Educação
	Cultura
	Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais
	Agricultura
	Distribuição de alimentos
	Habitação
	Saneamento
	Bem-estar social
	Polícia
	Hidroeletricidade
Estadual	
	Responsabilidade residual: assuntos não atribuídos ao nível federal ou municipal
Municipal	
	Transporte público (intramunicipal)
	Educação básica
	Saúde preventiva
	Uso da terra
	Preservação histórica e cultural

Fonte: Constituição Federal (2008); Shah (1990).

Como pode ser visto no Quadro 2 acima, um número expressivo de políticas teve a sua implementação transferida para os governos subnacionais. Especialmente as políticas sociais de educação e saúde passaram a ter a sua base regionalizada. Contudo, um problema se torna premente. Como equacionar o *gap* vertical de arrecadação entre a União e os entes subnacionais, principalmente os municípios, que passaram a ter novas responsabilidades em termos de políticas públicas, mas não necessariamente possuem os recursos necessários para a sua efetiva implementação.

Adicionalmente a tal *gap* vertical, há nas federações também o *gap* horizontal que se estabelece a partir da diferença na capacidade de arrecadação e também da desigualdade socioeconômica entre as regiões do País. Com o objetivo de equilibrar

as contas da União e dos entes subnacionais e também de equalizar as diferenças regionais, um sistema de transferências intergovernamentais foi estabelecido no País.

Oates(1999)explicaalógicaredistributivadastransferênciasintergovernamentais:

O propósito dessas subvenções é canalizar fundos de jurisdições relativamente ricas para as pobres. Tais transferências são comumente baseadas numa fórmula de equalização que mede a “necessidade fiscal” e a “capacidade fiscal” de cada província, estado ou localidade. Essas fórmulas resultam numa parcela desproporcional das transferências indo para aquelas jurisdições com a mais necessidade fiscal e a menor capacidade fiscal (OATES, 1999: 1127, tradução nossa)³.

Anualmente, a União transfere para as unidades subnacionais em média 10% da sua receita (STN, 2011). Os receptores de tais transferências – estados e municípios – são responsáveis pela implementação de parte significativa das políticas sociais, principalmente educação e saúde. Tais transferências assumem um papel de equalização das desigualdades regionais e da busca de um padrão mínimo de qualidade dos serviços públicos em todas as unidades da Federação, independentemente de sua capacidade de arrecadação.

Dito isso, entre a transferência de recursos para a municipalidade e o seu impacto em benefício dos cidadãos locais, problemas de má gestão de recursos podem ocorrer, diminuindo os efeitos positivos da descentralização e o bem-estar da localidade. Nesse sentido, o presente trabalho busca analisar a influência da qualidade da burocracia local sobre a gestão de recursos federais nos municípios brasileiros.

O papel da burocracia na implementação de políticas públicas

A implementação pode ser considerada o estágio no qual propostas, programas e metas são traduzidas em processos e ações voltadas para a efetiva entrega dos serviços ao público-alvo. Por muito tempo visto como o “elo perdido” na análise de políticas (HARGROVE, 1975; FARIA, 2012), esse estágio pode ser um dos mais importantes, já que políticas sem implementação são apenas ideias sem implicações concretas para os cidadãos.

³ “The purpose of these grants is to channel funds from relatively wealthy jurisdictions to poorer ones. Such transfers are often based on an equalization formula that measures the “fiscal need” and “fiscal capacity” of each province, state, or locality. These formulas result in a disproportionate share of the transfers going to those jurisdictions with the greatest fiscal need and the least fiscal capacity” (OATES, 1999, p. 1127).

Mas o que exatamente é esse estágio de implementação? Várias definições, filiadas a perspectivas diferentes da implementação, podem ser citadas. No contexto aqui específico da relação entre os entes federativos na implementação de políticas, a definição de Lester e Goggin (1998) parece apropriada. De acordo com os autores, implementação “é um processo, uma série de decisões subnacionais e ações direcionadas no sentido de por *a priori* decisões federais autoritativas em vigor” (tradução nossa) (LESTER ; GOGGIN, 1998, p. 5)⁴.

Fica clara a separação entre formulação e implementação de políticas na definição acima e esse é um dos pontos fundamentais a diferenciar as perspectivas de implementação. As análises da implementação podem ser subdivididas em dois tipos principais: as análises de cima para baixo e as análise de baixo para cima.

A perspectiva de cima para baixo tem como principais características a já citada divisão clara entre a formulação e a implementação de políticas; a hierarquia entre formulação e implementação, estando os formuladores no topo e os implementadores na base; a ideia de déficit de implementação, na qual o desvio do objetivo preestabelecido pode ser mensurado, sendo as principais causas: a baixa qualidade da burocracia, a falha na comunicação entre os níveis e a falha na cooperação entre os níveis (SABATIER, 1986; WINTER, 2010; SABATIER; MAZMANIAN, 1979, 1980; PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973).

A perspectiva de baixo para cima critica a centralidade dos formuladores e a visão dos implementadores como “impedimentos”, proposta pela abordagem de cima para baixo. A perspectiva propõe o foco nos *policy subsystems* e não na hierarquia. A implementação gera informação e dá conteúdo à política, de forma que a implementação se torna a formulação em processo. Os chamados burocratas de nível de rua se tornam centrais e as análises passam a ter por foco as relações horizontais em rede no processo de implementação, partindo da ação local e remontando às suas causas (SABATIER, 1986; WINTER, 2010; HEJRN, 1982).

Comparando, a abordagem de cima para baixo propõe um enfoque hierarquizado, separando quem formula e quem implementa, sendo muitas vezes a qualidade dos implementadores variável e fundamental para explicar falhas na entrega de serviços ao público-alvo. Normalmente, tal relação é analisada como um modelo *principal-agent*, buscando identificar os incentivos sobre os implementadores para cooperar com o formulador. Essa separação estrita entre formulação e implementação é bastante criticada pela perspectiva de baixo para cima, propondo um olhar mais amplo sobre o processo de implementação, identificando outros atores e também atividades que mostram o implementador tomando decisões de formulação

⁴ “is a process, a series of subnational decisions and actions directed toward putting a prior authoritative federal decision into effect” (LESTER; GOGGIN, 1998, p. 5).

durante a entrega dos serviços. Contudo, a abordagem de baixo para cima, apesar da riqueza, é menos estruturada e acaba contribuindo pouco para a formulação de teoria (SABATIER, 1986; WINTER, 2010).

Apesar de diferenças fundamentais, algo que é comum às duas abordagens é a centralidade da burocracia no processo de implementação de políticas: “é no processo de implementação dos programas de atuação pública quando é mais clara a influência da burocracia sobre o conteúdo e o alcance de tais programas” (SUBIRATS, 2006, p. 119, tradução nossa)⁵.

A análise aqui proposta tem por base uma perspectiva de cima para baixo da implementação, com foco na burocracia local como implementadora de decisões federais. A estrutura hierárquica do processo decisório, no qual o Governo Federal decide acerca da alocação de recursos federais de transferências voluntárias para os municípios que são responsáveis pela implementação da política e posterior prestação de contas, indica a propriedade da abordagem de cima para baixo. Dessa forma, o governo local se torna o foco da implementação e a sua burocracia, o principal fator a influenciar a qualidade da implementação. Espera-se que a burocracia local afete a implementação de políticas por meio da gestão dos recursos federais.

Quais características da burocracia podem ser consideradas relevantes para a qualidade da implementação? Estudos empíricos apontam como relevantes características o quantitativo de funcionários, a qualificação ou *expertise*, o comprometimento e também a disposição, analisada como a compreensão da política pelos funcionários, a direção da resposta, se favorável ou contrária, e a intensidade da resposta (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1973; SABATIER; MAZMANIAN, 1979, 1980; VAN METER; VAN HORN, 1975; SABATIER, 1986; HILL; HUPE, 2002).

Num campo da influência política, um debate central é o da politização das agências, ou o uso de indicações políticas para cargos na burocracia. Numa discussão que remonta a Weber, busca-se identificar se funcionários de carreira com regras bem estabelecidas e estabilidade no cargo seriam necessariamente melhores burocratas do que indicados políticos. As indicações políticas têm como justificativa o maior controle político sobre as políticas implementadas, uma vez que funcionários de carreira podem não ter incentivos para agir de acordo com as preferências dos governantes. As indicações podem servir também como uma forma de oxigenar e flexibilizar a máquina pública. Contudo, o uso de tais indicações políticas tem a patronagem como o mais antecipado efeito negativo, quando cargos na estrutura governamental são distribuídos como forma de estabelecer apoio

⁵ “es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas” (SUBIRATS, 2006, p. 119).

político. Num dos principais trabalhos empíricos sobre essa longa discussão, Lewis (2007) pergunta-se se indicados políticos de fato implementam piores políticas e chega à conclusão de que burocratas indicados geram resultados inferiores em termos de implementação de políticas do que burocratas de carreira (LEWIS, 2007).

Tendo em mente esse levantamento, o presente trabalho busca avaliar o efeito da qualidade da burocracia sobre a implementação dos recursos de transferências federais. As características da burocracia a serem enfocadas são a inadequação da burocracia, o quantitativo de funcionários, a capacidade e a politização. A hipótese central é de que quanto maior a qualidade da burocracia local, melhor a implementação das políticas que fazem uso de recursos de transferências federais. Os dados e a mensuração das variáveis são apresentados na próxima seção.

Metodologia

O estudo aqui proposto busca analisar a relação entre qualidade da burocracia local e a implementação de recursos de transferências federais nos municípios brasileiros. O primeiro desafio é quanto à operacionalização de conceitos tão amplos. Como variável dependente, proponho analisar o processo de implementação e não seus produtos ou resultados. Como medida de qualidade da implementação, serão usadas as irregularidades na gestão dos recursos de transferências federais pelos municípios.

A Controladoria-Geral da União (CGU) iniciou, em 2003, um programa de fiscalização com base em sorteios públicos. O programa fiscaliza o uso de recursos de transferências federais pelas unidades subnacionais por meio de auditorias *in loco* dos municípios sorteados para fiscalização. Na prática, o programa define de forma aleatória municípios que terão suas contas escrutinizadas, com foco nos recursos de transferências federais. Atualmente, a CGU está no 39º sorteio. Em levantamento de 2014, o programa tinha avaliado a implementação de políticas com recursos federais em 2.133 municípios e aproximadamente 21 bilhões de reais⁶.

Fazem parte do sorteio municípios com até 500 mil habitantes e 60 municípios são sorteados a cada sorteio, com exceção dos nove primeiros sorteios que sortearam entre 5 e 50 municípios. Em cada município sorteado, os auditores analisam as contas, obras e serviços que fazem uso de recursos de transferências federais. Ao final, é publicado um relatório com os resultados da auditoria, especificando os programas e as irregularidades encontradas. O foco da auditoria nos municípios são

⁶ Informação disponível no site da CGU: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-de-programas-de-governo/programa-de-fiscalizacao-por-sorteios-publicos>>

os programas implementados no ano da auditoria e nos dois anos anteriores. Os relatórios de avaliação são disponibilizados publicamente no sítio da CGU⁷.

O banco de dados foi construído com base nesses relatórios públicos de auditoria, consistindo na categorização das irregularidades apresentadas nos relatórios e resultando na redução da grande quantidade de informação qualitativa disponibilizada a uma lista mais restrita de dezenove tipos de irregularidades. A categorização das irregularidades foi realizada por Francisco Ramos, do Departamento de Economia da Universidade Federal de Pernambuco, e sua equipe. O banco de dados está disponível sob solicitação.

O presente artigo analisa os 14 sorteios iniciais realizados entre 2003 e 2004. Trata-se de dados com estrutura *cross-section*, já que a cada sorteio uma lista diferente de municípios é analisada. Nos 14 sorteios, um total de 710 municípios foi auditorado⁸, identificando 42.874 irregularidades. O Quadro 3 abaixo apresenta a tipologia de irregularidades, num total de 19 tipos. A construção dessa tipologia foi feita com base na classificação de Francisco Ramos.

Quadro 3: Tipologia de irregularidades

Superfaturamento	Os preços pagos estão acima do valor de mercado.
Licitação	A licitação apresenta práticas irregulares, como direcionamento e ausência de concorrência.
Qualificação	Qualificação inadequada de pessoal responsável pela execução do recurso/implementação da política.
Infraestrutura	Ausência de infraestrutura na execução do recurso.
Falha na Contrapartida	O município não disponibiliza a contrapartida referente ao município ou a transferência apresenta impropriedades.
Contrato	Irregularidades no contrato de repasse.
Falha Execução	Falha na execução do programa/projeto.
Gestão Inadequada	Gestão do bem/obra inadequada.
Despesa sem Empenho	Execução de despesas sem empenho.
Imposto	Falha no pagamento dos impostos.
Prestação de Contas	Falha no processo de prestação de contas.

⁷ Os relatórios estão disponíveis no seguinte site da CGU: <<http://www.cgu.gov.br/ControleInterno/AvaliacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/Municipios/Sorteados/index.asp>>

⁸ Nos 14 sorteios, foram escolhidos diferentes quantitativos de municípios até estabelecer em 60 municípios.

Falha nos Benefícios	Falha na execução de projetos, acarretando problemas no repasse dos benefícios.
Pagamento Indevido	Forma de pagamento usada indevida, de acordo com a contratação.
Reciprocidade	Vinculação nas vendas.
Falha no Conselho/ Comissão	Falha na atuação do conselho ou da comissão no controle das atividades previstas no programa.
Conta Corrente	Falha na administração dos recursos monetários.
Liberação	Falha na comunicação entre os atores para a liberação do recurso.
Desperdício	Falha no controle de estoque acarretando desperdício.
Sem Classificação	Irregularidades não classificadas.

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

A tipologia de irregularidades apresentada acima engloba um conjunto bastante diverso de problemas na gestão de recursos federais, desde falhas graves como superfaturamento de obras e indícios de fraudes em licitações, indicando possíveis casos de corrupção, até casos claros de má gestão de recursos como o desperdício, problemas de infraestrutura e falhas na execução do programa. Para lidar com essa heterogeneidade, serão construídas duas especificações diferentes da variável dependente. A primeira refere-se ao número total de irregularidades identificadas no município i no sorteio t . Já a segunda especificação restringe as irregularidades ao que pode melhor ser classificado como falha de implementação, isto é, falha na entrega dos serviços ao público-alvo. Nessa segunda especificação, apenas as seguintes irregularidades são consideradas: falha na execução, gestão inadequada, falha nos benefícios e desperdício⁹.

O fator explicativo principal aqui analisado é a qualidade da burocracia. Quatro características da burocracia serão incluídas nos modelos como *proxy* para qualidade da burocracia. Primeiro, será analisada a ocorrência de irregularidades referentes à inadequação da burocracia a partir da irregularidade “qualificação” apresentada acima. Segundo, será analisado o quantitativo de funcionários sobre o total da população. Terceiro, será analisada a capacitação dos funcionários por meio da escolaridade. Por último, será analisado o efeito da politização por meio do percentual de funcionários que não são estatutários. Os dados têm por fonte a pesquisa Perfil dos Municípios, desenvolvida pelo IBGE.

⁹ Para outras análises que fazem uso dos dados das auditorias da CGU, ver: Albuquerque e Ramos (2006), Ferraz e Finan (2007), Ferraz, Finan e Moreira (2008), Leite (2010), Henrique e Ramos (2011), Melo, Leite e Rocha (2011) e Batista (2013).

Como muitos outros fatores podem influenciar a implementação de recursos federais e não a qualidade da burocracia, será incluída uma série de variáveis de controle. As variáveis são as seguintes: o total de recursos auditorados, o número de ordem do sorteio, se o município foi ressorteado, o IDH, a população e a distância do município para a capital. O total de recursos controla pelo fato de quanto maior o volume de recursos, maior a quantidade de irregularidades. Como o programa de auditorias da CGU é um programa novo, a inclusão do número de ordem nos modelos tenta controlar pelo possível aprendizado da própria CGU. Com o passar dos sorteios, as equipes vão se tornando mais experientes e mais capazes para detectar irregularidades. A variável binária que indica se o município foi sorteado novamente controla pelo efeito restritivo de já ter tido suas contas auditoradas. Espera-se que municípios que já passaram pela auditoria diminuam a quantidade de irregularidades. O índice de desenvolvimento humano controla pelo desenvolvimento do município. Outras variáveis sociais, como escolaridade da população, Gini ou ainda o PIB, não foram incluídas por gerar problemas de multicolinearidade, já que se trata de variáveis altamente correlacionadas com o IDH. A população controla pelo tamanho do município e a distância, pelo possível efeito negativo de estar situada longe da capital. Todas essas são variáveis que podem influenciar o mau desempenho da gestão de recursos federais, que poderiam confundir o efeito da qualidade da burocracia. Dessa forma, é possível minimizar esse problema e tentar isolar o efeito da burocracia sobre a implementação.

Como descrito acima, a variável dependente diz respeito ao número de irregularidades identificadas no município i no sorteio t . Como a variável dependente assume apenas valores positivos inteiros, o modelo de regressão mais difundido de mínimos quadrados ordinários não se mostra adequado. O modelo adequado é um para dados de contagem. A opção aqui usada é o binomial negativo devido à observação de sobredispersão nos dados (LONG ; FREESE, 2001). A próxima seção apresenta os resultados da análise.

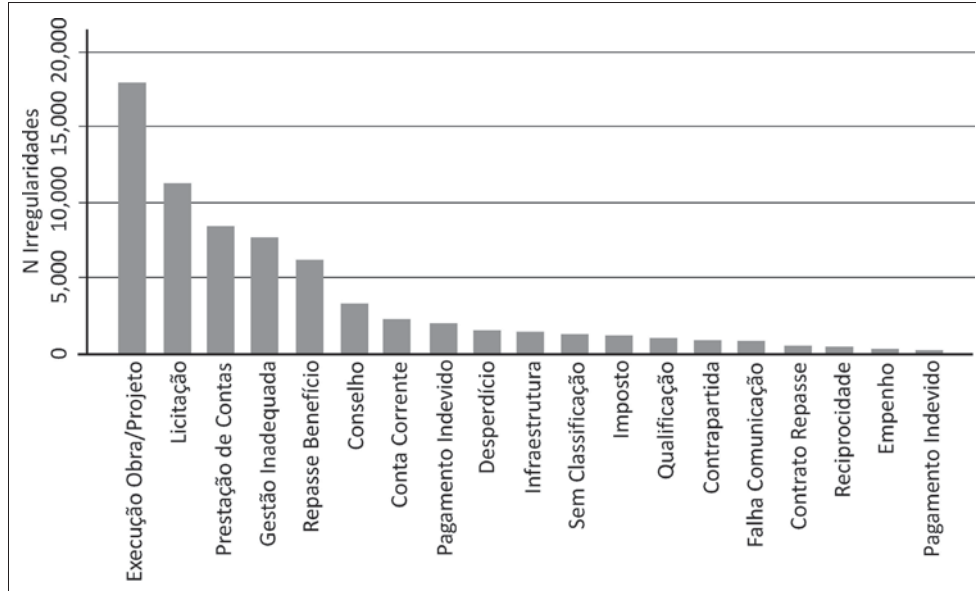
Resultados

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo total de irregularidades por tipo, de acordo com a tipologia apresentada acima. A irregularidade mais frequente é a falha na execução da obra ou projeto, incluindo situações com desvio de finalidade (quando o recurso é utilizado em outra atividade que não a proposta), execução parcial ou não execução completa do programa. É um caso claro de falha de implementação de recursos públicos, quando o valor transferido não é transformado em benefício para a sociedade. A segunda irregularidade mais comum nos municípios analisados é a falha em licitação. Aqui já se trata de uma irregularidade grave e é identificada

quando há direcionamento na licitação, ausência de concorrência e problemas na documentação ou não elegibilidade de empresas.

Em seguida, aparecem falhas na prestação de contas do uso de recursos de transferências, como documentação irregular e descumprimento do prazo. Gestão inadequada também tem incidência expressiva, indicando casos como subutilização de produtos adquiridos com recursos do programa, obras concluídas, mas sem uso pela população e a não localização de bens e beneficiados do programa. Um exemplo desse último caso ocorre quando, na prestação de contas, consta um programa de treinamento e os beneficiários citados pelo programa não são localizados. Associados também com a gestão inadequada estão casos de desvio de finalidade de produtos, como ônibus escolares que não são usados no transporte de estudantes ou leite que não é distribuído para crianças. Irregularidades no repasse referem-se a problemas de focalização, quando pessoas não elegíveis recebem benefícios, ou duplo recebimento por elegíveis, falhas no cadastramento ou controle de condicionalidades para o recebimento. São falhas associadas a programas de estrutura descentralizada como o Bolsa Família, no qual o município é responsável pela distribuição e pelo controle das condicionalidades.

Gráfico 1: Tipos de irregularidades e incidência nos municípios brasileiros

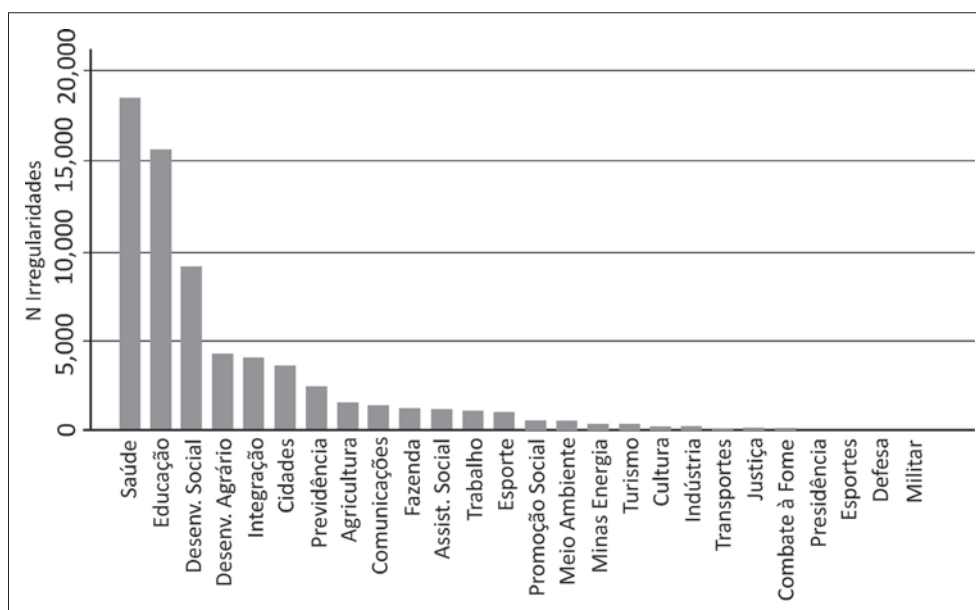


Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

Com números menos expressivos, aparecem irregularidades como falha no funcionamento do conselho consultivo, na gestão da conta corrente, pagamento indevido e desperdício (por exemplo, quando remédios perdem a validade antes de serem distribuídos para a população). Por último, as demais irregularidades que apresentam baixa incidência e também irregularidades sem classificação.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição das irregularidades por ministério gestor.

Gráfico 2: Incidência de irregularidades por ministério gestor



Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

O Gráfico 2 mostra que os ministérios que apresentam o maior número de irregularidades nos seus repasses são justamente os ministérios da área social: saúde, educação e desenvolvimento social. Como visto na segunda seção deste artigo, a reestruturação das políticas públicas no Brasil pós-Constituição de 1988 privilegiou a implementação descentralizada das políticas sociais. Dessa forma, a maior incidência de irregularidades nesses ministérios não significa que esses ministérios possuem falhas de administração em si, mas apenas que são os ministérios com a maior quantidade de recursos e responsáveis pela maior parte das transferências federais para os municípios.

Para os objetivos desse trabalho, essas irregularidades encontradas pelas auditorias da CGU são consideradas *proxy* para falhas na implementação de recursos federais pelos municípios brasileiros. Duas medidas alternativas serão utilizadas, ambas contagens. A principal refere-se a uma medida restrita de irregularidades que será aqui chamada de falhas de implementação. Nessa classificação mais

restrita, estão incluídas as irregularidades **falha na execução, gestão inadequada, falha nos benefícios e desperdício**. A segunda refere-se ao número total de irregularidades. A utilização de duas medidas diferentes tem como objetivo testar a robustez dos resultados. O total de irregularidades pode ser identificado como falha de implementação, mas é possível que a medida restrita de falha de implementação seja mais homogênea, no sentido de identificar irregularidades que impedem que a política pública seja de fato entregue ao público-alvo.

Como principal fator explicativo das irregularidades encontradas, está a qualidade da burocracia, medida como quatro aspectos diferentes: inadequação, quantitativo, qualificação e carreira. Além das variáveis dependentes e independentes, são incluídas também variáveis de controle. A Tabela 1 abaixo apresenta as estatísticas descritivas das variáveis analisadas.

Tabela 1: Estatísticas descritivas

Variável	N	Min.	Máx.	Média	Desv. Padrão
Burocracia – Inadequação	710	0	6	0,788	1,101
Burocracia – Quantitativo	705	0,005	0,170	0,033	0,016
Burocracia – Qualificação	688	0,001	0,527	0,111	0,087
Burocracia – Carreira	705	0	1	0,630	0,331
Total Recursos	708	0	3,12	3,22	1,42
População	706	1,213	454,463	25,429	39,430.62
IDH	703	0,479	0,919	0,692	0,080
Distância	703	12,016	1,206	244.125	168.479

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

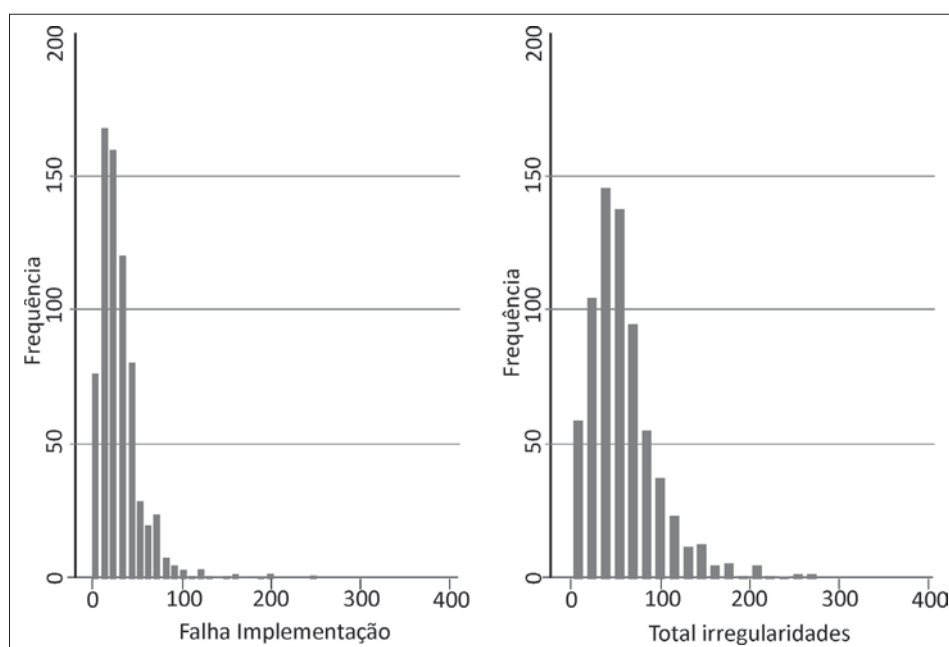
A inadequação da burocracia é medida como o número de irregularidades encontradas pela auditoria da CGU no município analisado, associadas a problemas com a burocracia responsável pelo programa. Essas irregularidades se referem a falta de pessoal ou falta de capacitação para implementação da política. A média é de 0,788 irregularidades por município e desvio-padrão de 1,101.

O quantitativo da burocracia é medido como o número total de funcionários na ativa da administração direta do município sobre a população. Trata-se, então, de uma medida ponderada de funcionários por habitante. A média é de 0,33 funcionários por habitante. A qualificação da burocracia refere-se à proporção de funcionários com ensino superior completo sobre o total de funcionários da administração direta. A média é de 0,11 ou 11% do total de funcionários concluíram o ensino superior. A variável **carreira** é uma medida contrária de politização da burocracia. A sua mensuração é a proporção de funcionários estatutários sobre o total de funcionários da administração direta e indica aqueles funcionários que não estão na administração pública apenas por indicação política. A média é de 0,63 ou 63% dos funcionários têm *status* estatutário.

As variáveis de controle são o total de recursos auditorados, a população e o IDH. A média de recursos auditorados é de 32 milhões de reais correntes. A média de habitantes é de 25 mil, com mínimo em 1.213 habitantes e máxima em 454 mil, já que os sorteios são restritos a municípios com menos de 500 mil habitantes. A média do IDH é de 0.692 e a média de distância da capital, de 244 quilômetros.

As variáveis dependentes são o número de falhas de implementação e o número total de irregularidades. A média de falhas de implementação é 31,50, com mínimo de 0, máximo de 252 e desvio-padrão de 26,12. A média do total de irregularidades é 60,39, com mínimo de 1, máximo de 402 e desvio-padrão de 43,41. O Gráfico 3 apresenta a distribuição das variáveis dependentes.

Gráfico 3: Distribuição – Variáveis dependentes



Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

Os histogramas evidenciam a estrutura de contagem dos dados analisados, assumindo apenas valores positivos inteiros e não apresentando distribuição normal. A Tabela 2 abaixo apresenta os resultados para a análise de regressão com o modelo binomial negativo¹⁰.

¹⁰ Modelo Binomial Negativo: comando nbreg com erro-padrão robusto, irr no Stata 12.

Tabela 2: Qualidade da burocracia e implementação de transferências federais

Variável	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	VD = N Falha Implementação		N = N Total Irregularidades	
Constante	41.422*** (5.543)	84.784*** (40.920)	61.366*** (6.375)	165.642*** (73.551)
Burocracia – Inadequação	1.083*** (0.033)	1.046 (0.031)	1.195*** (0.030)	1.144*** (0.026)
Burocracia – Quantitativo	0.001*** (0.003)	0.018** (0.037)	0.014*** (0.024)	0.039** (0.061)
Burocracia – Qualificação	0.445** (0.163)	0.722 (0.176)	0.477* (0.207)	0.837 (0.266)
Burocracia – Carreira	0.940 (0.109)	0.967 (0.098)	1.077 (0.127)	1.107 (0.115)
Sorteio	-	1.031*** (0.007)	-	1.030*** (0.006)
Sorteado Novamente	-	0.498*** (0.125)	-	0.610*** (0.111)
Total Recursos	-	1.000 (6.160)	-	1.000 (7.330)
População	-	1.000*** (0.100)	-	1.000*** (0.974)
IDH	-	0.180*** (0.131)	-	0.140*** (0.096)
Distância	-	0.999 (0.000)	-	0.999 (0.000)
Log pseudo-likelihood	-3008.2042	-2952.9122	-3409.1826	-3341.2194
Wald chi2	16.34***	57.86***	62.73***	138.04***
N	688	683	688	683

* sig. a 0,10; ** sig. a 0,05, *** sig. a 0,01.

Incidence rate ratios apresentados. Erro-padrão robusto entre parênteses.

Fonte: Elaboração própria.

Foram feitos quatro modelos, com as duas especificações da variável dependente – número de falhas de implementação e número total de irregularidades. O primeiro modelo foca nas quatro características da burocracia aqui enfatizadas e o modelo seguinte apresenta o modelo completo com as variáveis de controle. Nos quatro modelos, foi incluído erro-padrão robusto para os estados.

Para facilitar a interpretação, são reportadas as *incidence rate ratios* (irr), que permitem a interpretação direta que não é possível com o coeficiente. Ressaltando que, no caso de irr, valores menores que 1 equivalem a impacto negativo (sinal negativo) e valores maiores que 1 equivalem a impacto positivo (sinal positivo).

Nos quatro modelos, a inadequação da burocracia apresenta o sinal positivo esperado. Isto é, quanto maior o número de irregularidades associadas à inadequação da burocracia, maior o número de falhas de implementação e do total de irregularidades. Nos modelos restritos, apenas com as variáveis de burocracia, o aumento de uma irregularidade de inadequação da burocracia aumenta a falha de implementação a um fator de 1.083. Esse efeito se mantém bastante similar quando a variável dependente é o número total de irregularidades, quando o aumento da inadequação em uma unidade aumenta o total de irregularidades a um fator de 1.195. O resultado se mantém significativo com a inclusão de fatores apenas para o modelo com o total de irregularidades, perdendo significância estatística com a falhas de implementação.

Nos quatro modelos, o quantitativo da burocracia apresenta o sinal negativo esperado e é significativo, indicando um resultado robusto. Isto é, quanto maior a proporção de funcionários por habitantes, menor o número de falhas de implementação e do total de irregularidades. Contudo, o efeito é pequeno, mantendo-se em torno de uma diminuição a um fator de 0.01.

A terceira especificação da variável **burocracia**, a qualificação, apresenta o sinal negativo esperado nos quatro modelos, mas atinge significância estatística apenas nos modelos restritos. Isso significa que quanto maior a proporção de funcionários com ensino superior, menor a incidência de falhas de implementação e de irregularidades nas transferências federais para os municípios. Contudo, esse resultado tem que ser lido com cautela, já que não se mantém com a inclusão das variáveis de controle.

Por último, a proporção de estatutários não apresenta resultados significativos em nenhuma das especificações. Esse resultado contraria a expectativa teórica de que a maior proporção de funcionários estatutários, remetendo à menor politização da administração pública, reduziria a ocorrência de falhas de implementação e do total de irregularidades. Esse resultado pode levar a duas interpretações diferentes. Primeiro, não há relação entre politização e qualidade da implementação. Isto é,

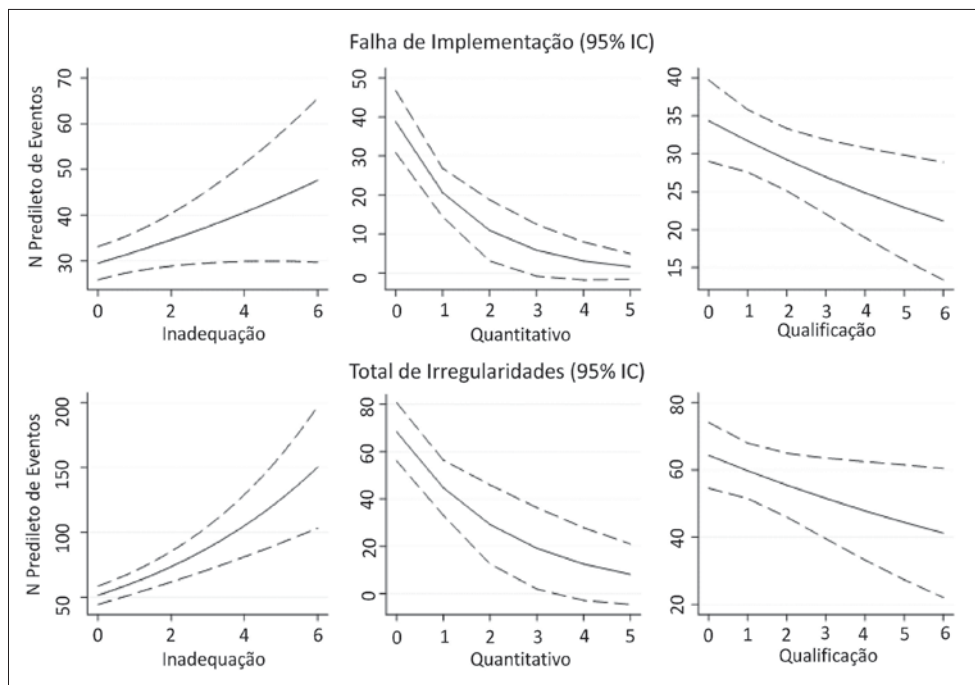
regras e procedimentos da administração pública ou a própria estrutura hierárquica faz com que indicações políticas não afetem o resultado da gestão. Segundo, a especificação da variável pode ser problemática, já que não identifica quais funcionários de fato possuem vinculação partidária. Nesse sentido, mais pesquisas sobre o tópico precisam ser realizadas para identificar se há efeito da politização da burocracia sobre a qualidade da implementação das políticas descentralizadas.

Com relação às variáveis de controle, os resultados mais interessantes são que, de fato, há um aprendizado pela CGU, já que o acúmulo de sorteios aumenta o número de irregularidades encontradas. No modelo 2, o aumento do sorteio aumenta a falha de implementação a um fator de 1.021, resultado que se mantém quando a variável dependente é o total de irregularidades. Os municípios que passam por uma segunda auditoria apresentam número menor de irregularidades nas duas especificações. No modelo 2, o ressorteamento reduz a falha de implementação a um fator de 0.498, efeito que é maior (0.610) quando a variável dependente é o total de irregularidades. O IDH também afeta negativamente a falha de implementação e o total de irregularidades, indicando que cidades mais desenvolvidas também apresentam melhores resultados na implementação das políticas. O efeito é de 0.180 quando a variável dependente é a falha de implementação e 0.140 quando a variável dependente é o total de irregularidades.

As estimativas dos modelos são apresentadas no final da tabela. O *log pseudo-likelihood* (no lugar do *log likelihood*) é reportado, uma vez que o erro-padrão robusto com *cluster* por estado é usado. O Wald indica que os 4 modelos são significativos como um todo.

A interpretação dos resultados, em termos do número predito de eventos, é apresentada no Gráfico 4 abaixo com as diferentes especificações da variável de interesse que apresentaram significância estatística.

O painel superior apresenta os resultados para a falha de implementação, e o painel inferior, para o total de irregularidades. Como mostrado na tabela de regressão, o efeito da inadequação é positivo, enquanto o efeito das demais medidas de qualidade da burocracia é negativo. O efeito, porém, difere na magnitude. Quando há o aumento de um caso de inadequação da burocracia, o número predito de falhas de implementação é 33, alcançando 50 quando o número de casos de inadequação atinge o valor máximo. Esse efeito máximo, quando a variável dependente é o total de irregularidades, é ainda maior, saindo de 50 casos de irregularidade quando a inadequação é 0, atingindo 150 casos quando a inadequação assume o valor máximo.

Gráfico 4: Burocracia – quantitativo e número predito de irregularidades

Fonte: Elaboração própria com dados da CGU e Henrique e Ramos (2011).

Sobre o quantitativo da burocracia, quando a proporção de funcionários por habitante é 0, o número de falhas de implementação é 40 e o número de irregularidades totais é 70. Quando esse número chega ao valor máximo, o número de falhas de implementação tende a 0 e o de irregularidades totais cai para 10. Por último, a qualificação também apresenta efeito negativo sobre a falha de implementação e o total de irregularidades. O número de falhas é 35 quando a proporção de funcionários com ensino superior é 0 e o número total de irregularidades é 62. O número predito, quando a proporção de funcionários qualificados atinge o valor máximo, é 21 para o número de falhas de implementação e 40 para o total de irregularidades.

Por fim, os resultados aqui apresentados são incipientes, mas indicam um caminho de análise para a relação entre qualidade da burocracia e implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil. Como resultado, pode-se identificar o efeito da inadequação, do quantitativo de funcionários e da sua capacitação sobre a qualidade da implementação. Dessa forma, há indícios de que a qualidade da burocracia está associada à melhor gestão de recursos de transferências federais e, por conseguinte, à entrega de melhores serviços para a população.

Conclusão

O presente artigo discutiu a complexidade da implementação de políticas públicas no contexto da descentralização. A necessidade de reduzir as desigualdades regionais e o déficit de arrecadação dos municípios responsáveis pela implementação de políticas fundamentais para a população fez surgir um amplo sistema de transferências federais. Esses recursos de transferências são traduzidos em políticas públicas pelos municípios, transformando a implementação no estágio fundamental. Recursos não necessariamente são traduzidos em serviços eficientes, de forma que a qualidade da implementação se torna determinante.

Um dos aspectos mais enfatizados na literatura sobre implementação é o papel desempenhado pela burocracia para a efetiva implementação das políticas. O presente artigo analisou o efeito da qualidade da burocracia sobre a implementação dos recursos de transferências federais nos municípios brasileiros. O foco centrou-se nos dados da Controladoria-Geral da União, que identifica irregularidades na implementação de políticas que fazem uso de recursos de transferências federais no período 2003/2004. Duas medidas alternativas da variável dependente foram utilizadas: o número total de irregularidades no município e a medida mais restrita do número de casos de falha de implementação no município.

