

**Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial:
Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada**

Izabela Moreira Corrêa e Vanízia Gonçalves Amaral



**As estatais e as PPPs: o *project finance* como estratégia de garantia de
investimentos em infra-estrutura**

Wagner Frederico Gomes de Araújo

**Mudanças organizacionais no processo de modernização da
Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco**

Clara Emilie Boeckmann e Newton Borba de Andrade

**O *Senior Executive Service*: especial referência ao perfil do
Top Public Service em Portugal**

Pedro Nunes

Modelos de gestão por competências na Europa
Annie Hondeghem, Sylvia Horton e Sarah Scheepers

Reportagem: Uma conversa sobre liderança

Claudia Asazu



Brasília – 2006

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

Disseminar conhecimento sobre a gestão de políticas públicas, estimular a reflexão e o debate e promover o desenvolvimento de servidores e sua interação com a cidadania.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara

Diretor de Gestão Interna: Augusto Akira Chiba

Conselho Editorial

Barbara Freitag-Rouanet, Fernando Luiz Abrucio, Helena Kerr do Amaral, Hélio Zylberstajn, Lúcia Melo, Luiz Henrique Proença Soares, Marcel Bursztyn, Marco Aurelio Garcia, Marcus André Melo, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Durand, Nelson Machado, Paulo Motta, Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia

Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Célio Y. Fujiwara, Paulo Carvalho, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

Expediente

Diretor de Comunicação e Pesquisa: Célio Y. Fujiwara – *Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Assessor da Coordenação-Geral de Editoração:* Rodrigo Galletti – *Revisão gráfica:* R. Galletti e Ana Cláudia Borges – *Revisão:* Luiz Antonio Violin – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Revista do Serviço Público. 1937 - . Brasília: ENAP, 1937 - .

v. : il.

ISSN:0034/9240

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 (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2006

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

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.

ENAP

Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

Endereço Eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada	149
Pro-market reforms, constitutional rigidity and judicial review: Brazil, Argentina and Uruguay in comparative perspective <i>Isabela Moreira Corrêa e Vanúzia Gonçalves Amaral</i>	
As estatais e as PPPs: o <i>project finance</i> como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura	169
State-owned companies and public-private partnerships: a strategy to ensure infrastructure investments through project finance <i>Wagner Frederico Gomes de Araújo</i>	
Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco	191
Organizational changes and the modernization process in the Finance Secretariat of the State of Pernambuco <i>Clara Emilie Boeckmann e Newton Borba de Andrade</i>	
O <i>Senior Executive Service</i> : especial referência ao perfil do <i>Top Public Service</i> em Portugal	211
The Senior Executive Service: special reference to the profile of the Top Public Service in Portugal <i>Pedro Nunes</i>	
Modelos de gestão por competências na Europa	241
Competency management models in Europe <i>Annie Hondelghem, Sylvia Horton e Sarah Scheepers</i>	
<i>Reportagem</i> : Uma conversa sobre liderança <i>Clandia Asazu</i>	259
<i>RSP Revisitada</i> : A sociologia de Max Weber	267
Para saber mais	283
Acontece na ENAP	284

Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada

Izabela Moreira Corrêa e Vanúzia Gonçalves Amaral

Introdução

Reformas pró-mercado como políticas de mudança institucional

Estudar as reformas pró-mercado como políticas de mudanças institucionais¹ facilita a compreensão de diversos fatores: os atores políticos envolvidos e suas preferências com relação às *issue areas* das políticas; as instituições que constroem a implementação de um novo arranjo institucional; e o impacto da conjuntura política, social e econômica para a formação de preferências e de jogos políticos. Estudos em perspectiva comparada permitem evidenciar que a mobilização de atores políticos com recursos de poder idênticos em contextos institucionais e conjunturais distintos interferem nos resultados das políticas. Essa diferença ocorre porque arranjos institucionais distintos possibilitam maior – ou menor – atuação de *veto players*².

Este artigo aborda a dispersão de recursos de poder dos cidadãos e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para viabilizar a implementação de

políticas de reforma pró-mercado no Brasil, na Argentina e no Uruguai. Para tal, trataremos da flexibilidade constitucional, da dinâmica de formação das leis e da presença ou ausência de revisão judicial. As reformas previdenciárias serão utilizadas como casos empíricos de reforma pró-mercado, para exemplificar a hipótese subjacente a este artigo: quanto mais rígida a Constituição mais bem desenhado tem de ser o jogo político para viabilização de implementação da política. Ressalte-se que cada um dos países aqui estudados (Brasil, Argentina e Uruguai) iniciou suas reformas em tempos distintos, em meio a graves crises econômicas e à forte mobilização social – sabe-se que, por exemplo, reformas no sistema previdenciário alteram diversos padrões de benefícios.

Em síntese, esses países passaram por reformas estruturais nos anos 80 e 90, reformaram seus regimes de previdência social, ora convergindo, ora divergindo em modelos de previdência e especialmente em jogos políticos. O *timing* das reformas e seus resultados foram e são distintos. Os três países aqui analisados têm, em maior ou menor grau, o problema da desigualdade estrutural e seus Poderes Executivos possuíam também graus diferenciados de liberdade no plano de execução de suas políticas econômicas. Na conclusão, chamaremos atenção também aos metajogos trazidos pelas mudanças institucionais nas reformas pró-mercado, ou seja, situações em que o conteúdo da política não trata somente das *issue areas* da política, mas também das regras pela qual determinada política poderá ser modificada ou regulamentada em momento posterior.

Democracia representativa e reformas pró-mercado

Tanto o *welfare state*, que vigorou plenamente em alguns países europeus, quanto

os Estados desenvolvimentistas, que predominaram na América Latina – especialmente no Brasil –, apresentam transformações desde os anos 1960 e 1970. Estados europeus e os latino-americanos passaram por crises de diferentes causas. Ao *welfare state* atribui-se um excesso de demandas que as políticas do bem-estar teriam causado aos Estados. Essas demandas teriam saturado esse sistema político, e o crescimento geométrico e incontrolável dos gastos sociais não foi acompanhado pela capacidade de arrecadação do Estado. A crise do Estado nos países latino-americanos é debitada à sua própria forma de crescimento: os Estados desenvolvimentistas, que se caracterizam por forte intervenção na economia e presença atuante no setor produtivo, chegaram a enorme déficit e a total desequilíbrio fiscal na década de 1980. Para equilibrar suas contas, esses Estados recorreram a empréstimos junto a organismos internacionais, como o FMI, aumentaram seu endividamento externo e interno e começaram a sofrer com o descontrole da inflação e do desemprego³. E, neste contexto, as chamadas reformas pró-mercado ganharam força na agenda política dos países latino-americanos.

Como afirma Boschi (2004, p.1), está em curso, no Brasil, uma “[...] conjuntura de transição na qual, embora os rumos tenham sido definidos pela tentativa de ruptura com as características estruturais e o padrão de relacionamento entre os setores público e o privado que caracterizavam o período anterior, não se chegou ainda a uma síntese institucional mais permanente”. O autor argumenta que essa transição constitui-se fundamentalmente na “redefinição das modalidades de coordenação econômica”, que, antes centralizadas no Estado, passam a ser

coordenadas pelo mercado, buscando neutralizar fatores políticos. Embora nessa análise o autor trate especificamente do caso brasileiro, ao abordar temas de inovação institucional, de alteração do padrão de intervencionismo estatal e de implementação das reformas neoliberais – especialmente nos anos 1990 –, pode-se dizer que as reformas na América Latina seguiram um padrão semelhante ao brasileiro, com exceção do Chile, que iniciou suas reformas em regime de governo autoritário.