A qualidade da burocracia foi analisada com base nas principais recomendações da literatura. O conceito foi observado em quatro medidas diferentes: a inadequação da burocracia para a implementação da política em questão, o quantitativo de funcionários, a proporção de funcionários com formação superior como *proxy* para a qualificação da burocracia e também a proporção de funcionários estatutários como indicativo de ausência de politização. Os resultados alcançados por meio de modelos binomial negativo indicaram que a inadequação aumenta o número de falhas de implementação e o total de irregularidades. O quantitativo de funcionários da burocracia local diminuiu significativamente o número de falhas e irregularidades na implementação de recursos. Também com resultados expressivos, aparece a proporção de funcionários com ensino superior, indicando que a qualificação da burocracia local reduz problemas na implementação de recursos descentralizados. Por último, a politização da administração não apresentou resultados significativos.

Este trabalho buscou contribuir para a análise do impacto da qualidade da burocracia sobre a implementação de políticas públicas descentralizadas. Algumas questões ainda permanecem em aberto, como, por exemplo, o efeito da politização da burocracia sobre os resultados da gestão pública. Esse tema, tradicional na literatura norte-americana, vem recebendo pouca atenção sistemática no Brasil e pode contribuir bastante para o desenvolvimento da administração pública.

Espera-se que o desenho de pesquisa aqui proposto e os resultados alcançados contribuam para o desenvolvimento de trabalhos empíricos sobre políticas públicas no Brasil, em especial sobre o estágio da implementação. O desenvolvimento e o acúmulo de outras análises podem contribuir para o aperfeiçoamento da implementação de recursos federais e, por conseguinte, da qualidade das políticas públicas no Brasil.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Breno Emerenciano; RAMOS, Francisco. Análise teórica e empírica dos determinantes de corrupção na gestão municipal. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 34, 2006, Salvador, *Anais do XXXIV Encontro Nacional ANPEC*, Salvador, 2006.

ARRETICHE, Marta. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº. 31, 1996.

BATISTA, Mariana. Incentivos da Dinâmica Política sobre a Corrupção: reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 28, n. 82, 2013.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *O Programa de Fiscalização por Sorteios Públicos*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacaoExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/leiamais.asp>>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Relatórios de Fiscalização do 1º ao 14º Sorteio do Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sorteios/index2.asp>> Acesso em: 12 jan. 2011. 2011b.

BRASIL. Constituição Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 2008.

DUARTE, Jose; SILVA, Alexandre; LUZ, Everaldo; GERARDO, Jose. *Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil – avaliação das transferências federais com ênfase no Sistema Único de Saúde*.

ELHIRAIKA, Adam. Fiscal decentralization and public service delivery in South Africa. ATPC, *Work in Progress*, nº 58. UNDP.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico. Electoral accountability and corruption in local governments: evidence from audit reports. *IZA Discussion Paper*, nº 2843, 2007.

FERRAZ, Claudio; FINAN, Frederico; MOREIRA, Diana. Corrupção, má gestão, e desempenho educacional: evidências a partir da fiscalização dos municípios. Preparado para apresentação na ANPEC. 2008.

FREINKMAN, Lev; PEKHOV, Alexander. *Fiscal decentralization and the quality of public services in Russian regions. Working Paper*, nº 111. European Bank for Reconstruction and Development. 2009.

HARGROVE, Erwin. *The missing link: the study of the implementation of social policy*. Washington: The Urban Institute, 1975.

HENRIQUE, Angelica; RAMOS, Francisco. Corrupção e gastos públicos: um estudo empírico para os municípios de Pernambuco. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 31, 2011, Ubatuba. *Anais do XXXI encontro nacional de engenharia de produção*. 2011.

HERJN, Benny. Implementation research: the link gone missing. *Journal of Public Policy*, v. 3, n. 2. 1982.

HILL, Michael; LUPE, Peter. *Implementing public policy: governance in theory and practice*. London: Sage Publications, 2002.

IBGE. Séries estatísticas e históricas: média anos de estudo, 15 anos ou mais. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=4> Acessado em: 12 de fevereiro de 2011.

IMF. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/index.htm>> Acessado em: 12 de fevereiro de 2011.

IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acessado em: 12 de fevereiro de 2011.

LEITE, Adailton. *Descentralização, responsabilização e (des)controle: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros*. 2010. Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Recife .

LESTER, James; GOGGIN, Malcom. Back to the future: the rediscovery of implementation studies. *Newsletter of the Public Policy Section, American Political Science Association*, v. 8, n. 3, 1998.

LEWIS, David. Testing Pendleton's Premise: do political appointees make worse bureaucrats? *The Journal of Politics*, v. 69, n. 4, 2007.

LIJPHART, Arendt. *Modelos de Democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

LONG, J. Scott; FREESE, Jeremy. *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. Texas: Stata Press, 2001.

MARQUES JÚNIOR, Liderau; OLIVEIRA, Cristiano; LAGEMANN, Eugenio. *O Jogo da política fiscal entre União, Estados e Municípios no federalismo fiscal brasileiro*. Brasília: ESAF, 2008.

MELO, Marcus André; LEITE, Adailton; ROCHA, Enivaldo. Competitive corruption: evidence from randomized Brazilian municipal audits. Paper presented at the ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, Seattle 30 August-2 September 2011.

MUSGRAVE, Richard. *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. New York: McGraw Hill, 1959.

OATES, Wallace. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*. v. 37, nº 3, 1999.

- PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RIKER, William. Federalism. In: GEENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. *Handbook of Political Science*, Reading, Mass, 1975.
- ROSSI, Peter; LIPSEY, Mark; FREEMAN, Christopher. *Evaluation: a systematic approach*. California: SAGE Publications, 2004.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. The conditions of effective implementation. *Policy Analysis*, v. 5, 1979.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, v. 8, 1980.
- SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, n. 6, v. 1, 1986.
- SHAH, Anwar. The new fiscal federalism in Brazil. *Policy, research and external affairs working paper*. World Bank, 1990.
- SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher. *The public policy theory primer*. Chicago: Westview Press, 2009.
- STN. Tesouro Nacional. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/index.asp>> Acessado em: 12 de março de 2011.
- SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs). *Políticas públicas: Coletânea*, v. 2. Brasília, ENAP, 2006.
- VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration and society*, v. 6, 1975.
- WINTER, Søren. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J (Orgs). *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

Mariana Batista

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Contato: mariana.bsilva@gmail.com

Gestão por competências no setor público: experiências de países avançados e lições para o Brasil

Ethel Airton Capuano

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)

A complexidade crescente das sociedades democráticas do século 21 exige dos governos soluções que os modelos contemporâneos de gestão pública não são capazes de esboçar. Como se observa nas experiências de países mais avançados, a tecnologia social denominada “gestão por competências” tem sido utilizada, nas últimas três décadas, nos setores privado e público como uma verdadeira plataforma metodológica para gestão meritocrática de mudanças em busca de melhor desempenho. Dessas experiências reformistas podem-se extrair importantes lições para reflexões acerca da possibilidade de implementação de modelos de gestão baseados em competências no contexto do setor público brasileiro.

Palavras-Chave: gestão por competências, administração pública, gestão de pessoas, modelo de gestão, cooperação internacional

Gestión por competencias en el sector público: experiencias de países avanzados y lecciones para Brasil

La creciente complejidad de las sociedades democráticas del siglo 21 requiere soluciones de los gobiernos que los modelos de gestión pública contemporáneos no son capaces de dibujar. Como se señaló en las experiencias de los países más desarrollados, la tecnología social llamada “gestión de competencias” se ha utilizado, en las últimas tres décadas, en

[Artigo recebido em junho de 2014. Versão final em dezembro de 2014.]

el sector público y el sector privado como una verdadera plataforma metodológica para la gestión meritocrática de cambios en busca de un mejor rendimiento. De tales experiencias de reforma pueden extraerse importantes lecciones para las reflexiones sobre la posibilidad de implementación de modelos de gestión por competencias en el contexto del sector público brasileño.

Palabras-Clave: gestión por competencias, administración pública, gestión de personas, modelo de gestión, cooperación internacional

Competency management on the public sector: experiences from developed countries for Brazil

The increasing complexity of democratic societies of the 21st century requires governmental solutions that contemporary models of public management are not able to sketch. As noted in the experiences of more developed countries, social technology called “Competency Management” has been used in the last three decades in both the private and public sectors as a true methodological platform for meritocratic change management in search for better performance. From such reformist experiences one can draw important lessons for reflections on the possibility of implementing management models based on competencies in the context of the Brazilian public sector.

Keywords: competency management, public administration, human resources management, management model, international cooperation

A cultura é o buraco da agulha pelo qual as mudanças devem passar.

(WESTMAN, 2012)

Introdução

A Gestão por Competências representa o que se poderia denominar uma “tecnologia social” (LASSANCE, JR. *et al.*, 2004; PETERS, 2010) bastante robusta para empreender avaliações meritocráticas sobre os trabalhadores na prática, contribuindo para a solução de um dos principais problemas apontados pelos especialistas em modelos tradicionais de gestão de pessoas nas organizações: a falta de critérios objetivos para mensuração da capacidade profissional e do desempenho individual (LUCIA; LEPSINGER, 1999).

Caso se assuma o raciocínio em que pessoas, processos, tecnologia e cultura organizacional são os **pilares ontológicos** da gestão, e que **pessoas** são a base dos demais, então também se poderá assumir que a gestão por competências é um modelo de gestão de espectro amplo nas organizações. Suas características técnicas contribuem para a objetividade, transparência e democracia nas avaliações profissionais, atributos considerados como as ambições mais caras de qualquer sistema de gestão que busque a justiça social no ambiente das organizações no século 21.

Esse modelo de gestão também apresenta uma característica notável quanto à sua utilidade: ele pode extrapolar os limites epistemológicos da capacitação e do desenvolvimento e subsidiar também as demais etapas do ciclo de gestão de pessoas, oferecendo parâmetros mais técnicos e realistas para o planejamento da força de trabalho, recrutamento e seleção, remuneração, avaliação e retribuição por desempenho, promoção, apontamento para cargos de alta gestão e sucessão.

Entretanto, sua introdução no ambiente das organizações do setor público apresenta problemas diversos daqueles enfrentados nas organizações privadas, exigindo reflexões mais qualificadas para a compreensão de suas implicações. O texto a seguir tem como primeiro objetivo promover esse debate necessário, de um ponto de vista mais técnico e realista, sobre a gestão por competências quando aplicada em larga escala nos sistemas de gestão de pessoal civil dos governos no Brasil.

Com o presente artigo, resultado de pesquisa na literatura especializada, em relatórios publicados pelos governos de países mais avançados da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*The Organization for Economic Co-operation and Development* – OECD), e nas conclusões de um esforço de consultoria internacional patrocinado pela Secretaria de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Segep/MP) em 2013, no âmbito do Programa Diálogos Setoriais União Europeia – Brasil, pretende-se contribuir

para o esclarecimento de aspectos cruciais ao processo de adoção dessa tecnologia social em larga escala nos sistemas de pessoal civil no setor público brasileiro. O texto apresenta algumas respostas para as seguintes questões:

- I. Em que contextos e com quais propósitos os governos de países da OECD adotaram a gestão por competências?
- II. Como se iniciaram os processos de implantação dessa metodologia de gestão de pessoas no setor público e como evoluíram desde então?
- III. Quais as implicações da gestão por competências para o setor público brasileiro, considerando suas características institucionais e culturais?

Estado da arte em países mais avançados

O conhecimento histórico das experiências de até três décadas dos governos de países mais desenvolvidos, tais como os membros da OECD, representa um importante insumo epistemológico para a evolução dos estudos, pesquisas e experiências sobre a implantação de modelos de gestão por competências no setor público.

Bélgica

O movimento da gestão por competências no setor público da Bélgica revela uma trajetória bastante peculiar: iniciou-se num governo regional e não no governo central. Conforme Hondeghe e Parys (2002), o governo flamengo (de Flandres) assumiu a liderança no início desse movimento na Bélgica, observando-se que no governo federal belga o desenvolvimento de um modelo de gestão baseado em competências se deu de forma muito mais lenta, sendo a dupla cultura do país (uma típica da região de Flandres, ao norte, e outra de *Valônia*, ao sul) considerada um elemento dificultador.

É importante compreender-se o contexto histórico que propiciou esse movimento pela competência, que se iniciou em 1988 com a terceira reforma do Estado belga, caracterizada pela devolução de autonomia às administrações regionais. Essa reforma culminou, em 1993, com uma ampla reforma do ordenamento institucional de gestão de pessoas vigente à época, quando 100 decretos reais e decisões ministeriais acumulados desde o antigo Estatuto Camu de 1937 foram substituídos por um novo regulamento geral para gestão de pessoas: o Estatuto de Pessoal Flamengo (HONDEGHEM; PARYS, 2002). As principais inovações desse novo estatuto foram: novas regras de recrutamento e promoção baseadas em descrições de postos de trabalho e perfis de competências, novo sistema padrão de avaliação dos servidores, novo sistema de carreiras e redução no número de classes e padrões de progressão e respectivas escalas de remuneração.

O que essa história tem de mais relevante, no entanto, são os objetivos da reforma iniciada nos anos 1990 e a estratégia engendrada pelo governo belga para sua execução: utilizar a gestão por competências como instrumento de apoio a um sistema de gestão do desempenho no setor público. Esse sistema de gestão do desempenho, denominado PLOEG (acrônimo nativo para planejamento, liderança, acompanhamento, avaliação e retribuição), era considerado crítico para o êxito do movimento reformista, tendo sido concebido como um instrumento integrado de gestão de pessoas na administração flamenga (HONDEGHEM; PARYS, 2002).

Esse modelo de gestão do desempenho se baseava em 45 famílias de funções que serviam de eixos para os diagnósticos de competências dos servidores públicos, inclusive dos integrantes da alta gestão. As descrições dos postos de trabalho e os respectivos perfis de competências são considerados, nesse sistema de gestão do desempenho, uma espécie de **âncora** conceitual com a missão de emprestar estabilidade temporal ao sistema, restando, no entanto, uma parcela de flexibilidade instrumental na definição dos objetivos anuais definidos para as organizações. Esse sistema de avaliação de desempenho era considerado justo e honesto, sem o viés meramente punitivo tradicional, e os servidores se autoavaliavam, eram avaliados e avaliavam as chefias a partir de uma pactuação inicial de resultados esperados.

Com o movimento reformista flamengo, a descentralização administrativa dos anos 1990 exigia também o desenvolvimento de novas competências nos servidores, antes desnecessárias no modelo anterior de gestão pública centralizado. Esse cenário também exigia do governo flamengo uma visão-perspectiva de longo prazo, no sentido de prover os servidores públicos de competências para lidar não somente com os problemas presentes, mas também com desafios futuros. Os valores essenciais exigidos de todos os servidores seriam, inicialmente, quatro: orientação ao cliente, confiabilidade, colaboração e melhoria contínua. E as categorias de competências exigidas dos membros da alta gestão seriam: visão, direcionamento, delegação, capacidade de persuasão, empatia em 360º e conhecimento de gestão em contextos de governo. Essas categorias deveriam, então, ser traduzidas em competências comportamentais em cada contexto organizacional do governo federal belga (HONDEGHEM; PARYS, 2002).

Finalmente, o pioneirismo flamengo levou o governo federal belga, após a radical reorientação política no país resultante das eleições de 1999, a adotar também a gestão por competências como instrumento de um amplo programa de reformas administrativas consolidado no conhecido “Plano Copérnico”, metáfora inspirada em Nicolau Copérnico, astrônomo polonês que mostrou que era a Terra que girava em torno do Sol e não o contrário. O objetivo dessa metáfora foi provocar uma reorientação dos valores do serviço público belga, que deveria, doravante, ser

menos burocrático, confuso e pesado e mais voltado ao atendimento dos cidadãos (mediante analogia com a teoria heliocentrista de Copérnico, pode-se concluir que o Sol seria como o cidadão e a Terra como a burocracia do setor público belga).

Considerando que uma nova mentalidade em gestão pública era considerada crucial para o êxito do Plano Copérnico, outras impactantes mudanças eram previstas na gestão de pessoas, tais como (HONDEGHEM; PARYS, 2002):

- a. planejamento da força de trabalho com base em descrições de postos de trabalho e perfis de competências, como no modelo flamengo (tanto no nível técnico como gerencial, inclusive na alta gestão);
- b. abertura do sistema de recrutamento e seleção, para os dois mais altos níveis de gestores públicos, a candidatos do setor privado, mediante o uso de agências especializadas em processos seletivos de executivos;
- c. renovação completa da média gestão nos órgãos; e
- d. valorização dos especialistas, abrindo uma alternativa de desenvolvimento e progressão na carreira que não pela via da ascensão aos postos de gerência (modelo conhecido como “carreira em Y”).

Em termos de avaliações de competências dos servidores, esse modelo previa dois elementos ou categorias: competências técnicas, avaliadas em testes práticos, e competências comportamentais, avaliadas em entrevistas (mediante o uso de método de eventos comportamentais). Op de Beeck e Hondegheem (2010a) ressaltam que esse novo modelo belga de gestão de pessoas provê ao serviço público federal daquele país uma imagem mais atrativa em termos de mercado de trabalho, mas que a intenção é a introdução de mudanças no sistema de carreiras, criando também uma linguagem comum para o diálogo acerca do tema.

O caso belga também ilustra como o contexto político, econômico, social e cultural de um país é determinante para a modelagem de seu sistema de gestão por competências. Devido à escassez de profissionais com diplomas de interesse para as carreiras do setor público no mercado, o sistema de recrutamento e seleção está tentando substituir os requisitos de qualificação formal, baseado em diplomas emitidos pelo sistema educacional, por requisitos de competências demonstráveis pelos candidatos em exames práticos. Esse novo modelo de recrutamento e seleção iniciou-se com um projeto-piloto em 2008, destinado a selecionar especialistas em tecnologias da informação e comunicação (TIC), cujas lições aprendidas encorajaram o governo a estendê-lo para outras áreas de competências. Contudo, críticas pairam sobre esse modelo devido ao risco do nepotismo no processo seletivo e o governo belga deverá utilizá-lo apenas quando se identificar escassez de um determinado perfil profissional no mercado (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Outro aspecto importante do modelo belga se reporta às conexões entre capacitação e desenvolvimento, certificação profissional e retribuição pecuniária. A cada seis ou oito anos, os servidores públicos de níveis A a D¹ podem, voluntariamente, inscrever-se em treinamentos certificados pelo governo federal, para atualização e desenvolvimento de competências, que é o único caminho para o desenvolvimento individual nas carreiras. Os conteúdos desses treinamentos são de uso geral, exigidos de todos os servidores públicos federais, e os testes visam examinar o nível de conformidade do candidato em relação aos objetivos de aprendizagem predefinidos.

Em alguns casos em que o treinamento é aberto a servidores de diferentes níveis, os níveis de dificuldade dos testes também são diferenciados. Entretanto, a inovação fica por conta da retribuição que os servidores recebem quando atingem os níveis mínimos de aproveitamento nesses treinamentos, que pode ocorrer de duas maneiras: um bônus por competência (*competency allowance*); ou uma promoção para um nível salarial maior. Ou seja, eles podem receber um prêmio pago apenas uma vez ou um acréscimo salarial permanente. Esse sistema de retribuição por treinamentos tem sido, no entanto, criticado porque alguns entendem que ele solapa o sistema de avaliação de desempenho, na medida em que não se baseia em resultados concretos (ou entregas) de trabalho dos servidores (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Op de Beeck e Hondegheem (2010b) ilustram o atual modelo de competências do governo federal da Bélgica, denominado “Modelo de Competências 5 + 1”, conforme a Figura 1. Esse modelo consiste de cinco agrupamentos (*clusters*) de competências genéricas e um agrupamento (*cluster*) de competências técnicas, sendo que se entende por competências genéricas as competências comportamentais que são exigidas, em maior ou menor grau, em cada função, mas que não são diretamente conexas aos postos de trabalho. Como competências técnicas, entendem-se os conhecimentos e habilidades específicos e necessários para o desempenho dos servidores em seus postos de trabalho. Esse modelo, adotado a partir de 2009, incorporou as competências essenciais (*core competencies*) anteriormente definidas em cada agrupamento de competências, cujas categorias de competências que os compõem são escalonadas em níveis de complexidade e impacto. Essas competências essenciais (na verdade, categorias de competências essenciais) eram: serviço, colaboração, lealdade, orientação a resultados e desenvolvimento pessoal.

¹ O nível “A” se refere aos membros da alta gestão, que no governo belga é composta pelos dirigentes (conselheiros, diretores e diretores-adjuntos), diplomatas, engenheiros, cientistas da computação (*informaticien*) e médicos; o nível “B” se refere aos cargos de chefia intermediários (gerentes), programadores de computador e especialistas em geral; o nível “C” se refere aos gerentes e técnicos que atuam em funções técnicas (exceto as incluídas no nível “B”); e o nível “D” aos cargos de apoio operacional (BELGIQUE, 2014; SANCHES, 2014).

Figura 1: Modelo de Competências do Governo Federal da Bélgica



Fonte: Op de Beeck e Hondegheem, 2010b.

Essas categorias de competências não são definidas, tecnicamente, para serem observadas, exigindo-se mais um passo metodológico para que possam ser observadas num contexto de trabalho, de acordo com a proposta sintática de Brandão (2012), em que uma competência deve ser definida com um verbo, mais um objeto de ação (conexo ao verbo), mais uma condição e/ou um critério específico de contexto ou posto de trabalho.

O modelo de competências do governo belga, bastante coerente com seus objetivos estratégicos de mudança do *ethos* no serviço público, também aponta para competências futuras a serem desenvolvidas. Essas competências se referem a uma visão de futuro que se consubstancia como política de desenvolvimento de pessoas, tendo como pilares conceituais: serviços públicos orientados ao cliente; serviços públicos responsáveis, efetivos e orientados a resultados; um setor público como empregador atrativo, dinâmico e inovador; um governo integrado.

Op de Beeck e Hondegheem (2010b) identificam, a partir desses **pilares** conceituais de competências, o perfil genérico dos servidores públicos do futuro na Bélgica: orientados à qualidade; orientados ao cliente; responsáveis; efetivos; e orientados a resultados.

Estados Unidos

O país pioneiro no desenvolvimento de uma nova visão da gestão por competências nas organizações começou a introduzir essa tecnologia social no seu setor público em 1990, quando o Escritório de Gestão de Pessoas (*US Office of Personnel Management*) do governo federal iniciou um trabalho de desenvolvimento do primeiro modelo comum de competências governamental. Esse trabalho consumiu dois anos, apresentando como resultado o Construto de Efetividade da Liderança (*Leadership Effectiveness Framework*). O objetivo do órgão central de gestão de pessoas era a unificação da própria linguagem de competências entre as agências, associando os resultados da tradicional análise de postos de trabalho (*job analysis*) a um modelo de competências (GETHA-TAYLOR, 2010; OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Com um *ethos* mais científico, que buscava evidências empíricas para generalizações, o Escritório de Gestão de Pessoas dos Estados Unidos da América (EUA) patrocinou uma pesquisa (*Leadership Effectiveness Survey*) com entrevistas de mais de 10 mil executivos, gerentes e supervisores do governo federal, buscando conhecer os fatores que determinam a efetividade no desempenho em postos de trabalho.

Conforme Op de Beeck e Hondeghem (2010a), essa pesquisa resultou numa lista de 22 competências de liderança, incluindo algumas competências bastante conhecidas: comunicação por escrito, comunicação oral, solução de problemas, habilidades interpessoais, gestão de uma força de trabalho com diversidade, visão, pensamento criativo, flexibilidade, decisão, liderança, gestão de conflito, autodireção, influência/negociação, planejamento e avaliação, gestão financeira, gestão de recursos humanos, orientação ao cliente, consciência sobre o ambiente externo, montagem de equipes, gestão de tecnologias, controles internos (integridade), competências técnicas.

Essas competências seriam agrupadas em cinco grandes *clusters* e exigidas de todos os servidores públicos, mas com graus de importância diferentes dependendo do nível do cargo. Cabe salientar que o governo federal dos EUA não tem um sistema de carreiras, mas de cargos. Oportuno destacar, também, que agrupamentos de competências elementares como **comunicação escrita** e **comunicação oral** constituíam dois desses cinco *clusters* de competências.

Em 1998, observando as inovações de gestão no setor privado, tais como *downsizing* e reengenharia, o Escritório de Gestão de Pessoas (*US Office of Personnel Management*) atualizou esse modelo, surgindo então o Modelo de Competências de Liderança 1998 (*1998 Leadership Competency Model*), que confirmou as 22 competências do modelo original e identificou cinco novas competências: empreendedorismo, parceria, resiliência, habilidade política e motivação para o serviço público. Op de Beeck e

Hondeghem (2010a) observam que, nesse novo modelo, as 27 competências foram agrupadas em cinco **metacompetências**: liderando a mudança, liderando pessoas, orientação a resultados, visão de negócio e construindo coalizões/comunicação. Essas metacompetências também serviram como base para o construto de competências denominado Qualificações Essenciais Executivas (*Executive Core Qualifications*), desenhado para o estamento da alta gestão pública nos EUA – o Serviço Executivo Sênior (*Senior Executive Service*).

É importante uma explanação do conceito de “liderança” dos construtos de competências do governo federal dos EUA, pois esse conceito não pode ser confundido com o de **gerência**, aproximando-se mais do conceito de **empreendedorismo**. Nessa visão, a liderança desejada não deve se manifestar, necessariamente, num determinado estamento gerencial dos postos de trabalho, mas a partir de ideias formuladas por qualquer servidor público capaz de propor e empreender mudanças produtivas em seu ambiente laboral. Op de Beeck e Hondeghem (2010a), citando um relatório de 1999, ressaltam que na visão de competências essenciais executivas dos EUA, ante um mundo caracterizado por rápidas mudanças no serviço público, as competências, atributos e comportamentos de liderança são mais importantes que as competências gerenciais.

O Escritório de Gestão de Pessoas dos EUA, no final dos anos 1990, aplicou uma abordagem denominada Inventário Multipropósito de Análise de Sistemas Ocupacionais – Finalizado-Fechado (*Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory – Closed-Ended – MOSAIC*)² para produzir uma lista com 37 competências gerais para toda a força de trabalho do governo federal (USOPM, 2013). Como se pode observar nos conteúdos desse construto, ele se parece com um **dicionário** de competências, em que cada competência é definida com um verbete sintático que pretende esclarecer sua natureza.

Embora com mais ênfase em desempenho e resultados do que no desenvolvimento de competências *per se*, os modelos de gestão de pessoas do governo federal dos EUA prescrevem competências que devem explicar o desempenho superior desejado dos servidores públicos. Em ocupações consideradas de missão crítica, essas competências prescritivas são utilizadas em várias etapas ou funções do ciclo de gestão de pessoas, tais como planejamento da força de trabalho, recrutamento,

² Essa metodologia de análise de postos de trabalho tem sido desenvolvida pelo Escritório de Gestão de Pessoas do governo federal dos EUA com objetivo de automação dos processos de coleta e tratamento de dados de servidores públicos e respectivos supervisores em muitas ocupações do setor público, para uso em várias funções da gestão de recursos humanos.

seleção, desenvolvimento de pessoas e retenção de talentos. Outra área de fundamental importância para as organizações públicas nos EUA, que também se beneficia da gestão de competências, é a de soluções tecnológicas.

França

A introdução da gestão por competências no setor público francês exigiu mais de uma década de experiências e debates para se tornar realidade. Esse tempo se justifica pela forte tradição democrática do modelo de processo seletivo para ingresso no serviço público daquele país, baseado no concurso público de provas de conhecimento acadêmico. Como consequência da disparidade estrutural entre requisitos de competências para ingresso e requisitos de competências para o desempenho efetivo nos postos de trabalho, algo comum nos sistemas de carreiras, Jeannot e Lichtenberger (2002) relatam uma tensão constante, no final dos anos 1990, entre os defensores dos egressos da *Ecole Polytechnique* e da *Ecole Nationale d'Administration*, que constituem a elite intelectual do serviço público francês, e os defensores dos servidores públicos que adquirem competências profissionais pela experiência.

O relatório de Jeannot e Lichtenberger (2002) registra que apenas alguns órgãos públicos franceses reconheciam, no início do século 21, que as profissões evoluem e que o treinamento, recrutamento e gestão de pessoas devem acompanhar essa evolução. E nessa época, a iniciativa que continha uma semente, ainda que tímida, da gestão por competências no governo francês era um projeto de planejamento do Ministério do Serviço Civil denominado *Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences* (GPEEC), algo como Gestão da Previsão de Efetivos, Empregos e Competências. Esse projeto tinha como objetivo a coleta de informações sobre iniciativas de desenvolvimento de pessoas nos ministérios, abordando seis diferentes aspectos: inventário de recursos humanos disponíveis; projeções de médio prazo sobre aposentações; identificação de missões futuras e respectivos postos de trabalho; consequências em relação ao número de empregados; análises de discrepâncias entre tendências e necessidades; e propostas para redução dessas discrepâncias.

Conforme Sanches (2013), o início formal dos esforços do setor público francês em direção à gestão por competências ocorreu em agosto de 2001, com a promulgação da Lei de Orientação Relativa às Leis de Finanças (*Loi Organique Relative aux Lois de Finances – LOLF*), que embasou uma reforma no serviço público orientada para o alcance de melhores patamares de desempenho. Essa reforma propunha métodos e práticas gerenciais e comportamentos profissionais orientados para resultados, fazendo com que todos os níveis de gestão (começando pelo topo, na alta gestão) e instâncias administrativas envolvidas se mobilizassem, de maneira transparente, responsável e eficaz, para a obtenção de um conjunto de resultados projetados.

Essa iniciativa previa um planejamento estratégico de abrangência governamental com desdobramentos **em cascata**, em que o governo francês se comprometia, diante do Parlamento, a levar a cabo um certo número de missões associadas às políticas públicas sob sua responsabilidade. A LOLF, no entanto, somente veio a ser integralmente aplicada em 2006, quando essas missões (desdobradas em programas que são, por sua vez, “quebrados” em ações) foram identificadas e apresentadas, de maneira transparente, no orçamento anual do Estado francês. O modelo de planejamento decorrente da LOLF se assemelha ao plano plurianual de investimentos (PPA) do Governo Federal do Brasil, em que se especifica, em cada um dos programas de intervenção, um pequeno número de objetivos (em geral, um ou dois objetivos por programa) e, em relação a cada um desses objetivos, são escolhidos e mencionados um ou alguns indicadores.

Outra inovação importante foi a associação de objetivos e metas a patamares de desempenho mediante uma pactuação anual. Sanches (2013) ressalta que essas metas negociadas são um dos elementos importantes levados em conta na avaliação do desempenho individual dos agentes públicos, das equipes e das diferentes unidades organizacionais no serviço público francês.

Nesse novo contexto, os métodos de gestão das forças de trabalho das três componentes da administração francesa (administração do Estado, territorial, hospitalar) foram revistos e reajustados, impondo-se, a partir de 2006 e de maneira progressiva, uma perspectiva estratégica na gestão de recursos humanos. Como medidas estratégicas, concentraram-se esforços na promoção de uma gestão integrada de pessoas, gestão de competências, simplificação do sistema de carreiras, promoção da mobilidade interna e externa, avaliação de desempenho (individual e de equipes) e na introdução de componentes salariais associados à qualidade do desempenho.

Em termos de gestão de pessoas, tem-se como marcos desse movimento reformista o lançamento da Escola de Gestores de Recursos Humanos, que consiste de uma rede interministerial de atores apoiando os gestores de pessoas nos ministérios; da implementação de um acordo sobre a formação ao longo da vida, que transpôs para a função pública o direito individual à formação e introduziu o reconhecimento da experiência profissional; e do sistema de avaliação de desempenho dos servidores.

Sanches (2013) observa que a gestão de competências é um dos componentes metodológicos importantes do novo modelo de gestão de pessoas do governo francês, que se reorganiza de modo a poder contribuir eficazmente para a gestão estratégica do setor público, orientada para resultados e adotada nos diferentes patamares gerenciais: nível do governo, dos ministérios, das direções e das equipes. Com esse objetivo geral,

as forças de trabalho dos órgãos públicos são administradas nas óticas provisional (no sentido de prover recursos) e estratégica, de modo a reunirem e manterem níveis adequados de motivação (em outras palavras, o querer bem fazer), de competências (o saber fazer), de organização (o poder fazer) e de consciência profissional (o sentido das responsabilidades e da ética), associados a um entendimento claro dos níveis de desempenho e comportamentos profissionais esperados.

Conhecendo-se o problema da eminência das aposentações em massa que também paira sobre o setor público francês, compreende-se a importância da dimensão **habilidade** em seu modelo de competências. Conforme Sanches (2013), a gestão de competências no modelo francês é centrada sobre a preservação e o desenvolvimento de conhecimentos e do **saber fazer**, intimamente associada à gestão da formação dos servidores públicos. Entretanto, esse modelo de gestão de pessoas não é ingênuo como os modelos que se originam apenas da visão isolada de pessoas nas organizações. Ele não ignora a importância de outros três fatores que, associados às pessoas, determinam o nível de desempenho das organizações públicas: motivação, organização (estruturas) e processos de trabalho. A motivação se relaciona ao **desejo de bem fazer**; as competências à **capacidade de bem fazer**; e a organização à **possibilidade de bem fazer**, incluindo-se nesse fator também os processos produtivos e suas tecnologias.

Sanches (2013) ressalta que a Gestão Provisional dos Efetivos, dos Empregos e das Competência (GPEEC) não é excessivamente centralizada, deixando aos diferentes órgãos governamentais uma ampla margem de manobra. Cada órgão pode orientar, dentro do quadro de regras e princípios de base estabelecidos para o conjunto do aparelho governamental, a sua política de valorização e de desenvolvimento de pessoas. Essa autonomia é exercida com base em regras, que são estabelecidas e geridas pelo órgão central do governo (órgão “reitor”), que tem o mandato e a responsabilidade de administrar toda a função pública na França.

Evidencia-se essa autonomia controlada com a abordagem compartilhada de elaboração e utilização harmônica dos empregos e competências de referência (*Référentiel d’Emplois et de Compétence – REC*). Esses referenciais são elaborados combinando-se e integrando contribuições em três níveis: do órgão central do sistema; das direções de recursos humanos dos ministérios setoriais; e das unidades de gestão de recursos humanos periféricas (nas unidades administrativas onde os servidores públicos atuam, efetivamente).

O processo de construção de um modelo referencial de empregos e competências, na tradição da função pública francesa, é abrangente, coerente e metódico, culminando numa estrutura arborescente. Essa estrutura combina especificações que são sucessivamente deduzidas, pelos órgãos usuários, a partir de uma base

estabelecida pelo órgão central de gestão de pessoas, ou, na periferia do sistema, a partir das especificações de cada órgão setorial para suas unidades.

Em suma, as instâncias que intervêm na elaboração dos referenciais representam três níveis hierárquicos diferentes de gestão. O órgão central é o primeiro a intervir, preparando dois documentos de referência importantes: o Repertório Interministerial das Profissões do Estado (*Répertoire Interministériel des Métiers de l'État – Rime*) e o Dicionário Interministerial das Profissões do Estado (*Dictionnaire Interministériel des Compétences des Métiers de l'État – DICME*), esse último associado ao primeiro. O Rime é o documento básico de referência que descreve os grandes tipos fundamentais de empregos que se podem identificar, numa visão interministerial, na Função Pública do Estado. Esses tipos fundamentais de empregos, definidos de uma maneira muito genérica, são designados por empregos de referência.

Os ministérios setoriais, a partir dos “rizomas” apresentados pelo Rime (com 261 empregos de referência, na edição de 2010), elaboram então os seus próprios referenciais, que são mais específicos que os do órgão central, desenvolvendo assim, nas suas respectivas áreas de atuação, a arborescência do referencial comum tanto no que diz respeito aos empregos, como às competências. Num ministério definem-se, assim, empregos-tipo (válidos para o ministério no seu conjunto) e, mais próximo da periferia, no nível das unidades de gestão de pessoas mais próximas aos servidores, são perfilados os empregos específicos (ou empregos “em si”), relacionados com a ocupação de postos de trabalho determinados.

É no nível operacional dessa arquitetura de empregos e competências arborescente que aparecem as **fichas de postos**. Essas fichas são definidas a partir dos empregos-tipo e utilizadas, em particular, para os recrutamentos. Elas contêm indicações mais específicas do que as fichas relativas aos empregos-tipo, incluindo, em particular, o posicionamento institucional e administrativo do posto de trabalho (o relacionamento com outros postos de trabalho), bem como sua localização geográfica e as missões, atividades e competências requeridas do ocupante.

Contudo, deve-se ressaltar que, entre os países da OECD selecionados por Op de Beeck e Hondegheem (2010) para análise comparativa, o governo francês é o único que não tem um modelo de competências essenciais centralizado, de uso geral.

Reino Unido

O Reino Unido, como a Suécia, foi um dos primeiros países da União Europeia a desenvolver referências de competências para uso na administração pública nos anos 1980. Essa iniciativa, no entanto, não visava ao desenvolvimento de competências em todo o serviço civil (*Civil Service*) no Reino Unido, mas apenas a prescrição de competências para os integrantes da alta gestão, agrupamento de

servidores públicos que depois passou a ser conhecido como *Senior Civil Service* (SCS). Os perfis profissionais eram prescritos nas dimensões **qualidades pessoais** e **habilidades** e utilizados para seleção de candidatos aos cargos em cada nível da alta gestão, treinamento e desenvolvimento na carreira (FARNHAM; HORTON, 2002).

O conceito de **competências essenciais** (*core competencies*) nasceu nesse prelúdio da gestão baseada em competências, referindo-se às competências requeridas dos integrantes da alta gestão. Em 1987, o modelo original evoluiu para um construto denominado Qualificação Vocacional Nacional (*National Vocational Qualification – NVQ*), também voltado para a qualificação de gerentes, mas dessa vez contando também com serviços de consultoria do mercado. Conforme Farnham e Horton (2002), os cursos de aperfeiçoamento previstos nessa iniciativa, buscando o desenvolvimento das competências gerenciais essenciais, consistiam de conteúdos relativos a competências de postos de trabalho e papéis e critérios pessoais, numa combinação de abordagens baseadas em padrões de referência e aspectos comportamentais.

O movimento pela competência no setor público britânico, como era de se esperar no momento de difusão das ideias reformistas da Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), não tinha uma diretriz central, sendo sua implementação totalmente descentralizada e fragmentada, em que cada órgão ou agência governamental decidia pelo uso ou não dessa tecnologia social, sobre qual metodologia deveria ser adotada e como deveria implementá-la. Esses autores asseveram, no entanto, que existiam claras evidências do uso disseminado de abordagens de gestão baseadas em competências em muitas áreas da política pública de pessoal britânica nos anos 1990.

Esse movimento evoluiu no Reino Unido desde então, numa base mais direcionada pelo Escritório do Gabinete do Primeiro Ministro (*Cabinet Office*), que estabeleceu a política a partir de alguns documentos-chave: Carta do Cidadão (*Citizen's Charter, 1991*); Desenvolvimento e Treinamento para Servidores Civis: um Construto para Ação (*Development and Training for Civil Servants: a Framework for Action, 1996*); e Modelo de Excelência de Negócio (*Business Excellence Model, 1996*). Esse último modelo teve como objetivo estabelecer parâmetros de qualidade para comparação do desempenho (*benchmarking*) das organizações públicas.

Farnham e Horton (2002) relatam que no final dos anos 1990 a maioria das agências revelava interesse na abordagem de gestão baseada em competências e que algumas tinham desenvolvido construtos (*frameworks*) de competências mais abrangentes. O Escritório do Gabinete, no entanto, não detinha nenhum registro sobre as agências que praticavam a gestão por competências nessa época, situação que motivou uma pesquisa temática empreendida por esses autores (relatada na respectiva obra referenciada neste artigo).

O primeiro dado estatístico importante dessa pesquisa, realizada mediante o uso de questionários, revelava que 80% dos órgãos públicos da amostra (27% do universo de organizações que integravam o *Civil Service*) utilizavam construtos de competências. As áreas de gestão de pessoas de maior abrangência eram: desenvolvimento de pessoas, avaliação de pessoas e treinamento, sendo que poucas agências (13 num universo de 62) aplicavam critérios de competências em sistemas de remuneração. Entretanto, 75% das organizações pesquisadas aplicavam abordagens de competências de modo mais abrangente no ciclo de gestão de pessoas, além da capacitação e desenvolvimento.

Essa pesquisa também revelou um aspecto conceitual que, até o momento, ainda gera muita confusão no setor público: os modelos arbóreos de classificação de competências e suas linguagens. Farnham e Horton (2002) relatam que os dados sobre os números de competências definidos nos construtos dos órgãos britânicos causavam dificuldades de interpretação porque eles representavam modelos diversos de agregações, alguns empregando modelos em categorias (*grades*) e títulos (*headings*). Essa observação é importante porque geralmente se observa, no setor público brasileiro, alusões a categorias de competências como equivalentes às competências observáveis e não às competências observáveis em si, especialmente quando os interlocutores não conhecem as técnicas de redação de competências – como exemplo mais comum, **atendimento ao público** sem um contexto não se refere a uma competência tecnicamente observável, mas a uma categoria de competências que são desempenhadas de modo diverso e observáveis somente em contextos ou postos de trabalho específicos (no **balcão**, por meio de telefone, por correio eletrônico etc).

As metodologias de construção de modelos de competências variavam muito, mas as mais utilizadas, segundo essa pesquisa, eram *Repertory Grid*, *Critical Incident Analysis*, *Benchmarking in Isolation*, *Focus Groups* e combinações desses métodos. Farnham e Horton (2002) também relatam que os principais óbices à implementação da gestão por competências no *Civil Service* eram: a dificuldade de compreensão dessa tecnologia social de gestão pelos servidores; a ausência de comprometimento dos gerentes de linha; e a falta de apropriação e apoio da alta gestão. Essas conclusões coincidem com as de Costa e Almeida Junior (2013) e de Camões (2013) sobre os principais óbices à implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec), no Brasil, conforme o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006.

Os pesquisadores britânicos observaram que alguns órgãos que obtiveram êxito nessa etapa de inovação pioneira empregaram uma espécie de “régua” de avaliação com os comportamentos desejados e indesejados, definindo-se num

extremo os comportamentos efetivos (*effective behaviours*) e desejados e, na outra extremidade da “régua”, os comportamentos inefetivos (*ineffective behaviours*) e indesejados. Outros utilizaram uma técnica parecida, apresentando exemplos dos comportamentos desejados e indesejados em cada competência.

Em síntese, os resultados da pesquisa de Farnham e Horton (2002) mostram que, no final dos anos 1990, a maioria (95%) dos órgãos do governo britânico tinha implantado ou estava em processo de implantação de modelos próprios de gestão por competências, e que era unanimidade a percepção da superioridade da gestão por competências, como tecnologia de gestão de pessoas, em relação ao modelo anterior. Os pesquisadores também descobriram que o processo de difusão dessa tecnologia social nos órgãos tinha sido *ad hoc*, com algumas agências contratando consultorias de mercado e outras contando apenas com **consultorias** dos departamentos vinculantes. Com base nos depoimentos dos gestores nos órgãos, as parcerias com os órgãos vinculantes parecem ter produzido resultados melhores, com alguns respondentes informando que as causas de seus problemas tinham sido justamente as consultorias de mercado.

Contudo, em relação às competências gerenciais, a realidade era completamente diferente, tendo o Escritório do Gabinete centralizado a elaboração e controle da aplicação de um modelo de competências prescritivas para o *Senior Civil Service* (SCS) em todos os órgãos públicos, que soma em torno de 3 mil servidores públicos no Reino Unido. Farnham e Horton (2002) ressaltam que o primeiro modelo britânico geral de gestão por competências para a alta gestão (originalmente para os três níveis hierárquicos mais elevados), elaborado em 1993, era holístico.

O interesse prioritário do governo britânico na gestão das competências executivas e gerenciais é evidente quando se resgata a evolução do construto de competências para a alta gestão. Em 1996, quando se criou o SCS, esse modelo passou a abranger mais dois níveis de gestão abaixo dos três originais e, em 1999, com um novo relatório propondo uma reforma no *Civil Service* (*Report on Civil Service Reform*), iniciou-se um novo projeto de gestão por competências para a alta gestão pública com a publicação do texto-base *Modernising Government* (Modernizando o Governo, de 1999). Esse projeto previa reformas radicais na própria composição do *Civil Service*, sua organização e práticas, com objetivo também de promover mudanças em sua cultura, de modo que o *Civil Service* se tornasse apto a liderar e implementar, com as competências essenciais necessárias (*core competencies*), um programa de mudanças para o aparelho de Estado.

Farnham e Horton (2002) relatam que a elaboração desse novo construto de competências para o SCS, com o sugestivo título Liderança para Resultados (*Leadership for Results*), consumiu 15 meses de um trabalho de consultoria

executado por uma pequena empresa composta por ex-servidores do próprio *Civil Service*. Esse modelo se concentrava em comportamentos e não em conhecimentos e habilidades, justificando-se seus projetistas, em relação a essa abordagem adotada, que conhecimentos e habilidades eram requisitos exigidos dos servidores para o acesso aos cargos e não competências a serem observadas e desenvolvidas, e que os comportamentos é que descrevem como os conhecimentos e habilidades agregam valor aos serviços prestados pelos servidores. Os autores observam que essa doutrina de gestão para o SCS pretendia ser generalista e politicamente neutra, com aplicação em qualquer organização pública, privada ou do terceiro setor, destinando-se a promover uma convergência entre os mercados público e privado de executivos.

Em 2003, com a conclusão do construto de competências para a alta gestão pública (SCS), o governo britânico iniciou o desenvolvimento de outro construto de competências para todos os servidores do *Civil Service*, denominado Habilidades Profissionais para o Governo (*Professional Skills for Government*), abrangendo também os servidores excluídos no construto anterior. Esse construto, que se propunha a abranger todos os níveis de gestão, foi lançado em 2008 e se esperava sua introdução em cada departamento, pelo menos “aninhada” (*embedded*) nos construtos de competências existentes, até 2012 (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Com base na arquitetura e modelo de gestão desse construto, as competências esperadas (prescritas) para os sete níveis hierárquicos mais elevados do *Civil Service*, cujos ocupantes compõem o *Senior Civil Service (SCS)*, são elaboradas e controladas pelo órgão central, localizado na estrutura do Gabinete do Primeiro Ministro, enquanto as demais competências, por serem mais específicas, são elaboradas e utilizadas pelos departamentos e agências de modo descentralizado.

Historicamente, observa-se que a visão oficial de competências no setor público britânico se parece com um pêndulo, ora priorizando a dimensão comportamental, ora priorizando as dimensões relativas a conhecimento e habilidade, tanto em governos conservadores (mais gerencialistas), como em governos trabalhistas (mais burocráticos). O construto *Professional Skills for Government* alterou a tendência anterior do *Modernising Government* e **reabilitou** a ênfase nas dimensões de conhecimento e habilidade (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Entretanto, a preocupação com os aspectos comportamentais dos servidores públicos britânicos parece ser uma constante, mesmo com novas orientações nos construtos de competências. O Código do Serviço Civil (*Civil Service Code*), que se compara, de certo modo, aos estatutos de servidores públicos no Brasil, é um exemplo dessa ênfase comportamental, em que se encontram os quatro valores essenciais (*core values*) exigidos de todos os integrantes do *Civil Service*: integridade, honestidade, objetividade e imparcialidade.

Outro movimento recente observado na gestão de pessoas do governo britânico é o da segmentação da força de trabalho, previsto no documento Estratégia de Habilidades do Reino Unido (*UK Skills Strategy*). Esse conceito é definido como o agrupamento de servidores em segmentos com características comuns, tais como função, especialidade e local de lotação. A segmentação é considerada um meio de se propiciar um planejamento da força de trabalho mais adequado às necessidades dos órgãos, com os seguintes benefícios esperados também para os servidores (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a): processos de recrutamento mais focados em habilidades adequadas às necessidades dos órgãos; maior facilidade de retenção de talentos a partir das oportunidades de desenvolvimento e de mobilidade setorial no trabalho; caminhos mais claros na carreira; maior empregabilidade interna e externa; e engajamento mais próximo de suas próprias comunidades profissionais.

Segundo Sanches (2013), com a formação de um novo governo de coalizão no Reino Unido em 2010, de maioria conservadora, o “pêndulo” doutrinário do modelo de competências voltou a se mover em direção ao gerencialismo. O movimento recente, baseado no documento Novo Construto de Competência do *Civil Service* para 2012-2017 (*New Civil Service Competency Framework 2012-2017*), lançado em 2012, integra um plano de reforma da função pública que incluiu a substituição do construto anterior (*Professional Skills for Government*). Este novo construto de competências também prevê sua aplicação a todos os membros do *Civil Service*, revelando-se uma tendência de unificação de referenciais de competências no Reino Unido.

Esse novo referencial britânico, conforme sua orientação política de origem, busca promover comportamentos voltados à produção de valor acrescido real aos serviços públicos, com ênfase em prazos de entrega e uma mentalidade mais **comercial**, na doutrina conhecida como *value for money*. O documento publicado (UKCSHR, 2012) revela um esmero técnico incomum nesse tipo de referencial ao confirmar a utilidade da “régua de efetividade” na descrição das competências. O construto é focado em categorias de competências voltadas para resultados, com dez competências classificadas em três grandes grupos (ou *clusters*) de ações intituladas como: *Strategic Cluster – Setting Direction* (Cluster Estratégico – Estabelecendo a Direção); *People Cluster – Engaging People* (Cluster de Pessoas – Engajando as Pessoas); e *Performance Cluster – Delivering Results* (Cluster de Desempenho - Entregando Resultados).

A Figura 2 indica quais são as competências essenciais exigidas dos servidores. O que essas competências têm em comum, além do foco em resultados, são os chamados Valores do Serviço Civil (*Civil Service Values*), restando claro, portanto, que se trata de uma nova orientação política sobre o que o governo britânico espera de seus servidores públicos nos próximos anos.

Figura 2: Construto de Competências do *Civil Service* no Reino Unido



Fonte: UKCSHR, 2012.

Outro ponto forte desse construto centralizado de competências reside no empoderamento do método científico nos processos de tomada de decisões, na medida em que torna obrigatória a apresentação de evidências nos esclarecimentos de problemas e nas proposituras de soluções pelos servidores públicos e membros da alta gestão (SCS). Entre os valores a serem desenvolvidos no serviço público britânico, encontra-se o predomínio do **poder do argumento** em detrimento do **argumento do poder**, representando um avanço notável da gestão democrática da coisa pública.

Conclusões e desafios aos governos brasileiros

As experiências dos países da OECD na adoção de modelos de gestão por competências para o setor público revelam três características em comum, que permitem, talvez, uma generalização científica acerca das variáveis desse fenômeno. O primeiro aspecto em comum é o contexto nacional de crise econômica, com impactos nos sistemas políticos e sociais dos países; o segundo aspecto é a vontade política de mudança nos modelos de gestão pública, que se materializa como componente dos **pacotes** de políticas públicas concebidos em resposta a essas crises; e o terceiro aspecto é a preocupação prioritária dos governos com os estamentos executivos e gerenciais, entendendo que o desenvolvimento de lideranças é crucial para as mudanças.

Com esse cenário de crises econômicas que, muitas vezes, se prolongam por décadas, a tecnologia social de gestão por competências nos países da OECD se apresenta como um instrumento de reformas estruturantes e não apenas pontuais,

“cosméticas”, da administração pública. Essas iniciativas propõem a realização de reformas institucionais principalmente no *ethos* do setor público (entendido como as crenças e valores essenciais), promovendo mudanças de base nas instituições.

Essa dimensionalidade das mudanças desejadas é expressa nas próprias metacompetências essenciais adotadas, prescritivamente (no sentido *top down*), pelos governos, por meio de seus órgãos centrais de gestão de pessoal. As metacompetências refletem desejos que se reportam aos valores políticos dos governos eleitos e não, necessariamente, às competências disponíveis nas organizações públicas – o que, de certo modo, reflete também uma visão de futuro para o País e não o *status quo* da burocracia no presente.

O setor público brasileiro, no entanto, apresenta alguns aspectos institucionais problemáticos não encontrados nos países mais desenvolvidos da OECD, que precisam ser avaliados num contexto de gestão por competências. Em relação à ética pública, por exemplo, comportamentos políticos seculares teriam que ser mudados em face de valores democráticos essenciais, tais como a necessidade de objetiva comprovação de competência profissional para promoção de servidores nas carreiras e para o apontamento de pessoas a cargos da alta gestão nas organizações públicas. Esses novos valores, que se referem a uma nova ética para o setor público, requerem uma associação sinérgica de dois instrumentos tecnológicos de gestão: avaliação de competências e de desempenho, que são **duas faces da mesma moeda**.

Essa nova ética baseada em competências, para a gestão de pessoas, também exigiria uma reflexão pragmática sobre o atual modelo geral de recrutamento e seleção de candidatos para as carreiras no setor público. O modelo vigente, baseado no instituto do concurso público, permite apenas a avaliação de conhecimentos e a valoração de títulos acadêmicos, ignorando qualquer habilidade e perfil comportamental do candidato, salvo as exceções de praxe (como nos casos das carreiras policiais em geral e de alguns cargos com funções operacionais manuais, como o de gari).

Embora tenha o inegável mérito democrático de abrir oportunidades para todos os cidadãos formalmente aptos e tornar o processo seletivo tecnicamente criterioso, transparente e auditável, o atual modelo de concurso público não permite uma avaliação completa da competência do candidato e não permite, também, a seleção de perfis para funções executivas e gerenciais.

Outra consequência do concurso público baseado apenas em conhecimento acadêmico é que esse modelo esvazia os argumentos corporativos de servidores públicos que, muitas vezes, propõem uma **reserva de mercado** para si mesmos nos apontamentos para cargos executivos e gerenciais. Considerando-se que o processo seletivo original (concurso para ocupação de cargos efetivos) não tem como objetivo

o recrutamento de perfis gerenciais, e, mais adiante nas carreiras, os servidores efetivos investidos em funções gerenciais geralmente não são avaliados nesse sentido, como seriam identificados nos órgãos públicos os potenciais gerentes?

E o que dizer do atual sistema de apontamento para os cargos de direção e assessoramento superiores, baseados unicamente na **confiança**? Lewis (2005), com base num indicador de eficiência para avaliação de resultados de agências do governo dos EUA, demonstra, empiricamente, que o critério da confiança utilizado nos apontamentos para funções executivas nos governos é autocontido, pois esse atributo personalístico não pode ser desdobrado em outros atributos, tais como eficiência, ou adotado como meio de se obter melhor desempenho das organizações públicas de um ponto de vista republicano. Como impactos negativos dessa ética, ele observa que a politização resulta em redução da competência das agências, afeta sua capacidade e eficiência e reduz o moral da organização e o capital humano.

É de se esperar, também, resistências à gestão baseada em competências devido ao aparente conflito normativo entre competências de cargos e de postos de trabalho. A exemplo de países mais “napoleônicos” da OECD, como França e Bélgica, esses dois conceitos não são antitéticos, mas complementares, podendo conviver harmoniosamente. As competências dos postos de trabalho e de seus ocupantes não devem afrontar as competências legais dos cargos, que geralmente são mais genéricas, mas devem constituir detalhamentos das competências dos cargos em contextos específicos de trabalho efetivo nas organizações públicas.

Outros dois aspectos importantes, reconhecidos a partir das experiências dos países da OECD, é que não existe, e talvez nunca possa existir, um modelo universal de competências para o setor público, e que os modelos de competências são desenvolvidos com base em processos experimentais, com tentativas e erros (OP DE BEECK; HONDEGHEM, 2010a).

Em suma, conclui-se que a gestão por competências constitui um verdadeiro “estilo de vida” de uma organização que planeja sua força de trabalho, recruta e seleciona talentos, avalia o desempenho individual, reconhece, promove, remunera e substitui seus executivos, gerentes e colaboradores com base em competências.

Referências bibliográficas

BELGIQUE. LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL. *Arrêté royal du 25 octobre 2013 relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale* (Real Decreto de 25 de outubro de 2013 relativo às tabelas pecuniárias do pessoal da função pública federal). Disponível em: http://www.fedweb.belgium.be/fr/binaries/20131025_nieuwe_loopbaan-nouvelle_carri%C3%A8re_tcm119-236933.pdf. Acesso em: 20 dez. 2014.

BRANDÃO, Hugo Pena. *Mapeamento de competências: métodos, técnicas e aplicações em gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 2012.

CAMÕES, Marizaura Reis de Souza. *Análise do processo de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal*. 2013. Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.ppga.unb.br/...marizaura-reis-de-souza...>> Acesso em: 10 maio 2013.

COSTA, Thiago Dias; ALMEIDA JUNIOR, João Cauby de. Mapeamento de Competências Individuais dos Servidores Técnico-Administrativos da Universidade Federal do Pará. VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, Brasília (DF), 16 a 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/.../2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/017.pdf> Acesso em: 10 jan. 2014.

FARNHAM, David; HORTON, Sylvia. HRM Competency Frameworks in the British Civil Service. In: HORTON, Sylvia; HONDEGHEM, Annie; FARNHAM, David (Eds.). *Competency management in the public sector: European variation on a theme*. University of Portsmouth, Institut voor de Overheid, IOS, 2002, p. 33-47.

GETHA-TAYLOR, Heather. *Competency management in the US Federal Government*. K. U. Leuven, Public Management Institute, 2010. Disponível em: <http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/pdf/hrm27_country_report_us.pdf> Acesso em: 7 jan. 2014.

HONDEGHEM, Annie; PARYS, Myriam. Competency management in Belgium: the Flemish and federal governments on the move. In: HORTON, Sylvia; HONDEGHEM, Annie; FARNHAM, David (Eds.). *Competency management in the public sector: European variation on a theme*. University of Portsmouth, Institut voor de Overheid, IOS, 2002. p. 49-64.

JEANNOT, Gilles; LICHTENBERGER, Yves. What competency management in the French Civil Service? In: HORTON, Sylvia; HONDEGHEM, Annie; FARNHAM, David (Eds.). *Competency management in the public sector: European variation on a theme*. University of Portsmouth, Institut voor de Overheid, IOS, 2002, p. 123-134.

LASSANCE JR., Antonio E.; MELLO, Claiton José; BARBOSA, Eduardo José Siqueira; JARDIM, Fabiana Alves; BRANDÃO, Flávio Cruvinel; NOVAES, Henrique Tahan; RUTKOWSKI, Jacqueline; PENA, Jacques de Oliveira; PEDREIRA, Juçara Santiago; DOWBOR, Ladislau; OTERO, Martina Rillo; SINGER, Paul; DAGNINO, Renato; LIANZA, Sidney; BAVA, Silvio Caccia; KRUPPA, Sonia Maria Portella. *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FBB, 2004.

LEWIS, David E. Presidents and the politicization of the United States Federal Government, 1988-2004. ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2005, Washington, DC. Disponível em: <<http://www.dartmouth.edu/~govt/docs/Lewis.pdf>> Acesso em: 10 jan. 2014.

LUCIA, Anntoinette D.; LEPSINGER, Richard. *The art and science of competency models: pinpointing critical success factors in organizations*. San Francisco (CA, USA): Jossey-Bass/Pfeiffer, 1999.

OP DE BEECK, Sophie; HONDEGHEM, Annie. *Managing competencies in government: state of the art practices and issues at stake for the future*. OECD, 2010a. Disponível

em: <<https://portalsipec.planejamento.gov.br/...dialogos-setoriais...-federal.>> Acesso em: 4 out. 2013.

_____. *Competency management in the Belgian Federal Government*. K.U. Leuven, Public Management Institute, 2010b. Disponível em: <http://soc.kuleuven.be/io/ned/project/.../hrm27_country_report_belgium.pdf> Acesso em: 21 dez. 2013.

PETERS, B. Guy. *The politics of bureaucracy: an introduction to comparative public administration*. 6. ed.. London and New York: Routledge, 2010.

SANCHES, Adérito Alain. *A gestão por competências nas administrações públicas europeias e os sistemas de informação que apoiam essa gestão – França, Bélgica e Reino Unido*. Relatório de Consultoria. Brasília: SEGEP/MP, 2013. Disponível em: <<https://portalsipec.planejamento.gov.br/arquivos/dialogos....>> Acesso em: 10 jan. 2014.

UNITED KINGDOM. CIVIL SERVICE HUMAN RESOURCES (UKCSHR). *Civil Service Competency Framework 2012-2017*. UK Civil Service Human Resources, 2012. Disponível em: <<https://portalsipec.planejamento.gov.br/arquivos/dialogos-setoriais....>> Acesso em: 10 jul. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA/OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT (USOPM). *Multipurpose Occupational Systems Analysis Inventory – Close-Ended (MOSAIC) Competencies*. USOPM, January 2013. Disponível em: <<http://www.opm.gov/policy-data-oversight/assessment-and-selection/competencies/mosaic-study-competencies-master-list.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2013.

WESTMAN, Mi Sook Park. *Does culture matter in competence management? Transforming barriers to enablers*. Xlibris, 2012.

Ethel Airton Capuano

Doutor em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília (UnB). É também servidor público federal membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), desde 1990 (1ª turma). Contato: eacapuano@terra.com.br

Corrupção e pobreza em África: os legados coloniais em perspectiva comparada

Antônio Luís Dias

Universidade Nova de Lisboa

José Lúcio

Universidade Nova de Lisboa

Thierry Dias Coelho

Universidade Nova de Lisboa

Partindo da constatação que os níveis médios de corrupção nos países da África lusófona apresentam valores relativamente mais baixos do que os seus congéneres da África francófona e anglófona, o presente artigo analisa esta questão à luz de uma abordagem que assenta num quadro teórico mais clássico: o neo-institucionalismo. Neste contexto, explorou-se a hipótese segundo a qual os legados coloniais (entendidos enquanto conjunto de instituições formais e informais herdadas das antigas potências colonizadoras após os processos de descolonização) desempenham um papel relevante na explicação dos níveis de corrupção dos países da África subsaariana. Por outro lado, procurou-se também perceber se estes legados apresentam algum elo com os elevados níveis de pobreza humana que existem nestes Estados. Os testes estatísticos exploratórios que levámos a cabo mostram que a variável legado colonial aparece significativamente relacionada com os níveis de corrupção, ao passo que não existe qualquer relação com os níveis de pobreza humana. Conclui-se, pois, que parece existir uma especificidade no caso da África lusófona, convidativa do ponto de vista da realização de análises futuras mais aprofundadas.

Palavras-chave: corrupção, pobreza, desigualdade social

[Artigo recebido em fevereiro de 2014. Versão final em janeiro de 2015.]

Corrupción y pobreza en África. Los legados coloniales en perspectiva comparada

Partiendo del hecho de que los niveles medios de corrupción son relativamente inferiores en los países de la África lusófona con relación a los observables en los países africanos anglófonos y francófonos, éste artículo analiza esta cuestión según un marco teórico más clásico: el neo-institucionalismo. En este contexto, se explora la hipótesis de que los “legados coloniales” (entendidos como el conjunto de instituciones formales y informales heredadas de las viejas potencias colonizadoras tras los procesos de descolonización) desempeñan un papel relevante en la explicación de los niveles de corrupción de los países de la África subsahariana. Además, se procura también entender si estos “legados” tienen alguna conexión con los elevados niveles de pobreza humana observables en estos Estados. Testes estadísticos exploratorios revelan que la variable “legado colonial” está significativamente relacionada con los niveles de corrupción, a la vez que no existe cualquier relación con los niveles de pobreza humana. Se concluye, por lo tanto, que hay evidencias de una especificidad en el caso de los países de la África lusófona que nos invita a la conducción de análisis más profundos en el futuro.

Palabras clave: corrupción, pobreza, desigualdad social

Corruption and poverty in Africa. The colonial legacies in comparative perspective

Based on the fact that the average levels of corruption within the Portuguese speaking African countries present lower values than their counterparts in Francophone and Anglophone Africa, this article seeks to examine this topic through the length of a more classical approach, based on a neo-institutionalist theoretical framework. In this context, we have explored the hypothesis according to which the “colonial legacy” (understood as a set of formal and informal institutions inherited from the former colonial powers) plays an important role in explaining the levels of corruption in sub-Saharan Africa. On the other hand, we have also tried to understand if these “legacies” are somehow linked to the high levels of human poverty that exist in these countries. The exploratory statistical tests that we conducted show that the variable “colonial legacy” appears significantly correlated to the levels of corruption, whereas there is no relationship with the levels of human poverty. We therefore conclude that there appears to be a specificity in Portuguese speaking African countries, which invites to further and deeper analysis in future studies.

Keywords: corruption, poverty, social inequality

Introdução¹

Desde a vaga de independências que marcou a segunda metade do século XX, a corrupção em África tem sido estudada sob múltiplos ângulos (HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002), talvez por ser este um fenómeno tão recorrente nos países subsaarianos, como atestam diversos estudos de fundo e várias medições empíricas, designadamente as análises desenvolvidas pelo Banco Mundial no âmbito dos *Worldwide Governance Indicators* (WORLD BANK, 2014), ou ainda os inquéritos levados a cabo pela Transparência Internacional no contexto do *Corruption Perception Index*. De acordo com esta organização não governamental (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013), em 2012 a corrupção constituía um problema crónico em 90% dos Estados africanos. Dez anos antes, uma investigação realizada pela União Africana havia já avaliado (COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS, 2009) o custo destas práticas em 150 biliões de dólares, ou seja, aproximadamente sete vezes o valor da ajuda dos países da OCDE a África no ano de 2008 (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, 2009).

Não é novidade para ninguém que a corrupção constitui um problema endémico em África (LAWAL, 2007) e que as suas consequências são devastadoras, tanto no plano político, como nos planos económico (ROSE-ACKERMAN, 1999; UNEKE, 2010; OSHEWOLO; DUROWAISE, 2013) e social (MBAKU, 2010). A ideia de regimes despóticos, subdesenvolvidos, com populações doentes e malnutridas, frequentemente envolvidos em conflitos sem fim à vista, ricos em recursos naturais e controlados por oligarquias (JOHNSTON, 2005) que se apoderaram dos recursos estratégicos está presente na maioria dos estudos sobre corrupção que se debruçam sobre o continente africano (HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002), contribuindo para a imagem de instabilidade que assombra esta parte do planeta.

Todavia, a realidade é menos homogénea do que aparenta à primeira vista. Com efeito, um exame atento dos níveis percecionados² de corrupção na África

¹ Os autores agradecem aos referees os valiosos comentários e sugestões que resultaram no melhoramento deste artigo. Versões preliminares da investigação foram apresentadas no XXII Congresso da IPSA – Associação Internacional de Ciência Política (2012) em Madrid, bem como no VI Congresso da APCP – Associação Portuguesa de Ciência Política (2012) em Lisboa.

² No sentido de evitar qualquer equívoco do foro conceptual, assim como eventuais discrepâncias que possam existir de forma velada entre a definição de corrupção que é seguida pelos autores deste artigo e aquilo que os indicadores empíricos verdadeiramente traduzem, cabe aqui desde já esclarecer o leitor acerca do significado deste conceito no contexto do presente ensaio. Com efeito, do ponto de vista conceptual, radicamos o estudo na definição de corrupção do Banco Mundial, comumente aceite pelos estudiosos da área: “abuso de um cargo público para benefício privado”. Contudo, é importante sublinhar que toda e qualquer referência aos “níveis de corrupção” mais não traduz do que uma percepção deste fenómeno, medida através de inquéritos aplicados às populações dos países analisados. De modo algum podemos afirmar que tais percepções são tradutoras dos

lusófona para o período 1998-2012 mostra-nos que, apesar de os valores serem elevados numa perspectiva mundial, o fenómeno parece ter menos expressão nestes países quando comparado com os seus vizinhos da África anglófona ou da África francófona. Acaso ou não, esta constatação é convidativa do ponto de vista da análise das ciências sociais e autoriza-nos desde já a colocar duas perguntas: tratar-se-á de uma particularidade das ex-colónias portuguesas? Em caso de resposta positiva, quais os contornos dessa singularidade e o que poderá estar na sua origem?

O presente artigo visa atingir dois objectivos distintos, ainda que complementares do ponto de vista temático. Em primeiro lugar, propõe-se examinar e lançar algumas pistas exploratórias sobre a questão da corrupção em África à luz de uma variável de semblante neo-institucionalista: o **legado colonial**. Num contexto em que a corrupção afigura-se como um fenómeno usualmente explicado através de uma complexa relação entre variáveis de natureza distinta, a nossa análise pretende revisitar uma linha de estudos mais clássica, segundo a qual as múltiplas marcas – profundas ou superficiais – herdadas das ex-metrópoles pelos Estados subsaarianos não devem ser negligenciadas. Com efeito, tais factores poderão constituir um vector de causalidade expressivo caso intervenham a montante nos sistemas políticos africanos, contribuindo desta forma para os elevados níveis de corrupção que sobressaem da leitura dos indicadores disponíveis. Neste sentido, o estudo que se seguirá dissocia-se de um prisma analítico que tem vindo a ganhar uma crescente e manifesta importância ao longo das últimas décadas, segundo o qual a corrupção deve ser encarada sobretudo como um problema do domínio da economia e do institucionalismo económico (KRUEGER, 1974; ROSE-ACKERMAN, 1978; HUNT, 2006). Não pretendendo de forma alguma desvalorizar estas abordagens, os autores destas linhas argumentam que vale a pena olhar de novo para o prisma mais convencional do neo-institucionalismo, na medida em que oferece pistas interessantes para investigar o fenómeno da corrupção no contexto muito específico do continente africano. Destarte, recorrendo a uma abordagem comparativa, analisaremos três grupos de países (África lusófona, África francófona e África anglófona) a fim de perceber em que medida o conceito de **legado colonial** (numa conceptualização própria que aqui adoptaremos, assente nas relações de dependência económica entre ex-colónias e ex-metrópoles) poderá ajudar-nos a elucidar as questões acima suscitadas.

níveis reais de corrupção de um país, podendo até dar-se o caso de estarem totalmente desfasadas da realidade. Para mais detalhes acerca desta metodologia, nomeadamente no que toca às suas limitações, remetemos o leitor para a secção “dados”, bem como para a nota viii, onde citamos algumas das reservas emitidas por um dos criadores (e estudiosos) dos referidos indicadores de medição da “percepção” da corrupção.

Em segundo lugar, este artigo tem por escopo adicional reflectir sobre um tópico que aparece invariavelmente associado à corrupção, sobretudo em África: a pobreza humana. Efectivamente, uma leitura atenta dos dados relativos aos níveis de pobreza revela a existência de uma realidade preocupante nos casos de estudo em apreço. A análise da estreita relação entre estes dois fenómenos não é nova, sendo que esta conexão tem sido abundantemente perscrutada pela literatura especializada. Como tal, mais do que envergar por uma reflexão de tipo causal, iremos percorrer as diversas perspectivas sobre o assunto, visando assim identificar as principais abordagens relativas à relação bidireccional que existe entre estas duas variáveis.

O ensaio encontra-se estruturado em sete partes: (1) revisão sucinta da literatura sobre corrupção em África, (2) nota metodológica, (3) relação entre corrupção e pobreza, (4) análise da corrupção nos três grupos de estudo, (5) relação entre legado colonial e corrupção, (6) testes estatísticos e (7) conclusões.

O estudo da corrupção em África

Não descurando a multitude de sentidos que o fenómeno adquiriu no tempo e no espaço (SCOTT, 1972; HEIDENHEIMER; JOHNSTON, 2002), o indicador empírico utilizado neste artigo obriga-nos a definir desde o início a corrupção segundo a formulação adoptada pelo Banco Mundial: “abuso de um cargo público para benefício privado” (WORLD BANK, 1997). Esclarecida esta questão, quaisquer que sejam os critérios escolhidos para circunscrever o conceito numa perspectiva mais alargada ou meramente circunscrita ao continente africano, o tópico tem sido estudado à luz de um amplo leque de perspectivas analíticas, optando por conjugar diversas matrizes de escopo teórico e empírico no sentido de melhor compreender estas práticas.

Uma primeira (e bem estabelecida) linha de análise concebe a corrupção como um problema essencialmente económico (MAURO, 1995; KHAN, 2006; DE ZWART, 2010). Esta abordagem deve muito aos trabalhos de economia política desenvolvidos por SUSAN ROSE-ACKERMAN (1978), embora alguns estudos empíricos precursores tivessem já sido realizados alguns anos antes (ver, por exemplo: KRUEGER, 1974). A abordagem económica (também denominada de institucionalismo económico), hoje dominante no panorama dos estudos sobre corrupção, radica na ideia de que existe um “mercado da corrupção” onde a “oferta” é confrontada com a “procura”, originando desta feita uma vasta gama de **transacções corruptas** (DELLA PORTA; VANNUCCI, 1999) que oscilam consoante a intensidade que revestem estas duas dimensões.

Alicerçada nestes pressupostos, a corrupção pode pois ser vista como um negócio como qualquer outro, sobretudo no contexto específico do continente

africano, onde a existência de actores tão variados como elites cleptocráticas, oligarquias pouco escrupulosas, ou ainda máquinas burocráticas conscientes do poder efectivo que nelas reside, levou a uma total apropriação do Estado por parte de agentes que subsistem graças à exploração dos seus recursos. Rapidamente, esta ideia de “potencial de negócio” associado à exploração dos recursos públicos deu origem ao surgimento de teorias mais refinadas, com especial destaque para as teorias do *rent-seeking*, do *state capture* e, subsequentemente, do *regulatory capture*, como veremos adiante. No que toca à causalidade, segundo diversos autores o fenómeno deriva da existência de recursos naturais valiosos (ROBBINS, 2000; PAPYRAKIS; GERLAGH, 2004; BHATTACHARYYAA; HODLER, 2010) e tem sérias repercussões nos níveis de desenvolvimento (BARDHAN, 1997; UNEKE, 2010; OSHEWOLO; DUROWAISE, 2013) dos Estados, bem como na desigualdade entre rendimentos e consequentes níveis de pobreza (MAY, 1998; GYIMAH-BREMPPONG, 2002; USLANER, 2008). Relativamente a esta última dimensão em particular, isto é, a relação entre corrupção e desenvolvimento, a publicação de vários estudos empíricos na segunda metade da década de 1990 (directamente relacionados com o surgimento dos primeiros indicadores que procuraram medir empiricamente os níveis de corrupção) confirmou hipóteses até então meramente teóricas, segundo as quais a corrupção era um factor impeditivo para o desenvolvimento (ver, entre outros: MAURO, 1995; KAUFMAN, 1997; GRAY; KAUFMAN, 1998; HUNT, 2006).

Estreitamente associada à perspectiva anterior, encontra-se a abordagem elitista. Vários estudos têm destacado o importante papel desempenhado pelas elites políticas (DELLA PORTA; MÉNY, 1995; ROSE-ACKERMAN, 1999; JOHNSTON, 2005; MBAKU, 1996; OJUKWU; SHOPEJU, 2010) e militares (TANGRI; MWENDA, 2003) nas trocas corruptas. Resumidamente, esta corrente analítica assenta no modelo do *rent seeking* (TULLOCK, 1965; LAMBSDORFF, 2002), do qual decorrem os conceitos de *elite capture* (DUTTA, 2009) e *predatory rule* (BAVISTER-GOULD, 2011): detentoras de um poder consequente do cargo que ocupam (independentemente da forma como este foi obtido), as elites utilizam o seu poder para enriquecer à custa dos recursos que controlam, estabelecendo muitas vezes uma cultura de cleptocracia dominante (JOHNSTON, 2005). Associada a este eixo analítico, encontramos a literatura sobre neo-patrimonialismo (MÉDARD, 2002; OSHEWOLO; DUROWAISE, 2013), patrocínio, nepotismo e clientelismo, recorrentemente presente nos estudos sobre corrupção em África.

Outras análises radicam em explicações de tipo estrutural. Neste quadro, muitos autores olharam para variáveis tão diversas como a estabilidade política interna (FOSU, 2003; ALESINA *et al.*, 1996; ROSS, 2004; COLLIER, 2007), a fragmentação étnica (EASTERLY; LEVINE, 1997; ROCK; BONNETT, 2004), o tipo de regime (MONTINOLA; JACKMAN, 2002; JENSEN; WANTCHEKON, 2004), a religião (DE SARDAN, 1999; PALDAM,

2002; HASTY, 2005), ou ainda formato e a eficiência dos aparelhos administrativos e estatais (MBAKU, 1996; ROSE-ACKERMAN, 1999).

Mais recentemente, uma tendência emergente tem vindo a destacar o papel da sociedade civil na contenção do fenómeno. Este tema tem sido cada vez mais abordado pela literatura (AGERE, 1992; KPUNDEH, 1994) na tentativa de erradicar o problema ou, pelo menos, de atenuá-lo: a (in)existência de sociedades civis organizadas (JOHNSTON; BRADEMAS, 2005) é assim vista como uma causa relevante no intrincado esquema de causalidade.

A tentativa de explicar a corrupção por via de eventuais “legados” herdados das antigas potências coloniais, que aqui iremos seguir, não é nova (MULINGE; LESETEDI, 1998; TANGIE, 2005). Naquela que é talvez a investigação mais abrangente, Treisman (2000) concluiu que as ex-colónias britânicas são aquelas que apresentam menores níveis de corrupção, após ter analisado as variáveis administração e justiça coloniais. Volvidos catorze anos, constatamos que os níveis de corrupção não mais apontam neste sentido e refreiam as conclusões do autor. Recorrendo a indicadores diferentes, um artigo recente de teor comparado (ANGELES; NEANIDIS, 2014) explora a variável elitista mostrando que os níveis de corrupção das ex-colónias europeias estão positivamente correlacionados com o número de colonos que estiveram presentes no território.

Posto isto, verifica-se ainda assim que a grande maioria dos trabalhos analisa a questão dos legados a jusante, ou seja, caso a caso. Com efeito, mais escassas parecem ser as abordagens que adoptam uma reflexão a montante, onde o país colonizador é o actor central. Dito de outro modo, embora a literatura tenha atribuído uma inquestionável importância às dimensões histórica e colonial, as quais exploram o argumento de uma possível subsistência de legados através da análise das variáveis cultural, institucional e elitista (OGUNBADEJO, 1979; OLALEYE-ORUENE, 1998; JOIREMAN, 2001), somos a crer que não se tem conferido a devida importância a abordagens mais alargadas, de escopo comparativo, no sentido de procurar marcas casuísticas deixadas pelas antigas potências colonizadoras nos territórios que outrora controlaram. Neste contexto, o presente artigo tem por fito explorar esta abordagem.

Dados

Os dados utilizados para analisar a corrupção provêm do *Worldwide Governance Indicators Project* (WGI) (WORLD BANK, 2009), sendo que recorreremos ao indicador *Control of Corruption* (CoC) para aferir acerca dos níveis de corrupção em cada país, no período 1996-2012. Esta escolha, em detrimento do *Corruption Perception*

Index disponibilizado pela *Transparency International*, deve-se ao facto de conter dados para todos os casos de estudo no período em análise. Como já tivemos oportunidade de referir anteriormente (ver introdução e notas finais), impõe-se tecer alguns comentários relativamente ao significado e à robustez deste indicador: os valores resultantes das **medições** realizadas correspondem na verdade à percepção tida por um conjunto de actores auscultados. Apesar dos inquéritos aplicados obedecerem, do ponto de vista metodológico, a regras rigorosas, os resultados quantificados obtidos contêm limitações³evidentes. Efectivamente, representam meras percepções e não sabemos até que ponto traduzem os níveis reais de corrupção nos Estados.

Do seu lado, os indicadores relativos à pobreza têm por fonte o *Human Development Index* (HDI) do *United Nations Development Program* (PNUD). Para efeitos deste estudo, socorremo-nos do Índice de Pobreza Humana (IPH 1) relativo ao período compreendido entre 1996 e 2012. O indicador, cuja fórmula se encontra disponível nos *Human Development Reports* (HDR) do PNUD (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM, 2009), visa traduzir os níveis de pobreza de um país através da medição dos níveis de carência/restricção nas mesmas dimensões que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH): Vida Longa e Saudável, Acesso ao Conhecimento, Padrão de Vida Decente.

Nas análises estatísticas presentes no final do artigo, foram sucessivamente investigadas as variáveis dependentes Controlo sobre a Corrupção e Pobreza em 42 antigas colónias. No que respeita às variáveis de controlo, procedeu-se da seguinte forma: enquanto indicador de desenvolvimento económico, socorremo-nos do PIB *Per Capita* PPC a Preços Correntes do Banco Mundial⁴. Como Índice de Democracia recorreremos ao somatório dos índices de Liberdades Cívicas e Direitos Políticos da *Freedom House* (de notar que, nestes indicadores, quanto menor for o valor do índice, mais democrático será o país). Enquanto indicador de Fragmentação Étnica foi utilizado o Índice de Fragmentação Étnica de Fearon (FEARON, 2003). Por último, foi criado um indicador de Dependência Económica em Relação à ex-Metrópole, através do cálculo do peso relativo das importações provenientes da antiga potência colonial no valor total das importações. Para este indicador usámos como fonte a base de dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento⁵ Todos estes indicadores incidem sobre o período entre 1996 e 2012.