Segundo Anastasia e Melo (obra no prelo), “O fato de que as democracias contemporâneas são regimes representativos, não nos deve fazer esquecer que democracia e representação são fenômenos analiticamente distintos”. Democracia envolve, acima de tudo, a problematização da constituição dos fins (REIS, 1995; MANIN, 1995; DINIZ, 1996), ou seja, os procedimentos utilizados para alcançar determinados fins. Já a representação, segundo Manin (1995), é a forma política mais adequada às complexas e heterogêneas sociedades modernas. Nesse sentido, as assembleias (parlamentos ou congressos) tornam-se a arena política de debate para a tomada de decisões acerca de assuntos de interesse público, por meio dos representantes do povo.

As mudanças institucionais chamadas de reformas pró-mercado representam mudanças estruturais para o funcionamento do Estado. Dessa forma, muitas das mudanças decorrentes dessas reformas só podem ser implementadas por alterações constitucionais. Sendo a Constituição a lei superior de um país e sendo as políticas de reformas para o mercado as reformas constitucionais, procura-se abordar, neste artigo, a dispersão de poderes no concernente às reformas constitucionais.

Lijphart (2003), em *Modelos de democracia*, ao discutir acerca da concentração ou partilha no Poder Executivo, contrasta o princípio majoritário de “[...] concentração de poder nas mãos da maioria” e o princípio “consensual de ampla participação no poder”. Ao contrário da estabilidade defendida em favor da democracia majoritária, Lijphart (2003) argumenta que as democracias de consenso apresentam melhor desempenho no concernente à

**“Quanto
mais rígida a
Constituição, mais
bem desenhado
tem de ser o jogo
político para
viabilização de
implementação
da política.”**

qualidade e às representatividades democráticas. A principal hipótese é a de que, em sociedades heterogêneas, a prevalência da maioria – na qual o vencedor leva tudo – significaria a exclusão da participação dos grupos perdedores nos processos decisórios, acarretando um déficit muito grande para a democracia do país.

Sobre gabinetes presidencialistas – forma de governo dos três países aqui

estudados –, o autor ressalta as diferenças em relação aos gabinetes parlamentaristas. No presidencialismo, “Os presidentes são eleitos por um mandato fixo e nem eles, nem os gabinetes que indicam, dependem da confiança da legislatura para sua sobrevivência no cargo” (LIJPHART, 2003, p.129), todavia o Executivo necessita de maioria legislativa para conseguir implementar as propostas legislativas do presidente. O jogo político, entretanto, não se dá estritamente entre Executivo e Legislativo, dado que, em alguns países, o Judiciário tem forte atuação. O objetivo a que se propõe este artigo, ao se considerarem as preferências intensas dos atores com relação às políticas de reforma pró-mercado, é estudar a flexibilidade constitucional de três países do Cone Sul para a implementação dessas políticas. Procuraremos enfatizar se a Constituição representa a “[...] lei superior, que vincula o Parlamento, e que não pode ser alterada por uma maioria regular do Parlamento, ou se é este Parlamento – isto é, a sua maioria – o supremo e soberano criador de leis” (LIJPHART, 2003, p.247), dado que, ainda que seja o Executivo quem propõe a reforma, esta é debatida (e aprovada) no Legislativo. A questão da revisão judicial é importante para se verificar qual é a última instância – ou quais são as últimas instâncias – de declaração da

constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis. Novamente a explicação para esse argumento está relacionada à questão da democracia representativa: os representantes do povo devem decidir acerca da constitucionalidade das leis ou esta é competência de um corpo judicial especializado nomeado e, freqüentemente, não representativo?

Considerações acerca da flexibilidade constitucional, dinâmica de formação das leis e revisão judicial

As Constituições dos três países aqui analisados passaram por reformas significativas, conforme Quadro 1, no qual se apontam também os atores responsáveis pela revisão judicial.

Lijphart (2003) divide a rigidez constitucional em dois grandes grupos: a) maiorias ordinárias; e b) maiorias maiores que as ordinárias. Estas subdividem-se em aprovação por maioria de dois terços; aprovação por menos de dois terços, mas mais que uma maioria comum; e aprovação por uma maioria maior que dois terços. Os índices crescentes de rigidez constitucional são, respectivamente: 1 para maiorias ordinárias; 2 entre dois terços e maiorias ordinárias; 3 para maiorias de dois terços; e 4 para supermaiorias, ou seja, acima de dois terços. Algumas considerações acerca de

Quadro 1: Países, reformas constitucionais e atores da revisão judicial

País	Constituição	Revisão judicial
Argentina	Constituição de 1853; reforma de 1994	Na Suprema Corte
Brasil	Constituição de 1988; reforma de 1998	No Supremo Tribunal Federal
Uruguai	Constituição de 1967, com reformas até 1996	Na Corte Suprema

Fonte: PNUD, informe 2004.

outras dinâmicas de formação das leis serão tecidas quando necessário.

Diferentemente da proposta feita por Lijphart (2003) para o estudo da questão da revisão judicial, não se abordará a questão do ativismo judicial para classificação da atuação do Judiciário. Com o objetivo de estabelecer maior relação entre reformas constitucionais, revisão judicial e reformas pró-mercado nos países estudados, este artigo identificará os mecanismos de revisão judicial, dando também ênfase em como são compostas as Cortes Constitucionais ou as Supremas Cortes. Buscar-se-á identificar se as cortes são corpos políticos totalmente independentes dos demais poderes ou se elas são constrangidas a agir de forma cooperativa com os demais poderes. Para isso, adotar-se-á o seguinte modelo para verificação nos níveis de revisão judicial: 1) revisão judicial difusa; 2) Suprema Corte independente, composta por membros indicados na sua totalidade pelo Executivo; 3) Suprema Corte independente, com composição mista – membros indicados pelo Executivo, Legislativo e/ou outras organizações sociais; 4) Tribunal Constitucional independente.

As subseções seguintes apresentarão análises do contexto institucional, dando ênfase às questões da flexibilidade constitucional e da revisão judicial em que as reformas pró-mercado foram – em alguns casos ainda são – implementadas no Brasil, na Argentina e no Uruguai.

Reforma constitucional e revisão judicial no Brasil, na Argentina e no Uruguai

O caso brasileiro

A reforma pró-mercado no Brasil e, mais amplamente, as reformas de Estado

consistiram – e ainda consistem – em intensos debates. Os interesses dos atores políticos envolvidos em cada uma das reformas destacadas como prioritárias – flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política – são muito intensos e, apesar de, no Brasil, as políticas para o mercado terem-se iniciado no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), o plano de reforma do Estado foi desenvolvido no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), quando foi criado o Mare (Ministério do Aparelho de Reforma do Estado). No segundo governo FHC (1999-2002), esse ministério foi extinto e as questões de reforma do Estado passaram a fazer parte do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

No Brasil, a implementação de políticas de reforma do Estado, necessariamente, implica mudanças constitucionais. As emendas constitucionais – conforme estabelecido no art. 60 da Constituição Federal de 1988 – podem ser propostas por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, se cada uma delas se manifestar pela maioria relativa de seus membros, sendo o Executivo o único ator que pode solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa. Ressalta-se, portanto, a prevalência política do Executivo sobre os demais atores citados para o processo da aprovação das políticas.

Tendo o Executivo sido o proponente de todas as políticas de reforma do Estado no Brasil, os grandes debates acerca das mudanças constitucionais trazidas por essas políticas se dão no Congresso: as emendas constitucionais só podem ser implementadas se discutidas e votadas em cada casa

do Congresso, em dois turnos, e se obtiverem três quintos dos votos dos respectivos membros. Essa regra, isolada da questão da revisão judicial, coloca o Brasil como um país em índice 2, de acordo com o modelo classificatório mencionado de Lijphart (2003).

O Brasil não possui um corpo judicial especializado somente para apreciação da constitucionalidade das leis, todavia, ainda durante a tramitação do projeto de lei, ela é apreciada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. É de competência dessa comissão opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão ou quando, em virtude desses aspectos, houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário. O Regimento Interno do Senado Federal traz o seguinte texto em seu art. 101:

[...]

§ 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.

§ 2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício.

Importante ressaltar que o art. 254 traz em seu texto que, quando os projetos receberem pareceres contrários, quanto ao mérito, serão tidos como rejeitados e arquivados definitivamente, salvo recurso de um décimo dos membros do Senado

no sentido de sua tramitação. A atuação dos senadores é, portanto, expressiva com relação à constitucionalidade das leis já em seu processo de tramitação. Ainda na tramitação da lei, o presidente da República, conforme o art. 66, § 1º, da Constituição brasileira, pode vetar o projeto total ou parcialmente para prevalecer a constitucionalidade da lei.

Uma vez vigente a lei, sua inconstitucionalidade poderá ser declarada pelo presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados, pelo Procurador-Geral da República, pelos governadores de Estado, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação no Congresso Nacional e por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) será processada e julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Após a declaração de inconstitucionalidade total ou parcial de lei pelo STF, o Senado Federal formulará, por meio da CCJ, projeto de resolução suspendendo a execução da lei no todo ou em parte. O STF é composto por 11 ministros nomeados pelo Executivo, depois de aprovada a escolha pela maioria do Senado.

A revisão judicial no Brasil não pode ser chamada concentrada uma vez que, para atuação do STF, é requerida declaração de inconstitucionalidade da lei por um dos atores políticos citados. Importante ressaltar que, com a exceção do Conselho Federal da OAB e das confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional, todos os outros atores com igual recurso de poder são representantes eleitos. Dessa forma, a questão da revisão judicial para a implementação de reforma do Estado no Brasil, quando negociada em

torno de algum termo de constitucionalidade duvidosa, necessitará da estruturação de consenso, especialmente em se tratando de um corpo judiciário com forte apoio do Executivo. Com relação à classificação da revisão judicial, o Brasil se enquadra no índice 2 – ressalte-se que as atribuições dadas à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, enquanto o projeto de lei ainda está sendo votado, poderia elevar um pouco esse índice.

O caso argentino

A Constituição argentina só pode ser modificada por iniciativa de dois terços dos membros do Congresso, cuja convocação será para o fim específico da alteração constitucional. Cabe ressaltar, no entanto, que essa mesma Constituição trata somente das declarações gerais constitucionais; direitos, garantias e deveres da pessoa; divisão política da nação; e da organização dos poderes. A Argentina se caracteriza pelo índice 3 da classificação de Lijphart (2003). *Grosso modo*, a Constituição da Argentina não trata de todos os pontos das políticas abordadas pelas reformas de Estado (a título de exemplo, o regime econômico e financeiro do país): as reformas de Estado na Argentina são implementadas tanto por reformas constitucionais, como por legislação ordinária, dependendo da matéria. Dessa forma, dado que nem todas as políticas de reformas de Estado apresentam regime especial para sua aprovação, a questão da revisão judicial torna-se ainda mais importante.

Na Argentina, são de responsabilidade da Corte Suprema e dos tribunais inferiores da Nação o conhecimento e a decisão de todas as causas que versem sobre pontos regidos pela Constituição (art. 116 da Constituição argentina). O sistema argen-

tino respeita a regra do precedente, ou seja, os tribunais inferiores são obrigados a seguir a jurisprudência dos tribunais de maior hierarquia.

A revisão judicial na Argentina é difusa, ou seja, qualquer juiz possui a prerrogativa de contrastar uma norma com o texto constitucional e decidir acerca de sua constitucionalidade no caso concreto. Dessa forma, processos deliberativos complexos como os que conduzem à

“O Brasil não possui um corpo judicial especializado somente para apreciação da constitucionalidade das leis, todavia, ainda durante a tramitação do projeto de lei, ela é apreciada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.”

sanção de leis podem ser desconsiderados se o juiz tiver argumentos para sustentar que o resultado (lei ou norma sancionada) é contrário à Constituição. A decisão acerca da constitucionalidade das leis, todavia, só poderá ser tomada quando submetida a um caso concreto: não se pode declarar a inconstitucionalidade de uma norma em abstrato, sem que essa norma tenha afetado algum direito. Assim, só há duas formas

de o sistema funcionar: se os cidadãos forem suficientemente educados jurídica e civicamente para atuar como agentes para a aplicação das leis; e se existirem os mecanismos processuais institucionalizados que viabilizem o acesso dos cidadãos à justiça. *Grosso modo*, os efeitos do controle de constitucionalidade só alcançam os casos concretos submetidos à consideração dos tribunais. Apesar de a Argentina possuir revisão judicial difusa, a existência da “regra do precedente”, com uma Suprema Corte nomeada pelo presidente da Nação⁴, faz com que o país possua índice entre 1 e 2.

O caso uruguaio

Os procedimentos de reforma da Constituição uruguaia são os mais distintos de todos os países aqui estudados. Os recursos de poder para iniciativa de proposta de emenda constitucional são distribuídos para diversos atores políticos – inclusive para os cidadãos –, sendo, na maioria das situações, requerido plebiscito.

A população, por iniciativa de 10% dos cidadãos, poderá apresentar projeto de resolução de emenda constitucional, que será submetido à decisão plebiscitária. A esse projeto podem ter sido apresentados projetos substitutivos pela Assembléia Geral, em reunião conjunta, os quais também passarão por decisão plebiscitária.

A Constituição ainda pode ser modificada pelos seguintes procedimentos: 1) por projetos de reforma que reúnam dois quintos do total de membros da Assembléia Geral, submetidos a plebiscito na primeira oportunidade que houver (neste caso, haverá plebiscito afirmativo se a maioria absoluta dos cidadãos que comparecerem a ele assim quiserem); 2) por projetos apresentados pelos senadores, pelos deputados ou pelo Poder Executivo, que deverão ser aprovados pela maioria

absoluta dos membros da Assembléia Geral (neste caso, aprovada e promulgada a iniciativa pelo Presidente da Assembléia Geral, o Poder Executivo convocará, dentro de noventa dias, eleição para composição de uma Convenção Nacional Constituinte, com o dobro de parlamentares, que deliberará e resolverá sobre as iniciativas aprovadas para reforma. Os projetos, redigidos pela convenção e comunicados ao Poder Executivo para sua imediata publicação, deverão ser ratificados pelo Corpo Eleitoral, convocado pelo Executivo).

Diferentemente do caso chileno, no Uruguai o plebiscito é um mecanismo necessário em todos os casos de implementação de reformas constitucionais. Ele é um recurso que os grupos oponentes a determinada política têm para vetá-la. Segundo Kay (1999, p. 413),

“Grupos de interesse terão menos poder de veto em sistemas em que o Poder Executivo pode preceder o Congresso e introduzir legislação diretamente, como ocorre mais freqüentemente no uso dos decretos executivos do presidente Menem, do que em outros Executivos com poderes mais restritos (tradução nossa)”⁵.