³ “Tenho sérias reservas do foro metodológico relativamente ao famoso “Índice de Percepção da Corrupção” da Transparência Internacional, e exponho aliás essas reservas em várias passagens deste livro [...]” (JOHNSTON, M, 2005, p.xi).

⁴ Disponível em: <<http://data.worldbank.org/>> Acesso em 21.07.2014.

⁵ Disponível em: <<http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>> Acesso em: 21.07.2014.

Corrupção e pobreza

Os estudos sobre os fenómenos da corrupção e da pobreza podem ser desenvolvidos de acordo com dois princípios orientadores: de um lado, perspectivar a corrupção e a pobreza enquanto processos autónomos, isto é, analisar cada dimensão de uma forma independente, sem pesquisar eventuais mecanismos de **causa-efeito** ou correlações, negativas ou positivas, a interligar as duas realidades sociais; do outro, procurar um conjunto de interligações entre corrupção e pobreza, tentando construir um quadro dinâmico, baseado em correlações que ofereçam poder explicativo para determinados modelos de hipótese.

No contexto do presente artigo, iremos valorizar a segunda perspectiva, dado que o nosso interesse é, precisamente, verificar até que ponto é possível determinar que os dois fenómenos se interligam por relações directas ou por mecanismos de mediação (neste caso, um dos fenómenos desencadeia um conjunto de processos que, no seu todo, acabam por influenciar o comportamento estatístico da outra variável em estudo). Num primeiro momento, incidiremos o nosso trabalho sobre a possibilidade de corrupção e pobreza desenvolverem, de forma directa, mecanismos de influência recíproca. Num segundo momento, perspectivaremos a hipótese de corrupção e pobreza manterem entre si uma relação indirecta, em que as alterações numa das duas grandes variáveis em estudo são determinadas por dinâmicas de intermediação.

Pobreza e corrupção mantêm entre si relações directas de causa-efeito

É possível identificar duas perspectivas opostas no que diz respeito às relações entre pobreza e corrupção:

a) Pobreza causa corrupção: de acordo com Khan (2002), que defende ser a pobreza um poderoso indutor de fenómenos associados à prática de corrupção, a orientação estratégica primordial para combater os problemas associados a estes mecanismos de causa-efeito deve residir no combate às situações de privação e de carência. Neste sentido, podemos definir como vector básico de orientação política o conceder primazia ao fenómeno originário, isto é, à pobreza nas suas diferentes manifestações. Face ao que antecede, deve ser um realizado um esforço no sentido de entender os processos de transição relacionados com a passagem de sistemas económicos mais tradicionais para formas de capitalismo avançado e tentar perceber as consequências destes processos de transição (KHAN, 2002).

b) Corrupção causa pobreza: como seria de esperar, para os defensores da perspectiva oposta, o primordial é combater a corrupção. Se reduzirmos, de forma efectiva, as causas/motivos e práticas de corrupção num país em desenvolvimento,

estaremos a criar bases para reduzir a pobreza. Assim, e a título de exemplo, se reduzirmos em dois ou três pontos os índices de corrupção (ver indicador do WGI), o produto irá crescer. Se o produto de um país crescer, tal irá beneficiar, também, a população mais pobre. Deste modo, combater a corrupção reduz, em anos subsequentes, a intensidade da pobreza (KAUFMAN, 2009 *apud* BARDER, O.; KAUFMAN, D.; KHAN, 2009).

É possível, ainda, identificar-se uma terceira perspectiva correspondente a uma visão intermédia, isto é, partindo de sucessivas observações empíricas, constata-se a existência de países pobres com níveis de corrupção pouco significativos, como a Etiópia e, noutros casos, podemos encontrar exemplos relevantes de nações que, não obstante um desenvolvimento industrial muito forte, observaram ciclos de elevada intensidade de corrupção (aqui se incluindo a Indonésia, a Tailândia, a Coreia do Sul e o Japão (BARDER *et al.*, 2009). Neste contexto, a relação entre pobreza e corrupção pode, deste modo, conhecer diferentes matizes e pode desencadear um quadro diversificado de manifestações de índole económica, social, política e cultural. A denominada visão intermédia está, portanto, mais próxima, em filosofia de abordagem e modelo interpretativo, da linha de pensamento que defende que a corrupção e a pobreza desenvolvem um quadro relacional de base indirecta.

Pobreza e corrupção mantêm entre si uma relação indirecta

Neste âmbito, existem duas hipóteses explicativas de uma relação de causalidade indirecta⁶:

a) Modelo de governança: o denominado *Governance Model* defende que a corrupção tem impacto sobre os problemas da pobreza, na medida em que reduz a própria capacidade de governança devido ao enfraquecimento das instituições políticas e ao desinteresse e desencanto dos cidadãos pelo exercício da cidadania participativa/activa. Deste modo, o distanciamento progressivo entre eleitos e eleitores tende a facilitar o abuso de poder, a redução de preocupações com os membros mais desfavorecidos da comunidade e, situação particularmente grave, a menor eficácia e qualidade na prestação de serviços públicos e de ampliação, conservação e renovação das redes de infraestruturas. Sobre este último ponto, convém ter sempre presente que a população pobre sofre proporcionalmente mais com a escassez ou fraco desenvolvimento de serviços públicos. Assim, quando domínios básicos como a saúde e a educação não são considerados como prioritários, por exemplo em comparação com programas de incremento de actividades de capital intensivo, geralmente os grupos de baixa renda tendem

⁶ Sobre estes modelos de governação e desempenho económico, ver também United Nations Development Program (2008).

a perder o acesso a serviços de índole pública, dos quais dependem fortemente para manter um mínimo de qualidade de vida (CHETWYND *et al.*, 2003). Por outro lado, junta-se aqui um elemento que corrói e mina as estruturas sobre as quais se erguem as comunidades: a confiança.

Nos tempos mais recentes, as ciências sociais e as ciências humanas têm vindo a desenvolver um trabalho importante sobre o conceito de Capital Social e sobre o modo como este factor representa uma vantagem competitiva, económica, social, política e cultural de uma qualquer sociedade face aos territórios com os quais, a diferentes escalas, se interliga e se relaciona e, inclusive, compete. Deste modo, não nos deve surpreender que diversos trabalhos de pesquisa tenham demonstrado que a vulnerabilidade de cidadãos pobres aumente sempre que a sua produtividade económica é, de alguma forma, afectada. Assim, quando a população percebe que o sistema social é iníquo, tende a desinteressar-se pela participação activa na vida económica da comunidade na qual está incluída (CHETWYND *et al.*, 2003). No contexto da pesquisa que efectuámos, parece-nos ser claro que um desafio para as sociedades erguidas em tempos pós-coloniais será, precisamente, a construção de redes transversais de confiança, unindo eleitos, eleitores e decisores.

b) Modelo económico: no que concerne ao designado *Economic Model*, as questões fundamentais que se colocam envolvem problemas graves nos domínios do investimento interno e externo, na eficácia da máquina fiscal, no sistema de justiça e na maior fraqueza da afirmação clara dos denominados **direitos de propriedade e custos de transacção**⁷. Assim, pode ser colocado em causa o crescimento económico, o desenvolvimento e o progresso das sociedades. A este propósito, importa mencionar que diversos países africanos, embora possuam abundantes recursos naturais e apresentem taxas de crescimento económico apreciáveis, tardam em conseguir obter resultados igualmente satisfatórios no que concerne à repartição dos ganhos derivados desse mesmo crescimento⁸.

Note-se que empregamos o termo **ganhos** não apenas no sentido mais directo, isto é, económico, mas também político, cultural e social. Deste modo, julgamos ser mais adequado equacionar, tendo em consideração os objectivos do presente artigo, as relações entre pobreza e corrupção de acordo com a perspectiva de existência de nexos de causalidade indirecta. Embora seja razoável perspectivar a pobreza como um resultado directo da prática, em maior ou menor escala, de esquemas de corrupção, pensamos que, no longo prazo, a redução de problemas de carência apenas será

⁷ Sobre os problemas de distorção de custos de transacção e direitos de propriedade a uma escala global (incluindo os denominados Países Desenvolvidos), ver Christensen (2007).

⁸ Neste sentido, importa considerar que a corrupção interfere com determinadas funções governativas, como sejam a estabilização do ciclo económico e a redistribuição dos rendimentos. Tendencialmente estas funções influenciam directa e indirectamente os níveis de pobreza e desigualdade (GUPTA *et al.*, 1998).

possível na exacta medida em que os diversos mecanismos indutores de corrupção e as respectivas consequências forem sendo banidos dos diferentes sistemas sociais em que se processa a integração de um indivíduo numa comunidade.

Deste modo, julgamos que uma consequência particularmente grave da corrupção reside no facto de esta enfraquecer os laços morais da sociedade civil sobre os quais os processos e práticas democráticas repousam (BELLO, 2002). Assim, a corrupção e a própria pobreza constituem elementos que desagregam e condicionam a prática democrática das sociedades.

No contexto sobre o qual temos vindo a focar a nossa atenção cumpre, ainda, mencionar um problema específico da pobreza que o torna mais sensível à existência de práticas corruptivas mais ou menos generalizadas: ao constituir um fenómeno multidimensional, a pobreza “cruza-se” em diversas esferas com as consequências dos esquemas de corrupção privada-pública. A título de exemplo, refiram-se dois domínios-chave para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos mais desfavorecidos: a educação e a saúde. Ao desviar recursos destes dois sistemas fundamentais de integração e desenvolvimento social⁹, a corrupção origina impactos de diversa ordem, económica, política e social, que podem, em diversos casos, agravar os problemas de pobreza (EBERLEI *et al.*, 2004).

Tendo em consideração que estamos a desenvolver uma pesquisa sobre África, importa também colocar, de forma clara, a seguinte afirmação: a pobreza não está a desaparecer no continente africano ao ritmo que seria desejável¹⁰. De facto, podemos até referir que os problemas da pobreza se têm vindo a agravar em diferentes áreas do planeta com destaque para o continente africano. As actividades associadas à corrupção contribuem fortemente para perpetuar ciclos de pobreza e de subdesenvolvimento de nações. Assim, a cooperação internacional e a colaboração de empresas transnacionais constituem elementos fundamentais para uma estratégia, de médio prazo, que pretenda ser bem-sucedida na redução dos problemas graves de privação e de pobreza (ELLIS *et al.*, 2001). Os desafios de redução da pobreza devem, portanto, continuar no centro das agendas e programas de desenvolvimentos de países africanos¹¹.

⁹ A este propósito (importância da educação como motor de desenvolvimento), devemos ter em consideração que existem interrelações entre desenvolvimento económico de um país e os seus resultados nos domínios da ciência e da matemática. Deste modo, a remoção de obstáculos ao progresso torna-se, ainda, mais importante. A atitude de ignorar os problemas da corrupção não os resolve. Muito pelo contrário, agravam-nos (HUANG, 2008).

¹⁰ Neste contexto a palavra **desejável** pode ser traduzida nos valores inscritos nos bem conhecidos *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* que, infelizmente, estão longe de virem a ser cumpridos nos prazos definidos no dealbar do presente século.

¹¹ Sobre os fracos resultados do combate combinado à pobreza e corrupção, ver Transparency International (2007), disponível em: <http://archive.transparency.org/publications/publications/policy_positions/pp_01_2007_aid_

A este propósito, importa consultar os dados constantes da Tabela 1, onde se inserem os valores do IPH-1 para um conjunto de países de África: de acordo com os dados constantes neste quadro, é fácil verificar a permanência de valores muito elevados, com percentagens superiores a 30%, nos países que estamos a considerar para efeitos de estudo. Considerando que este indicador reflecte as privações da população nas dimensões medidas pelo (IDH), é lícito concluir que ainda existe um longo caminho por percorrer no que concerne à redução de desequilíbrios sociais e económicos nas nações do continente africano. Assim, continua a constituir uma exigência ética e moral o combate aos problemas dos défices de desenvolvimentos nos países mais pobres do nosso planeta.

Tabela 1: Índice de pobreza humana (IPH-1) - 2009

	Valor (%)
ANGOLA	37,2
CABO VERDE	14,5
CHADE	53,1
COSTA DO MARFIM	37,4
GUINÉ-BISSAU	34,9
MALI	54,5
MOÇAMBIQUE	46,8
NIGÉRIA	36,2
REPÚBLICA CENTRO AFRICANA	42,4
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	12,6
SENEGAL	41,6
SERRA LEOA	47,7
SUDÃO	34,0
TANZÂNIA	30,0
ZIMBABUÉ	34,0

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados obtidos no *Human Development Report 2009*).

Em conclusão desta reflexão sobre o tipo de relações de causalidade entre corrupção e pobreza, poderíamos apresentar as seguintes ideias-chave:

a) Se pretendemos obter bons resultados na redução dos níveis de pobreza, então combate à corrupção tem de ser entendido como prioritário, colocando-o ao mesmo nível dos desafios do crescimento económico. Assim, se efectivamente

corruption> e Transparency International (2008), disponível em: <http://www.transparency.ch/fr/PDF_files/Divers/Poverty_and_Corruption__2008_-_WP_-_French.pdf> Acesso em: 17.01.2014.

pretendemos melhorar a vida de milhões de cidadãos um pouco por todo o mundo, é prioritário eleger o combate à corrupção como prioridade de governação política. Assim, as estratégias de redução da pobreza devem ser complementadas com programas eficazes de combate às causas, manifestações e consequências da corrupção. (KEULEERS, 2005; NEHIN *et al.*, 2010).

b) A corrupção acarreta¹² o agravamento de diversas situações de privação ao exacerbar a característica multidimensional da pobreza. Neste domínio, bastaria referir, entre outros aspectos, que a corrupção muitas vezes funciona como um entrave ao desenvolvimento económico, social e político e que afecta a eficácia da administração pública, bem como incentiva, dramaticamente, o fenómeno conhecido por *Brain Drain* (fuga de jovens cérebros) e desencoraja investimentos externos produtivos (LUMUMBA, 2011). Os elementos acima mencionados – desenvolvimento económico e social, eficácia da máquina administrativa, eficiência económica – têm impactos profundos sobre os resultados de qualquer programa, política ou estratégia de redução de pobreza.

c) Os programas de combate à corrupção e à pobreza devem ser interligados com o aprofundamento da democracia e da eficácia dos mecanismos redistributivos. Assim, tenhamos presente que uma política adequada de redistribuição pode transformar ciclos viciosos em ciclos virtuosos. É imperiosa a tomada de consciência de que democracia e igualdade de direitos políticos só se tornam eficazes em reduzir os problemas de pobreza se a elas estiver associada uma real estratégia de promoção de igualdade de oportunidades económicas (YOU *et al.*, 2004).

Lusofonia, anglofonia, francofonia: comparando os níveis de corrupção

Se atentarmos aos níveis de corrupção¹³ de Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Zimbabué, Tanzânia, Nigéria, Sudão, Serra Leoa, Chade, Mali, República Centro Africana, Costa do Marfim e Senegal no período 1998-2012, verificamos que os indicadores destes 15 países apresentam valores elevados, revelando desta feita a persistência nestas sociedades de um fenómeno crónico e difícil de erradicar com o passar dos anos.

¹² Neste sentido, podemos afirmar que quando a riqueza comum é apropriada por um pequeno grupo, através de mecanismos corruptivos, a pobreza tende a agravar-se entre os estratos mais baixos da população. Os cidadãos mais desfavorecidos tornam-se, assim, alvos de manipulação por parte das lideranças políticas, o que reforça os problemas de pobreza. Daqui resulta um ciclo vicioso de mais corrupção e agravamento das situações de privação (OGBORU; ABIMUKU, S. D.).

¹³ Vide Tabela 1.

Tabela 2: Corrupção nos países da África lusófona

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	média (país)	média (grupo)
Angola	-1,32	-1,52	-1,14	-1,30	-1,28	-1,33	-1,23	-1,32	-1,28	-1,42	-1,32	-1,34	-1,29	-1,31	-0,57
Cabo Verde	-0,32	0,13	0,38	0,29	0,27	0,34	0,63	0,79	0,78	0,77	0,80	0,87	0,81	0,50	
Guiné Bissau	-1,14	-0,97	-0,85	-1,07	-1,14	-1,10	-0,98	-1,14	-1,09	-1,10	-1,06	-1,05	-1,22	-1,07	
Moçambique	-0,35	-0,40	-0,45	-0,58	-0,59	-0,54	-0,60	-0,49	-0,47	-0,42	-0,43	-0,49	-0,59	-0,49	
São Tomé e Príncipe	-0,52	-0,08	-0,32	-0,61	-0,60	-0,86	-0,54	-0,48	-0,45	-0,39	-0,43	-0,37	-0,39	-0,46	

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados obtidos no World Governance Indicators do Banco Mundial).

Tabela 3: Corrupção nos países da África francófona

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	média (país)	média (grupo)
Chade	-0,94	-0,82	-0,94	-1,26	-1,28	-1,43	-1,27	-1,30	-1,45	-1,36	-1,34	-1,26	-1,25	-1,22	-0,82
Costa do Marfim	-0,30	-0,69	-0,82	-0,98	-1,22	-1,24	-1,18	-1,07	-1,09	-1,08	-1,14	-1,09	-0,91	-0,98	
Mali	-0,63	-0,66	-0,53	-0,54	-0,50	-0,40	-0,41	-0,34	-0,46	-0,64	-0,65	-0,55	-0,76	-0,54	
Rep. Centro Africana	-1,00	-1,19	-1,11	-1,23	-1,33	-1,21	-1,00	-0,97	-0,98	-0,91	-0,84	-0,84	-0,89	-1,04	
Senegal	-0,20	-0,11	0,31	-0,14	-0,05	-0,03	-0,43	-0,55	-0,54	-0,53	-0,69	-0,57	-0,32	-0,30	

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados obtidos no World Governance Indicators do Banco Mundial).

Tabela 4: Corrupção nos países da África anglófona

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	média (país)	média (grupo)
Nigéria	-1,07	-1,13	-1,33	-1,32	-1,30	-1,16	-1,07	-0,98	-0,81	-0,98	-1,00	-1,12	-1,13	-1,11	-1,02
Serra Leoa	-0,87	-0,91	-0,75	-0,91	-0,88	-1,09	-1,05	-0,90	-0,96	-0,94	-0,77	-0,81	-0,94	-0,91	
Sudão	-1,02	-0,80	-1,02	-1,24	-1,28	-1,45	-1,17	-1,34	-1,48	-1,21	-1,26	-1,23	-1,51	-1,23	
Tanzânia	-0,97	-0,95	-0,94	-0,78	-0,58	-0,65	-0,22	-0,34	-0,42	-0,44	-0,54	-0,68	-0,85	-0,64	
Zímbabué	-0,65	-0,95	-1,21	-1,25	-1,31	-1,28	-1,33	-1,36	-1,31	-1,32	-1,31	-1,38	-1,27	-1,22	

Fonte: Elaboração própria (a partir de dados obtidos no World Governance Indicators do Banco Mundial).

São de ordem múltipla os elementos que saltam à vista:

- Em primeiro lugar, todos os países, com excepção de Cabo Verde (0,5), apresentam valores médios negativos (numa escala compreendida entre -2,5 e 2,5¹⁴).

¹⁴ O indicador de medição da corrupção assenta numa escala que oscila entre -2,5 e 2,5, onde o valor mínimo (-2,5) representa a percepção por parte das pessoas inquiridas de que os níveis de corrupção no seu país são muito elevados, e o valor máximo (2,5) representa a percepção de que os níveis de corrupção são reduzidos. Para uma informação mais detalhada acerca da metodologia utilizada, da construção da escala e dos respectivos valores, consultar: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>> Acesso em: 11.08.2014.

- Em segundo lugar, a disparidade de valores revela uma amplitude profundamente elevada entre os extremos: Angola surge como o país cujo nível médio é o mais crítico (-1,31), e Cabo Verde como o país onde o valor médio é o mais diminuto (0,5). Pelo meio ficam, por ordem crescente de valores percebidos, o Senegal (-0,30), São Tomé e Príncipe (-0,46), Moçambique (-0,49), o Mali (-0,54), a Tanzânia (-0,64), a Serra Leoa (-0,91), a Costa do Marfim (-0,98), a República Centro Africana (-1,04), a Guiné-Bissau (-1,07), a Nigéria (-1,11), o Chade (-1,22), o Zimbabué (-1,22) e o Sudão (-1,23).
- Por outro lado, o valor médio dos quinze países é, também ele, negativo: -0,8.
- Finalmente, entre 1998 e 2012, seis Estados viram o seu score progredir no sentido de uma diminuição dos níveis de corrupção, sendo que aproximadamente dois terços dos casos de estudo evoluíram em sentido contrário.

Uma leitura divergente sobressai dos casos de estudo se os agruparmos de acordo com outra dimensão analítica: as antigas potências coloniais. Com efeito, se dividirmos os casos em três grupos de cinco países, atendendo às ex-metrópoles portuguesa, francesa e inglesa, verificamos que a realidade toma contornos diferentes. Neste contexto, podemos imediatamente tecer um conjunto de considerações:

- A média dos valores de corrupção nos cinco Palop é inferior à média dos valores dos quinze casos analisados (-0,57 contra uma média amostral de -0,8).
- O grupo dos Palop abarca simultaneamente os dois países com valores extremos da amostra (respectivamente Cabo Verde com 0,5 e Angola com -1,31).
- O grupo dos países lusófonos apresenta valores substancialmente mais baixos do que os restantes países francófonos e anglófonos. A diferença equivale a quase metade das médias dos outros dois grupos, sendo que o valor dos Palop equivale a 50,98% do valor médio da África anglófona (-1,02) e a 69,51% do valor médio observado na África francófona (-0,82).
- Três dos cinco países com valores médios mais baixos pertencem ao grupo da África lusófona (Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Moçambique).
- Finalmente, o único país com valores médios positivos situa-se no grupo dos Palop (Cabo Verde, com um valor médio positivo de 0,5).

A realidade dos números leva-nos a colocar uma questão: que factor (ou factores) poderá (ou poderão) estar na origem de tamanhas discrepâncias? Não obstante a certeza de que são várias as causas que explicam a dispersão dos níveis de corrupção, exploraremos de seguida a hipótese segundo a qual o **legado colonial** desempenha um papel importante na explicação do fenómeno em África.

O “legado colonial” enquanto factor explicativo

Para analisar a hipótese segundo a qual os diferentes legados coloniais afectam as relações entre as nações africanas e as anteriores metrópoles, bem como a estrutura das elites desses países, é necessário comparar os três legados coloniais. Por outras palavras, é importante compreender a especificidade do legado político e institucional de cada um dos impérios e também quais as diferentes trajectórias que conduziram à descolonização.

Antes de prosseguir, impõe-se esclarecer o conceito de legado colonial. Para o efeito, invocamos a definição proposta por um académico tailandês, para quem “o legado colonial não pressupõe a persistência de estruturas da era colonial [...] mas antes a persistência de instituições que ainda influenciam até as próprias [...] estruturas [...]” (SASIWUTTIWAT, 2011, p.19). Por outras palavras, o conceito refere-se à existência de um conjunto de instituições derivadas das estruturas – e das práticas – erguidas no período colonial. Essas instituições, formais ou informais (HELMKE; LEVITSKY, 2006), persistem de modo latente nos Estados agora independentes, moldando e estruturando as instituições pós-coloniais vigentes.

O legado político-institucional insere-se neste quadro e é importante tanto na sua capacidade de incorporar as elites africanas, como de acomodar diferentes elites. Pois se é verdade que podemos encontrar vários factores que expliquem a desagregação das elites, tais como os recursos naturais (COLLIER; HOEFFLER, 2002) ou a diversidade étnica (HOROWITZ, 2000), a ausência de experiência de acomodação pode ser fundamental para a desunião das elites. E aqui existe uma clara diferença entre o percurso da África lusófona em relação às duas outras áreas em análise. Enquanto no caso português nem a integração, nem a acomodação das elites africanas fazia parte do desenho institucional do Estado colonial, nos casos francês e inglês constata-se que ambos os sistemas incorporaram as duas dimensões.

O colonialismo britânico sempre foi pautado pela descentralização e a nomeação como forma de representação da coroa britânica. O *Indirect Rule* permitia que o Estado colonial funcionasse com uma presença britânica relativamente pequena, a denominada *thin white line*, e apoiada na autonomia política do governador: “o mito da ‘leve linha branca’ sugere certamente até que ponto **o sistema funcionava**, estando alicerçado sobre uma rede elaborada de **colaboradores** indígenas no papel de chefes e outros **grandes homens**, mas também em funcionários, administrativos, tradutores, polícias e militares.” (SHIPWAY, 2008, p. 25).

Esta estratégia implicou uma grande abertura às elites locais por parte da administração colonial (SHIPWAY, 2008) e por isso esta última tentou incorporar as pressões que vão surgir a partir da década de 1930, inicialmente através de

conselhos consultivos nomeados (mais tarde indirectamente eleitos). Tal evolução permitiu que entre 1930 e 1960, ainda que com ritmos discrepantes em diferentes regiões, fossem criados órgãos legislativos e executivos com representação africana, directamente eleitos e que detinham vastos poderes, nomeadamente no campo da política interna. É verdade que a própria descentralização fez com que os percursos de colonização fossem bastante diversos dentro da África anglófona, mas esta caracterização pode ser generalizada às colónias da coroa (SHIPWAY, 2008).

No caso francês, o colonialismo teve uma tendência mais centralizadora baseando-se tanto no poder de Paris como nas Federações (África Ocidental e a África Central), que funcionavam como autênticos *départements* do Estado francês (SHIPWAY, 2008). Não obstante este centralismo, a estrutura colonial francesa era dotada de canais de representação política das elites africanas nomeadamente ao nível metropolitano (HARGREAVES; DESMOND, 1988). Assim, foi garantida a representação de deputados eleitos nos órgãos legislativos franceses, embora por uma via distinta do sufrágio universal e directo. Esta representação foi mais acentuada na IV República Francesa, inclusive na sua Assembleia Constituinte. Este canal, mesmo que pequeno, era importante e explica como líderes como Houphouët-Boigny, da Costa do Marfim, conseguiram ter uma voz importante na política colonial francesa (SHIPWAY, 2008). Mais tarde, a partir de 1956, estas estruturas de representação aproximaram-se mais das unidades políticas que no futuro viriam a tornar-se países independentes (SHIPWAY, 2008), com o estabelecimento do sufrágio universal e directo como base da representação dos líderes.

O caso português surge claramente *a contrário*. Após a tentativa falhada de construir um estado colonial descentralizado, o colonialismo português em África estava centralizado em Lisboa e no Ministério das Colónias (TELO, 1992). Aliás, nunca existiu uma preocupação em dotar as administrações coloniais de mecanismos de representação alargada da população (ALEXANDRE, 2000). Desta feita, o maior problema do Estado colonial português foi a incapacidade de incorporar as populações locais (ALEXANDRE, 2000). A cidadania nunca foi reconhecida às populações africanas e o estatuto de assimilado era tão restrito que funcionava como um impedimento para a ascensão social das populações nativas e não como uma ferramenta de assimilação.

Como tal, não emergiu uma elite ligada aos sectores mais modernos da sociedade, a qual tivesse um papel dentro da – ou em relação com – administração colonial. Não foi concedido nenhum espaço político ou outro a grupos com desígnios políticos e parecia que fazer política era mais perigoso nas colónias do que na própria metrópole (HARGREAVES; DESMOND, 1988). Por essa razão, os grandes grupos ligados aos movimentos independentistas nasceram fora das colónias e

tiveram alguma dificuldade de afirmação junto da população no período anterior à guerra colonial.

Neste quadro, argumentamos que a ausência de uma tradição de representação e acomodação de elites africanas do império português pode ter contribuído para a desunião das elites no período pós-colonial. Se deixarmos de fora os casos de Cabo Verde e São Tomé, cuja dimensão geográfica reduzida poderá eventualmente influenciar o entendimento entre elites (ANCKAR, 2002), reparamos que os restantes três casos da África lusófona são marcados pela instabilidade, pela exclusão de elites do poder, e pela desunião destas últimas, com especial destaque para Angola e para a Guiné-Bissau. Do seu lado, Moçambique apresenta uma elite imperfeitamente unificada, sendo que esta unificação inacabada se deve essencialmente a factores exógenos ocorridos na década de 1990 (MANNING, 2002).

Disto resulta que poderá eventualmente existir um mecanismo por via do qual o legado colonial influencia, potencia ou estrutura os níveis coetâneos de corrupção nos países lusófonos da África subsariana. Dito de outro modo, é possível que as especificidades do Estado colonial lusófono poderão ter originado estruturas de elites desunificadas, as quais não sentem necessidade de distribuir os benefícios do Estado para acomodar outras elites (concorrentes), uma vez que estas encontram-se excluídas da cena política, diminuindo, desta forma, a corrupção nestes países. Iremos de seguida explorar esta hipótese a título meramente exploratório no sentido de testar a robustez deste argumento. Para o efeito, recorreremos a uma análise estatística.

Análise estatística exploratória

A fim de testar as hipóteses levantadas ao longo dos parágrafos anteriores, procedemos a um conjunto de análises estatísticas de carácter exploratório. Num primeiro momento, procurou-se testar de que forma o fenómeno da pobreza é afectado pelos níveis (percepcionados) de corrupção. Assim, na Tabela 5 apresentamos os resultados de uma regressão linear múltipla com dados de painel, tendo como variável dependente o Nível de Pobreza¹⁵.

¹⁵ Para as análises estatísticas, foram considerados os seguintes países (42): África do Sul, Angola, Benim, Botsuana, Burquina Faso, Cabo Verde, Camarões, Chade, Comores, Congo, Costa do Marfim, Djibouti, Eritreia, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Mali, Maurícias, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Quénia, República Centro Africana, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Senegal, Serra Leoa, Somália, Suazilândia, Sudão, Tanzânia, Togo, Uganda, Zâmbia, Zimbabué. Para cada caso, foram consideradas 14 observações entre os anos de 1996 e 2012 (nomeadamente: 1996, 1998, 2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012).

Tabela 5: Resultados regressão LM com “pobreza” como variável dependente 1996-2012

	Beta (Desvio- Padrão)
Constante	81,988 (4,529)
Corrupção	-1,420 (1,129)
Democracia	-0,032 (0,208)
Fragmentação Étnica	0,005** (0,002)
Log PIB per capita	-7,314*** (0,578)
Observações	588,000
Países	42,000
R2 ajustado	0,375
Prob>F	0,000

Fonte: Elaboração própria.

Da leitura dos valores obtidos sobressai que não é possível encontrar nenhuma relação estatisticamente significativa entre as variáveis “Controlo sobre a Corrupção” e “Nível de Pobreza”¹⁶, sendo que estes resultados vão de encontro ao que aqui debatemos anteriormente sobre a complexa relação bidireccional que existe entre estes dois fenómenos. Podemos pois asseverar que este tipo de testes exploratórios não consegue, pelo menos no âmbito muito específico do quadro analítico que aqui foi seguido, medir de forma precisa e estatisticamente significativa uma possível relação entre as variáveis **corrupção** e **pobreza**. No entanto, deve ser destacada a relação forte e negativa entre desenvolvimento económico e nível de pobreza e a ténue, mas positiva, relação entre nível de pobreza e diversidade étnica.

Num segundo momento, procurou-se também testar se o legado colonial, nos moldes que aqui seguimos, pode ser encarado enquanto factor elucidativo dos níveis

¹⁶ De notar que este resultado não se alterava quando controlámos as diferentes experiências coloniais.

de corrupção percebida nos três grupos de países analisados. Conforme aludimos na secção anterior, é possível desagregar o legado colonial em dois mecanismos distintos: um primeiro, de tipo mais directo, baseado em práticas neocoloniais (medidas através de relações de dependência económica); um segundo, de tipo mais indirecto, associado a heranças institucionais. Na Tabela 6 apresentamos os resultados de três modelos de regressão linear múltipla com dados de painel tendo por variável dependente o Controlo sobre a Corrupção. De forma a captar o possível impacto de cada um dos mecanismos identificados, testou-se primeiro os seus respectivos efeitos em modelos isolados (modelos 1 e 2) e, posteriormente, procedeu-se ao teste dos dois efeitos em simultâneo (modelo 3).

Tabela 6: Resultados regressão LM com “controlo sobre corrupção” como variável dependente 1996-2012

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	Beta (Desvio- Padrão)	Beta (Desvio- Padrão)	Beta (Desvio- Padrão)
Constante	-0,309 (0,147)	-0,448 (0,148)	-0,310 (0,155)
Democracia	-0,097*** (0,006)	-0,097*** (0,006)	-0,099*** (0,006)
Dependência económica	-0,723*** (0,147)	-	-0,467*** (0,169)
Log PIB <i>per capita</i>	0,129*** (0,017)	0,128*** (0,017)	0,127*** (0,017)
Fragmentação étnica	-0,001*** (0,005)	-0,000*** (0,000)	-0,0003*** (0,000)
Ex-Colónia portuguesa	-	-0,193** (0,056)	-0,167** (0,057)
Ex-Colónia britânica	-	0,124*** (0,057)	0,042 (0,047)
Observações	588	588	588
Países	42	42	42

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
	Beta (Desvio- Padrão)	Beta (Desvio- Padrão)	Beta (Desvio- Padrão)
R ² ajustado	0,536	0,538	0,543
Prob>F	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria.

Os resultados da Tabela 6 sugerem algumas pistas interessantes. Primeiramente, em todos os modelos os níveis de democracia¹⁷ e de desenvolvimento económico estão positivamente relacionados com o Controlo sobre a Corrupção. No entanto, tal como já aqui foi discutido, a relação entre corrupção e desenvolvimento económico não será unívoca. Em segundo lugar, o nível de Fragmentação Étnica surge negativamente relacionado com o Controlo sobre a Corrupção. Todavia, o seu impacto estimado é bastante reduzido.

Por outro lado, e no que toca ao impacto do legado colonial, os resultados parecem indicar que os dois mecanismos, directo e indirecto, têm algum impacto. O primeiro modelo mostra como a dependência económica de um país em relação à sua anterior metrópole está negativamente relacionada com o Controlo sobre a Corrupção, sendo o seu impacto o mais forte do modelo. Para mais, este impacto permanece estatisticamente significativo quando controlamos os diferentes passados coloniais (modelo 3).

Mas podemos também identificar o efeito indirecto do legado colonial. Com efeito, nos modelos 2 e 3 controlámos o efeito do passado colonial introduzindo variáveis *dummy*, correspondentes a cada um dos três modelos de colonização abrangidos por este estudo: francês, inglês e português (sendo que em ambos os modelos a categoria de referência usada no modelo é o passado colonial francês). A constatação mais interessante é que o passado colonial português está negativamente associado com o Controlo sobre a Corrupção, mesmo quando controlamos a dimensão da dependência económica. Tal sugere que a hipótese que aqui levantámos, segundo a qual existe um legado colonial lusófono em África independente de qualquer forma de neocolonialismo, é válida e merecedora de futuras análises. Contudo, e contrariando por completo as nossas expectativas iniciais, o legado colonial português parece contribuir para níveis de corrupção mais elevados.

¹⁷ Como utilizamos a soma das variáveis Liberdade Cívica e Direitos Políticos da Freedom House como indicador de democracia, este indicador é invertido. Isto é, quanto mais democrático for um país, menor será o seu score.

Conclusões

No decurso da análise exploratória que apresentámos neste artigo, estamos em medida de retirar três conclusões preliminares. Em primeiro lugar, os níveis de pobreza humana na África subsariana não parecem variar de acordo com os níveis de corrupção, qualquer que seja o legado colonial do país. Com efeito, não só os níveis de pobreza da África lusófona, deveras elevados, assemelham-se aos dos demais casos de estudo, como também, não menos importante, a diferença observada no IPH 1 de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (dois países que se destacam singularmente dos restantes casos de estudo) levanta a questão de saber se esta variação, mais do que ligada à corrupção ou ao legado colonial, poderá resultar da dimensão destes dois países ou, se quisermos, de variáveis do foro geográfico, com todas as consequências que daí decorrem, a começar pela questão dos recursos naturais (o mesmo argumento pode ser aliás aduzido relativamente a outro tipo de variáveis: indicadores socioeconómicos, estabilidade e paz internas, estrutura étnica, etc.). Tal não significa que admitimos a inexistência de uma relação entre corrupção e pobreza – revisitámos aliás a literatura que trata estes dois fenómenos e a sua ligação. Consideramos antes que, ao nível macro, não foi possível observar uma relação entre pobreza e corrupção nos países da África subsariana que foram alvo da investigação.

Por outro lado, os resultados apontam para a pertinência da questão que norteou toda a pesquisa e, em certa medida, talvez seja este o achado mais importante. Com efeito, observámos níveis de corrupção substancialmente mais baixos nos países da África lusófona, quando comparados com os restantes casos de estudo francófonos e anglófonos. No entanto, a variação entre estes grupos de países não foi ainda estudada de forma satisfatória, tanto do ponto de vista teórico, como do ponto de vista empírico. Partindo desta constatação, explorámos a hipótese – em nossa opinião insuficientemente aprofundada pela literatura – desta variação poder ser explicada pelas diferenças ao nível dos legados coloniais.

Em terceiro lugar, identificámos dois possíveis mecanismos explicativos, através dos quais as várias formas de **herança colonial** parecem interferir nos níveis de corrupção dos casos de estudo. De um lado, parece confirmar-se o axioma segundo o qual este legado é directo e apresenta atributos neocolonialistas ou, pelo menos, de dependência económica. De um outro lado, confirmámos igualmente o postulado segundo o qual a especificidade do legado político-institucional dos Palop terá deixado um lastro duradouro de instabilidade política. Neste sentido, ao promover regimes autoritários com elites desunidas, este legado de instabilidade política poderá estar associado a maiores níveis de corrupção. Tal constatação suscita – e merece – uma análise mais aprofundada, constituindo desta feita uma

pista para trabalhos ulteriores nesta área.

Em jeito de conclusão, o estudo comparado sobre o qual nos debruçámos ao longo destas linhas, apesar de sugerir canais de causalidade que parecem ser corroborados pela análise estatística exploratória que foi efectuada, não permite testar de forma rigorosa se a principal hipótese levantada é sustentada pelos dados empíricos. Desta feita, ficam em aberto algumas questões que nos parecem merecedoras de averiguações futuras: qual o efeito e, de forma mais abrangente, quais os moldes do legado político e institucional herdados do período colonial no contexto muito específico dos países da África lusófona? Em que medida a hipótese segundo a qual elites desunidas poderão estar na origem de regimes menos corruptos é comprovada empiricamente? Por último, será que alargando esta análise a outros contextos pós-coloniais – designadamente o Brasil e outros países da América Latina – encontramos realidades e padrões idênticos ou similares?

Referências bibliográficas

- AGERE, S. The promotion of good ethical standards and behavior in public services in Africa: the case for Zimbabwe. *Africanus*, v. 22, nº 1-2, 1992.
- ALESINA, A.; ROUBINI, N.; SWAGEL, P.L. Political instability and economic growth. *Journal of Economic Growth*, volume 1, nº 2, p. 189-211, 1996.
- ALEXANDRE, V. *Velho Brasil, novas Áfricas: Portugal e o Império (1808-1975)*. Porto: Edições Afrontamento, 2000.
- ANCKAR, D. Why are small island states democracies? *The Round Table*. Issue 365, p. 375-390, 2002.
- ANGELES, L.; NEANIDIS, K. The persistent effect of colonialism on corruption. *Economica*, London School of Economics and Political Science, 2014.
- BARDER, O.; KAUFMAN, D.; KHAN, M. Does corruption cause poverty or it is the other way round? *Development Drums*, nº 20, 2009. Disponível em: <<http://www.owen.org/blog/2672>> Acesso em: 7 jan. 2014.
- BARDHAN, P. Corruption and development: a review of issues. *Journal of Economic Literature*, v. 35, nº 3, p. 1320-1346, September 1997.
- BAVISTER-GOULD, A. Predatory leaderships, predatory rule and predatory states. *Developmental Leadership Program (DLP)*. Concept Brief 01, September, 2011.
- BELLO, W. Does corruption create poverty? *Foreign Policy in Focus*, 2010. Disponível em: <http://fpif.org/does_corruption_create_poverty/> Acesso em: 8 jan. 2014.
- BHATTACHARYYA, S.; HODLER, R. Natural resources, democracy and corruption. *European Economic Review*, v. 54, Issue 4, p. 608–621, May 2010.
- BRANDSMA, J. *Education, equality and social exclusion*. University of Twente, 2002.
- CHETWYND, E. *et al. Corruption and poverty: a review of recent literature – fina report*. Management Systems International: Washington D.C, 2003.