Dessa forma, os procedimentos de reforma constitucional no Uruguai são rígidos, dando a este país 4 pontos de rigidez constitucional pela classificação de Lijphart (2003).

Para a preservação da constitucionalidade das leis, a Suprema Corte de Justiça é responsável pela declaração de sua inconstitucionalidade e da inaplicabilidade das disposições relativas a elas. Segundo o art. 258 da Constituição

uruguaia, qualquer pessoa lesada por algum ato que considere inconstitucional poderá solicitar a declaração de inconstitucionalidade da lei pela Suprema Corte, seja por via de ação ou de exceção. Ressalta-se, todavia, que a decisão da Suprema Corte só se refere ao caso concreto, não tendo, portanto, aplicabilidade em outros casos ou declaração permanente de inconstitucionalidade. A Suprema Corte uruguaia é composta por cinco membros, todos designados por maioria qualificada da Assembléia Geral. Ao Uruguai atribuímos o índice 1, pela sua revisão judicial difusa. Note-se que os procedimentos de reforma constitucionais estão muito pautados na decisão populacional e na consideração, portanto, de que a decisão da população e de seus representantes poderá alterar instituições anteriormente vigentes.

O art. 331 da Constituição uruguaia esclarece as condições para as reformas constitucionais e o plebiscito: “[...] se requerirá que vote ‘SI’ la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurram a los comicios, la que debe representar por lo menos, el 35% del total de inscriptos en el Registro Cívico Nacional”.

Classificação da rigidez constitucional x revisão judicial na Argentina, no Brasil e no Uruguai

Grosso modo, segundo Lijphart (2003, p. 259), tanto a rigidez constitucional quanto a revisão judicial são recursos antimajoritários. Forte revisão judicial, sem contar com rigidez constitucional, pode facilmente ser revista por uma proposta de emenda constitucional, feita por parlamentares ou pelo Executivo. Da mesma forma, fraca revisão judicial, mas Constituição rígida implica que a maioria parlamentar – no caso uruguaio não só os parlamentares,

mas também a população – teria maior probabilidade de implementar uma lei constitucionalmente questionável, caso assim optasse, por meio dos procedimentos lícitos.

O Quadro 2 indica como os órgãos responsáveis pela revisão judicial (Corte Suprema na Argentina, no Brasil e no Uruguai) são compostos, e a Figura 1 posiciona os três países em relação à rigidez constitucional e à revisão judicial.

Reformas previdenciárias no Brasil, na Argentina e no Uruguai

As reformas previdenciárias foram escolhidas como exemplo para se tratar da rigidez constitucional e da revisão judicial de reformas pró-mercado pelos seguintes motivos: 1) as reformas previdenciárias são ao mesmo tempo reformas constitucionais⁶ e reformas pró-mercado; 2) de maneira geral, o rearranjo de políticas redistributivas altera padrões de benefícios, fomentando, assim, o jogo político e permitindo análise mais acurada dos casos. Dessa forma, as reformas previdenciárias são operacionalizadas de forma que os recursos de poder dos atores do Executivo, do Legislativo e do Judiciário (especialmente no concernente às Supremas Cortes e aos Tribunais Constitucionais), bem como de setores específicos da sociedade, são altamente mobilizados. Procuraremos, portanto, enfatizar as questões tratadas anteriormente para os casos das reformas da previdência nos países citados.

A reforma previdenciária no Brasil

A reforma da previdência social no Brasil foi marcada por ter-se dividido em dois momentos: um processo de reforma no governo FHC e outro no governo Lula. A reforma previdenciária, além de

Quadro 2: A composição dos órgãos responsáveis pela revisão judicial

Argentina	O presidente indica o candidato	O Senado aprova por dois terços	Cargo vitalício (aposentadoria obrigatória os 75 anos)
Brasil	O presidente indica o candidato	O Senado aprova por maioria absoluta	Cargo vitalício (aposentadoria obrigatória aos 70 anos)
Uruguai	O Congresso seleciona os candidatos	A Assembléia Geral (as duas casas do Congresso) escolhe os candidatos por dois terços dos votos	Ocupam o cargo por 10 anos podendo ser reeleito por mais 5 anos (aposentadoria obrigatória aos 70 anos)

Fonte: PNUD, informe 2004.

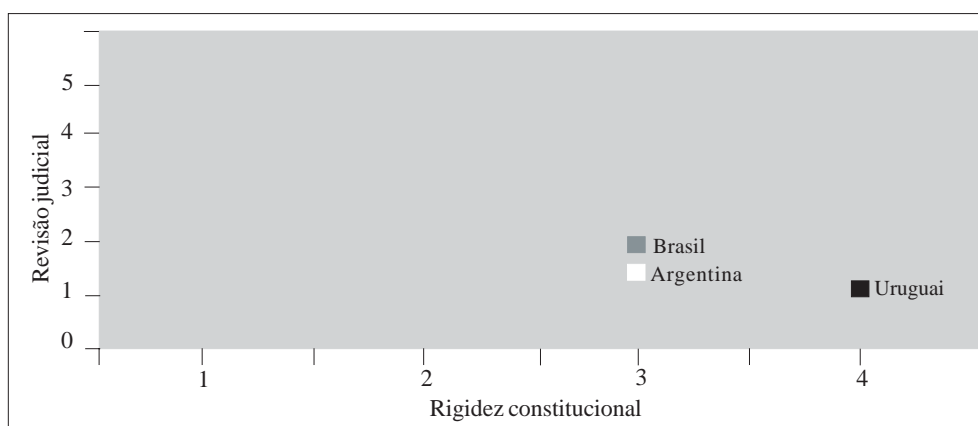


Figura 1: Posição do Brasil, da Argentina e do Uruguai em relação à rigidez constitucional e à revisão judicial

apresentar grandes modificações nos direitos dos beneficiários, só pode ser implementada por meio de emenda constitucional. Uma vez que a Constituição brasileira requer três quintos dos votos dos membros do Congresso para aprovação da proposta de emenda, o desenvolvimento de maior consenso para implementação da reforma torna-se ainda maior, pela dispersão tanto de interesses quanto de poderes, que dá origem aos diversos *veto players*.

No governo FHC, a PEC nº 33 foi enviada ao Congresso em 1995. Apesar de ter sido aprovada na Câmara dos Deputados, foi substituída pela PEC nº 40, enviada pelo governo Lula. Uma vez que emendas constitucionais são difíceis de serem implementadas, pela maior rigidez constitucional com relação às demais leis ordinárias e complementares, os atores políticos lançam mão de outros instrumentos institucionais para facilitar a implementação

do desenho institucional mais desejado por eles. No governo FHC, a oposição lançou mão dos Destaque para Votação em Separado (DVS). Segundo Anastasia e Melo (2004, p. 13),

“[...] os partidos oposicionistas podem destacar partes do texto aprovado e obrigar o governo a expor sua base em votações polêmicas. Como cabe ao Executivo confirmar a maioria qualificada, aumentam as chances de sucesso da oposição, que passa a necessitar do primeiro número maior que dois quintos dos votos para exercer seu poder de veto”.

Como no próprio governo FHC o número de DVS por partido foi limitado, essa alteração regimental beneficiou o governo Lula e tornou-se crucial para a votação e aprovação da reforma. Outro fator essencial para se entender a reforma da previdência no governo FHC e no governo Lula foi a alteração do comportamento dos congressistas: “[...] a troca de lugares entre oposição e situação, acarretou uma mudança na distribuição das preferências e dos recursos entre os atores [...]” (ANASTASIA; MELO, 2004). Tanto no Brasil quanto no Uruguai, os movimentos dos aposentados e as confederações sindicais formaram coalizões com os partidos de esquerda na intenção de bloquear os termos das reformas previdenciárias. Além desses atores, as organizações empresariais no Brasil não chegaram a acordos bem estruturados, transferindo, dessa forma, suas intenções ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou seja, ao Executivo.

A rigidez constitucional também opera no sentido de fazer com que o governo negocie com a oposição, para garantir a

implementação de políticas de preferências intensas. O PSDB, também por questão de preferências intensas, não se comportou como oposição pelo simples fato de sempre ter apoiado a reforma da previdência como programa partidário e política de governo. Foi coerente com sua história e mediu os “custos de se opor por se opor”, embora não tenha alcançado total adesão de seus parlamentares.

Importante ressaltar que, dado o alto grau de desconstitucionalização das políticas implementadas pela reforma previdenciária, recaem ao Judiciário importantes decisões. No caso brasileiro, o Supremo Tribunal Federal foi acionado para decidir acerca da constitucionalidade da cobrança previdenciária dos servidores inativos e de pensionistas. O governo conseguiu – por sete votos a favor e quatro contra – manter a cobrança. Entretanto, um fato questionável é o da legitimidade do ativismo do Supremo Tribunal Federal neste caso, que optou pela elevação do teto da isenção da cobrança⁷, atuando não só como Judiciário, mas também como Legislativo. As ADINs foram movidas pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) e pela Associação Nacional dos Procuradores da República, e a declaração de sua constitucionalidade, com a redução implementada pelo STF, representou forte intervenção do Judiciário.

A reforma previdenciária na Argentina

A Argentina possuía regimes de previdência distintos: “(...) muitas províncias possuíam um sistema de aposentadorias para os funcionários públicos locais, os funcionários públicos federais tinham outro, havia regimes diferenciados para juízes, militares e legisladores” (Folha de S.Paulo, 19/1/2003).

A Argentina caracteriza-se por alta rigidez constitucional, baixa revisão judicial e, com relação à questão previdenciária, grande dissenso dentro do Executivo. Dessa forma, dois seriam os esforços naturais para a aprovação da reforma: o primeiro, para criar maior consenso no Executivo e o segundo, para garantir dois terços de votos no Congresso. Ou seja, a alta rigidez constitucional requeria a cooperação de diversos atores. Uma das estratégias adotadas pelo ministro Cavallo para ampliação de consenso acerca da reforma da previdência no Executivo foi a de subordinação da área da seguridade social pela gestão macroeconômica. Para tal, um grupo de técnicos de sua confiança – que na gestão Alfonsín (1984- 1989) assessorara o Ministério da Economia – ocupou a Secretaria de Seguridade Social, assumida por Walter Schulthess. Segundo Coelho (2001), “Com isso, os ‘velhos’ atores, que eram contra as reformas estruturais, praticamente desapareceram da cena”.

O projeto de reforma da previdência argentina foi enviado ao Congresso em 1991 e em 1993. Depois de longa negociação entre o Executivo e o Legislativo, estabeleceram-se três alternativas aos trabalhadores argentinos:

“[...] um sistema público de repartição, um sistema misto em que o componente de capitalização ficaria sob administração estatal – Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) –, e um outro sistema misto em que o componente capitalização seria administrado por agências privadas” (COELHO, 2001).

Apesar de algumas definições terem sido realizadas no Congresso, certos pontos da reforma foram determinados de maneira distinta, para evitar os entraves da

rigidez constitucional e da revisão judicial. O presidente Menem lançou mão de uma de suas atribuições, qual seja, a de ditar decretos. *Grosso modo*, os decretos devem ser utilizados em casos excepcionais, por razões de necessidade e urgência, que serão decididos em acordo geral de ministros, os quais deverão referendá-los, juntamente com o chefe de gabinete de ministros. Dessa forma, um Judiciário independente teria sua atuação fortemente demandada, para checar tanto a constitucionalidade dos decretos quanto as matérias neles abordadas. Kay (1999, p. 415) aponta-nos uma estratégia utilizada pelo governo Menem para eliminação de um veto *player*:

“[...] Argentine president Menem broadened the power of the executive by enlarging the supreme court and appointing political allies as justices, making frequent use of the partial veto, and, most important for social security reform, using the emergency executive decree for ordinary legislation”.

Larkins (1998, p. 434) complementa afirmando que “*In sum, the decree represented an extremely questionable grant of power to the Executive to take on legislative functions and suspend certain constitutional rights*”. Enquanto no Brasil o Judiciário permaneceu mais independente e o presidente contava com um *veto player* para implementação de medidas provisórias, na Argentina o Judiciário também estava, com o Executivo, mais preocupado com a implementação de algumas questões do que com sua própria constitucionalidade.

A reforma previdenciária no Uruguai

Em 1989, um movimento de protesto dos aposentados uruguaios contra a deterioração de seus vencimentos

culminou em um plebiscito e na mudança das regras constitucionais para o cálculo e reajuste dos benefícios. Além de ser financeiramente insustentável, o sistema sofria com ineficiências administrativas que somente aumentavam seus custos. Todavia, um posterior déficit de 5,2% na previdência social em 1994 teve como consequência o envio de diversos projetos de reforma ao Congresso, que não obtiveram êxito. Desde então, o Executivo, por meio do Ministério da Economia e de incentivos financeiros do BID, começou a ganhar espaço para o desenho das novas instituições políticas da previdência social. O Executivo uruguaio também teve de melhor estruturar-se para conseguir consistência em suas proposições e viabilizar a reforma por meio de coalizões, dada a alta rigidez constitucional. O presidente Sanguinetti – do Partido Colorado – ao contrário do governo Lacalle, conseguiu coordenar as diversas disputas dentro do próprio Executivo, o que garantiu melhor a construção de consenso para negociação com os membros da coalizão. O Partido Colorado, apenas com 24% das cadeiras do Congresso, foi obrigado a reforçar a coalizão com o Partido Blanco⁸, bem como a ceder em alguns pontos, para a manutenção da coalizão. Durante o processo de elaboração do projeto de reforma, os políticos da coalizão detiveram cargos de mando no Executivo.

Segundo Coelho (2001),

“[...] a força dos atores políticos no interior do Executivo contribui para promover uma reforma muito menos radical do que fariam supor a debilidade de sua burocracia previdenciária, a magnitude do déficit e mesmo as condições favoráveis para financiar os custos de transição”.

Em março de 1996, o Parlamento uruguaio aprovou a lei da reforma do sistema e rapidamente 86% dos trabalhadores elegíveis aderiram ao novo plano voluntariamente. Um momento chave na batalha pela opinião pública veio na forma de tentativa de convocar um plebiscito contra a reforma. Quando os organizadores não conseguiram recolher o número necessário de assinaturas, ficou claro que a oposição à reforma proposta não era forte o suficiente para tirá-la dos trilhos. Oscar Bottinelli, diretor da Factum, uma agência de pesquisa de opinião pública do Uruguai, disse que o percentual da população contrária à reforma era ligeiramente mais alta do que aquela a favor, mas que uma grande proporção permaneceu indecisa.

Além de poder estruturar-se para a proposição das demais reformas pró-mercado, o Executivo tem iniciativa privativa em matérias de seguridade social. Outro fator importantíssimo para o estudo da reforma da previdência no Uruguai é que ela dependia somente de maioria simples no Congresso, uma vez que os cidadãos atuam fortemente por meio de plebiscitos, dos quais vem a altíssima rigidez da Constituição uruguaia.