- CHRISTENSEN, J. *La corruption, la pauvreté et l'économie politique des paradis fiscaux*. Chesham: Tax Justice Network, 2007.
- COLLIER, P. *The bottom billion - why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- _____. *Wars, guns and votes - democracy in dangerous places*. London: Harper Collins Publishers, 2009.
- COLLIER, P.; HOFFLER, A. Greed and grievance in Civil War. *The Centre for the Study of African Economies - Working Paper Series*. nº 160, 2002.
- COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. *Corruption in sub-saharan Africa, 2009*. Disponível em: <<http://www.cfr.org/democracy-and-human-rights/corruption-sub-saharan-africa/p19984>> Acesso em: 10.01.2014.
- DE SARDAN, J. P. A moral economy of corruption in Africa? *The Journal of Modern African Studies*, nº 37, p. 25-52, 1999.
- DE ZWART, F. Corruption and anti-corruption in prismatic societies. In: DE GRAAF, P.; VON MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. (eds). *The good cause - theoretical perspectives on corruption*. Farmington Hills: Barbara Bidrich Publishers, 2010.
- DELLA PORTA, D.; MÉNY, Y. *Corruption et démocratie en Europe*. Paris: La Découverte, 1995.
- DUTTA, D. Elite capture and corruption: concepts and definitions. *National Council of Applied Economic Research (NCAER)*, Paper, October, 2009.
- EASTERLY, W.; LEVINE, R. Africa's growth tragedy: policies and ethnic divisions. *The Quarterly Journal of Economics*, nº 112, nº 4, p. 1203-1250, 1997.
- EBERLEI, W. et al. *Fighting poverty and corruption*. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Eschborn: FMECD, 2004.
- ELLIS, S. et al. Globalisation, corruption and poverty reduction. *Transparency International Australia*. Working Paper, 2001.
- GRAY, C.; KAUFMAN, D. Corruption and Development. *Finance & Development*, Working Paper, March 1998.
- GUPTA, S. et al. Does corruption affect income inequality and poverty? *International Monetary Fund - Fiscal Affairs Department*. Washington D.C.: IMF, 1998.
- GYIMAH-BREMPONG, K. Corruption, economic growth, and income inequality in Africa. *Economics of Governance*, nº 3, p. 183-209, 2002.
- HARGREAVES, J. D.; DESMOND, J. *Decolonization in Africa*. London: Longman, 1988.
- HASTY, J. The Pleasures of Corruption: Desire and Discipline in Ghanaian Political Culture. *Cultural Anthropology*, nº 20, p. 271-301, 2005.
- HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (Eds.). *Political Corruption - Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.
- HELMKE, G.; LEVITSKY, S. *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006.
- HIGLEY, J. *Elites e Democracia*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.
- HOROWITZ, D. L. *Ethnic groups in conflict*. Berkeley: University of California Press, 2000.

- HUANG, F. Corruption and educational outcomes: two steps forward, one step back. *International Journal of Education Policy & Leadership*, v. 3, nº 9, 2008.
- HUNT, J. Why are some public officials more corrupt than others? In: ROSE-ACKERMAN, S. (ed.) *International handbook on the economics of corruption*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- JENSEN, N. Resource wealth and political regimes in Africa. *Comparative Political Studies*, v. 37, nº 7, p. 816-841, 2004.
- JOHNSTON, M.; BRADEMAS, J. (eds). *Civil society and corruption: mobilizing for reform*. Maryland: University Press of America, 2005.
- JOHNSTON, M. *Syndromes of corruption - wealth, power and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- JOIREMAN, S. Inherited legal systems and effective rule of law: Africa and the colonial legacy. *The Journal of Modern African Studies*, nº 39, p. 571-596, 2001.
- KEULEERS, P. Corruption, poverty and development. In: 5TH REGIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE, Beijing, 2005.
- KAUFMAN, D. The missing pillar of growth strategy for Ukraine: institutional and policy reforms for private sector development. In: CORNELIUS, P.K.; LENAIN, P. (eds.). *Ukraine: accelerating the transition to market*. Washington: IMF, 1997.
- KHAN, M. Patron-client networks and the economic effects of corruption in Asia. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (eds.). *Political corruption - concepts & contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.
- KPUNDEH, S. Limiting administrative corruption in Sierra Leone. *The Journal of Modern African Studies*, V. 32, n. 1, p. 131-157, 1994.
- KRUEGER, A. O. The political economy of a rent-seeking society. *American Economic Review*, v. 64, nº 3, p. 271-303, 1974.
- LAMBSDORFF, J.G. Corruption and rent-seeking. *Public Choice*, nº 113, p. 97-125, 2002.
- LAWAL, G. Corruption and development in Africa: challenges for political and economic change. *Humanity & Social Sciences Journal*, v. 2, nº 1, p. 01-07, 2007.
- LUMUMBA, P. The war against corruption as a poverty reduction agenda in Africa. In: 2ND AFRICA GOVERNANCE, LEADERSHIP AND MANAGEMENT CONVENTION, Mombasa, 2011.
- MANNING, C.L. *The politics of peace in Mozambique: post-conflict democratization, 1992-2000*. Westport: Praeger Publishers, 2002.
- MAURO, P. Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, nº 110, p. 681-712, 1995.
- MAY, J. Poverty and inequality in South Africa. *Centre for Social and Development Studies*. University of Natal, 1998.
- MTSANGU, J. Bureaucratic corruption in Africa: the futility of cleanups. *Cato Journal*. Vol. 16, nº 1, Spring/Summer, 1996.
- MÉDARD, J. F. Corruption in the Neo-Patrimonial States of Sub-Saharan Africa. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M. (eds.). *Political corruption - concepts & contexts*. New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

- MONTINOLA, G.; JACKMAN, R. Sources of corruption: a cross-country study. *British Journal of Political Science*, nº 32, p. 147-170, 2002.
- MULINGE, M.M; LESETEDI, G.N. Interrogating our past: colonialism and corruption in Sub-Saharan Africa. *African Journal of Political Science*, nº 3, 2, p. 15-28, 1998.
- NEHIN, V. *et al.* The causal relationship between poverty and corruption: a panel data analysis. *Munich Personal Repec Archive*, paper n.º 24871, 2010.
- OGBORU; ABIMUKU. *The impact of corruption on poverty reduction efforts in Nigéria, S. D. Department of Economics, University of Jos, Jos.*
- OGUNBADEJO, O. Conflict images: colonial legacy, ethnicity, and corruption in Nigerian politics (1960-1966). *Utafiti*, v. 4, nº 1, p. 85-100, 1979.
- OJUKWU, C.C.; SHOPEJU, J.O. Elite corruption and the culture of primitive accumulation in the 21st century Nigeria. *International Journal of Peace and Development Studies*, nº 1, nº 2, p. 15-24, 2010.
- OLALEYE-ORUENE, T. Corruption in Nigeria: a cultural phenomenon. *Journal of Financial Crime*, v. 5, Issue 3, p. 232-240, 1998.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. *Development aid at its highest level ever in 2008*. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/35/0,3343,en_2649_34487_42458595_1_1_1_1,00.html> Acesso em: 10.01.2014.
- PALDAM, M. The cross-country pattern of corruption: economics, culture and the seesaw dynamics. *European Journal of Political Economy*, v. 18, Issue 2, p. 215–240, 2002.
- PAPYRAKIS, E.; GERLAGH, R. The resource curse hypothesis and its transmission channels. *Journal of Comparative Economics*, v. 32, Issue 1, p. 181-193, 2004.
- PETERS, B. Institutional design and good governance. In: DE GRAAF, P.; VON MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. (eds). *The good cause - theoretical perspectives on corruption*. Farmington Hills: Barbara Bidrich Publishers, 2010.
- ROCK, M.; BONNET, H. Why is corruption less harmful in some countries than in others? *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 72, Issue 3, p. 797-810, 2009.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.
- ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: causes, consequences, and reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- ROSE-ACKERMANN, S. The institutional economics of corruption. In: DE GRAAF, P.; VON MARAVIC, P.; WAGENAAR, P. (eds). *The good cause - theoretical perspectives on corruption*. Farmington Hills: Barbara Bidrich Publishers, 2010.
- ROSS, M. How do natural resources influence Civil War? Evidence from thirteen cases. *International Organization*, nº 58, p. 35-67, 2004.
- SASIWUTTIWAT, S. *The impacts of the British imperialism on the Siamese state formation and long-term economic development*. Lund: Lund University - Department of Economic History, University Essay, 2011.
- SCOTT, J. *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

- SHIPWAY, M. *Decolonization and its impact: a comparative approach to the end of the colonial empires*. New Jersey: Blackwell Publishing, 2008.
- SOSHEWOLO, S.; DUROWAISE, B. Deciphering the phenomenon of elite corruption in Africa. *International Journal of Politics and Good Governance*, v. 4, nº 4.4 Quarter IV, 2013.
- TANGIE, F. The State and development in Africa. 11TH GENERAL ASSEMBLY OF CODESRIA. *Rethinking African development: beyond impasse, towards alternatives*. Maputo, Mozambique, December 6-10, 2005.
- TANGRI, R., MWENDA, A. Elite corruption and politics in Uganda. *Commonwealth & comparative politics*, v. 46, Issue 2, 2008.
- TELO, A. Modelos e fases do império português 1890-1961. In: H. DE LA TORRE (ed.). *Portugal, España y Africa en los últimos cien años*. Mérida: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1992.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perception Index*. Disponível em: <<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>> Acesso em: 08.11.2013.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Poverty, aid and corruption*. T.I. Policy Paper nº 1/2007, Berlin, 2007.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Pauvreté et corruption*. T.I. Document de Travail n.º 2/2008, Berlin, 2008.
- TREISMAN, D. The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, v. 76, nº 3, p. 399–458, 2000.
- TULLOCK, G. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. *Western Economic Journal*, nº v. 5, nº 3, p. 224–232, 1967.
- UNEKE, O. Corruption in Africa South of the Sahara: bureaucratic facilitator or handicap to development? *The Journal of Pan African Studies*, v. 3, nº 6, p. 111-128, 2010.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. *Primer on corruption and development -corruption and development/anti-corruption interventions for poverty reduction*. New York, 2008. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/corporate/undp_in_action_2008.html> Acesso em: 27.01.2014.
- _____. *Human development report*. New York: United Nations, 2009. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/269/hdr_2009_en_complete.pdf> Acesso em: 21.01.2014.
- USLANER, E. *Corruption, inequality and the rule of law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- WORLD BANK. *World development report 1997*. New York: Oxford University Press, 1997.
- _____. *Worldwide governance indicators*. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>> Acesso em: 05.08.2014.
- YOU, J-S.; KHAGRAM, S. A comparative study of inequality and corruption. *The Hauser Center for Nonprofit Organizations and the John F. Kennedy School of Government*. Working Paper nº 22, Harvard University, 2004.

António Dias

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Nova de Lisboa. Pesquisador do Instituto Português de Relações Internacionais e do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Universidade Nova de Lisboa. Contato: antonioldias@fcsh.unl.pt

José Manuel Rodrigues Lúcio

Doutor em Geografia e Planeamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa. Professor Auxiliar do Departamento de Geografia e Planeamento Regional Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Pesquisador do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da UNL – CICS.NOVA. Contato: jmrl@fcsh.unl.pt

Thierry Dias Coelho

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Nova de Lisboa. Docente na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Pesquisador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-UNL) e do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais (CICS.NOVA), Universidade Nova de Lisboa. Investigador Convidado da Transparência e Integridade Portugal (TIAC). Contato: thierry.coelho@fcsh.unl.pt

RSP

A percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP)

Marcio Roberto Piccoli

*Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC)
Universidade Regional de Blumenau (FURB)*

Roberto Carlos Klann

Universidade Regional de Blumenau (FURB)

O estudo objetiva identificar a percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), a partir de um questionário estruturado, enviado aos profissionais dos municípios da região da Associação de Municípios do Meio Oeste (Ammoc), Santa Catarina. A pesquisa, do tipo descritiva, foi dividida em três blocos: o primeiro buscou identificar o perfil do profissional, no segundo abordou-se os problemas enfrentados pelos profissionais quanto à adaptação às normativas e, no terceiro, o entendimento sobre as NBCASP. O estudo revelou ainda que 50% dos entrevistados não possuem amplo conhecimento sobre as NBCASP. As maiores deficiências estão nos procedimentos a serem adotados a partir das normas 16.9 e 16.10. Conclui-se, assim, que na percepção dos respondentes a nova contabilidade pública é importante para a transparência e controle das contas públicas, mas, por outro lado, os contadores ainda não estão aptos a elaborar e analisar as demonstrações contábeis.

Palavras-chave: contabilidade pública, normatização, controle contábil, sistema de informação, transparência governamental, *accountability*

La percepción de contadores públicos en relación con las Normas Brasileñas de Contabilidad Aplicada al Sector Público (NBCASP)

El estudio tiene como objetivo identificar la percepción de los contadores públicos sobre las Normas Contables Brasileñas Aplicadas al Sector Público (NBCASP) basado en un cuestionario estructurado enviado a los profesionales en los municipios de la región de la Asociación de Municipios del Medio Oeste (Ammoc), Santa Catarina. El estudio descriptivo se dividió en tres partes: la primera fue la de identificar el perfil profesional, la segunda

[Artigo recebido em março de 2014. Versão final em fevereiro de 2015.]

trata de los problemas que enfrentan los profesionales para adaptarse a las normas y, en el tercero, la comprensión de NBCASP. El estudio también reveló que el 50% de los encuestados no tienen un amplio conocimiento sobre NBCASP. Las principales debilidades están en los procedimientos para adopción a partir de las reglas 16.9 y 16.10. Se concluye que los encuestados se dan cuenta de que la nueva contabilidad pública es importante para la transparencia y el control de las cuentas públicas, pero, por otro lado, los contadores no son capaces de preparar y analizar los estados financieros.

Palabras clave: contabilidad pública, normalización, control contable, sistema de información, transparencia gubernamental, *accountability*

The public accountants perception in relation to the Brazilian Accounting Standards Applied to the Public Sector (NBCASP)

The study aims to identify the perception of public accountants in relation to Brazilian Standards of Accounting Applied to the Public Sector (NBCASP), from a structured questionnaire sent to professionals in the municipalities of the region of the Association of Municipalities Meio-Oeste - Ammoc, Santa Catarina. The research, descriptive, was divided into three blocks: the first was to identify the professional profile, the second on the problems faced by professionals in adapting to regulatory and third, the understanding of NBCASP. The study also revealed that 50% of respondents do not have extensive knowledge about the NBCASP. The biggest shortcomings are in the procedures to be adopted from the patterns of 16.9 and 16.10. Concludes therefore that the perception of the new public accounting interviewed is important for transparency and control of public accounts, but on the other hand, the counters are not able to prepare and analyze financial statements.

Keywords: public accounting, regulation, accounting regulation, information system, government transparency, *accountability*

Introdução

A classe vivenciou e experimentou o processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade para entidades privadas, a qual se tornou realidade a partir de 2008. Como parte desse processo de mudança, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) criou, juntamente com outras entidades de representação, o Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), órgão esse responsável pela convergência das normas contábeis brasileiras às normas internacionais, colocando assim a contabilidade brasileira no cenário internacional, em conformidade com as normas editadas pela *International Accounting Standards Board* (IASB).

Em 2008, juntamente com o processo de convergência da contabilidade privada, o CFC, com o envolvimento de especialistas do setor, iniciou os debates com audiências públicas, no sentido de convergir a contabilidade aplicada ao setor público aos padrões internacionais, em conformidade com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), editadas pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), a fim de alterar a metodologia contábil adotada pela Lei nº 4.320/64.

Por meio da Portaria MF nº 184 de 25/08/2008, editada pelo Ministério da Fazenda, foram estabelecidas as diretrizes a serem observadas no setor público quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público.

A partir do Decreto nº 6.976, de 07/10/2009, o qual dispõe sobre os objetivos da contabilidade no âmbito federal, visando estabelecer a padronização e a consolidação das contas nacionais e, entre outros objetivos, a busca pela convergência aos padrões internacionais, é que a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) intensificou seus estudos e normatizações do setor.

Desse processo, foram editados os novos planos de contas (PCASP) e manuais de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP), a fim de auxiliar os profissionais na execução das atividades.

Em 21/11/2008, alinhado aos objetivos do decreto, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) editou 10 primeiras normas aplicadas ao setor público. A décima primeira foi publicada em 2011. Já em 2010, seguindo o processo de convergência, o CFC editou um livro com a tradução de 31 normas internacionais (IPSA), as quais futuramente se juntarão às normas já editadas pelo CFC.

Facultativas em 2009, as 10 NBCASPs entraram em vigor de forma obrigatória em janeiro de 2010, tendo como objetivo maior focar nas demonstrações da situação patrimonial e o resultado do ente público, diferentemente da Lei nº 4.320, de

1964, que historicamente foi vista como uma contabilidade de acompanhamento meramente orçamentário. Juntamente com a elaboração das NBCASPs pelo CFC, a STN iniciou seus trabalhos de normatização do setor público, com estimativa de que até 2014 todos os entes da Federação e o Distrito Federal deverão estar adequados às novas normas. Na linha de frente dessa mudança, está o contador público, responsável por interpretar as normatizações e operacionalizar os registros contábeis decorrentes dos fatos ocorridos.

Estudos como os de Darós e Pereira (2009), Riberio Filho *et al.* (2009), Vicente *et al.* (2011) e Souza *et al.* (2012) dizem respeito somente às alterações trazidas pelas novas normativas, comparando-se às legislações anteriores. Gusmão *et al.* (2010) estudaram a relação da NBCASP 16.6, especialmente a Demonstração do Fluxo de Caixa relacionada ao Balanço Financeiro, exigido pela Lei nº 4.320/64. Dessa forma, apresenta-se como lacuna de pesquisa a percepção do contador público diante das mudanças que estão ocorrendo. Os estudos anteriores não investigaram essa percepção, que pode ser importante para demonstrar, na visão dos profissionais, as dificuldades encontradas a partir da nova contabilidade pública, bem como qual a perspectiva de futuro e de valorização desse profissional.

Neste contexto, apresenta-se a seguinte problemática de estudo: qual a percepção dos contadores públicos sobre as normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP)? A pesquisa tem por objetivo identificar a percepção dos contadores públicos em relação às normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP), com base em três áreas: sistema de informação, atualização profissional e a mudança de cultura operacional.

A adoção das NBCASPs representa uma mudança significativa nas práticas contábeis aplicadas ao setor público, ou seja, procedimentos contábeis como registro de provisões e de depreciação de bens passarão a ser obrigatórios a partir de sua adoção. Assim, os profissionais contábeis envolvidos nesse processo precisam estar atentos a essas mudanças e buscar se adequarem à nova normatização, que é discutida na seção seguinte, juntamente com alguns estudos anteriores sobre o tema.

Referencial teórico

Para dar suporte ao estudo, apresentam-se na revisão de literatura alguns estudos relacionados ao tema, bem como se abordam as principais mudanças trazidas pelas NBCASPs, as quais impactarão as atividades operacionais dos profissionais de contabilidade pública. Para Fragoso *et al.* (2012), estudos sobre convergência possuem um foco maior nas empresas de capital aberto. Para os autores, “há uma escassez de referências bibliográficas que tratam a convergência das normas de contabilidade no setor público” (FRAGOSO *et al.*, 2012).

Estudos recentes relacionados às NBCASPs dizem respeito somente a abordagens conceituais relativas às mudanças trazidas por essas normatizações. Darós e Pereira (2009), com base em uma pesquisa bibliográfica, apontaram, a partir das normas publicadas, as alterações trazidas ao setor público, bem como os desafios a serem enfrentados. Concluem que esse processo foi um avanço para a contabilidade pública no que se refere a maior transparência e, principalmente, a mudança em reconhecer ativos e passivos, caminhando na correção da visão contábil não mais ligada à execução orçamentária, assim como o observado por Xavier Júnior, Paulo e Silva (2010), em que ficou comprovado que as novas demonstrações contábeis, a partir das NBCASPs, proporcionaram uma melhoria da apresentação de informações econômicas, financeiras e patrimoniais dos entes públicos.

Por outro lado, Ribeiro Filho *et al.* (2009), ao abordarem a evolução da contabilidade financeira na perspectiva emancipatória de Erich Fromm, constataram que as principais dificuldades na implementação de novas teorias no setor público brasileiro estão associadas com mudanças de atitudes, tendo em vista a forte ligação dos profissionais contábeis com aspectos jurídicos, que nem sempre espelham os constructos basilares da Ciência Contábil. A partir dessa mudança de atitude, percebe-se que os responsáveis pela convergência das normas já identificaram um dos desafios a serem enfrentados pelos profissionais do setor público. Corroborando essa mesma perspectiva, Fragoso *et al.* (2012) identificaram que a convergência das NBCASPs às IPSAS apresenta em seu conteúdo aspectos mais relacionados a procedimentos operacionais, facilitando a partir da apresentação de demonstrativos específicos a *accountability*.

Semelhante a Xavier Júnior, Paulo e Silva (2010), Lopes *et al.* (2010) apresentaram um estudo sobre a complementaridade da Demonstração do Fluxo de Caixa em relação ao Balanço Financeiro do Governo do Estado de Pernambuco, em relação à NBCASP 16.6. A análise dos demonstrativos revelou que ambos são importantes para a tomada de decisão dos gestores e que são complementares, além de gerarem informações diferentes. Nesse sentido, um não pode ser substituído pelo outro, sob pena da perda de informações relevantes tanto para o processo decisório, como para os usuários da informação pública, revelando que as mudanças da contabilidade aplicada ao setor público vieram no intuito de trazer maior transparência à utilização dos recursos públicos, ampliando a *accountability* (FRAGOSO *et al.*, 2012).

A *accountability* e a transparência do setor público são umas das características das NBCASPs, as quais, a partir do princípio da competência, é possível que melhorem as informações à tomada de decisões dos gestores. Na percepção de Vicente *et al.* (2011), as normas promoveram uma distinção entre orçamento público e a contabilidade a partir da adoção do regime de competência utilizado

para os registros do patrimônio. Para os autores, as novas demonstrações contábeis ampliam a transparência fiscal dos governos, citando, por exemplo, a adoção de métodos de depreciação e a implantação de sistemas de custos, os quais contribuem para a eficiência no setor público.

Outros estudos também já realizados sobre o tema abordam principalmente as alterações trazidas pelas normativas. Souza *et al.* (2012) e Ciupak e Silva (2012), a partir de uma abordagem conceitual, desenvolveram seus estudos nas alterações trazidas pela adoção das NBCASPs em relação às legislações anteriores, em especial a Lei nº 4.320/64, já Salaroli e Almeida (2014) analisaram o processo de elaboração das normas internacionais, enquanto Gama, Duque e Almeida (2014) concluíram que as normas brasileiras seguiram o processo de convergência a partir da abordagem *middleup-down*, ou seja, elaborados por atores intermediários, favorecendo todos os envolvidos no processo.

O item 2.1 tem por objetivo discutir as normas que entendemos serem as que mais impactaram as atividades operacionais dos contadores públicos.

Normas de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP)

As NBCASPs surgiram a fim de harmonizar as práticas contábeis públicas brasileiras às normas internacionais e, por consequência, padronizar a contabilidade dos Municípios à dos Estados e da União a partir das normatizações adicionais editadas pela STN.

A partir das Resoluções CFC nº 1.128 a 1.137, de 21 de novembro de 2008, bem como a Resolução nº 1.268 de 10/12/2009, a qual altera, inclui e exclui itens das NBCASPs 16.1, 16.2 e 16.6, originou-se o conjunto das 10 primeiras normas – NBC T 16. Em 2011, regulamentada pela Resolução CFC nº 1.366 de 25/11/2011, juntou-se ao rol das 10 normas já em vigor a NBC T 16.11, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Relação das NBCASPs

Nº	Resolução CFC	Norma
NBC T 16.1	1.128/08	Conceituação, objeto e campo de aplicação
NBC T 16.2	1.129/08	Patrimônio e sistemas contábeis
NBC T 16.3	1.130/08	Planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil
NBC T 16.4	1.131/08	Transações no setor público
NBC T 16.5	1.132/08	Registro contábil
NBC T 16.6	1.133/08	Demonstrações contábeis
NBC T 16.7	1.134/08	Consolidação das demonstrações contábeis

Nº	Resolução CFC	Norma
NBC T 16.8	1.135/08	Controle interno
NBC T 16.9	1.136/08	Depreciação, amortização e exaustão
NBC T 16.10	1.137/08	Avaliação e mensuração de ativos e passivos em entidades do setor público
Resolução 1.268/09		Altera, inclui e exclui itens da NBC T 16.1, 16.2 e 16.6
NBC T 16.11	1.366/11	Sistema de informação de custos do setor público

Fonte: Adaptado de CFC (2012).

Apesar de todas as normas trazerem mudanças ao setor público, algumas impactaram mais significativamente as atividades operacionais do contador. Destaca-se o princípio da competência como uma das principais mudanças trazidas pelas novas normas, bem como outras que tratam do planejamento, transações com o setor público, demonstrações contábeis, depreciação, entre outras.

A adoção ao regime de competência possibilitará ao setor público registrar receitas e despesas conforme sua ocorrência e não mais quando do pagamento ou recebimento. Para o Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2012), a ausência de adoção desse regime possibilita que diversos ativos e passivos não sejam reconhecidos, prejudicando fortemente a evidenciação da situação financeira e dos resultados do exercício.

A NBC T 16.3: planejamento e seus instrumentos sobre o enfoque contábil, definiu planejamento como o processo contínuo e dinâmico voltado à identificação das melhores alternativas para o alcance da missão institucional, incluindo a definição de objetivos, metas, meios, metodologia, prazos de execução, custos e responsabilidades, materializados em planos hierarquicamente interligados. O que a norma prioriza são os acompanhamentos a serem realizados por meio dos instrumentos de planejamento elaborados pelo ente Público.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, estabelece como instrumentos de planejamento o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Dessa forma, a NBCASP determina que os instrumentos de planejamento sejam acompanhados, contribuindo para as tomadas de decisões do administrador, gerando assim uma ferramenta de gestão eficiente dos recursos públicos.

Outra norma que trouxe uma mudança significativa foi a NBC T 16.4: transações no setor público. Essa norma classifica as transações do ente público em econômico-financeira e administrativa. A primeira é responsável pelos registros correspondentes às transações que afetam o patrimônio, em decorrência ou não da execução orçamentária, podendo provocar alterações qualitativas ou quantitativas. A segunda classificação refere-se a transações administrativas, ou seja, transações que não afetam o patrimônio.

Para Lima, Santana e Guedes (2009), as mudanças trazidas pela NBC T 16.4, além de cumprir os aspectos legais e formais da Contabilidade Pública Brasileira, visa refletir a essência das transações governamentais e seu impacto no patrimônio.

Em relação à NBC T 16.6: Demonstrações Contábeis, pode-se afirmar que ela trouxe significativas mudanças nas demonstrações existentes e outras a serem incorporadas. Essa norma instituiu, além das demonstrações usuais, como o balanço patrimonial, o balanço financeiro, o balanço orçamentário e as demonstrações das variações patrimoniais, exigidas pela Lei nº 4.320 de 1964, mais duas demonstrações contábeis obrigatórias: o fluxo de caixa e a demonstração do resultado econômico. Estabelece ainda a obrigatoriedade de o profissional elaborar notas explicativas, as quais deverão ser parte integrante das demonstrações contábeis.

Sobre a Demonstração dos Fluxos de Caixa, permite aos usuários projetar cenários de fluxos de caixa futuros e elaborar levantamentos sobre as possíveis mudanças em torno das finanças dos serviços públicos. Já a Demonstração do Resultado Econômico se assemelha à Demonstração do Resultado do Exercício, relatório mais que usual na contabilidade privada, a fim de demonstrar os resultados econômicos resultantes da ação do poder público no período.

Além das demonstrações exigidas pela NBC T 16.6, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (STN, 2012) estabelece a obrigatoriedade da escrituração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), obrigatória para as empresas estatais dependentes e para os entes que as incorporarem na consolidação das contas patrimoniais, seguindo os procedimentos estabelecidos na NBC T 16.7: Consolidação das Demonstrações Contábeis.

Muito discutida e debatida, a NBC T 16.9: Depreciação, Amortização e Exaustão trouxe aos profissionais da contabilidade pública uma nova visão contábil, agora sob o enfoque patrimonial. Estabelece os procedimentos e formas para o registro de depreciação, amortização e cotas de exaustão. O valor depreciado, amortizado ou exaurido deve ser apurado mensalmente e registrado nas contas de resultado do exercício. A depreciação deve ser reconhecida até que o valor contábil registrado no ativo seja igual ao valor residual.

Sob o enfoque patrimonial, a NBC T 16.10 (CFC, 2012, p. 40 e 41) se preocupou em estabelecer critérios e procedimentos para a avaliação e a mensuração de ativos e passivos integrantes do patrimônio de entidades do setor público, trazendo conceitos importantes para o processo de avaliação e mensuração de ativos e passivos.

Avaliação patrimonial: a atribuição de valor monetário a itens do ativo e do passivo decorrentes de julgamento fundamentado em consenso entre as partes e que traduza, com razoabilidade, a evidenciação dos atos e dos fatos administrativos.

Reavaliação: a adoção do valor de mercado ou de consenso entre as partes para bens do ativo, quando esse for superior ao valor líquido contábil.

Redução ao valor recuperável (*impairment*): o ajuste ao valor de mercado ou de consenso entre as partes para bens do ativo, quando esse for inferior ao valor líquido contábil.

Valor de mercado ou valor justo (*fair value*): o valor pelo qual um ativo pode ser intercambiado ou um passivo pode ser liquidado entre partes interessadas que atuam em condições independentes e isentas ou conhecedoras do mercado. (CFC, 2012, p. 40 e 41).

O imobilizado será registrado pelo valor de aquisição, construção ou produção, sendo sujeito à depreciação/amortização quando tiver vida útil limitada. Se o imobilizado foi adquirido gratuitamente, deve ser feito um laudo de avaliação, por um técnico competente, para o seu registro. Caso no termo de doação conste algum valor patrimonial, esse poderá ser utilizado para a avaliação inicial (CFC, 2012).

Os bens incorpóreos destinados à manutenção das atividades públicas (ativos intangíveis) devem ser mensurados pelo valor de aquisição ou produção, sendo que os métodos utilizados para mensuração devem ser sempre evidenciados em notas explicativas. Tanto referente aos valores imobilizados quanto aos valores intangíveis, todos os gastos posteriores à aquisição, desde que exista a possibilidade de geração de benefícios econômicos futuros, devem ser incorporados ao valor do bem (CFC, 2012).

Os ativos que sofreram mudanças significativas em seus valores devem ser reavaliados anualmente, já os demais grupos de contas devem ser reavaliados, ao menos, a cada quatro anos. Para isso, deve ser utilizado, na data de encerramento do balanço, o valor justo ou o de mercado dos bens avaliados. Os acréscimos ou decréscimos ao valor do ativo devem ser registrados no resultado do período (CFC, 2012).

A normativa mais recente editada pelo CFC, a NBC T 16.11/2011, trouxe aos entes públicos regras básicas para mensuração e evidenciação dos custos no setor público, apresentada como Sistema de Informação de Custos do Setor Público (SICSP). Essa norma visa dar maior apoio à gestão por meio do registro, mensuração e evidenciação dos custos dos produtos, programas, serviços, ações e atividades dos entes públicos.

Um dos pilares do SICSP se refere aos métodos de custeio, que se definem como os métodos de apropriação dos custos ao objeto que está sendo custeado. Os principais métodos de custeio citados pela norma são: direto, variável, por absorção, por atividade e pleno.

Custeio direto é o custeio que aloca todos os custos – fixos e variáveis – diretamente a todos os objetos de custo sem qualquer tipo de rateio ou apropriação.

Custeio variável que apropria aos produtos ou serviços apenas os custos variáveis e considera os custos fixos como despesas do período.

Custeio por absorção que consiste na apropriação de todos os custos de produção aos produtos e serviços.

Custeio por atividade que considera que todas as atividades desenvolvidas pelas entidades são geradoras de custos e consomem recursos. Procura estabelecer a relação entre atividades e os objetos de custo por meio de direcionadores de custos que determinam quanto de cada atividade é consumida por eles (Resolução CFC nº 1.366, 2011, p. 48).

Embora traga como um dos principais métodos de custeio, a NBC T 16.11 não faz referência conceitual ao método de custeio pleno. Para Martins (2003), “[...] consiste no rateio não só dos custos de produção, como também de todas as despesas da empresa, inclusive financeiras, a todos os produtos” (MARTINS, 2003, p. 220).

Concomitante às normatizações editadas pelo CFC, a STN, por meio de suas legislações, intensificou o processo de convergência, editando manuais e planos de contas aplicados ao setor público.

Percebe-se, pelo exposto da revisão de literatura, que não houve estudos buscando identificar a percepção dos contadores públicos quanto à implantação das NBCASPs. Dessa forma, o presente artigo procura preencher essa lacuna de pesquisa, ao apresentar a percepção de contadores públicos no Meio Oeste do Estado de Santa Catarina.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa caracteriza-se de tipo descritivo, por descrever a percepção dos contadores públicos em relação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP). De acordo com Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como “objetivo primordial a descrição de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis” (GIL, 1999, p. 44).

A fim de cumprir o objetivo, a pesquisa foi desenvolvida a partir dos conceitos normativos publicados pelo CFC, bem como a respectiva legislação aplicável regulamentada pela Secretaria do Tesouro Nacional. O questionário foi dividido em três blocos com a finalidade de identificar os impactos e obstáculos trazidos pelo novo modelo de contabilidade pública.

O primeiro bloco procura identificar o perfil do profissional do setor público, com questões referentes a idade, gênero, tempo de profissão e nível de escolaridade. O segundo diz respeito aos problemas enfrentados pelos profissionais em relação aos sistemas de informação, responsáveis por boa parte das adequações a serem

estruturadas, principalmente em relação às demonstrações contábeis. Nesse grupo, abordaram-se também os impactos da adequação ao cronograma publicado pelos próprios municípios. As perguntas desse bloco foram estruturadas para que o profissional identificasse, conforme uma escala Lickert de cinco pontos (discordo totalmente, discordo, indiferente, concordo e concordo totalmente), sua percepção sobre as mudanças.

No terceiro e último bloco, as questões se referem ao entendimento das normativas, ou seja, a partir dos novos conceitos, qual o entendimento do profissional em relação ao melhor desempenho de suas atividades, refletindo, em tempos de mudança, o aprendizado contínuo desse profissional. As perguntas desse bloco abordam as principais mudanças trazidas pelas NBCASPs, sendo respondidas dentro da escala Lickert de cinco pontos semelhante à do segundo bloco.

A população e amostra correspondem aos contadores públicos das prefeituras e dos fundos a elas vinculados, bem como os profissionais das Câmaras Municipais da Região da Ammoc de Santa Catarina, totalizando 24 profissionais, conforme o Quadro 2.

A escolha da população e amostra deu-se pelo fato de que nessa região do Estado de Santa Catarina há poucos cursos ou treinamentos sendo realizados. Isso faz com que os profissionais dessa região tenham que se deslocar para outros municípios ou regiões metropolitanas do Estado, a fim de se manterem atualizados quanto às novas normas aplicadas à contabilidade pública.

Quadro 2: População e amostra

Município	Prefeitura	Câmara	Fundo	Total
Água Doce	1	1		2
Capinzal	1	1		2
Catanduvas	1	1		2
Erval Velho	1			1
Herval do Oeste	1	1		2
Ibicaré	1			1
Joaçaba	1	1	2	4
Lacerdópolis	1			1
Luzerna	1	1		2
Ouro	1	1		2
Tangará	1			1
Treze Tílias	1	1		2
Vargem Bonita	1	1		2
Total	13	9	2	24

Fonte: Elaborado pelos autores.

A partir da escolha da população, o procedimento para coleta de dados se deu na forma de questionário estruturado, que foi enviado aos contadores das Prefeituras Municipais, Câmaras de Vereadores, Fundos e Autarquias dos Municípios identificados no Quadro 2, por meio da ferramenta Google Docs, no período de outubro a dezembro de 2014. Dos 24 questionários encaminhados, obteve-se retorno de 22 respostas.

Limitações do estudo

Como limitação do estudo, destaca-se a amostra dos 13 municípios pertencentes à Região da Ammoc, não sendo possível concluir que as repostas aqui apresentadas sejam consenso nas demais regiões do Estado de Santa Catarina, muito menos no Brasil de um modo geral, o que abre espaço para outras pesquisas na área.

Análise dos resultados

Inicialmente, procurou-se identificar o perfil dos profissionais, sendo os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2. A partir dos dados da Tabela 1, identifica-se que a maioria dos respondentes possui idade acima dos 30 anos, sendo representado por 15 contadores, com participação de 68%. Em relação ao gênero, o estudo mostra que na região estudada há um equilíbrio entre os profissionais homens e mulheres.

Tabela 1: Perfil dos respondentes

Faixa Etária	Freq.	%	Gênero	Freq.	%
20 a 30 nos	4	18%	Masculino	11	50%
31 a 40 anos	8	36%	Feminino	11	50%
41 a 50 anos	7	32%			
Acima de 50 anos	3	14%			
Total	22	100%	Total	22	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

Ainda sobre o perfil dos respondentes, com base nos dados da Tabela 2, nota-se que 82% dos profissionais estão acima dos 10 anos de experiência na profissão. Desses, 41% ou nove respondentes trabalham no setor público há mais de 15 anos. A pesquisa revela também que os contadores públicos se preocupam com seu aprendizado, pois 54% possuem algum tipo de especialização na área; por outro lado, não é possível afirmar que tais especializações referem-se exclusivamente à contabilidade pública. Dos pesquisados, 17% ou 4 profissionais são técnicos em contabilidade, demonstrando que a maioria dos que atuam no setor público já possui Graduação em Ciências Contábeis.

Tabela 2: Perfil dos respondentes

Tempo de Profissão	Freq.	%	Nível de Escolaridade	Freq.	%
Até cinco anos	4	18%	Técnico em Contabilidade	4	17%
De 06 a 10 anos	6	27%	Graduação	6	25%
De 11 a 15 anos	3	14%	Especialização	13	54%
Acima de 15 anos	9	41%	Mestrado	1	4%
Total	22	100%	Total	24	100%

Fonte: Dados da pesquisa.

No segundo bloco da pesquisa, buscou-se saber qual a percepção dos profissionais sobre as mudanças ocorridas na contabilidade pública, cujos dados são analisados a partir da Tabela 3.

Tabela 3: Percepção do profissional sobre as mudanças

	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	Total
1. O sistema/programa de contabilidade utilizado atende às atuais mudanças da contabilidade pública.	2	6	-	14	-	22
2. Tenho amplo conhecimento das novas normas aplicadas ao setor público.	-	11	0	11	-	22
O processo de mudança da contabilidade pública dificultou/dificultará o trabalho do contador.	2	9	1	8	2	22
3. O processo de mudança valorizará o profissional da contabilidade pública.	-	2	3	14	3	22
4. As mudanças trouxeram mais responsabilidades para o contador público.	-	-	1	12	9	22
Total	4	28	5	59	14	-

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 3, constata-se que 14 profissionais concordam que o sistema de informação utilizado atende às mudanças decorrentes da adoção das novas normas de contabilidade pública. Sobre o conhecimento das NBCASPs, há uma divisão, ou seja, 50% concordam e 50% discordam dessa afirmação, conforme item 2 da Tabela 3.

Quando questionados sobre a dificuldade do trabalho profissional a partir das mudanças, não há consenso entre os pesquisados (item 3). Oito respondentes afirmam que concordam, ou seja, o trabalho do profissional está ou estará revestido de certa dificuldade. Por outro lado, nove responderam que discordam dessa afirmação, entendendo que a contabilidade não será dificultada pela aplicação das novas normatizações.

O item 4 da Tabela 03 busca identificar se a nova contabilidade valorizará o profissional do setor. Para 17 respondentes (77%), o processo de mudança valorizará o contador público. Semelhante ao estudo de Pux (2012), os contadores da Prefeitura de Porto Alegre afirmaram que o momento atual é de valorização profissional, apesar de alguns problemas enfrentados pela profissão.

Para os respondentes, a nova contabilidade traz mais responsabilidade aos profissionais do setor, conforme afirmação de 95% dos pesquisados. De acordo com a Resolução CFC nº 803/96, a qual aprova o Código de Ética do Profissional da contabilidade, todo profissional que exerce atividade contábil deve exercer a profissão com zelo, diligência, honestidade e capacidade técnica, observada toda a legislação vigente. Sob essa ótica, o momento atual da contabilidade pública é de observância às legislações aplicáveis, com foco na transparência social das informações, estando intrínseca a responsabilidade do profissional.

Para Silva Junior (2001), o grande desafio do contador público e do futuro contabilista no início do século XXI é saber lidar com sua responsabilidade fiscal e social perante o mercado consumidor de informações, cada dia mais exigente e analítico.

Depreende-se, assim, que os contadores públicos consideram que a nova contabilidade pública trouxe mais responsabilidade ao profissional, havendo maior valorização dessa profissão.

O terceiro bloco da pesquisa buscou identificar o entendimento do profissional contábil sobre as mudanças trazidas pela nova contabilidade pública, sendo os dados apresentados e analisados a partir das Tabelas 4 e 5. Na Tabela 4, são apresentados dados das normas na visão dos profissionais.

Tabela 4: As normas na visão dos profissionais

	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	Total
O foco principal da nova contabilidade pública é a gestão patrimonial.	-	3	-	10	9	22
As NBCASPs não fazem menção ao princípio da competência.	5	9	1	7	-	22
Com o advento das NBCASPs, a Lei nº 4.320/64 foi revogada.	9	10	1	2	-	22
Mesmo com as novas mudanças, continuaremos a contabilizar no exercício as receitas pela arrecadação e as despesas pelo empenho.	2	7	1	9	3	22
Estou apto a tomar decisões referentes à vida útil e depreciação de ativos.	2	11	3	5	1	22

	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	Total
Estou apto para elaborar e analisar as demonstrações contábeis.	1	12	4	5	-	22
Total	19	52	10	38	13	-

Fonte: Dados da pesquisa.

A nova contabilidade pública tem como foco a gestão do patrimônio público, adotando o princípio da competência para receitas e despesas. Para 86% dos respondentes, o foco da contabilidade é, sim, a gestão patrimonial, correspondendo a 19 profissionais que concordam e concordam totalmente com essa afirmação.

Conforme respostas apresentadas no item 2 da Tabela 4, 31% dos pesquisados ou sete profissionais concordam que as NBCASPs não fazem menção ao princípio da competência, o que pode ser considerado um indicador elevado, por se tratar de normativa em vigor desde 2009.

Para Land e Rocher (2011) em Vasconcelos *et al.* (2012), a adoção da contabilidade pelo regime de competência no setor público envolve a introdução ou mudança de tecnologias da informação, mudanças culturais, consideráveis investimentos em sistemas de informação e desenvolvimento de habilidades apropriadas de preparadores e usuários.

Para Amaral, Bolfe e Vicente (2013), as contribuições da academia para a compreensão do regime de competência aplicado ao setor público são bastante fragmentadas, o que pode tornar lento o avanço no tema.

O item 3 da Tabela 4 procurou identificar se o profissional tem a percepção de que as mudanças trazidas pelas normas afetarão o patrimônio da entidade, ou seja, que a mudança para o regime de competência fará com que as receitas e despesas passem a ser reconhecidas a partir da identificação do fato gerador de direitos e obrigações para com o ente.

Os resultados apontam que enquanto 12 respondentes concordam ou concordam totalmente com tal afirmativa, nove discordam ou discordam totalmente. Novamente em comparação com o item 2 da Tabela 3, os profissionais estão divididos quanto a essa mudança. Apesar dos respondentes afirmarem ter conhecimento das normas, percebe-se que, quando focado na parte prática, esse entendimento é minimizado.

Entre as mudanças trazidas pela nova contabilidade pública, o profissional terá que avaliar e depreciar o ativo imobilizado do ente público, conforme estabelecido na NBCASP 16.9 e normativas da Secretaria do Tesouro Nacional. Sobre essa nova metodologia de tratamento patrimonial (item 4), 13 profissionais ou 59% dos pesquisados ainda não se consideram aptos a tomarem decisões de vida útil de depreciação de ativos, 17% se mostraram indiferentes e 27% consideram-se aptos a tomar essas decisões.

As dificuldades apresentadas pelos respondentes podem ser comparadas aos achados de Vicente, Morais e Platt Neto (2011), que identificaram que a reforma da contabilidade pública promoverá a devida distinção entre o orçamento público e a contabilidade. A adoção do regime de competência para a contabilização do patrimônio público e alterações no conteúdo das demonstrações contábeis ampliarão a transparência fiscal dos governos.

Alves e Roncalio (2012) afirmam que é fundamental compreender as iniciativas dos diversos atores envolvidos no caso da evidenciação patrimonial em Santa Catarina (Sistema Administrativo de Gestão Patrimonial e Secretaria de Estado da Fazenda), como um caminho à necessária mudança de cultura, a fim de adotar o novo padrão da contabilidade pública, conhecer o processo de discussão e implementação dos procedimentos de reconhecimento, reavaliação, redução do valor recuperável, depreciação, amortização e exaustão de ativos.

No que se refere à elaboração e análise das demonstrações contábeis, a pesquisa também identificou que 59% dos respondentes não estão aptos a realizar essas atividades. Considera-se essa informação importante, tendo em vista que a partir das NBCASPs em vigor os profissionais estão obrigados a elaborar notas explicativas. Para tanto, há a necessidade de interpretar e analisar essas demonstrações contábeis.

Estudos de Platt Neto, Cruz e Vieira (2006), Gallon *et al.* (2011) e De Benedicto *et al.* (2011) identificaram a falta de notas explicativas ou informações incompletas na evidenciação das demonstrações contábeis. Por outro lado, Meneses e Peter (2012) evidenciaram uma evolução na apresentação das notas após esse período.

Com base nas questões de pesquisa apresentadas na Tabela 5, buscou-se identificar o entendimento do profissional em relação a seis NBCASPs consideradas pelo estudo fundamentais para o desempenho do profissional do setor público.

Tabela 5: Entendimento das Normas NBC T 16.3, 16.4, 16.6, 16.7, 16.9 e 16.10

	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	Total
Referente à NBC T 16.3, que trata do planejamento e seus instrumentos sob o enfoque contábil, houve a introdução das notas explicativas exigidas a partir das demonstrações do exercício de 2010. Sob o enfoque do profissional, a introdução das notas explicativas nas demonstrações contábeis contribui para a qualidade da informação contábil evidenciada pelas prefeituras e aumenta a transparência.	-	2	2	15	3	22

	Discordo Totalmente	Discordo	Indiferente	Concordo	Concordo Totalmente	Total
De acordo com a NBC T 16.4, que trata das transações no setor público, as variações patrimoniais que afetam o patrimônio líquido devem manter correlação com as respectivas contas patrimoniais, através da vinculação por meio de atributos. Essa vinculação por meio de atributos vem auxiliar no controle contábil.	-	2	4	14	2	22
A NBC T 16.6 trata das demonstrações contábeis, trazendo dois novos demonstrativos de cunho gerencial, a demonstração do fluxo de caixa e a demonstração do resultado econômico. A exigência de apresentação desses demonstrativos é importante para aumento da transparência das contas públicas.	-	1	2	18	1	22
A NBC T 16.7 trata da consolidação das demonstrações contábeis, tendo como seu principal objetivo evitar a dupla contabilização de receitas e despesas entre os entes de um mesmo órgão. Essa norma é importante para aumento da qualidade da informação contábil produzida pelo ente público.	-	2	2	16	2	22
A NBC T 16.9 estabelece a adoção da prática do registro contábil de depreciação, amortização e exaustão no setor público. A prática desse registro é relevante para o setor público.	-	1	4	13	4	22
A NBC T 16.10 trata da avaliação e mensuração de ativos e passivos, estabelecendo regras para reavaliações dos componentes patrimoniais, em que se deve utilizar o valor justo ou o valor de mercado na data de encerramento do balanço patrimonial. É estipulado prazo de reavaliação anual aos grupos de contas que podem variar significativamente, e a cada quatro anos para os demais grupos de conta. Essa posição é importante para aumentar a qualidade da informação contábil do ente público.	-	-	1	17	4	22
Total	0	8	15	93	16	-

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir das respostas em relação à NBC T 16.3, percebe-se que 82% ou 18 entrevistados concordam que a introdução de notas explicativas melhorará a informação contábil e aumentará a transparência do setor público. Os profissionais também entendem que as novas demonstrações contábeis (NBC T 16.6) vieram para aumentar a transparência das contas públicas.

Para Morais e Platt Neto (2011), a reforma promovida pelas NBCASPs, à luz do processo de convergência, tem como objetivo o aumento da transparência entre outras informações patrimoniais. Para Raupp e Pinho (2012), uma das dimensões da *accountability* é a capacidade de proporcionar maiores condições de confiança entre governantes e governados, refletindo na transparência das ações governamentais.

Aliado à transparência e à evidenciação da contabilidade pública, Alves e Roncalio (2012) asseveram que o estudo da evidenciação contábil ganha relevância na medida em que se atribui à informação papel ímpar na sociedade de hoje, dada sua utilidade para o processo decisório. Os autores concluem que a abordagem social da contabilidade orienta para a divulgação da informação ao maior número possível de interessados.

Quanto à NBC T 16.4, a pesquisa mostrou que 18% consideram o atributo da conta indiferente e 72% concordam com a vinculação da conta por meio de atributo, vindo a melhorar o controle contábil do ente público. Para 81% dos pesquisados, a consolidação das contas evitará a dupla contabilização de receitas e despesas, melhorando a informação contábil produzida, conforme preconiza a NBC T 16.7.

Sobre a NBC T 16.9, 17 profissionais (77%) entendem ser relevante o registro da depreciação, amortização e exaustão para a contabilidade, enquanto 18% manifestaram-se indiferentes sobre o assunto.

As alterações no conteúdo das demonstrações contábeis e a utilização da depreciação no setor público ampliarão a transparência fiscal (prestação de contas) dos governos, um dos pilares da governança no setor público (VICENTE; MORAIS; PATT NETO, 2011). Para Meneses e Peter (2012), as notas explicativas trazem aspectos importantes que detalham os dados evidenciados nas demonstrações contábeis; entre eles, incluem-se os registros de depreciação, amortização e exaustão.

Corroborando as respostas à NBC T 16.9, 95% dos respondentes consideram importante a NBC T 16.10, no que se refere à mensuração de ativos e passivos. Sobre as duas últimas normativas questionadas no estudo, cabe ressaltar que, conforme a Tabela 4, a maioria dos profissionais considera não estarem aptos a executar os procedimentos de vida útil e depreciação de ativos.

Mais estudos sobre a NBC T 16.9 e 16.10 precisam ser realizados a fim de identificar quais as dificuldades encontradas pelos profissionais em mensurar o valor de seus ativos, bem como a realização de avaliações conforme determina a normativa.

Considerações finais

O objetivo deste estudo foi identificar a percepção dos contadores públicos em relação às normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público (NBCASP),

com base em três áreas: sistema de informação, atualização profissional e a mudança de cultura operacional. Para tal, foi realizada uma pesquisa de caráter descritivo, a partir de levantamento com 22 contadores públicos, com abordagem quantitativa.

A pesquisa mostrou que o perfil predominante dos profissionais públicos atuantes na Região da Ammoc do Estado de Santa Catarina é de indivíduos com idade acima dos 40 anos e que atuam há mais de 15 anos na área.

Constatou-se, também, que apenas a metade dos profissionais reconhece ter conhecimento amplo das normas aplicadas ao setor público. Por outro lado, a maioria entende que as normas são importantes para o setor; porém, seu entendimento ainda precisa ser aprimorado, como é o caso da aplicação de critérios de depreciação, elaboração das demonstrações e notas explicativas.

Observou-se ainda que, na visão da maioria dos pesquisados, as mudanças trouxeram mais responsabilidade e maior valorização ao profissional do setor. Conclui-se, dessa forma, que, apesar de os contadores serem responsáveis em suas atribuições, os pesquisados entendem que a responsabilidade aumentará e que sua atribuição será mais valorizada.

Sobre o entendimento das normas, percebeu-se que os contadores públicos consideram importantes todas as normas abordadas no estudo. Ao relacionar os resultados da Tabela 5 com os da Tabela 4, conclui-se que, apesar de considerarem as demonstrações contábeis e as notas explicativas importantes para a informação e a transparência da informação pública, a maioria dos pesquisados ainda não está apta a elaborar e analisar tais demonstrações, bem como à aplicação das principais NBCTs abordadas na pesquisa.

Por fim, denota-se que os profissionais pesquisados entendem ser importantes as mudanças ocorridas no setor público. No entanto, apesar de as normas estarem em vigor desde 2009, eles ainda não se sentem aptos a realizar alguns procedimentos fundamentais para a evidenciação patrimonial da entidade.

Assim, respondendo à questão de pesquisa, conclui-se, de forma geral, que os contadores públicos investigados reconhecem a importância das novas normas contábeis aplicáveis ao setor público. Contudo, admitem que ainda não estão totalmente preparados para implementá-las em sua totalidade. Além disso, o que é mais preocupante nos resultados encontrados é que alguns contadores pesquisados não demonstraram entendimento correto de algumas normas, o que pode prejudicar a qualidade das informações divulgadas relativas ao ente público.

Sugere-se, para futuras pesquisas, a busca por informações que identifiquem, de modo mais específico, as razões para a falta de preparo alegada por alguns respondentes para a adoção das NBCASPs. Além disso, novos estudos com contadores

públicos de outras regiões ou de outros estados poderiam ser desenvolvidos, a fim de confirmar ou não os resultados encontrados nesta pesquisa.

Referências

ALVES, J. L.; RONCALIO, M. P. Evidenciação patrimonial no Estado de Santa Catarina: desafios e resultados da adoção das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 6., 2012, Florianópolis. *Anais eletrônicos...* Florianópolis: 2012. Disponível em: <<https://www.furb.br/especiais/download/620591-473821/CUE%202017.pdf>>. Acesso em 06 ago. 2013.

AMARAL, N. A. L.; BOLFE, C.; VICENTE, E. F. R. A “torre de babel” dos estudos sobre o regime de competência no setor público brasileiro: os desencontros da discussão acadêmica. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 7., 2013, Fortaleza. *Anais eletrônicos...* Fortaleza: 2013. Disponível em: <http://www.furb.br/_upl/files/especiais/anpcont%207/3806/cue%20122.pdf?20130730100600>. Acesso em: 06 ago. 2013.

AVELINO, B. C.; COLAUTO, R. D.; ANGOTTI, M. Política de evidenciação de informações do setor público no Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10, 2010, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2010. CD- ROM.

BRASIL. Portaria Ministério da Fazenda nº 25 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, laboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público. Publicado no Diário Oficial da União em 26 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/legislacao/portarias/2008/portaria184.asp>>. Acesso em: 05 abr. 2013.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 6.976 de 07 de outubro de 2009. *Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências*. Publicado no Diário Oficial da União em 08 de outubro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm>. Acesso em: 05 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320compilado.htm>. Acesso em: 05 abr. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Normas brasileiras de contabilidade: contabilidade aplicada ao setor público*: NBCs T 16.1 a 16.11. Conselho Federal de Contabilidade. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2012. (S.I). Disponível em: <http://50.97.105.38/~cfc495/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_Público.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. NBCs T 16.1 a 16.11. Brasília: Conselho Federal de Contabilidade.

2012. 51 p. Disponível em: <http://50.97.105.38/~cfcor495/wordpress/wp-content/uploads/2013/01/Setor_P%C3%BAblico.pdf>. Acesso em: 13 Jun. 2013.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Resolução CFC nº 803/96. Aprova o Código de Ética do Profissional Contador - CEPC. Disponível em: <www.cfc.org.br/sisweb/sre/docs/br/sisweb/sre/docs/RES_803.DOC> Acesso em: 13 fev. 2015.

DE BENEDICTO, S. C.; RODRIGUES, A.; PENIDO, A. M. DA SILVA; STIEG, C. M. A compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos: uma análise em três municípios mineiros. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 30., 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2011. CD-ROM.

CIUPAK, C; DA SILVA, B.A. As alterações da contabilidade pública e seus reflexos na gestão: uma abordagem conceitual. *Revista Eletrônica Saber Contábil*, v. 2, n. 2, mai./ago. 2012. Disponível em: <<http://revista.ulbrajp.edu.br/ojs/index.php/contabeis/article/view/1716/483>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

DARÓS, L. L.; PEREIRA, A. S. Análise das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP: mudanças e desafios para a contabilidade pública. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9., 2009, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <<http://www.congressusp.fipecafi.org/artigos92009/467.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

FRAGOSO, A.R. *et al.* Normas brasileiras e internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público e o desafio da convergência: uma análise comparativa Ipsas e NBCTSP. *Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade*, v. 6, nº 4, p. 434-447, out./dez. 2012.

FEIJÓ, P. H.; BUGARIM, M. C. C. Portaria MF nº 184/2008: um marco para a implantação do Novo Modelo de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. *Revista Brasileira de Contabilidade*. São Paulo, v. 173, p. 79 a 89, set./out. 2008.

GALLON, A.V. *et al.* A compreensibilidade dos cidadãos de um município gaúcho acerca dos demonstrativos da Lei de Responsabilidade Fiscal publicados nos jornais. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ* (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 79-96, jan./abr. 2011.

GAMA, J.R.; DUQUE, C. G.; ALMEIDA, J. E.F. Convergência brasileira aos padrões internacionais de contabilidade pública vis-à-vis as estratégias top-down e bottomup. *Revista Administração Pública*, v. 48, nº 1, p. 183-206, fev. 2014.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIMA, D. V. DE; SANTANA, C. M.; GUEDES, M. A.; As Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e a legislação contábil pública brasileira: uma análise comparativa à luz da teoria contábil. *Revista Contabilidade e Governança*, Brasília, v. 12, nº 2, p. 15 – 23, mai/ago 2009.

LOPES, J. E. *et al.* Um estudo sobre a complementaridade do fluxo de caixa e do balanço financeiro após a aprovação da NBCASP 16.6 para o setor público. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 4., Natal, 2010. *Anais eletrônicos...* Natal, 2010. Disponível em: <<http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoIV/02/CUE083.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

- MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MORAIS, L. Morais; PLATT NETO, O. A. A reforma contábil promovida pelas NBCASP e o processo de convergência: implicações e perspectivas. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓSGRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (ANPCONT), 5., 2011, Vitória (ES). *Anais...* Vitória: ANPCONT, 2011.
- MENESES, A. F. de; PETER, Maria da G. A. Evidenciação das demonstrações contábeis: estudo sob a óptica do processo de convergência das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS, 5., Florianópolis, 2012. *Anais eletrônicos...* Disponível em: <http://website.acep.org.br/2011/wp-content/uploads/2012/08/http___webmail.acep_.org_.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; VIEIRA, A. L. Transparência das contas públicas: um enfoque no uso da internet como instrumento de publicidade na UFSC. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 1, n. 5, p. 135-146, jan./jun. 2006.
- PUX, P. S. *O processo de adoção das normas de contabilidade aplicadas ao setor público na gestão pública municipal de Porto Alegre*. Trabalho de Conclusão de Curso: Especialização em Gestão Pública Municipal. UFRGS. Porto Alegre. 2012. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/71803>>. Acesso em: 05 ago. 2013.
- RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G.; Prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos de câmaras municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 12., São Paulo, 2012. *Anais eletrônicos...* São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos122012/65.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2013.
- RIBEIRO FILHO, J. F.; TAVARES, M. F. N.; AMARO, R. G.; LOPES, J. E. G. Evolução da contabilidade financeira na perspectiva emancipatória de Erich Fromm: o processo de construção das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público – NBCASP. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*. Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, jan/jun 2009.
- SALAROLI, A. R.; ALMEIDA, J. E.F. Análise do processo de elaboração das normas internacionais de contabilidade pública. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 14., 2014, São Paulo. *Anais eletrônicos...* São Paulo: USP, 2014. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/web/artigos142014/206.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.
- SILVA JUNIOR A. da. O perfil ideal do contador público frente à responsabilidade social. *Economia & Gestão*, Belo Horizonte, v. 1, nº 2, p. 69-84, jul./dez. 2001.
- SOUZA, H. V. de et al. *Convergência das normas brasileiras de contabilidade do setor público às normas internacionais de contabilidade do setor público: um ensaio teórico*. In: SEMINÁRIO EM ADMINISTRAÇÃO –FEA-USP. 15., São Paulo, 2012. *Anais eletrônicos...* São Paulo, USP, 2012. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/15semead/resultado/trabalhosPDF/373.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.
- VASCONCELOS *et al.* O regime de competência no setor público brasileiro – uma pesquisa empírica sobre a utilidade da informação contábil. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 12., São Paulo, 2012. *Anais eletrônicos...* São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.congressosp.fipecafi.org/artigos122012/151.pdf>>. Acesso em: 06 ago. 2013.

VICENTE, E. F. R.; MORAIS, L. M.; PLATT NETO, O. A. A reforma na contabilidade pública brasileira e o processo de convergência: implicações e perspectivas. *Revista de Informação Contábil (RIC)*, v. 6, nº 2, p. 01-20, abr.jun./2012. ISSN 1982-3967.

XAVIER JÚNIOR, Antônio E.; PAULO, Edilson; SILVA, José Dionísio G. Estudo sobre a capacidade informacional das novas estruturas das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (ANPCONT), 4., 2010, Natal (RN). *Anais...* Natal: ANPCONT, 2010.

Marcio Roberto Piccoli

É mestrando em Ciências Contábeis pela Fundação Regional de Blumenau (FURB) e Professor da Área de Ciências Sociais Aplicadas da UNOESC, Campus de Joaçaba. É também contador público. Contato: marcio.piccoli@unoesc.edu.br

Roberto Carlos Klann

É Doutor em Ciências Contábeis e Administração pela Universidade Regional de Blumenau. Atualmente é Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Atua também como Professor Titular do Curso de Ciências Contábeis do Centro Universitário de Brusque (Unifebe). Contato: rklann@furb.br

RSP

Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas

Ana Cláudia Niedhardt Capella

Universidade Estadual Paulista (Unesp)

Felipe Gonçalves Brasil

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar)

Na literatura recente, o conceito de subsistema de políticas tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos, sendo considerado unidade de análise privilegiada em abordagens sobre o processo de políticas públicas. O presente estudo tem como objetivo discutir a construção teórica em torno da ideia de subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas, bem como evidenciar a incorporação e desenvolvimento desses conceitos em três modelos teóricos de análise de políticas: o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), o modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) e o modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*) que, de formas distintas, operacionalizam suas análises por meio desses conceitos. O debate teórico-conceitual acerca dos subsistemas, comunidades e redes de políticas públicas visa contribuir com os estudos sobre processos de mudança em políticas públicas, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores por meio de suas ideias, conhecimentos e interesses.

Palavras-chave: administração pública, políticas públicas, grupo de trabalho

Subsistemas, comunidades y redes: articulando ideas e intereses en la formulación de políticas públicas

En la literatura reciente, el concepto de subsistema de política ha ocupado un lugar central en varios modelos teóricos, que se considera la unidad principal de análisis en los enfoques de proceso de las políticas públicas. Este estudio tiene como objetivo discutir la construcción teórica en torno a la idea de los subsistemas, las comunidades y las redes de

[Artigo recebido em janeiro de 2014. Versão final em fevereiro de 2015.]

políticas públicas, así como pone de manifiesto la incorporación y el desarrollo de estos conceptos en tres modelos teóricos de análisis de políticas: el modelo de múltiples corrientes (*multiple stream model*), el modelo de equilibrio puntuado (*punctuated equilibrium framework*) y el modelo de coaliciones de defensa (*advocacy coalition framework*). El debate teórico y conceptual sobre los subsistemas, las comunidades y las redes de políticas públicas tiene como objetivo contribuir a los estudios sobre los procesos de cambio en las políticas públicas, especialmente en las perspectivas que tienen en cuenta el papel de los actores a través de sus ideas, conocimientos e intereses.

Palabras clave: administración pública, políticas públicas, grupo de trabajo

Subsystems, communities and networks: articulating ideas and interests in the formulation of public policies

In the recent literature, the concept of policy subsystem *has played a central role* in several theoretical models, being considered the prime unit of analysis in approaches of the public policy process. This paper aims to discuss the theoretical construction around the idea of policy subsystems, policy communities and policy networks, as well as to evidence the incorporation and development of these concepts in three theoretical models of policy analysis: the multiple streams model; the punctuated equilibrium framework and the advocacy coalition framework. The theoretical and conceptual debate about the subsystems, communities and policy networks aims to contribute to studies in public policy change processes, especially in perspectives that consider the role of the actors through their ideas, knowledge and interests.

Keywords: public administration, public policies, work group

Introdução

Na literatura recente de políticas públicas, o conceito de subsistema de políticas (*policy subsystem*) tem ocupado espaço central em diversos modelos teóricos, tendo sido considerado uma unidade de análise privilegiada em algumas abordagens sobre o processo de políticas públicas. O conceito de subsistema de políticas é objeto de intensa discussão teórica principalmente quando justaposto a conceitos relacionados, como o de comunidades de políticas (*policy communities*), redes de políticas públicas (*policy networks*), redes temáticas (*issue networks*). Tais conceitos podem contribuir significativamente para análises sobre os processos de mudança em políticas públicas, sobretudo em perspectivas que consideram o papel dos atores por meio de suas ideias, conhecimentos e interesses.

O presente estudo tem como objetivo discutir a construção teórica em torno da ideia de subsistemas, comunidades e redes e, principalmente, apresentar e analisar a incorporação e desenvolvimento desses conceitos em modelos teóricos recentes no campo de políticas públicas. Em especial, analisaremos como três abordagens teóricas fundamentam suas explicações sobre o processo de mudança considerando a dimensão dos subsistemas. O modelo de John Kingdon (2003) apoia-se no conceito de comunidade de políticas para descrever padrões de relacionamento entre atores envolvidos com uma área de política, sobretudo em processos de definição de alternativas. Já o modelo proposto por Baumgartner e Jones (1993) aprofunda a análise dos subsistemas, destacando algumas características específicas de sua estrutura sintetizadas no conceito proposto pelos autores de “monopólio de política”. O modelo das coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007) analisa a produção de políticas públicas com base em atores e suas crenças reunidos em coalizões que integram subsistemas específicos. Assim, as três abordagens incorporam os conceitos de subsistemas, comunidades e redes para produzir explicações sobre o complexo processo de produção de políticas públicas. Ampliar a compreensão sobre essas categorias pode proporcionar ao pesquisador de políticas públicas uma unidade de análise capaz de captar o dinamismo e a complexidade do processo de produção de políticas, seus múltiplos atores, ideias e interesses.

Para tanto, na primeira seção, apresentaremos e discutiremos os conceitos de subsistemas, comunidades e redes, categorias mais recentemente utilizadas para a análise de políticas e que promovem avanços significativos em relação aos enfoques tradicionais. As três seções seguintes são dedicadas à análise da apropriação desses conceitos pelos três modelos apontados: o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), o modelo de equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) e o modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*). Na sequência, discutiremos

similaridades e diferenças na articulação dessas categorias pelos modelos analisados. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões sobre o estudo.

Subsistemas, redes e comunidades de políticas públicas

O estudo do processo de produção de políticas públicas tem revelado que, para a análise de uma política, não basta observar a organização pública encarregada formalmente por sua formulação, implementação ou avaliação. Seja uma secretaria, ministério ou agência, as estruturas organizacionais fornecem elementos importantes para a compreensão de uma política, porém pouco revelam sobre o complexo processo de produção de políticas públicas. A investigação sobre uma política também apresenta resultados incompletos quando limitada ao estudo do comportamento de atores no Poder Executivo, ou no Legislativo. Para o estudo e compreensão de uma política, a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas tem privilegiado a análise de subunidades do sistema político, espaços político-administrativos que têm recebido diferenciados tratamentos teóricos ao longo das últimas décadas, sendo de forma geral denominados como subsistemas (*policy subsystems*) (BAUMGARTNER; JONES, 1993; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; HOWLETT; RAMESH, 2003). Em tais subsistemas, as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política. Tal entendimento tem permitido o desenvolvimento de uma extensa bibliografia em torno desses subsistemas, suas características, composição e impacto na produção de políticas públicas.

Para explicar o papel dos subsistemas na análise das políticas públicas, Thurber (1996) mostra que a literatura da ciência política estadunidense tem adotado uma perspectiva sistêmica, destacando três dimensões essenciais. A primeira dimensão é chamada de macrossistema (*macro policy systems*), na qual são tomadas decisões que afetam uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela. São decisões que geram impactos consideráveis sobre a sociedade e o sistema político porque afetam muitos indivíduos e grupos, envolvem interesses amplos e lidam com questões frequentemente controversas, despertando a atenção da mídia e da opinião pública. Os microssistemas (*micro policy systems*), no outro extremo, envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Nos microssistemas, são tomadas decisões baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes.

Entre o macrossistema e o microssistema, situam-se os subsistemas. Como resultado da divisão do trabalho e da especialização da burocracia, as áreas

funcionais, como educação, saúde, transporte, meio ambiente, entre outras, são compostas por arranjos institucionais e atores que tendem a se aglutinar em torno de programas ou interesses específicos (*policy domain*). *Policy domain* é um conceito que pode ser definido como “a área substantiva da política pública sobre a qual os participantes competem e fazem acordos e concessões na elaboração de políticas, como nas áreas específicas da política ambiental ou da política de saúde” (BIRKLAND, 2005, p. 97)¹. Os subsistemas, conceito originalmente desenvolvido por John Freeman (1955), representam padrões de interações estabelecidos entre atores envolvidos em uma área específica de uma política pública. Nos subsistemas, esse grupo de atores – que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do Legislativo, representantes de governos locais, entre outros – estabelece redes de relacionamento e utiliza estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses. Thurber (1996) esclarece que o sistema político dos Estados Unidos é organizado em torno de centenas de subsistemas, que podem estabelecer relações de conflito ou cooperação.

Na análise do processo de produção de políticas, as questões movem-se por essas três dimensões do sistema político. No entanto, a maior parte delas reside nos subsistemas, caracterizados pela participação de um número reduzido de participantes reunidos em torno de questões que não despertam a atenção do público e que se processam de forma rotineira, em relação a uma determinada área de política. A Tabela 1 esclarece as diferenças entre os sistemas de produção de políticas públicas.

Tabela 1: Dimensões do sistema de produção de políticas

	Visibilidade da decisão	Escopo do conflito	Quantidade de participantes
Macrossistema	alta	alto	muitos
Subsistema	baixa	baixo	poucos
Microsistema	invisível	baixo e personalizado	poucos

Fonte: Thurber (1996, p. 77)

¹ Tradução nossa.

Diversos autores procuraram analisar a dinâmica dos subsistemas e o padrão de relacionamento dos participantes nessa dimensão do processo decisório. Uma das primeiras análises a respeito do que hoje denominamos como subsistema pode ser encontrada no trabalho de Ernest Griffith (1939), sobre os *policy whirlpools*, ou centros de atividades focalizados em questões específicas. Mais tarde, a noção de **subgoverno** (*subgovernment*), definido como “pequenos grupos compostos por atores políticos, tanto governamentais como não governamentais, que se especializam em áreas temáticas específicas” (RIPLEY; FRANKLIN, 1984, p. 7, tradução nossa), aponta para a existência de grupos de atores envolvidos em processos rotineiros de tomada de decisão em uma determinada área de política e que podem permanecer ativos durante longos períodos de tempo.

A análise dos subsistemas também levou à noção dos “triângulos de ferro”, abordagem que rompe com a perspectiva pluralista sobre a produção de políticas públicas dominante nos anos 1950 e 1960, nos Estados Unidos. Diversos estudos mostraram “que as políticas industriais americanas eram o resultado de relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre os grupos de pressão dos industriais, os representantes dos ministérios e os membros do Congresso” (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 07). Pautados em relações baseadas no intercâmbio de favores de mútuo interesse, esses três atores – grupos de interesses, parlamentares e burocratas – controlariam o processo de produção de políticas, excluindo a possibilidade de participação de outros atores. Nesse sentido, há uma significativa mudança na concepção sobre os principais atores e resultados do processo de produção de políticas. A abordagem do triângulo de ferro, ao evidenciar a troca de favores e de interesses privados mútuos como propulsor da *policymaking*, desconsidera a existência da luta de grupos de interesses difusos, potencializando, assim, o papel de legisladores, burocratas, agências regulatórias e grupos de interesse, tornando-os atores capazes de influenciar a agenda do governo a seu favor (LOWI, 1969; PETERS, 1986).

Uma das críticas mais incisivas à ideia de **triângulos de ferro** foi elaborada por Hecló, no final dos anos 1970. Para o autor, o conceito seria incapaz de explicar as conexões entre administração e política:

[...] o conceito de triângulo de ferro não é totalmente errado, ainda que seja desastrosamente incompleto [...]. Preocupado em tentar encontrar os poucos atores verdadeiramente poderosos, os observadores tendem a ignorar o poder e a influência que surgem por fora dessas configurações, por intermédio das quais decisores políticos se movem e fazem acordos entre si. Olhando para os triângulos de forma fechada, tendemos a perder as redes bastante abertas de pessoas que cada vez mais estão relacionadas com o governo (HECLO, 1978, p. 88, tradução nossa).

Hecló propõe um olhar mais atento sobre os diferentes interesses em jogo, numa visão mais pluralista da relação entre diferentes grupos sociais do que a visão elitista, presente na ideia do triângulo de ferro. O autor propõe, alternativamente, o enfoque em **redes de temáticas**, ou *issue networks*.

Olhando para os “poucos” que são poderosos, tendemos a ignorar os “muitos” cujas redes de influência induzem e orientam o exercício do poder. Essas redes, ou o que eu chamarei de “redes temáticas”, são particularmente relevantes para a compreensão de políticas altamente complexas, como as políticas de bem-estar que foram realizadas nos últimos anos (HECLO, 1978, p. 102, tradução nossa).

Enquanto o conceito de triângulos de ferro parte do pressuposto da existência de um grupo pequeno de participantes autônomos e relativamente estáveis, reunidos de forma a exercer estrito controle sobre programas públicos que afetassem seus interesses econômicos, as redes temáticas envolveriam uma quantidade maior de participantes, que se relacionariam em diversos níveis de comprometimento e dependência. Nessas redes, a permanência dos grupos seria mais fluída e menos estável, uma vez que seu ingresso e saída se dariam de forma constante. Além disso, o interesse material seria secundário: o principal interesse dos participantes dessas redes seria o comprometimento intelectual ou emocional. Assim, o elemento que os manteria unidos na rede seria o compartilhamento de uma base comum de informação e uma compreensão compartilhada sobre uma política e seus problemas. Para o autor, “uma *issue network* é um grupo de conhecimento compartilhado que tem a ver com algum aspecto (ou, como definido pela rede, algum problema) de política pública” (HECLO, 1978, p. 103, tradução nossa).

O conceito de rede, desenvolvido por Hecló, foi aprofundado por diversos autores durante as décadas seguintes (de 1980 em diante), destacando a fragmentação e a ausência de um grupo (ou poucos grupos) dominante na produção de políticas públicas. Uma das perspectivas mais influentes é a proposta por Rhodes (1988), que desenvolveu a ideia de *policy networks*.

Para Rhodes (2008), as origens da ideia de rede de políticas públicas (*policy network*) residem na perspectiva pluralista desenvolvida pelos estadunidenses e na literatura sobre os subgovernos. O autor destaca a influência dos estudos desenvolvidos por pesquisadores nos Estados Unidos sobre os grupos de interesse, sobretudo os estudos que analisaram tais grupos sob a ótica dos subsistemas, subgovernos e redes temáticas, como contribuições fundamentais à elaboração do conceito de redes. Tal perspectiva, calcada no pluralismo estadunidense, permitiu o

desenvolvimento de explicações não apenas sobre o relacionamento entre o Estado e os diferentes grupos que buscam influenciar a produção de políticas públicas, mas também o interesse do próprio Estado em obter apoio desses grupos. Tais relações de interesse são recíprocas, ou seja, tanto o Estado quanto os diversos grupos buscam trocar experiências, conhecimentos e influência. Tais padrões de relacionamento, aponta o autor, se institucionalizam e se tornam parte do dia a dia das organizações públicas.

[...] eles [os grupos] são consultados antes de os documentos serem enviados para consulta. Eles não fazem *lobby*. Eles almoçam juntos. Esses padrões rotineiros de interação entre governo e interesses se transformam em redes de políticas públicas. (RHODES, 2008, p. 427, tradução nossa).

Assim, as redes representam uma abordagem que, de certa forma, rompe com a dicotomia Estado-sociedade, ao entender que atores pertencentes aos quadros governamentais são também atores sociais e mantêm relações constantes com outros atores numa ampla rede de relacionamentos.

Outro conceito, bastante relacionado à ideia de redes, é o de comunidades de políticas (*policy communities*), que se desenvolve entre os anos 1970 e 1980, sobretudo no contexto do Reino Unido. Embora ainda não haja consenso na literatura a respeito de uma definição precisa sobre o termo, grande parte dos pesquisadores associa a ideia de comunidades de políticas ao modelo de Rhodes, que as define em termos das seguintes características principais: participação limitada, alta integração entre os membros, consistência ao longo do tempo, controle de recursos e distribuição balanceada de poder:

A comunidade de políticas tem as seguintes características: um número limitado de participantes com alguns grupos conscientemente excluídos; interação frequente e de alta qualidade entre todos os membros da comunidade em todos os assuntos relacionados com as questões das políticas; consistência em valores, a fidelidade e os resultados das políticas que persistem ao longo do tempo; consenso com a ideologia, valores e preferências políticas gerais compartilhadas por todos os participantes; e relações de troca com base em todos os membros da comunidade política controlando alguns recursos. (RHODES, 2008, p. 427, tradução nossa).

As comunidades configurariam um extremo da rede de políticas públicas, sendo o outro extremo caracterizado pelas redes temáticas. Segundo Rhodes, as redes temáticas têm participação ampla, baixa integração entre os membros, ausência de consenso, conflito e relações assimétricas de poder entre os integrantes.

As redes temáticas são caracterizadas por: existência de muitos participantes; interações flutuantes e acesso de vários membros; pela ausência de consenso e pela presença de conflitos; interação com base em consultas em vez de negociação ou de barganha; uma relação desigual de poder e que muitos participantes podem ter poucos recursos, pouco acesso e nenhuma alternativa. (RHODES, 2008, p. 428, tradução nossa).

Assim, as comunidades representam, para Rhodes, uma modalidade específica de rede, caracterizada por alta integração e padrões densos de relacionamento entre os atores. Rhodes alerta para o fato de que a comunidade de políticas, tal como descrita por ele, consiste em um **tipo ideal**, sem necessária correspondência com a realidade empírica. No entanto, apesar da diferenciação proposta pelo autor, a literatura especializada ainda não registra consenso em relação aos conceitos de redes e comunidades (MILLER; DEMIR, 2007). Howlett e Ramesh (2003) mostram que os dois termos figuraram como sinônimos durante alguns anos e só mais recentemente a ideia de comunidade tem sido diferenciada da noção de rede. Para os autores, as comunidades e as redes de políticas formam a estrutura dos subsistemas. No entanto, ambos os termos estão ligados a dinâmicas distintas de relacionamento entre os atores na produção de políticas públicas. As comunidades representam o conjunto de atores que detêm algum tipo de conhecimento sobre uma política e que constroem de forma coletiva um discurso sobre ela. Dentro dessas comunidades, formam-se outros grupos de atores que se relacionam de forma regular e sistemática, em função de seus interesses. Assim, a diferença básica entre comunidades e redes de políticas públicas reside nas motivações que orientam os relacionamentos entre os atores: o compartilhamento de ideias, no caso das comunidades, e a defesa de interesses, no caso das redes.

A principal vantagem de se distinguir redes de políticas de comunidades de políticas está na maneira em que se integra a análise de dois diferentes conjuntos de motivações que orientam as ações de todos os envolvidos na formulação de políticas: o conhecimento (ou a *expertise*) e o interesse (...). Ao associar uma comunidade de políticas com uma base de conhecimentos específicos e uma rede de políticas com atores que interagem na busca de seus interesses, dois aspectos diferentes da atividade do subsistema são colocados em destaque. (HOWLETT; RAMESH, 1998, p. 469, tradução nossa).