Com relação à questão da revisão judicial, a Constituição uruguaia estabeleceu uma exceção, nas disposições transitórias e especiais (art. 332), para lidar com a reforma previdenciária:

“V – Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 216 y 256 y siguientes de la Constitución de la República, declárase la inconstitucionalidad de toda modificación de seguridad social, seguros sociales, o previsión social (artículo nº 67) que se contenga en leyes presupuestales o de rendición de cuentas, a

partir del 1º de octubre de 1992. La Suprema Corte de Justicia, de oficio, o a petición de cualquier habitante de la República, emitirá pronunciamiento sin más trámite, indicando las normas a las que debe aplicarse esta declaración, lo que comunicará al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Dichas normas dejarán de producir efecto para todos los casos, y con retroactividad a su vigencia”.

O modelo de previdência uruguaio hoje está estruturado em um sistema híbrido, ou misto, baseado na poupança pessoal – os trabalhadores têm suas próprias contas e sabem o quanto depositaram nelas – com o princípio de solidariedade e benefícios públicos. O Banco da Previdência do Uruguai administra um pacote básico de benefícios aos cidadãos, enquanto empresas públicas e privadas de fundos de pensão administram contas individuais. Os contribuintes podem escolher qual dessas companhias administrará suas contas.

Conclusão

Ao se tratar de reformas pró-mercado em perspectiva comparada, uma questão importante a ser determinada é qual o escopo institucional que molda e constrange as preferências dos atores políticos⁹. Este artigo objetivou mostrar que as instituições constitucionais são de extrema importância no movimento dos atores para a implementação de reformas pró-mercado, em um regime democrático. Estudar os *veto players* institucionais das reformas constitucionais fornece uma explicação de como as instituições criam oportunidades para os diversos grupos de interesses participarem da formulação da política.

Os regimes democráticos respeitam as expectativas dos atores sobre a ocorrência

de jogo político para a implementação das preferências. Se o regime é democrático, pelas vias da representação, sabe-se que as negociações entre os poderes constituintes do Estado e a sociedade se darão em esferas públicas e que, muito dificilmente, a proposta de reforma inicial será a proposta finalmente aprovada. Ou seja, na arena de debate, os atores políticos agirão ora cooperativamente, ora competitivamente.

A rigidez constitucional e a existência de revisão constitucional são determinantes para a maior necessidade de criação de consenso acerca de uma determinada opção de política. No Brasil, as reformas pró-mercado vêm sendo marcadas por características de um país em que há forte revisão constitucional. A reforma previdenciária foi marcada pela mobilização da sociedade civil e pelo ativismo tanto do Executivo e Legislativo quanto do Judiciário. A estratégia utilizada no Brasil para a viabilização da aprovação da reforma no Legislativo foi a de formação de coalizões, sendo que, ainda assim, foram necessários dois momentos distintos para que a reforma pudesse ser implementada. A proposta do Executivo foi diversamente modificada, das quais três grandes foram realizadas pela existência de revisão judicial no processo legislativo: a Comissão de Constituição e Justiça. O país presenciou, ainda, forte ativismo do Judiciário, quando o Supremo Tribunal Federal, ao declarar a constitucionalidade da cobrança dos inativos e aumentar o teto para isenção destes, atuou como legislador.

Enquanto no Brasil os diversos oponentes à implementação de um sistema privatizado de previdência contaram com o alto preço de requerer votos de maioria qualificada nas duas casas legislativas, no Uruguai os oponentes a esse sistema

lançaram mão do plebiscito. A análise de Busquets (2000) aponta o Uruguai como um país onde os recursos de poder são mais distribuídos, em comparação ao Chile, por exemplo. Esses recursos proporcionaram uma análise em que fatores como a alta força da oposição no Congresso, o alto poder legislativo do presidente e a *path-dependence* propiciaram, como resultado, um modelo de previdência misto. Comparando-se com a Argentina, no entanto, que também tem um modelo misto de previdência social, a “*tabla de la verdad*” de Busquets não aponta os mesmos recursos de poder nesse país confirmando, assim, que é possível encontrar diferentes combinações causais (suas hipóteses), que levam a resultados iguais, do mesmo modo que é provável que combinações iguais cheguem a resultados diferentes. Esse argumento estaria relacionado, portanto, a estratégias que os atores utilizam para implementar as reformas: as estratégias são diferentes para arranjos institucionais distintos, como se procurou mostrar, podendo levar, de tal forma, a resultados similares. Ressalte-se, contudo, que, para alcançar resultados similares em contextos institucionais distintos, os jogos políticos também devem ser distintos, corroborando, assim, o argumento neo institucionalista do constrangimento das ações políticas dos atores pelas instituições.

O conceito de democracia delegativa desenvolvido por O’Donnell para tratar das democracias latino-americanas pode ser mais bem visualizado no caso argentino. Democracia delegativa é definida como um modelo de democracia no qual quem define os interesses da sociedade é o governo democraticamente eleito, sendo as políticas, muitas vezes, implementadas em um modelo *top-down*. Para enfrentar as barreiras de modificação de uma Constituição rígida, o governo

Menem optou por implementar a reforma previdenciária passando uma parte dela pelo Legislativo e outra pelo Judiciário, ou seja, pela revisão judicial. Sabendo que o Legislativo é um corpo em que diversos interesses possuem recursos de poder, com a implementação de uma reforma estrutural por decretos executivos, em contexto em que o Judiciário não representa mais um *veto player*, o governo Menem objetivou

“Estudar os veto players institucionais das reformas constitucionais fornece uma explicação de como as instituições criam oportunidades para os diversos grupos de interesses participarem da formulação da política.”

reduzir os impactos tanto da rigidez constitucional, quanto da revisão judicial para a implementação da reforma previdenciária na Argentina. Nesse sentido, os oponentes de um regime privatizado tiveram demasiada dificuldade em achar mecanismos institucionalizados para agir como *veto players*, uma vez que o Executivo, além de deter superpoderes, tinha muitos aliados na Suprema Corte.

Nesse sentido, argumenta-se também que, apesar de a revisão judicial ser uma questão que objetiva garantir a constitucionalidade das leis, não são somente os atributos das cortes supremas ou cortes constitucionais que importam, mas também sua independência dos demais poderes, inclusive com relação ao processo de nomeação.

Tentou-se mostrar ainda que, nos países estudados, o Executivo foi o ator que iniciou as reformas, dado seus recursos de poder constitucionais, o que influenciou incisivamente na adoção de modelos bem liberalizantes de previdência social.

(Artigo recebido em maio de 2005. Versão final em junho de 2006)

Notas

¹ Segundo Tsebelis (1998), política de mudança institucional pode envolver uma ou mais das seguintes opções: 1) uma mudança no conjunto de jogadores; 2) uma mudança nas jogadas permitidas; 3) uma mudança na seqüência do jogo; 4) uma mudança na avaliação disponível.

² *Veto player* é um ator político de cuja decisão depende a aprovação ou rejeição de determinada política. Esses atores podem ser tanto institucionais

– como é o caso do Judiciário

– quanto não institucionais, mas conjunturais

– como é o caso de partidos políticos.

³ No caso latino-americano, a crise não foi atribuída a amplos programas sociais, embora Azevedo (1997) aponte o Uruguai como exceção a essa regra, especialmente nos anos 60, quando o país chegou a ser chamado de a “Suíça latino-americana”.

⁴ Com acordo do Senado por dois terços de seus membros.

⁵ “*Interest groups will have less veto power in systems where the executive branch can bypass the congress and directly introduce legislation, as in president Menem’s frequent use of emergency executive decrees, than in ones where executive powers are more restricted*”.

⁶ Sejam essas alterações parcialmente ou totalmente constitucionais.

⁷ A elevação do teto da cobrança, apesar de desejada pelo Executivo, impacta em redução de 24% do esperado.

⁸ Partido de orientação neoliberal, responsável pela implementação da primeira reforma previdenciária.

⁹ O termo *constrange* é utilizado no sentido da existência de instituições que proíbem ou determinam certos movimentos.

Referências bibliográficas

- ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo. *Accountability, representação e estabilidade política no Brasil*, 2002.
- _____. A reforma da previdência em dois tempos. In: ENCONTRO ABCP 2004.
- _____. Democracia e representação no Cone Sul (no prelo).
- ARGELINA, C. Figueiredo; LIMONGI, Fernando. Reforma da previdência e instituições políticas. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 50, 1998.
- ARGENTINA. Constitución de 1994. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Argentina/argentina.html>>.
- BOSCHI, Renato. Instituições políticas, reformas estruturais e cidadania: dilemas da democracia no Brasil. Mimeografado.
- _____. Democratización y reestructuración del sector privado en América Latina. Síntesis, 1995.
- BOSCHI, Renato; DINIZ, Eli; SANTOS, Fabiano. *Elites políticas e econômicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2000
- _____. *Empresários, reformas institucionais e representação de interesses: dilemas do desenvolvimento no Brasil* (no prelo). Introdução, cap. 1, 2, 3, 4, conclusão.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.
- BUSQUETS, José Miguel. Las reformas de la seguridad social en Argentina, Bolivia, Chile e Uruguay (1981-1995). Paper prepared for the 2000 meeting of the Latin America Studies Association, Hyatt Regency, March 16-18, 2000.
- _____. PEC 029/2000. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>.
- CHILE. *Constituição de 1980 com reformas até 2003*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Chile/chile.html>>.
- COELHO, Vera Schattan P. Poder Executivo e reforma da previdência na América Latina. *Novos Estudos*, n. 21, nov. 2001.
- _____. A reforma da previdência e o jogo político no interior do Executivo. *Novos Estudos*, n. 55, nov. 1999. ____.
- DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Ed. UnB; ENAP, 1997.
- DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, n. 2, p. 05-21, maio-ago. 1996.
- KAY, Stephen J. Unexpected privatizations: politics and social security reform in the Southern Cone. *Comparative Politics*, v. 31, n. 4, July 1999.
- LARKINS, Christopher. The Judiciary and delegative democracy in Argentina. *Comparative Politics*, v. 30, n. 4, July 1998.

- LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo, *RBCS*, n. 29, 1995.
- MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 2, out.-dez. 2002.
- MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. *A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual de perspectivas*. CEJ, 2003.
- NORTH, Douglas C. *Transaction costs, institutions and economic performance*, v.30, Occasional pappers. International Centers for Economic Growth (IGEG).
- REIS, Fábio Wanderley. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 41, p. 40-60, mar. 1995.
- SOARES, Laura Tavares. *Reforma da previdência na perspectiva social*, 2003.
- TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. São Paulo: Ed. USP, 1998.
- URUGUAI. *Constitución de 1967, con reformas hasta 1996*. Disponível em: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Uruguay/uruguay.html>>.
- _____. Informativo sobre reforma da previdência. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: 24 ago. 2004.
- WERNECK VIANNA, Luiz. *A democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

Resumo - Resumen - Abstract**Reformas pró-mercado, rigidez constitucional e revisão judicial: Brasil, Argentina e Uruguai em perspectiva comparada***Izabela Moreira Corrêa e Vanúzia Gonçalves Amaral*

Este artigo aborda a importância da distribuição de poderes de agenda e de veto dos cidadãos e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para viabilizar a implementação de reformas pró-mercado no Brasil, na Argentina e no Uruguai em perspectiva comparada. Nesse sentido, o artigo aborda os temas da flexibilidade constitucional, da dinâmica de formação das leis e da presença ou ausência de revisão judicial. A hipótese subjacente a este artigo é a de que quanto mais rígida a Constituição – variável que envolve o poder de agenda e de veto dos cidadãos, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário – mais bem desenhado deve ser o jogo político para a viabilização de implementação das reformas. Para exemplificar este artigo, foram analisadas as reformas previdenciárias implantadas nos países em estudo.

Palavras-chave: reformas pró-mercado; rigidez constitucional; revisão judicial.

Reformas pro-mercado, rigidez constitucional y revisión constitucional: Brasil, Argentina y Uruguay desde una perspectiva comparada*Izabela Moreira Corrêa y Vanúzia Gonçalves Amaral*

Este artículo trata de la importancia de la distribución de los poderes de agenda y de veto de los ciudadanos y de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para la viabilidad de la implementación de reformas “pro-mercado” en Brasil, Argentina y Uruguay desde una perspectiva comparada. En este sentido, el artículo aborda los temas de la flexibilidad constitucional, dinámica de formación de las leyes y la presencia o la ausencia de revisión judicial. La hipótesis subyacente a este artículo es la que, tanto más inflexible la Constitución – variable que envuelve el poder de agenda y de veto de los ciudadanos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial – mejor trazado debe ser el juego político para la viabilidad de implementación de las reformas. Para dar ejemplo en este artículo, fueron analizadas las reformas en la Seguridad Social implantadas en los países en estudio.

Palabras clave: reformas pro-mercado; flexibilidad constitucional; revisión judicial.

Pro-market reforms, constitutional rigidity and judicial review: Brazil, Argentina and Uruguay in comparative perspective*Izabela Moreira Corrêa and Vanúzia Gonçalves Amaral*

This paper addresses the importance of the distribution of agenda and veto powers among citizens and the Executive, Legislative and Judiciary powers in order to allow the implementation of pro-market reforms in Brazil, Argentina and Uruguay. In comparative perspective, the paper deals with the issues of constitutional flexibility, law formation dynamics and the presence or absence of judicial review. The main hypothesis in this paper is that the harder it is for the Constitution to be altered, the harder it is to design the political game to implement reforms. The reforms of the social security systems implemented in Brazil, Argentina and Uruguay exemplified our analysis.

Key words: pro-market reforms; constitutional flexibility; judicial review.

Izabela Moreira Corrêa

Diretora de Modernização da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais e mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: <izabela.correa@terra.com.br>

Vanúzia Gonçalves Amaral

Servidora da Prefeitura de Belo Horizonte e mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais.

As estatais e as PPPs: o *project finance* como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura

Wagner Frederico Gomes de Araújo

Introdução

A crise dos anos 70 tem conduzido, nas últimas décadas, a um processo constante de reforma do Estado, com a redefinição do papel do setor público diante da oferta de bens e serviços de infra-estrutura. A transferência dessas atividades para o setor privado é um ponto central nesse processo. As privatizações visavam, entre outros objetivos, a desonerar o setor público dos gastos com grandes investimentos, diminuir o desequilíbrio fiscal, aumentar a eficiência nos setores de infra-estrutura pela introdução da competição e garantir investimentos contínuos.

As privatizações, por outro lado, abriram um canal para a estreita interação entre o setor público e o setor privado, de modo a se estabelecerem parcerias para a garantia de investimentos. As alterações das funções do Estado resultaram em diversas instituições, que atendem ao interesse público. Da mesma forma, as empresas estatais remanescentes foram profissionalizadas e passaram a ser *players* importantes no mercado.