Dessa forma, segundo a interpretação dos autores, enquanto as comunidades estão relacionadas às ideias, as redes estão relacionadas aos interesses e, dessa forma, a literatura de subsistema tem contribuído para a chamada “guinada pós-positivista”, operacionalizando a análise de políticas pública sob essa perspectiva (HOWLETT; RAMESH, 1998). Ao considerar o duplo padrão de relacionamento entre

os atores, a literatura baseada nos subsistemas tem contribuído para análises que compreendem os atores para além da perspectiva positivista que opõe ação e estrutura. Além disso, tal literatura também tem superado a visão dicotômica entre Estado e sociedade, possibilitando a análise conjunta de atores estatais e sociais. A ênfase nos subsistemas permite integrar ideias e interesses, elementos fundamentais das abordagens centradas nas ideias, sejam elas nomeadas como pós-positivistas, construtivistas, pós-modernas ou pertencentes à chamada guinada argumentativa (FISCHER; FORESTER, 1993; MAJONE, 1989; YANOW, 1996; STONE, 2002; FISCHER, 2007; BÉLAND; Cox, 2011). Essa literatura, que se expandiu sobretudo a partir dos anos 1990, tem demonstrado que a disputa sobre as interpretações, representações simbólicas e a construção dos discursos está no centro do processo de produção de políticas públicas. Apesar desse relativo consenso sobre a importância das ideias, os autores diferem quanto às possíveis definições do termo, considerando as ideias como crenças, valores, visões de mundo ou entendimentos compartilhados. Há divergências também quanto à influência das ideias sobre o processo de produção de políticas, dado que, para alguns autores, as ideias seriam a principal chave explicativa desses processos, enquanto para outros as ideias seriam tão importantes quanto outros elementos, como as instituições políticas, grupos, regras, estruturas sociais, entre outros fatores. A relação entre ideias e interesses é outro tema frequente, porém pouco aprofundado nessa literatura sobre políticas públicas. Para alguns autores, interesses nada mais são do que formas específicas de ideias, constituídas social, política e historicamente. Por outro lado, por vezes a literatura ainda faz menção a interesses desvinculados da percepção dos atores. Mais do que tentar definir se interesses são subordinados às ideias ou vice-versa, cabe discutir como ideias e interesses se manifestam na produção de políticas públicas. Analisar as interações entre atores nos subsistemas nos permite identificar o processo complexo e dinâmico de **construção de interesses**, ao invés de tomar interesses materiais como elementos estáticos, derivados do contexto no qual os atores se situam (HAY, 2011). Do ponto de vista metodológico, tomar os subsistemas como unidade de análise pode não apenas mostrar que as “ideias importam”, mas fundamentalmente explicar “como as ideias importam” (METHA, 2011).

Apesar das imprecisões conceituais, a perspectiva de redes e comunidades de políticas, bem como as distintas noções sobre ideias e interesses têm se expandido na literatura de políticas públicas a partir dos anos 1990. Em tais abordagens, os diferentes tipos de relacionamento estabelecidos entre os diversos atores (estatais e não estatais), desenvolvidos num contexto institucional específico, explicam as formas pelas quais o sistema político produz as políticas públicas. Explicar como os relacionamentos que se estabelecem nas comunidades e redes são formados e como são alterados ao longo do tempo, gerando mudanças nas políticas públicas,

é o desafio dos principais modelos de análise em políticas públicas na atualidade. Nas próximas seções, buscaremos apontar como três modelos que se apoiam nessa perspectiva têm lidado com essa questão.

O modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*): comunidades de políticas na geração de alternativas e soluções

A abordagem proposta por John Kingdon (2003), para explicar mudanças na agenda governamental (*agenda-setting*), contribuiu para ampliar a compreensão sobre o processo de produção de políticas públicas não só em relação ao momento da formulação, mas auxiliou no entendimento de aspectos mais amplos do processo político, como a natureza “anárquica” da tomada de decisão em organizações burocráticas e a dimensão das ideias como elemento essencial para a análise política².

As comunidades de políticas são centrais ao modelo de Kingdon, que as caracteriza como um conjunto de especialistas que atuam numa área específica (saúde, educação, habitação, transporte etc.). Tais especialistas podem fazer parte do governo, como assessores parlamentares, servidores do Poder Executivo ligados a atividades de planejamento, orçamento ou às áreas funcionais em questão. Da mesma forma, os especialistas podem integrar consultorias, grupos de interesse ou instituições de pesquisa em organizações não estatais. Em comum, os especialistas compartilham preocupações com relação a uma determinada área de política. Em algumas comunidades, as interações se processam de forma coesa e integrada, como relata Kingdon em suas experiências de entrevistas junto a membros de comunidades.

As pessoas na comunidade da saúde conhecem as ideias, propostas e pesquisa uns dos outros, e muitas vezes se conhecem muito bem pessoalmente. Como um sutil indicador dessas interações, eu pedi aos entrevistados para citarem outros com quem eu deveria falar. Os mesmos nomes rapidamente vieram à tona conforme eu ia de uma pessoa para a outra, o que sugere que o círculo de especialistas era relativamente pequeno e bastante íntimo. Mais de uma vez, a entrevista foi interrompida por um telefonema de alguém que também estava na minha lista de entrevistados. (KINGDON, 2003, p. 117, tradução nossa).

² O processo de formação de agenda, tal como desenvolvido por Kingdon, tem suas raízes no “modelo da lata do lixo”, proposto por Cohen, March e Olsen (1972). Esse modelo foi desenvolvido para a análise de organizações que se configuram como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade (como universidades e governos nacionais), nas quais estão presentes três características principais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara. Tais características organizacionais foram adaptadas por Kingdon como base de seu modelo teórico.

Os estudos do autor revelaram que comunidades em torno dos temas da área de saúde são, geralmente, bastante coesas. Embora os participantes tenham vínculos profissionais distintos, as interações são frequentes e seguem o padrão descrito na citação acima. Já na área de transportes, a observação resultou em uma percepção bastante distinta, apontando para uma comunidade altamente fragmentada e que tendia a se aglutinar em torno de subáreas ainda mais especializadas, como transporte aéreo, ferroviário, rodoviário, urbano, entre outras. Em suas investigações, Kingdon notou que dificilmente um participante encontrava-se inserido em mais de uma dessas áreas, que concentram diferentes tecnologias, grupos de interesse e funcionam sob jurisdição de órgãos públicos distintos.

Kingdon mostra que esses diferentes padrões de interação, presentes nas comunidades, têm influência sobre a forma como as políticas são produzidas em cada área. Em áreas de políticas nas quais comunidades são mais coesas (como no caso da saúde), os integrantes compartilham perspectivas, orientações e referenciais mais gerais sobre os temas que os unem. Dessa forma, os entendimentos são compartilhados e a comunidade se torna cada vez mais integrada. Por outro lado, em comunidades fragmentadas (como no exemplo dos transportes), a ausência de um entendimento comum torna as próprias comunidades também mais instáveis. Como resultado, a formulação das políticas de saúde tende a se apresentar de forma mais estruturada, o que facilita seu ingresso na agenda, ao contrário das questões oriundas de comunidades mais fragmentadas, como no exemplo da área de transportes.

As comunidades são consideradas pelo autor como espaços fundamentais para a geração de ideias relativas a soluções e alternativas que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. Quando os participantes de uma comunidade apresentam propostas sobre uma determinada questão, algumas delas serão consideradas, enquanto outras serão descartadas pelo próprio grupo, no processo que Kingdon assemelha à seleção natural. Propostas viáveis tecnicamente e adequadas aos valores do grupo e do mundo político acabam alcançando consenso dentro de uma comunidade. Tal consenso se difunde por meio do processo denominado pelo autor como *policy bandwagon*, mecanismo pelo qual uma ideia vai progressivamente se expandindo e se difundindo para o grupo como um todo, até se constituir como uma questão trivial. As comunidades são, portanto, espaços de experimentação de ideias, de debate e difusão.

É importante destacar que as comunidades seguem uma lógica própria, distante da dinâmica política, ou seja, as comunidades funcionam de forma independente do calendário eleitoral e das mudanças nos postos de comando da alta burocracia, e também não são diretamente afetadas pelas pressões da opinião pública sobre

a ação governamental. Por outro lado, as ideias geradas nas comunidades não estão necessariamente ligadas a problemas a serem resolvidos. O modelo, baseado em três processos (ou fluxos) que afetam a formação da agenda governamental – problemas, soluções ou alternativas e contexto político –, pressupõe uma certa independência entre esses três elementos. Assim, o modelo assegura às comunidades papel fundamental no desenvolvimento das ideias que podem ser adotadas pelos formuladores de políticas. A atividade das comunidades, entretanto, não constitui condição suficiente para explicar o ingresso de uma questão na agenda governamental, uma vez que o modelo destaca a importância da confluência entre as propostas (geradas pelas comunidades no fluxo de soluções), a percepção de problemas (no fluxo de problemas) e um contexto político favorável (fluxo político). Ou seja, as comunidades e as ideias que circulam nesses espaços são importantes, mas não explicam, por si sós, mudanças em políticas públicas. É importante considerar, ainda, o papel exercido pelos empreendedores de políticas públicas – indivíduos ou grupos de indivíduos considerados fundamentais para a mudança na agenda governamental no modelo de múltiplos fluxos. Uma das tarefas principais dos empreendedores consiste na defesa de ideias a respeito de problemas e soluções relacionados a uma política e grande parte dessa atividade se desenvolve junto às comunidades. Os empreendedores atuam na estruturação do debate interno das comunidades a respeito de possíveis mudanças a serem introduzidas numa política, defendendo relações causais entre problemas e soluções, destacando aspectos de propostas que sejam adequados aos seus membros. Além disso, o empreendedor atua nas conexões entre uma comunidade e outros grupos, por meio do estabelecimento de contato com diferentes audiências, da difusão e experimentação de ideias.

O modelo do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*): ênfase nos monopólios de políticas

O modelo do equilíbrio pontuado foi proposto por Baumgartner e Jones (1993) para analisar longos períodos de estabilidade na produção das políticas públicas, nos quais as elites dominam uma área de política, e também rápidos períodos de mudança, nos quais não se verifica a preponderância dessas elites. Os autores partem da perspectiva de que o sistema político é estruturado em torno de arranjos que proporcionam benefícios contínuos para alguns grupos privilegiados, estudados na literatura da ciência política como subsistemas, redes temáticas ou triângulos de ferro, entre outras denominações. Tais arranjos (e os autores se referem especificamente à ideia de subsistemas) se formam devido ao processamento paralelo de decisões nas organizações públicas: algumas estruturas decisórias

conseguem lidar com diversas questões simultaneamente (processamento paralelo), enquanto outras lidam com uma questão por vez (processamento serial).

Os sistemas políticos, como os seres humanos, não podem considerar todos os problemas que enfrentam de forma simultânea. Assim, a existência de alguma forma de subsistema da política pode ser vista como um mecanismo que permite que o sistema político se desenvolva em processamento paralelo. Milhares de questões podem ser consideradas simultaneamente em paralelo dentro de suas respectivas comunidades de especialistas. (...) O processamento paralelo funcionaria contra mudanças políticas maiores, porque tende a ser isolado dos holofotes da publicidade associada com a agenda da alta política (*macro system agenda*) (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 1999, p. 100, tradução nossa).

Os subsistemas, para os autores, constituem-se como comunidades de especialistas caracterizadas por participação limitada e mudanças lentas e incrementais. Há, no entanto, momentos em que algumas questões escapam ao processamento insulado nos subsistemas e acessam a *high-agenda politics*, ou o macrossistema, que processa as questões de forma serial (uma a uma) e isso geralmente ocorre quando outros participantes tornam-se interessados nelas. “As questões não podem ser consideradas para sempre dentro dos limites de um subsistema, ocasionalmente forças macropolíticas intervêm” (TRUE, JONES; BAUMGARTNER, 1999, p. 100, tradução nossa). O acesso de uma questão ao macrossistema é o momento em que as maiores mudanças numa política tendem a ocorrer, podendo gerar, como consequência, mudanças nos próprios subsistemas.

Assim, subsistemas são continuamente criados ou destruídos e, segundo os autores, a literatura tem falhado em analisar não apenas os períodos de estabilidade, característicos dos subsistemas, mas também os períodos de mudanças. O modelo do equilíbrio pontuado busca permitir a análise tanto da produção de políticas em subsistemas, caracterizados sobretudo pela estabilidade e participação limitada, quanto das rupturas desses subsistemas, processo marcado por rápidas mudanças e acesso de novos participantes.

Central ao modelo é o conceito de monopólios de políticas (*policy monopolies*). Tais monopólios são caracterizados por dois aspectos. Em primeiro lugar, um entendimento compartilhado – uma imagem (*policy image*) – a respeito da política de interesse. Quando um entendimento específico se torna dominante, os atores ganham a habilidade de controlar a interpretação sobre um problema e a forma como esse é percebido e discutido. As imagens são desenvolvidas com base em informações empíricas e em apelos emotivos (enquadramentos positivos

ou negativos a respeito de uma questão, por exemplo). Tal imagem geralmente está associada a valores políticos e pode ser comunicada de forma simples e direta ao público, reforçando o controle do monopólio sobre a questão. Em segundo lugar, os monopólios são reforçados por arranjos institucionais que mantêm o processo decisório limitado a um grupo pequeno de atores, restringindo o acesso dos demais. Esses **monopólios** são responsáveis pela manutenção da estabilidade na produção de políticas públicas e pela restrição de novas questões à agenda governamental.

Enquanto uma visão compartilhada sobre símbolos, problemas, soluções e relações causais prevalecer a respeito de uma determinada política, restringe-se o acesso ao processo decisório daqueles atores que não concordam com essa imagem. Tem-se, então, a prevalência de mudanças lentas, graduais e incrementais, configurando uma situação de equilíbrio na produção das políticas públicas. No entanto, em alguns momentos, novos atores conseguem acesso aos monopólios, criando instabilidade e a oportunidade de mudança na agenda. Isso acontece, segundo os autores, por causa de mudanças na forma como uma questão é compreendida, ou seja, por meio de alterações na **imagem** de uma política. Mudanças na percepção das questões, acontecimentos que focalizem atenção do governo, alterações na opinião pública, por exemplo, podem contribuir para a alteração na imagem de uma política, permitindo o acesso de diferentes grupos ao processo decisório e, dessa forma, favorecendo o acesso de questão à agenda governamental. Quando uma questão ascende ao macrossistema, o monopólio deixa de existir e o sistema torna-se propenso à mudança, já que a atenção dos líderes governamentais e do público pode levar à introdução de novas ideias e de novos atores. As novas ideias e instituições tendem a permanecer ao longo do tempo (*policy legacy*), criando um novo estado de equilíbrio no sistema político que, após um período, tende a voltar à estabilidade.

Assim, o modelo de equilíbrio pontuado toma como unidade básica de análise os monopólios de políticas, destacando a dimensão das ideias na estruturação desses espaços de atuação. A abordagem desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993) também pressupõe a atividade dos empreendedores junto aos monopólios de políticas. Nesse aspecto, os empreendedores exercem influência na construção da imagem de uma política, elemento importante para mobilizar a atenção e apoio a determinadas proposições. O modelo representa, assim, um desenvolvimento importante na literatura sobre os subsistemas, considerando não apenas a estabilidade característica desses, mas os mecanismos de mudanças que impactam a produção de políticas numa determinada área, e o papel das ideias nesse processo de mudança.

O modelo das coalizões de defesa (*advocacy coalition framework*): subsistemas, crenças, valores e ideias

Inicialmente apresentado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), o modelo das coalizões de defesa se propõe a analisar mudanças nas políticas públicas, destacando o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo (SABATIER; WEIBLE, 2007). Os autores refutam a ideia de ciclo de políticas e tentam explicar o complexo processo de produção de políticas públicas em sua integralidade. De acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as políticas públicas são estruturadas em subsistemas, os quais são constituídos pelo conjunto de diversos atores, sejam eles individuais, coletivos, organizações públicas ou privadas, que lidam com uma determinada área ou problema de ordem pública.

O modelo fornece critérios para explicar a mudança na política pública em longos períodos de tempo, bem como mudanças nas convicções dos atores. Também proporciona mecanismos claros para distinguir mudanças de maior e de menor porte em uma política. As alterações de maior porte ocorrem no núcleo político (*policy core*) e são menos frequentes, em geral são causadas por fatores exógenos ao subsistema, como questões macroeconômicas ou mudanças governamentais. Já as alterações de menor porte ocorrem nos aspectos instrumentais e são mais associadas a fatores cognitivos, isto é, estão relacionadas à concretização do aprendizado orientado a políticas públicas. Outro ponto forte desse modelo, de acordo com os autores, é a questão do aprendizado orientado a políticas públicas, que trata da capacidade, ou não, de os principais atores modificarem objetivos, estratégias e posturas a partir das experiências obtidas na dinâmica interna do próprio subsistema ou a partir de novas informações técnicas e percepções oriundas da dinâmica externa.

Dentro de cada subsistema, existem entre duas a cinco coalizões de defesa, que podem ser entendidas como pessoas de várias posições políticas (funcionários públicos, representantes eleitos, empresários, pesquisadores, intelectuais, sociedade civil, entre outros) que mantêm um grau coordenado de ações políticas ao longo do tempo e que compartilham crenças, valores, ideias e objetivos políticos semelhantes. O que mantém cada coalizão unida é o compartilhamento dessas crenças entre os membros sobre assuntos políticos entendidos como fundamentais.

Ao adotar o termo **coalizão**, os autores indicam que os atores estão inseridos em um subsistema político, entendido como o *locus* onde ocorrem discussões e debates de múltiplos atores motivados pela defesa de suas crenças. Atores de diferentes origens e níveis de governo compartilham sistemas de crenças específicos e atuam coordenadamente com o objetivo de tornar os seus posicionamentos predominantes nos programas e políticas de governo.

[...] o ACF (*advocacy coalition framework*) sugere que o mais útil nível e unidade de análise são os grupos, por exemplo, as coligações em um subsistema de política definidas como um conjunto de agentes envolvidos com o mesmo problema. O que importa é entender como as coalizões são formadas, como adquirem recursos e desenvolvem crenças políticas, e como elas tentam influenciar as decisões das autoridades soberanas” (ZAHARIADIS, 1998, p. 437, tradução nossa).

Na perspectiva do modelo, as coalizões são geradas a partir de convicções, opiniões, ideias e objetivos dos atores envolvidos no processo do **fazer** política pública. Esse conjunto de ideais e convicções unido aos recursos políticos formata as coalizões e concretiza os objetivos e os interesses dos atores. São, portanto, as coalizões de defesa, dependendo de sua extensão e da natureza da política em causa, que determinam quais atores participam no sistema político, em uma abordagem de subsistemas que permite alocar uma multiplicidade de atores (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Nesse processo que busca influenciar a produção de políticas correspondentes às crenças dos grupos inseridos nos subsistemas, o modelo destaca o papel dos especialistas, entendido como atores que podem orientar os processos de aprendizado dentro e entre coalizões de defesas. O aprendizado é beneficiado pela análise dos resultados e impactos das políticas, realimentando assim o subsistema por meio da modificação de crenças, convicções e recursos. Subsistemas interagem com outros sistemas mais amplos (social, econômico, legal e institucional) na atualização de informações e produção de novos conhecimentos. Isso significa dizer que, no nível macro, ainda que a maior parte dos processos de políticas ocorra entre especialistas dentro de um subsistema de política pública, seus comportamentos são afetados por fatores mais amplos presentes no sistema político e socioeconômico, e suas decisões, em contrapartida, também afetam o macrosistema, não se limitando ao subsistema ao qual estão inseridos (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Dessa forma, o conceito de coalizões parece se aproximar do significado de comunidades políticas, ao assumir que a especialização é tida como condição necessária para o indivíduo/grupo influir no processo de formulação de políticas.

[...] o ACF (*advocacy coalition framework*) assume que a informação científica e técnica desempenha um papel importante ao modificar as crenças dos participantes da política, o que, correspondentemente, assume que pesquisas (cientistas universitários, analistas políticos, consultores, etc.) são os atores centrais no processo político (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 192, tradução nossa).

É, portanto, a forte relação entre os membros, o compartilhamento e a coesão de valores, ideias e crenças, somado aos domínios técnicos e legais sobre políticas específicas que legitima a participação dos atores e a formação de coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Subsistemas, comunidades, monopólios e coalizões na mudança de políticas públicas

Os três modelos aqui apresentados – múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizões de defesa – tomam os conceitos de subsistemas, comunidades e redes como base, embora analisem de forma distinta suas influências no processo político. Três elementos são importantes para delinear similaridades e diferenças entre as categorias empregadas pelos autores analisados: quem são os participantes das comunidades e subsistemas, quais são os elementos que permitem a integração desses participantes nesses arranjos e qual o papel desses conceitos na explicação dos processos de mudança, considerando a lógica interna de cada uma das abordagens teóricas.

No modelo de Kingdon (2003), o conceito de comunidade de política recebe especial ênfase especialmente em processos de definição de alternativas. É importante lembrar que o processo de definição de alternativas é diretamente influenciado pelos “participantes invisíveis” (acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso, grupos de interesse, nomeados políticos no Executivo que ocupam níveis hierárquicos mais baixos). De forma distinta, o processo de definição da agenda é influenciado pelos “participantes visíveis” (o Presidente e seus indicados nas primeiras linhas de comando da burocracia pública, a mídia, atores relacionados às eleições), que recebem atenção da imprensa e do público. Na lógica do modelo de múltiplos fluxos, quando os participantes visíveis procuram afetar a agenda, buscam alternativas junto aos participantes menos visíveis nas comunidades de políticas (KINGDON, 2003, p. 70). Portanto, as comunidades de políticas para Kingdon são formadas por especialistas, ou seja, uma fração dos atores envolvidos no processo como um todo. No modelo de Baumgartner e Jones (1993), os subsistemas também são compostos por especialistas que operam fora dos holofotes da macropolítica. Nos subsistemas, esses especialistas mantêm interações frequentes e conhecem as propostas dos demais, da mesma forma como apontado por Kingdon com relação às comunidades. Alguns subsistemas são mais abertos à participação de novos atores, enquanto outros propiciam o surgimento dos monopólios, restringindo acesso de novos participantes. No modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), os subsistemas consistem no espaço em que diferentes coalizões de defesa competem para garantir políticas consistentes com suas crenças.

Assim, para os autores, subsistemas envolvem atores relacionados a uma política, enquanto as coalizões de defesa são arranjos em que os atores (governamentais ou não) que compartilham de um sistema de crenças agem de forma coordenada ao longo do tempo em busca da realização de seus objetivos (SABATIER, 1988).

Em termos da integração entre os membros, as comunidades de políticas no modelo de Kingdon são apresentadas tanto como grupos coesos, como grupos mais fragmentados, dependendo da área em questão. A coesão entre os membros de uma comunidade está relacionada ao emprego de uma **linguagem comum**, ou ao compartilhamento de um **paradigma em comum**, como Kingdon aponta em seus achados baseados nas entrevistas com profissionais da área de saúde (comunidade bastante coesa segundo o autor). Grupos coesos são fundamentais ao modelo de Baumgartner e Jones, uma vez que essa é uma das características dos monopólios de políticas. A definição de uma imagem em uma política, ou seja, o compartilhamento de um entendimento específico mantém os participantes de um monopólio unidos porque requer a aderência a determinadas percepções de problemas e alternativas, além de excluir a participação de outros participantes portadores de outros entendimentos. A coesão também figura como característica central das coalizões de defesa. Nesse modelo, as coalizões são estruturadas em torno de um sistema de crenças entendidos como “valores básicos, pressuposições causais e percepção de problemas” (SABATIER, 1988, p. 139). Como vimos, há três níveis distintos de crenças: crenças básicas e mais resistentes (valores e crenças individuais e pessoais); crenças relativas à política e que podem gerar consideráveis mudanças em relação a uma política (percepções comuns sobre o subsistema e os valores compartilhados sobre a política de interesse desse subsistema); crenças específicas que representam mudanças menores (relacionadas à visão do problema e à importância dos fatores causais desses problemas, bem como o desenho das instituições, avaliação do desempenho dos atores e alocações orçamentárias).

Com relação à mudança em políticas públicas, os conceitos adotados pelas três abordagens desempenham papel central, mas são considerados de forma distinta. No modelo de Kingdon, uma característica das comunidades de políticas em específico – sua coesão – configura-se como um elemento importante para explicar a mudança na agenda: quanto mais integrada a comunidade, mais facilmente desenvolve-se uma linguagem comum, orientações e visões de mundo, resultando em maior estabilidade na agenda. A aceitação de novas ideias e valores numa comunidade integrada depende de um amplo processo de convencimento (*softening up*) entre os especialistas. Por outro lado, quanto menos integrada a comunidade, menor a capacidade de coordenação interna e mais frequentemente novas ideias se inserem entre os membros, levando à instabilidade na agenda.

Apesar disso, a mudança na agenda, no modelo de Kingdon, não resulta apenas das características das comunidades, uma vez que essas contribuem mais diretamente para um dos três processos por meio dos quais a agenda é alterada. Já no modelo de Baumgartner e Jones, as características presentes nos monopólios são centrais para explicar mudanças na agenda. Como os monopólios produzem estabilidade, ao limitar o acesso de novos participantes e ao se organizarem em torno de um entendimento fortemente compartilhado, a mudança se processa apenas com o rompimento desse arranjo. Assim, as características específicas de um subsistema consistem na chave para o entendimento das mudanças e continuidades em políticas públicas no modelo do equilíbrio pontuado. A explicação da mudança em políticas públicas também está ancorada na ideia de subsistemas no modelo das coalizões de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007). A estabilidade de uma política está relacionada ao domínio de subsistema por uma coalizão, com base na manutenção das crenças em seu núcleo político (*policy core*), processo que pode permanecer inalterado por longos períodos de tempo. A mudança, por outro lado, pode se processar de duas formas: pequenas mudanças decorrem do processo de aprendizado dos atores nas coalizões e mudanças mais profundas têm origem em choques externos que obrigam as coalizões a questionarem suas crenças mais profundas. Assim, a mudança numa política pode ser influenciada pela interação entre coalizões em competição, dentro de um subsistema, ou por mudanças externas ao subsistema que provocam alterações nas coalizões.

Ao privilegiarem a perspectiva dos subsistemas, os três modelos teóricos contribuem para destacar diferentes aspectos da relação entre as ideias e mudanças em políticas públicas. As ideias estão no centro das explicações sobre a dinâmica de funcionamento das comunidades na geração de alternativas e soluções (KINGDON, 2003). As ideias também auxiliam na compreensão de períodos de mudança e de estabilidade em políticas, por meio de **imagens** que, juntamente com instituições, estruturam os monopólios de políticas e promovem tanto situações de equilíbrio quanto de ruptura em políticas públicas (BAUMGARTNER; JONES, 1993). Ideias também mantêm indivíduos unidos em coalizões que, em disputa, produzem mudanças em políticas públicas (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). Cada modelo, com suas opções metodológicas, oferece alternativas de operacionalização de análises de políticas públicas centradas nos conceitos de subsistemas, comunidade e redes, incorporando a dimensão das ideias, muito embora parta de um entendimento distinto sobre o que elas representam de forma precisa, além de apontar para diferentes entendimentos de sua relação com a construção social dos interesses (HAY, 2011).

Uma síntese sobre a incorporação dos conceitos de subsistemas, comunidade e redes pelos três modelos é apresentada a seguir:

Tabela 2: Comunidades, monopólios e coalizões nos modelos de análise de políticas

	Múltiplos fluxos	Equilíbrio pontuado	Coalizões de defesa
Conceito empregado	Comunidades de políticas	Monopólios de políticas	Coalizões de defesa
Participantes	Internos/externos ao governo. Especialistas (participantes invisíveis) ligados a uma área temática.	Internos/externos ao governo. Especialistas que processam questões insulados nos subsistemas.	Internos/externos ao governo. Especialistas reunidos em coalizões que integram subsistemas.
Integração	Baseada em linguagem/paradigma comum. Comunidades apresentam níveis distintos de coesão.	Alta nos monopólios de políticas, organizados em torno de imagens compartilhadas sobre problemas e soluções.	Coalizões são estruturadas em torno de um sistema de crenças, valores, ideias e objetivos políticos compartilhados.
Papel na mudança em políticas públicas	Necessário, mas não suficiente. Comunidades geram alternativas e a mudança depende de mais dois processos: problemas e política.	Central: monopólios produzem estabilidade. Mudanças são produzidas por meio do colapso dos monopólios.	A competição entre coalizões em um subsistema produz mudanças nas políticas. Mudança também pode originar-se fora do subsistema, afetando as coalizões.

Fonte: Elaboração própria.

Considerações finais

O conceito de subsistemas vem sendo desenvolvido na literatura especializada como mecanismo explicativo das interações entre atores envolvidos numa determinada política pública. As concepções mais antigas sobre o funcionamento dos subsistemas – como as noções de **subgoverno** ou dos **triângulos de ferro** – caracterizavam a produção de políticas como um processo limitado a um número pequeno de participantes capazes de capturar o processo político-administrativo e direcioná-lo em função de seus próprios interesses. O conceito de redes de políticas públicas, desenvolvido a partir da década de 1970, permitiu uma visão mais flexível de subsistema ao reconhecer a influência de diversos grupos sociais na produção de políticas e ao estimular a análise de diferentes padrões de relacionamento entre Estado e sociedade. O aprofundamento da investigação sobre o relacionamento entre atores nessa nova perspectiva sobre os subsistemas originou, além da noção de redes, o desenvolvimento do conceito de comunidades de políticas públicas. As principais diferenças na literatura com relação a esses conceitos residem em entendimentos distintos sobre o número de participantes e atores envolvidos, o grau de especialização, a forma de ingresso e permanência nesses espaços, coesão e integração dos membros. Ainda que não exista um consenso a respeito dos conceitos de redes e comunidades, é possível compreender a partir deles a dinâmica de funcionamento dos subsistemas e seus impactos na produção de políticas públicas. Assim, a ênfase nos subsistemas e sua análise contemporânea, operacionalizada por meio dos conceitos de rede ou de comunidades, proporciona ao pesquisador de políticas públicas uma unidade de análise capaz de captar o dinamismo e a complexidade do processo de produção de políticas, seus múltiplos atores, ideias e interesses.

Esse avanço teórico foi incorporado pelos três modelos teóricos mais promissores em políticas públicas hoje: múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e coalizões de defesa (JOHN, 2003; 2012). Esses modelos podem ser entendidos como **abordagens sintéticas** (JOHN, 2012) e procuram oferecer elementos para o estudo das políticas públicas considerando sua complexidade, ou seja, os múltiplos aspectos que exercem influência sobre uma política, sintetizando o conhecimento produzido, sobretudo na ciência política sobre instituições, redes, processos socioeconômicos e o papel das ideias. No que diz respeito à investigação dos subsistemas, redes e comunidades, o modelo de coalizões de defesa fornece “lentes teóricas” mais ajustadas aos fenômenos de políticas públicas ao considerar as coalizões como conjuntos de indivíduos portadores das mesmas crenças e interesses, capazes de estabelecer disputas com outras coalizões na mesma área de política. Assim, o modelo de coalizões de defesa permite investigar a dinâmica que se processa no interior dos

subsistemas, explicando como os participantes disseminam ideias e defendem seus interesses, estabelecendo processos de barganha e formando alianças. O modelo de Kingdon avança nas explicações sobre processos de mudança, considerando que as comunidades são elementos fundamentais na produção de ideias sobre políticas. Já o modelo do equilíbrio pontuado lança luzes sobre a relação entre ideias e interesses no interior dos subsistemas, focalizando processos de criação e rupturas de monopólios.

Tais abordagens vêm produzindo, ao longo das últimas três décadas, estudos setoriais relevantes nos Estados e Europa. Exemplos da aplicação empírica desses modelos podem ser encontrados em diversos tipos de políticas, como a de distribuição de recursos naturais e a produção de energia (SABATIER, 1988); a mudança na agenda após desastres naturais (BIRKLAND, 1997); a formação da política nuclear norte-americana (BAUMGARTNER; JONES, 1993) ou mesmo políticas setoriais mais gerais, como as de saúde e transporte (KINGDON, 2003), entre outras. Assim, já amadurecidas e frequentemente aplicadas para entender a produção de políticas nos contextos estadunidenses e europeus, é necessário que se empenhem esforços em testar essas ideias no Brasil. É preciso, portanto, verificar o caráter explicativo de seus modelos e a conseqüente formação e influência das comunidades e redes no sistema político brasileiro.

Referências bibliográficas

- BAUMGARTNER, FRANK R; JONES, BRYAN D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BÉLAND, DANIEL; COX, Robert H. *Ideas and politics in Social Science research*. New York, Oxford University Press, 2011.
- BIRKLAND, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. 2nd Ed. New York, ME Sharpe: 2005.
- _____. *After disaster: agenda setting, public policy, and focusing events*. WASHINGTON, DC: Georgetown University Press, 1997.
- COHEN, MICHAEL D.; MARCH, JAMES G.; OLSEN, JOHAN P. A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quartely*, nº 17, p. 1-25, 1972.
- DYE, Thomas. *Understanding public policy*. 11ª ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2008.
- DYE, THOMAS; ZEIGLER, HARMON. *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth, 2003.
- FISCHER, Frank. Deliberative policy analysis as practical reason: integrating empirical and normative arguments. In: Fischer, F. *et al. Handbook of public policy: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- FISCHER, Frank; Forester, John. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press, 1993.

- FREEMAN, J. Leiper. *The political process: executive-bureau-legislative committee relations*. New York: Random House, 1955.
- GRIFFITH, Ernest. *The impasse of democracy*. New York: Harrison Hilton Books, 1939.
- HAY, Colin. Ideas and the construction of interests. In: Béland, D.; Cox, R. H. *Ideas and politics in Social Science research*. New York: Oxford University Press, 2011.
- HECLO, Hugh. Issue networks and the executive establishment. In: King, Anthony. Ed. *The new American political system*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978. p. 87-124).
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- _____. Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process". In: *Policy Studies Journal*, v. 26, nº 3 1998, p. 466-481.
- JOHN, Peter. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using Evolutionary Theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, v. 31, nº 4, 2003.
- _____. *Analyzing public policy*. 2nd. ed. London: Routledge, 2012.
- _____. *New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered*. Trabalho apresentado no INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY. Grenoble, 26-28 june, 2013.
- KLIJN, E. H. Policy networks: an overview. In: KICKERT, W.J.M; Koppenjan, J.F. (eds.). *Managing complex networks*. Sage: London, 1998.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 3. Ed. New York: HARPER COLLINS, 2003 [1984].
- LINDBLOM, Charles E. *The policy-making process*. 3. ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1968.
- MAJONE, Giandomenico. *Evidence, argument & persuasion in the policy process*. New Haven/London: Yale University Press, 1989.
- MASSARDIER, Gilles. Redes de política pública. In: Saravia, Enrique; Ferrarezi, Elisabete (Eds.). *Políticas públicas (Coletânea)*. Brasília: Enap, 2006. p. 167-185.
- MEHTA, Jal. The varied roles of ideas in politics: from 'whether' to 'how'. In: Béland, D.; Cox, R. H. *Ideas and politics in Social Science research*. New York: Oxford University Press, 2011.
- MILLER, Hugh T.; DEMIR, Tansu. Policy communities. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J; SIDNEY, M.S.S. (Eds.) *Handbook of public policy: theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- PETERS, Guy B. *American public policy*. New York: MacMillan, 1986.
- RHODES, R. A. W. *Beyond Westminster and Whitehall: the sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman, 1988.
- _____. Policy network analysis. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. E. (eds.) *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

- RHODES, R. A. W.; MARSH, D. Policy networks in British politics: a critic of existing approaches. In: MARSH, D.; RHODES, R.A.W (eds). *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- RIPLEY, Randall B.; FRANKLIN, Grace A. *Congress, the bureaucracy, and public policy*. Chicago: DORSEY PRESS, 1987.
- SABATIER, Paul A. The advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". In: *Policy Sciences*, v. 21, nº 2/3, p. 129-168, 1988.
- _____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, nº 1, p. 98-130, 1998.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. (ed.). *Theories of the policy process*. 2ª ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 189-222.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- STONE, Deborah. *Policy paradox: the art of political decision making*. Nova York: Norton & Company, 2002.
- THURBER, James A. Political power and policy subsystems in American politics. In: PETERS, Guy; ROCKMAN, Bert A. (Eds.). *Agenda for excellence: administering the State*. Chatham/NJ: CHATHAM HOUSE PUBLISHERS, p. 76-104, 1996.
- TRUE, James L; JONES, Brian D.; BAUMGARTNER, Frank R. Punctuated-equilibrium Theory: explaining stability and change in American policymaking. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999.
- TRUMAN, David. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf, 1964.
- YANOW, Dvora. *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*. Washington: George Washington University Press, 1996.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. Comparing three lenses of policy choice. *Policy Studies Journal*, v. 26, nº 03, p. 434-448, 1998.

Ana Cláudia Niedhardt Capella

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Professora e pesquisadora do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Araraquara). É colaboradora dos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política e de Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, ambos na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

Felipe Gonçalves Brasil

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É bolsista FAPESP modalidade Doutorado. Foi Intern Student na North Carolina State University junto a School of Public and International Affairs (SPIA/NCState). Contato: fbrasil.pp@gmail.com

RSP

RSP Revisitada

Um novo paradigma em Gestão Pública

Bernardo Kliksberg

Tradução: Jaime Valderrama Herrera

Texto originalmente publicado na RSP v. 116, n. 2, mai./jun. 1988

Escrito em 1988, período em que o autor do artigo, o pensador argentino Bernardo Kliksberg, atuava como Diretor do Programa Regional das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Capacitação de Gerência no Setor Público, o texto aborda a emergência de questões sobre o ideal funcionamento do Estado em pleno contexto de mudanças democráticas nas Américas, em especial, no Brasil. O artigo é inicialmente orientado para perguntas, tais como: como tornar eficiente o Estado atual? Como transformá-lo num Estado em conformidade com as bases do projeto democrático? Como conseguir formar uma geração de gerentes no setor público capazes de atuar com eficiência técnica? Será este Estado viável? Por que fracassaram os sucessivos projetos de “reforma administrativa”? Que possibilidade existe, em termos de ciência e tecnologia da gestão, de dar respostas razoáveis a essas perguntas? Kliksberg se propõe a analisar as questões por meio do estudo de tendências significativas de mudança na realidade regional, que contavam com pontos de referência em nível internacional, o que representava para o autor, muito provavelmente, o início de uma possibilidade séria de se chegar a respostas efetivas para as demandas do período. Para Kliksberg era condenável a afirmação de que a ineficiência do Estado era um fator congênito. Tal ideia precisava ser atacada, uma vez que seria uma falácia questionável em todos os seus aspectos a dita supremacia do setor privado sobre o público.

1 – O GRANDE DEBATE

As principais forças políticas e sociais da América Latina passaram a formular, de modo cada vez mais contundente e legitimado, uma série de questões sobre o Estado. É lógico que essas questões assumissem formas mais determinadas. Nossos povos estão se debatendo numa encruzilhada histórica. De um lado, avança o grande projeto de construção de democracias estáveis, projeto esse de longo prazo e repleto de promessas. Do outro, a partir dos anos 80, a presença da

crise econômica mais aguda pela qual a região já atravessou neste século. Amplos setores de estrutura social percebem que o Estado terá um papel estratégico na solução desse dilema histórico. Em conseqüência, propõem, de modo cotidiano, questões totalmente substantivas.

Como tornar eficiente o Estado atual que apresenta níveis limitados de produtividade em extensas áreas? Como abrir esse Estado e transformá-lo num Estado de conformidade com as bases do projeto democrático, num estado próximo dos cidadãos, transparente e disposto à comunicação, ao diálogo e controle social? Como conseguir formar uma geração de gerentes no setor público capazes de atuar com eficiência técnica e critério nacional na tomada de decisões básicas? As perguntas continuam e culminam numa questão central: Será este Estado viável? Por que diversas vezes fracassaram as promessas, os planos mais ambiciosos, os sucessivos projetos de “reforma administrativa”?

Que possibilidade existe em termos de ciência e tecnologia da gestão, de dar respostas razoáveis a essas perguntas? Bernard Schaffer, que dirigiu o Instituto de Desenvolvimento Econômico da Universidade de Sussex, assinala, em relação ao “estado da arte” na matéria, que “a administração pública, como é convencionalmente entendida e pensada, aparece como um a matéria inchada, auto-importante, auto-indulgente, bastante periférica em relação aos fatos do comportamento político e administrativo e às forças que modelam a mudança social”.⁽¹⁾ A sua caracterização incisiva descreve o que poderíamos chamar de paradigma tradicional em matéria de reflexão e ação no que se refere à administração pública. Será possível passar desse paradigma tradicional a um outro estágio distinto que possa dar algumas respostas mais efetivas do que os fracassos que abarrotam o cenário das reformas do Estado? Como fazer isso? Esse é o tema central no qual queremos nos concentrar. Achamos que existem tendências significativas de mudança nesse aspecto da realidade regional, com o apoio e pontos de referência a nível internacional, que representa, provavelmente, o início de uma possibilidade séria para se chegar a respostas efetivas. Propomo-nos a explorar esses esforços de revisão conceitual e técnica. Trabalharemos três momentos sucessivos de análise.

Em primeiro lugar, existem questionamentos profundos em desenvolvimento ativo, que chamaríamos de “gargalos conceituais”, em matéria de trabalho na administração pública, existem, também, certos estilos e modelos de pensar todo o problema que levam, necessariamente, a caminhos sem saída. Muitos desses enfoques são, atualmente, impugnados por diferentes perspectivas e abordagens. Num primeiro momento vamos enfatizar alguns desses questionamentos.

Em segundo lugar, passaremos dos esforços críticos ao trabalho de estruturação de propostas técnicas alternativas, também em andamento. Formularemos alguns

propósitos em relação a algumas das linhas em que se está desenvolvendo o início de uma nova fronteira tecnológica, em matéria de análise e gestão do aparato público.

Num terceiro momento, examinaremos como, utilizando alguns dos insumos intelectuais e práticos fornecidos pelos dois processos anteriores e em estreita interação, se está produzindo, na América Latina, um novo ciclo de movimento de reforma do Estado que pode denominar-se de “reforma da reforma”.

Vamos desenvolver esses apontamentos num nível introdutório, tratando de fornecer propósitos esquemáticos que possam dar uma idéia das linhas do “grande debate” em curso. Por outro lado, trabalharemos apenas a nível de tendências gerais, sem entrar nos modos específicos de apresentação diferenciada das diversas realidades.

II – QUESTIONANDO OS “GARGALOS CONCEITUAIS”

O modo de pensar o problema da “Administração Pública Convencional” apresenta deficiências múltiplas que obstruem o avanço na produção de acontecimentos e geração de mudanças efetivas no aparato público. Vejamos algumas, obviamente não taxativas.

A – AS INSUFICIÊNCIAS DO “DISCURSO”

Em primeiro lugar, é possível produzir um sério questionamento sobre as insuficiências metodológicas e epistemológicas, características do tratamento usual de todo o tema, importante a nível científico-básico e em termos de opinião pública quotidiana. O discurso relativo ao Estado tende a praticar, na América Latina, entre outros, os seguintes “estilos”.

Primeiramente, é um discurso alheio à história. Parece que o tema da administração pública, sua ineficiência, o crescimento do setor de empresas públicas, etc., é um tema que se poderia analisar à margem do processo histórico-social geral, quando ao contrário somente pode ser entendido seriamente ao instalar-se dentro do referido processo. Nenhum dos processos típicos do aparato público atual surgiu do nada, eles surgiram num decurso, cuja lógica deve ser pesquisada para entender as forças subjacentes e extrair conclusões sobre a possibilidade de sua influência no futuro. O “discurso” tende a enfocar, exclusivamente, a conjuntura imediata, sem entrar na análise histórica. É aí então que podem aparecer “patologias”, o que historicamente são respostas funcionais, e os problemas estruturais reais, acumulados através de processos de longo prazo, podem também ficar evidenciados.

Em segundo lugar, o discurso normalmente não é desagregado. Os rótulos são de caráter absolutamente global. Assim, fala-se de administração pública

“metafisicamente”. Em qualquer Estado latino-americano, coexistem diversos tipos de aparatos públicos: o governo central, cujo tipo de administração é de ordem usualmente tradicional; o setor de empresas públicas que é outra “administração pública mais moderna”; as entidades autônomas; as burocracias regionais e municipais que são ainda outros tipos diferentes de administração pública. Que valor prático existe pois em se falar de administração pública de forma genérica? A administração pública global é heterogênea e altamente diferenciada. O discurso não desagregado leva a uma destacada pobreza da análise e das conclusões. Por exemplo, algumas pesquisas significativas realizadas, nos últimos anos, na Europa, sobre o fenômeno da corrupção administrativa, ilustram o que é basear um discurso em categorias absolutas ou em abordagens desagregadas. O tratamento do tema, na América Latina, é genérico e redundante em conclusões do tipo “círculo vicioso” e infecundas. Na Europa, após ter-se tratado do problema com rigor e produzir estatísticas, procurou-se estabelecer as relações entre os fenômenos de corrupção e diversas variáveis para se chegar a tipologias. Assim, em alguns casos, assinalou-se que, provavelmente, a “classe” de corrupção que ocorre no processo de formulação da política pública é muito mais importante do que aquela mais visível e produzida no processo de implantação da mesma. São duas formas diferentes de corrupção, cujos efeitos no funcionamento global são variados.

Além de o discurso estar fora do contexto histórico, não ser desagregado, também não pode ser comparado. Um critério metodológico básico, na área do social, é tratar de verificar as características que os mesmos tipos de processo adquirem, vis-à-vis a outras realidades regionais e internacionais, enriquecendo assim possibilidades de análise. Esse critério central de trabalho é pouco aplicado no modo como o discurso pensa a administração pública. Não se traçam paralelos com processos similares de outras áreas em desenvolvimento ou com o próprio mundo desenvolvido.

B – AS DIFICULDADES PRESENTES NOS NÍVEIS DE ANÁLISE

Uma séria dificuldade surge quando se trata de avançar na matéria, é a dificuldade que surge nos níveis de análise nos quais se realiza o trabalho na região. De um lado, existe uma perspectiva “macro” que trata o tema da administração pública a nível de “grande teoria”, examinando-o, como uma espécie de subtema inferior do grande tema da reflexão, em relação ao desenvolvimento econômico social, à dependência, à teoria política do Estado latino-americano, etc... Esse grande tema é válido e fundamental, mas não capta em si a especificidade do aparato público, processo histórico particular dentro do processo histórico global. A partir, unicamente, da grande teoria, é impossível compreender o aparato

porque a sua complexidade requer uma teoria particular ligada à grande teoria, e que tenha os seus próprios enfoques metodológicos. Do outro lado, prevalece um enfoque “micro” exclusivamente concentrado em aspectos pontuais do tema como procedimentos, métodos, organização formal, válidos em si, mas que de modo algum dão conta da complexidade do comportamento burocrático. Tanto o enfoque macro quanto o micro costumam ter acentuadas características jurídicas. A grande teoria, às vezes, se apresenta ao aparato público como uma grande teoria do direito constitucional ou administrativo, e o enfoque micro orienta-se, normalmente para a formulação jurídica, como o seu desiderato. Um destacado catedrático do direito administrativo espanhol, ALEJANDRO NIETO, diz a respeito: “A perspectiva jurídica, apenas tocando de leve a superfície das coisas, adquire, inevitavelmente, a sensação — aliás muito justa — de que não tem acesso ao verdadeiro núcleo dos problemas. O direito administrativo ensina, efetivamente, com o cidadão pode defender-se das agressões do poder público, mas não diz nada ou quase nada sobre como a administração deve agir para ter um mínimo de eficiência e responder eficazmente às exigências sociais. Para o direito administrativo, é um mero aparato formal, apenas atento à legalidade de suas atividades, e não ao conteúdo das mesmas e muito menos em relação à sua realidade”.⁽²⁾

Tanto o macro quanto o micro e suas perspectivas jurídicas, margeiam a dinâmica central própria do aparato público, com sua enorme densidade, e ao fugir dessa perspectiva, a possibilidade de entender essa dinâmica e de poder influenciá-la se restringe seriamente.

C – O CASO DO TEMA DO TAMANHO DO ESTADO

Alguns temas são tratados com acentuada superficialidade por serem o resultado de outros aspectos das características do debate. Um caso típico é o tema do tamanho do Estado, que quase substitui o tema da eficiência da administração pública. Poderia parecer que o problema seria exclusivamente de dimensão. Tende-se a criar a imagem mística de que se reduzirmos o tamanho conquistar-se-á ipso facto a eficiência. O tema assume outro aspecto distinto quando se agregam elementos de análise histórica e comparada. O exame histórico dá conta das forças estruturais que tendem a uma ampliação do tamanho e do seu caráter altamente difundido. Por outro lado, a nível de comparação, o que quer dizer Estado grande, médio ou pequeno? De acordo com o relatório do Banco Mundial sobre o setor público, em 1983, na primeira parte do século, a relação entre dispêndio público e o PIB era, nos países desenvolvidos, de 10%. Hoje em dia, nesses mesmos países, a relação é de 40% e são bem maiores do que o tamanho do Estado na grande maioria dos países da América Latina. Essa mesma relação é de 45% na Alemanha Ocidental.

Existem diferenças fundamentais no que se refere ao tipo de Estado, o seu papel, etc. mas a comparação evidencia a pouca produtividade que existe no tratamento do tema, exclusivamente sob o ponto de vista do “reducionismo” de tamanho.

Um trabalho recente de pesquisa, publicado no *American Economic Review*, e realizado pelo Professor RATI RAM, da Universidade de Illinois, arrola uma evidência empírica significativa em relação ao assunto. A pesquisa estuda 115 países, durante 20 anos (1960/1980), e mede as correlações estatísticas entre o tamanho do Estado e outros aspectos. As conclusões do trabalho são as seguintes: a) ao crescer o tamanho do Estado, o PIB cresce; b) ao crescer o tamanho cresce também o produto bruto não governamental (economia privada) e c) o crescimento de ambos os fatores foi maior nos países onde o PIB era menor no início.⁽³⁾ O tema deveria ser rediscutido e ao fazer isso, provavelmente, a coisa muda, pois passa do tema do tamanho ao tema do papel histórico do Estado e de sua capacidade de gestão para poder desempenhar esse papel. À medida que o debate não é histórico, nem comparativo, vai-se de encontro a uma lógica falsa.

D – O “REDUCIONISMO” FORMALISTA

Um questionamento, já em etapa avançada, se refere ao processo de destruição definitiva, dentro da teoria gerencial moderna, do “reducionismo formalista” de alta incidência nos processos de reforma administrativa na América Latina.⁽⁴⁾ Toda essa concepção da organização como conjunto de relações funcionais e arranjos formais, a ser otimizada através de organogramas, procedimentos, manuais de normas, etc., resulta numa frente unilateral e estreita diante das inúmeras pesquisas que realçam a multiplicidade de variáveis operativas. Uma pesquisa recente de Colebatch e Degeling sobre um município inglês concluiu: “para os participantes, o governo municipal não é um organismo simples mas sim um mundo de atores diferenciados com interesses isolados e às vezes em conflito, buscando os recursos necessários para realizá-los. O processo em que estão envolvidos se caracteriza mais pelo conflito, descontinuidade e ambiguidade do que por um movimento claro em direção a metas acordadas. O fluxo da ação não é hierárquico, as iniciativas podem vir de baixo como podem vir de cima da organização ou de fora, como de dentro; freqüentemente é até ilusório dizer que os conselheiros tomam a decisão acerca da ação a ser empreendida. Como os interesses estão fragmentados, os participantes estão constantemente envolvidos na busca de coalizões para apoiar suas atividades”.⁽⁵⁾ Frente a esse diagnóstico da realidade de um governo municipal concreto de uma cidade inglesa, torna-se obsoleta e limitada a análise formal da organização, com a sua visão, a priori, da mesma, representando uma série de estruturas hierárquicas que funcionam de cima para baixo, e comunicações de

baixo para cima, etc... A realidade inclui esses elementos formais, porém é bem mais ampla e se caracteriza pelo jogo multifacetado e contraditório já descrito. A aplicação da visão formalista, como método básico de percepção das organizações, constitui-se num obstáculo sério para se poder pensar e agir eficientemente em relação às referidas organizações.

E – A ASSIMILAÇÃO MECÂNICA DA GESTÃO PÚBLICA E DA GESTÃO PRIVADA

O discurso não desagregado e alheio ao contexto histórico, tende a tratar indiferentemente o problema básico da administração do setor público e do setor privado, assimilando-os.

Daí a necessidade de repetir, no setor público, as categorias, objetivos e técnicas da gestão privada assim como sugerir a formação dos gerentes públicos nas escolas de “Business Administration” e na versão extrema, a gestão direta de setores públicos por empresários privados bem-sucedidos.

As evidências nas pesquisas vão em outra direção, diferente da assimilação mecânica. Um simpósio americano sobre produtividade no setor público, organizado pela Universidade do Arizona, conclui que não se pode falar de produtividade no setor público, nem assimilando-a à do setor privado, nem tratando igualmente aos diferentes e heterogêneos setores que integram o mesmo setor público. Destaca ainda que no aparato público, deve-se perguntar: produtividade, para quem e para que propósitos?⁽⁶⁾ A produtividade de um Ministério de Relações Exteriores, deve ser medida com categorias diferentes da produtividade de uma empresa de serviços e ambas diferem da produtividade de um município.

Essas diferenças levam a profundas dessemelhanças nos “enquadramentos gerenciais” e nas técnicas aplicáveis.

Um trabalho de campo, recente, tecnicamente orientado pela Universidade de Boston, realizado num país latino-americano, estabeleceu critérios que permitiram medir a produtividade das empresas públicas, no intuito de instalar um sistema de controle da gestão. O trabalho descartou a noção de utilidade privada como possibilidade de medir a produtividade das empresas públicas, pois encontrou problemas múltiplos que a tornaram um indicador inadequado. Entre esses problemas aparecem os de definição contábil, por exemplo os preços, os de atribuição, conceptuais e qualitativos que não medem cobertura ou qualidade de serviços, etc. Em seu lugar propõe, com fundamentos significativos, a noção de utilidade pública que se mediria através de um sistema de preços sombra e de indicadores de desempenho, que traria toda ordem de implicações em termos de gerência. Ambas as pesquisas e muitas outras semelhantes indicam o “simplismo” da assimilação mecânica. Os principais centros de formação gerencial pública têm,

entre os seus pontos de partida, a superação desse simplismo. A escola de Governo JOHN F. KENNEDY, da Universidade de Harvard, assim diz: “ Em contraste com a educação para os negócios, o treinamento para a vida pública requer uma profunda compreensão do contexto político e constitucional da gestão governamental, onde a autoridade e o poder se encontram amplamente difundidos. Enquanto tanto a empresa privada quanto o governo requerem uma gerência eficiente, os instrumentos manejados por um executivo de negócios são freqüentemente as próprias restrições com que o gerente público deve trabalhar”.⁽⁷⁾ O Instituto de Administração Pública de Paris destaca que a base da noção de gerência pública é “o reconhecimento da especificidade das organizações públicas”.⁽⁸⁾

F – ERROS NA PERCEPÇÃO DA EXCELÊNCIA GERENCIAL

Na América Latina, tradicionalmente, vinculou-se a excelência gerencial ao clássico POSDCORB DE GURICK. O gerente “ideal” seria aquele que manejasse, com toda a eficiência, as funções de planejamento, organização, administração de pessoal, direção, coordenação, saber relatar e orçamentação, todas elas sob o ponto de vista de uma perspectiva formalista. Seria, basicamente, o gerente capaz de manejar a organização formal. A teoria gerencial moderna se encontra numa etapa fatalmente diferente. Pesquisas, como as de HENRY MINTZBERG, do Canadá, que enfatizaram sistematicamente a atividade real dos gerentes bem-sucedidos, chegam à conclusão de que eles têm como grandes funções: a relação interpessoal, o manejo da informação e a tomada de decisão que envolve componentes importantes de negociação institucional e da qual o Posdcorb é um aspecto.⁽⁹⁾ Pesquisas, como a de JONH KOTTER, da Universidade de Harvard, vão mais longe, concluindo, a partir de uma amostra de gerentes de excelência nos E.U.A., que o básico dessa suficiência é a capacidade para “armar a agenda das decisões”, discernir quais são os temas estratégicos, e a capacidade de construir “a rede de contatos” internos e externos que torne viável a implementação das decisões. Para isso, o gerente se concentra em “conversações” permanentes com uma extensa rede de interlocutores, de dentro e de fora da organização. Através das conversações, ele obtém uma informação “fresca” e “real” para a definição da agenda e pode negociar contatos. O POSDCORB aparece novamente como um elemento secundário.⁽¹⁰⁾ É necessário superar esse “gargalo”, para se ter gerentes eficientes, senão eles serão capazes apenas em relação às regras do jogo da administração, que pertence ao passado em termos de teoria gerencial.

Esses casos de questionamento, ilustram alguns modos de como pensar no tema. Eles têm suas raízes na realidade latino-americana, e chocam devido aos avanços da teoria gerencial e evidências empíricas sobre a realidade regional. Existem outros planos significativos, onde é possível detectar questionamentos em andamento.

III – A NOVA FRONTEIRA TECNOLÓGICA

Na segunda etapa da análise que propomos, queremos expor alguns desenvolvimentos que vão abrindo uma nova fronteira tecnológica. Alguns processos científico-técnicos em curso, no campo das disciplinas que estudam a administração pública a nível particular, se constituem em direções inovadoras de trabalho com uma promessa significativa. Nossa apresentação será apenas exemplificadora e introdutória, de modo algum procurará esgotar a questão.

A – DA GESTÃO “SIMPLISTA” À GESTÃO “COMPLEXA”

Primeiramente, destacamos a orientação para a substituição de uma visão simplista da gestão, por uma visão complexa. O descobrimento da extrema complexidade da ação, no campo social e no organizacional, da sua dimensão e busca de instrumentos para manejar essa mesma complexidade, se apresenta, atualmente, com muito mais perguntas do que respostas. Alguns marcos de referência global sobre esse tema, talvez possam ser encontrados em trabalhos como os de Ilya Prigogine, Prêmio Nobel de Química em 1978, que estabeleceu as bases, dado que hoje se chama “ciência da instabilidade”. A partir de suas experiências que detectam que, no campo das ciências naturais, existem fenômenos instáveis e “misteriosos” para os quais deve-se criar outro paradigma, diferente daquele que se estava manejando, Ilya transporta alguns desses mecanismos de raciocínio ao campo das ciências sociais. Com uma equipe multidisciplinar, ele trabalha a idéia de que os sistemas sociais apresentam um equilíbrio instável, com fronteiras sumamente sensíveis, e por isso a irrupção de variáveis significativas produz ruptura do equilíbrio e dos circuitos aparentemente “enlouquecidos” de realimentação positiva. O básico não é trabalhar com suposto equilíbrio, mas com descontinuidade, o estado normal é o das estruturas dissipativas. Tratar de compreender essa lógica do desequilíbrio em lugar de acreditar numa racionalidade a priori, faz com que entremos no reino da alta complexidade. Isto tem tido conseqüências importantes nas organizações. Para ilustrar, lembraremos uma obra de NILS BRUNSSON que se intitula: “A irracionalidade como base para a ação e mudança organizacional”.

O pesquisador questiona o difundido modelo da tomada racional de decisões, que procura otimizar as organizações, orientando-se para objetivos satisfatórios. BRUNSSON diz que a aplicação estrita desse modelo leva à ineficiência organizacional, porque detecta-o como inibidor de comportamentos fundamentais, para que haja decisões inovadoras. Aplicado, o modelo enfoca, especialmente, as áreas crescentes de incertezas, próprias ao contexto organizacional, e reage, afetando o compromisso, a motivação e as expectativas de ação e, finalmente, o inibe. Propõe a não aplicação do modelo na gerência concreta e a sua substituição por

algo que chama “a ideologia organizacional” com grandes orientações que deverão retraduzir-se em cada tipo de situação específica.⁽¹¹⁾ Aparece, aqui, a irracionalidade dentro do “ sistema” questionando um ponto absolutamente básico como é o modelo de teoria das decisões, muito influente em alguns desenvolvimentos da gerência moderna. Trata-se de captar desequilíbrios na mesma linha que, por exemplo, a pesquisa do governo municipal da Inglaterra, antes mencionada, captava as coalizões cambiantes em relação a interesses múltiplos e fragmentados que são a vida organizacional concreta escapando dos pressupostos da racionalidade tradicional. Isto é muito mais complicado do que trabalhar com formalismo ou racionalidade pura, é passar do “simplismo” a, talvez, uma melhor aproximação da realidade e possibilidade de se obter maior eficiência na ação.

B – A ORGANIZAÇÃO DO FUTURO

Uma segunda linha de trabalho tem a ver com os cenários organizacionais projetáveis no futuro. Na área da gestão, o perfil do que se configura como a organização eficiente das próximas décadas tende a incluir modelos e desenvolvimentos altamente diferentes dos tradicionais. Visualiza-se a passagem da organização hierárquica vertical para a multiforme. Trabalha-se em direção a modelos que permitem maximizar a flexibilidade organizacional. Face a esse contexto irracional e complexo, é fundamental que a organização seja capaz de reagir, de imediato, e produzir readaptações contínuas. Isso requer uma plasticidade interna, compatível com os modelos rígidos a que as propostas formalistas conduzem, como as do tipo Weberiano, tão difundido na administração pública. É necessário contar com a capacidade de agrupar e reagrupar forças permanentemente, frente a objetivos e programas em mudança rápida. Avançamos para uma organização onde o conceito matricial terá muita influência, onde as pessoas não vão fazer uma tarefa determinada durante muito tempo, mas vão participar de projetos que findarão dando lugar a outros. Aplicando o conceito de flexibilidade e os aportes da importante corrente do “enriquecimento do trabalho”, surgirão matrizes onde existirão um rodízio de tarefas e configurações organizacionais muito distantes da divisão tradicional do trabalho. Caminha-se para organizações com a presença de equipes, e onde as decisões estratégicas não serão o produto de um “caudilho” organizacional, mas a resposta a um trabalho de análise da situação que, necessariamente, será de equipe. Avançamos para organizações que vão promover o auto-ajustamento, que tem a ver com a descentralização, mas abrangendo muito mais.

Os principais membros da organização terão novos papéis. Dentro da nova situação, os supervisores, por exemplo, não supervisionarão divisões mas estarão encarregados, fundamentalmente, de combinar ou coordenar as relações entre as diferentes equipes auto-ajustadas. O nível superior da organização trabalhará,

especialmente, áreas tais como a vinculação estreita com o contexto, a leitura de seus sinais e a negociação interorganizacional em grande escala.

Essas e outras mudanças, de sentido igual, se tornam iminentes, através da procura de caminhos para alcançar eficiência frente a um contexto organizacional em transformação radical. Algumas das modificações mencionadas não são para um futuro imediato, pois já foram incorporadas a algumas das organizações públicas e privadas mais bem-sucedidas a nível internacional.

C – VALOR CENTRAL DA PARTICIPAÇÃO ORGANIZACIONAL

A terceira linha de trabalho avançado, bem próxima da anterior, é que se refere à participação organizacional. Experiências controladas, realizadas sob diversas modalidades e em diferentes contextos, são concludentes em relação ao impacto sobre a melhoria da eficiência. Uma ampla pesquisa do Instituto Internacional de Relações Trabalhistas da OIT, sobre os resultados práticos da participação, identifica como vantagens concretas altamente significativas para a produtividade: a possibilidade do trabalhador sugerir idéias úteis, comunicações ascendentes muito valiosas para a direção; maior aceitação do trabalho pelos participantes; o trabalhador mais interessado em seu trabalho; os participantes podendo trabalhar de modo mais inteligente, se informados; e ainda a vantagem de poder atuar como incentivo à eficácia da direção.

A OIT ainda afirma, como conclusão, que: “A questão que se apresenta em nossos dias, não é de saber se deve ou não haver participação dos trabalhadores nas decisões da empresa, mas de como e com que formas essa participação vai se realizar”.⁽¹²⁾

D – DA REFORMA ADMINISTRATIVA À REFORMA DO ESTADO

Nas experiências mais inovadoras em andamento, na região, realizando reforma em seu setor público, o discurso mudou e falamos, em vez de reforma administrativa, de reforma do Estado, expressão assim intitulada de modo pioneiro pela atual Comissão Presidencial encarregada do assunto na Venezuela. Por detrás da mudança semântica estão, subjacentes, profundas mudanças conceituais. Na nova fronteira, a reforma não é a mera modificação dos aspectos puramente institucionais, ela se orienta para a transformação do aparato político básico do Estado em seu conjunto, democratizando-o.

Por outro lado, no discurso novo, a transformação sucedeu à modernização. Não se trata apenas de fazer ajustes técnicos modernizadores, isso é apenas uma das dimensões das mudanças que se procuram, e há muitas mais. Trata-se de transformar as correlações de poder, os jogos de interesse, as pautas culturais, as resistências à mudança, os níveis tecnológicos, os caudilhismos, etc.

A organização, como Colebatch e Delewing concluíram, é “uma prática social e modificá-la, é muito mais do que meros ajustes técnicos”.

E – A SUPERAÇÃO DA ANTINOMIA POLÍTICOS X TÉCNICOS

A visão tradicional propunha, como condição “sine qua non”, a eliminação das incidências políticas na gestão e na configuração de um corpo de burocratas puros no estilo Weberiano. As pesquisas indicam que, por detrás da persistência da politicagem na designação para os altos cargos, não existem apenas apetências clientelísticas. Trata-se, na América Latina e no Terceiro Mundo, de contar com uma burocracia realmente identificada com os grandes projetos de transformação nacional imprescindíveis para o progresso histórico.

Por outro lado, nos mesmos países desenvolvidos, existem providências significativas que estão sendo tomadas para a politização dos altos cargos. ARNE LEEMANS assinala as prevenções a serem consideradas em relação ao avanço da burocracia sobre o poder político, e as tendências de uma repolitização de tais cargos em toda a Europa.⁽¹³⁾

Daniel Rowat identifica, nos países desenvolvidos, medidas concretas a serem tomadas em casos como do Canadá, onde uma Comissão Especial do Congresso, após ter investigado o tema, disse que uma boa parte do verdadeiro poder se encontrava nas mãos da alta burocracia. Entre essas medidas, acha-se a descentralização das decisões, um controle político maior sobre os serviços autônomos, a nomeação de um maior número de conselheiros políticos por parte dos altos níveis governamentais e, medidas para melhorar a representatividade social da alta burocracia, tratando de evitar que pertença exclusivamente às elites econômicas com as conseqüentes tendenciosidades em sua atuação.⁽¹⁴⁾

A nova fronteira, na América Latina, se orienta para a superação da antinomia tradicional, através da preparação, e promoção, por diversas vias, de quadros de direção político-técnicos que, ao mesmo tempo que garantem a identificação, com o fortalecimento da democracia e projetos nacionais básicos, tenham uma sólida formação técnica.

A orientação não é de formar um tecnocrata puro, mas chegar à combinação de um excelente técnico, com um funcionário ligado às realidades nacionais e com sensibilidade face aos dirigentes políticos e setores sociais maciços. Uma tal combinação não é fácil de ser gerada, mas parece ser um caminho muito mais promissor do que procurar “corpos de direção neutros” avaliativos perante os processos de mudança.

Nos países desenvolvidos, destaca-se a necessidade de contar com funcionários capazes de pôr em prática, por exemplo, os programas de ação afirmativa que

procuram discriminar a favor de determinados setores da população como os preteridos, as minorias, as mulheres, etc. Em nosso caso, essas minorias costumam ser majorias. Os discriminados e desfavorecidos representam, pelas características da crise social e econômica, amplos setores da população. A ação afirmativa é pois mais necessária do que nunca, e sugere a necessidade de se passar da antinomia simplista: políticos x técnicos, a uma apresentação mais complexa do problema.

Estas linhas de trabalho vão mais ao encontro de uma orientação para gerar mais perguntas do que respostas, mas talvez revelem pistas reais para a obtenção de mudanças e de uma maior eficiência.

IV – A REFORMA DA REFORMA

A terceira e última etapa de reflexão que queremos desenvolver é introduzir como alguns processos inovadores de reforma do setor público estão sendo produzidos, baseando-se na superação dos “gargalos” conceituais e na abertura de novas linhas de fronteira tecnológica, e como essa experiência contribui decisivamente na elaboração de novos conhecimentos científico-tecnológicos.

Algumas idéias fundamentais sobre a “reforma reformada” serão apresentadas, sinteticamente, a seguir.

Primeiramente, a reforma deixou os cenáculos tecnocráticos e passou a fazer parte da grande agenda política. Países como a Argentina, o Uruguai, o Brasil, o Peru e a Venezuela, entre outros, estão hoje no centro do debate político nacional.

Segundo, a agenda da reforma que se está elaborando é muito cheia de novidades em relação à própria “administração pública convencional”. Na América Latina, trabalha-se com temas tais como a participação do cidadão, transparência, controle social, o Estado criando condições favoráveis à articulação e mobilização das potencialidades da sociedade civil, etc...

Em terceiro lugar, a estratégia reformista mudou decisivamente. Da etapa das reformas administrativas, onde todo tema era manipulado por uma elite que ia revelar a “verdade” da reforma do Estado a toda população, geralmente ao final do período presidencial e certamente com muito pouca utilidade, à variante não mais eficiente de tecnocratas muito mais sofisticados, aparentemente modernizadores mas elitistas e manipuladores, na medida em que não impulsionam processos conciliadores mas tratam de digitar soluções sociais, está se passando a estratégias que enfatizam a conciliação social. Diz-se que não haverá reformas se não houver conciliação das forças políticas e sociais majoritárias; incluindo nessa conciliação os protagonistas diretos, os funcionários do Estado.

Existem, atualmente, modelos significativos, na América Latina, como, por exemplo, a estratégia inovadora em andamento na Venezuela e orientada pela

Comissão Presidencial para a Reforma do Estado, visando à celebração de amplos pactos políticos de longo prazo em relação aos temas centrais da reforma.

Em quarto lugar, a condução da reforma mudou de mãos totalmente, indo do monopólio dos juristas e administradores a âmbitos disciplinares mais vastos. As novas reformas estão se processando a partir de equipes multidisciplinares, onde se encontram políticos e especialistas pertencentes às diversas áreas das ciências sociais, além dos participantes anteriores fazendo com que o nível de criatividade aumente.

Existem processos significativos, a níveis particulares, das diferentes reatadas da reforma é a busca de laços efetivos entre o planejamento e a gestão pública.

Existem processos significativos a níveis particulares das diferentes realidades nacionais e um amplo processo regional impulsionado por entidades tais como OLPEs e o CLAD apoiados pelo PNUD. Trata-se de articular uma visão integrada em vez de trabalhar isolados, pois senão estarão restringidas, severamente, às possibilidades de eficiência.

Um sexto ponto, em relação à reforma, enfatiza as potencialidades do trabalho, a nível de integração regional, em todos esses temas. Trata-se de, através de organismos como o ILPEs, no campo do planejamento, e o CLAD, no da gestão, trabalhar, cada vez mais, juntos e compartilhando fracassos e possibilidades. Essa orientação demonstrou que existe uma produtividade, em termos de otimização de recursos escassos, muito maior do que ficar copiando, em uníssono, alguma receita de algum centro modernizador externo.

Um sétimo ponto dessa relação incompleta, apenas exploratória, é a desmitificação com força cada vez maior do que a suposta ineficiência congênita do Estado, mito esse implantado, propagandisticamente, por setores interessados. Não se está discutindo se o Estado atual tem amplas áreas de ineficiência ou que uma reforma profunda é imprescindível. Está se discutindo, isso sim, que a ineficiência do Estado é um “fato da natureza”. Não existem dados de pesquisas sérias, a nível de comparação, que respaldem essa afirmativa que estaria baseada em claros fundamentos ideológicos, mas, existe, ao contrário, uma clara evidência empírica no sentido contrário. Assim, por exemplo, numa obra recente que analisa “a pesquisa sobre eficiência governamental”, dois pesquisadores americanos, DOWNS e LARKEY, assinalam que: “Os governos são mais eficientes e as empresas privadas menos eficientes do que popularmente se acredita”. Junto com a pesquisa comparada, eles expõem na obra uma série de casos de empresas privadas e públicas dos Estados Unidos que corroboram essa afirmação.⁽¹⁵⁾ Na América Latina, assim mesmo, pode-se encontrar, em quase todos os países, organismos ou programas estatais que funcionaram, em níveis de excelência gerencial, por períodos prolongados, demonstrando que pode haver eficiência pública.

Na reforma da reforma está a conceituação de que a ineficiência é um fato inegável que precisa ser atacado, mas isso nada tem a ver com certa inferioridade congênita do setor público em relação ao setor privado, falácia questionável em todos os seus aspectos básicos.

Finalmente, a reforma da reforma está orientada por uma idéia-força diretora. Não somente o sistema democrático é compatível com a eficiência estatal, mas também, a única possibilidade real de alcançar ambas as metas está neste referencial de união. A democracia cria um marco de referência favorável às manifestações centrais da “organização” do futuro, como a participação, favorecendo, por conseguinte, a eficiência. O problema real, todavia, é de potencialização e de virtualização. Por outro lado, a essa altura dos acontecimentos históricos e da pesquisa existente, é possível afirmar, com forte sustentação, que autocracia sim é que é equivalente à ineficiência. O caso das experiências recentes no Cone Sul ilustraram esse fato de modo categórico. Cada um dos elementos do que seria um modelo gerencial moderno, orientado para alcançar eficiência, é incompatível com aspectos fundamentais do modelo autocrático.

O desafio e a grande promessa está na conjunção da democracia com a eficiência. A questão é saber se a comunidade científico-técnico-profissional, que trabalha ao redor do tema, será capaz de caminhar nessa direção.

Bibliografia

¹ SELF Peter. What’s gone wrong with Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration, October — December, 1986.

² NIETO Alejandro. Los estudios sobre la administración pública.

³ RAM Rati. — Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data. The American Economic Review, March, 1986.

⁴ O autor tratou o tema detalhadamente em B. Kliksberg, “El pensamiento organizativo: dei Taylorismo a la teoria de la organizacion”.

⁵ COLEBATCH H.K. e DEGELING P. Talking and doing in the work of administration. Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration, October — December, 1986.

⁶ KELLY Rita Mae. An introduction and overview. Symposium: Productivity, Societal Well-Being, and Public Policy. Policy Studies Review. Arizona State University, February, 1985.

⁷ KENNEDY John F. School of Government, Harvard University 1987-88.

⁸ L’ Institut de Management Public. CESMAP. Paris, 1984.

⁹ MINTZBERG Henry. La alta dirección: mitos y realidades. Harvard Business Review. July-August, 1975.

¹⁰ KOTTER John P. What effective general managers really do? Harvard Business Review, November — December, 1982. Kotter assinala: “Existe uma brecha bastante grande entre o saber convencional sobre ferramentas e funções gerenciais de um lado, e o comportamento gerencial, do outro”.

¹¹ BRUNSSON Nils. The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change. Wiley, N. Y., 1985.

¹² OIT — Participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa. Ginebra, 1981.

¹³ LEEMANS Arne F. La carrière dans la Fonction Publique: évolution recente dans les pays européens. Revue Internationale des Sciences Administratives. Volume 53, 1987, N° 1.

¹⁴ ROWAT Donald C. Bureaucracy and Policy-making in developed democracies: the decline of bureaucratic influence. Revista Internacional de Ciências Administrativas. Volume LI, 1985, N° 3.

¹⁵ DOWNS George W. and LARREY Patrick D. The Search for government efficiency. New York, Random House, 1986.

Bernardo Kliksberg

Bernardo Kliksberg é Doutor em Economia e em Administração, Assessor Internacional e Cientista social reconhecido mundialmente como fundador de uma nova corrente, a Gestão Social, que se difundiu em toda a América Latina, sendo utilizada como instrumento de luta contra a pobreza por basear-se em princípios éticos e humanitários para o aniquilamento das mazelas sociais. É também considerado o pioneiro nas temáticas sobre ética para o desenvolvimento, capital social e Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Kliksberg é também reconhecido como um dos intelectuais voltados para a renovação do pensamento sobre a Reforma do Estado, da Administração Pública, do serviço público e da capacitação dos burocratas de alto escalão. Kliksberg é autor de 55 livros e possui centenas de trabalhos publicados em diferentes línguas, entre elas chinês, francês e português. Atuou também como conselheiro em mais de 30 países e instituições internacionais como ONU, UNESCO, UNICEF, OIT, OEA, OPAS entre outras. Foi laureado em sua carreira com títulos *honoris causa* por universidades como a Universidade Hebraica de Jerusalém, a Universidade Rei Juan Carlos da Espanha, a Universidade Nacional Maior de San Marcos do Peru, Universidade de Buenos Aires e a Universidade Autônoma de Nuevo León do México. Atualmente, Kliksberg é Conselheiro Especial da Diretoria Mundial de Políticas para o Desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Preside também: a Rede Iberoamericana para o Empreendedorismo Social, integrada por 75 universidades de 15 países; a Rede Iberoamericana de Universidades para a Responsabilidade Social Empresarial; o Programa Internacional de Formação de Jovens Líderes da UNASUR; o programa de formação de jovens “*Por una economía con rostro humano*”, do qual participam 27 universidades argentinas, bem como do Peru e Uruguai; o Centro Nacional de SER; e o centro Capital Social da Universidade de Buenos Aires. É também conselheiro principal da organização não governamental “*Un techo*”, a qual construiu 80.000 casas para famílias em extrema pobreza em 19 países.

Normas para os colaboradores

A Revista do Serviço Público (RSP) é editada pela Enap. Publica trabalhos inéditos, no Brasil, de autores nacionais e estrangeiros, sobre Estado e Sociedade, Políticas Públicas e Gestão Pública.

Em março de 2014, a RSP passou a utilizar o Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas (SEER ou OJS). Portanto, as submissões de artigos devem ser feitas exclusivamente pelo sítio da Revista e seguir as instruções lá disponíveis:

<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP>

Condições para submissão

O trabalho submetido deve ser original e inédito, e não deve estar em avaliação para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em campo específico no sítio da Revista - Comentários ao Editor.

Declaração de direito autoral

A RSP adota a licença Creative Commons (CC) do tipo Atribuição – Uso Não-Comercial (BY-NC). Essa licença permite que outros remixem, adaptem e criem obra licenciada, sendo proibido o uso com fins comerciais. As novas obras devem fazer referência ao autor nos créditos e não podem ser usadas com fins comerciais, porém não precisam ser licenciadas sob os mesmos termos dessa licença.

Política de privacidade

Os nomes e endereços informados nesta revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades.

Enap – Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS Área-2A Brasília, DF – CEP 70610-900
Tel: (61) 2020 3327
E-mail: editora@enap.gov.br

BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO: PERFIL, TRAJETÓRIA E ATUAÇÃO

O livro discute os principais resultados obtidos pela pesquisa Burocracia de médio escalão no Governo Federal, que almejou caracterizar quem são e o que fazem esses ocupantes de cargos intermediários do Governo Federal em diferentes setores. Esta coletânea traz importantes reflexões sobre o Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito a sua burocracia. Assim, esperamos que o livro contribua tanto para os acadêmicos interessados no funcionamento do governo e de sua burocracia quanto para a sociedade e, especialmente, para os gestores públicos responsáveis por formular e implementar políticas públicas, sobretudo de gestão de pessoas. Esta publicação também está disponível para *download* na versão em inglês.



SISTEMA DE ESCOLAS DE GOVERNO DA UNIÃO: PERFIL, IDENTIDADE E DESAFIOS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Caderno tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa realizada pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), voltada para o levantamento e sistematização de informações de Escolas de Governo, com vistas a delinear perfis e oferecer suporte a programas estratégicos de integração e fortalecimento dessas instituições. A publicação descreve, em sete capítulos, a sequência dos estudos realizados e apresenta dados inéditos e inovadores.



REPOSITÓRIO INSTITUCIONAL DA ENAP: UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO COLETIVA DO CONHECIMENTO

O caderno apresenta o desenvolvimento do Repositório Institucional da Enap, e possui a seguinte organização: (i) introdução, onde se contextualiza o repositório; (ii) a concepção e o planejamento do repositório, onde há uma destaque para o *benchmarking* e o processo de construção coletiva para se obter o melhor modelo de organização e disponibilização da produção intelectual da Enap; (iii) a implementação do repositório, destacando as políticas adotadas, a arquitetura da informação, o conjunto de metadados, a política de direitos autorais, etc.; (iv) a disseminação e gestão do repositório, tratando de temas como a capacitação das equipes, o povoamento do repositório, estratégias de divulgação e o monitoramento, avaliação e evolução do repositório; e finalmente (v) as lições aprendidas, onde se menciona quais os desafios enfrentados e estratégias para construir um sistema de gestão da informação utilizando a inteligência coletiva da Enap.



Para conhecer ou adquirir as Publicações Enap, visite o site
www.enap.gov.br

CARTÃO DE AQUISIÇÃO DE PUBLICAÇÕES

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

- Ano 66 – 2015
- Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº
- Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos Enap

- 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17
- 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27
- 28 29 30 31 32 33* 34 36 37 38
- 39 40 41

Preço unitário: R\$ 10,00

(*) Caderno 33 (2 volumes): R\$ 20,00

Outros

Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações Enap poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:

- Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
- Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):

- Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a Enap juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de autoatendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
- Na tela principal, selecione a opção “Transferência”.
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”.
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecle Ok.
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o Cartão de Aquisição para a Enap.

4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: Enap Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401

5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para mais informações.