Uma forma de parceria que tem sido muito difundida há vários anos em outros países e, mais recentemente, no Brasil é o *project finance*. Trata-se de uma forma específica de arranjo financeiro para a viabilização de investimentos, geralmente de grande vulto, para o qual uma sociedade específica é criada para gerir investimento em infra-estrutura. Sua estrutura financeira envolve, como elementos básicos, a mitigação de riscos pela elevação do número de participantes e securitização de receitas futuras do projeto. Ele é especialmente interessante quando combinado com outra forma de parceria, as parcerias público-privadas (PPPs), em que instituições de direito privado e de direito público se unem para atingir um objetivo comum.

Com essa perspectiva, este trabalho visa analisar a estrutura do *project finance* e sua relação com o processo de reforma do Estado brasileiro, de modo a se estabelecer uma estratégia de garantia de investimentos nos setores de infra-estrutura por meio de parcerias entre as empresas estatais, de direito privado, e a administração pública, seguindo os princípios das PPPs. Para tanto, após essa introdução, discute-se a crise do Estado, o processo de privatizações e o papel das estatais, com foco no caso brasileiro. Em seguida, é exposto um breve panorama da parceria público-privada nos setores de infra-estrutura, bem como o papel do Estado e do setor privado. As definições e conceitos básicos sobre o *project finance* são inseridos no tópico 4, que discute também a estrutura financeira do *project finance* e o papel de seus participantes. Finalmente, conclui-se evidenciando o papel das estatais no *project finance*, no contexto das parcerias público-privadas entre as estatais e o governo, como estratégia interessante para a viabilização

de investimentos em infra-estrutura, fundamentais no processo de desenvolvimento econômico e social do País.

Crise do Estado, privatizações e o papel das estatais

A década de 1970 foi marcada por intensa participação do Estado na economia em todo o mundo, especialmente no Brasil. Essa participação se deu, em grande parte, na participação de empresas públicas oferecendo infra-estrutura para o setor privado. O Estado brasileiro, durante 50 anos (1930-1980), criou e absorveu empresas do setor privado devido a vários motivos, como o nacionalismo econômico, o socorro a empresas privadas, os recursos insuficientes por parte do setor privado em setores estratégicos da economia nacional e os riscos elevados em investimentos de infra-estrutura com grandes períodos de maturação¹.

Martins (1985, p. 43) aponta que a participação do Estado brasileiro na economia, durante a década de 1970, foi caracterizada por um movimento de forças centrípetas – de concentração de recursos no governo federal – e de forças centrífugas – de disseminação de agências e empresas independentes e relativamente autônomas para a alocação dos recursos anteriormente mencionados. Conforme o autor, somente de 1971 a 1976, foram criadas 131 empresas estatais, sendo 67 pela União, 59 por estados e 5 por municípios.

Havia cerca de 300 empresas estatais, somente no âmbito federal, em 1979. Essas empresas variavam desde bancos até siderúrgicas, empresas de petróleo e hotéis, entre outros setores. Segundo Pêgo Filho, Lima e Pereira (1999, p.11), entre 1970 e 1981 a poupança bruta do setor produtivo estatal federal correspondeu a 3,68% do

PIB, em média, representando 18,68% de toda a poupança bruta do setor privado.

Além disso, a década de 1970 caracterizou-se como período de déficit público elevado para o equilíbrio macroeconômico, bem como de existência de níveis de inflação acima do que seria desejado. Ademais, o expansionismo estatal levou a grandes projetos de infra-estrutura sob a responsabilidade do Estado, o que exigiu grandes montantes de capital para sua implementação.

A partir da primeira e, principalmente, da segunda crise do petróleo em 1973 e 1978, respectivamente, houve uma deterioração das contas públicas da maioria dos países, gerando graves desequilíbrios macroeconômicos. Nesse contexto, o Estado brasileiro perdeu praticamente toda sua capacidade de investimento, o que adveio do progressivo endividamento público. No âmbito microeconômico, ocorreu forte contração dos empréstimos e financiamentos externos a empresas nacionais, tanto estatais quanto privadas. As empresas estatais, portanto, não possuíam mais recursos disponíveis para grandes empreendimentos de infra-estrutura. Essa redução de despesas implicou deterioração do estoque de capital em infra-estrutura e, conseqüentemente, gerou estrangulamentos em setores importantes para a retomada do desenvolvimento econômico.

Em vários países, a reação às crises da década de 1970 foi seguida por processos de reforma do Estado, com a diminuição de seu papel como provedor de infra-estrutura, gerando uma onda de privatizações e concessões ao setor privado. Na Grã-Bretanha, o lema tornou-se o *rolling back the State*² durante o governo Thatcher, quando, além das privatizações, foram disseminados contratos de desempenho para os prestadores de serviços de

infra-estrutura ou de utilidade pública (MACEDO; ALVES, 1997). Na Nova Zelândia, considerado um dos países com reformas mais radicais, foram implementadas grandes mudanças macroeconômicas, com um agressivo programa de privatizações, além da terceirização de várias atividades estatais (CARVALHO, 1997).

A estratégia das privatizações surgiu como tentativa de ajuste nas contas públicas, por meio da venda de ativos

“A estrutura financeira do project finance envolve, como elementos básicos, a mitigação de riscos pela elevação do número de participantes e securitização de receitas futuras do projeto. Ele é especialmente interessante quando combinado com as PPPs.”

produtivos do Estado, seja para a redução do estoque da dívida pública, seja para a redução da demanda de recursos fiscais para gastos em infra-estrutura. Dessa forma, uma das principais justificativas para a privatização, no âmbito macroeconômico, foi o ajuste fiscal. Mais empresas privadas significavam, outrossim, maior arrecadação tributária para o governo, o que também poderia contribuir para a

melhora das contas públicas. No plano microeconômico, as privatizações foram justificadas pelos ganhos de eficiência das empresas sob o controle privado e pela sua maior capacidade de investir. Giambiagi e Além (2000, p. 387) apontam que não se pode garantir maior eficiência apenas pela transferência ao setor privado, não havendo diferenças significativas entre ambos, sendo que o principal contraste é que as empresas estatais também têm papel importante na política econômica do governo³.

No Brasil, podem-se identificar três fases da privatização (PINHEIRO; GIAMBIAGI, 1997):

a) primeira fase: década de 1980 – Essa fase se deu por um processo de “reprivatizações”, com o objetivo de sanear a carteira do BNDES⁴, o que ocorreu sem a privatização de grandes empresas estatais. Essa fase permitiu ao BNDES adquirir *know-how* para se tornar o principal agente de privatizações posteriormente.

b) segunda fase: de 1990 a 1995 – Em 1990, foi lançado o Plano Nacional de Desestatização (PND). Nessa fase, ocorreu a venda de empresas tradicionalmente estatais, além da privatização de setores inteiros. A privatização significava ainda uma peça importante na estratégia do governo de ajuste macroeconômico. Grandes empresas, como a Usiminas, escolhida para inaugurar o processo, foram privatizadas.

c) terceira fase: a partir de 1995 – Em 1995, foi aprovada a Lei de Concessões, estabelecendo regras para a exploração de serviços públicos pelo setor privado, abrindo caminho para um processo de maciça privatização, principalmente nos setores de infra-estrutura e serviços públicos, como telecomunicações e energia elétrica.

Com a privatização dos serviços públicos a partir de 1995, foi necessário

um esquema de regulação das empresas privadas que atendiam aos cidadãos, pois, a despeito de serem de iniciativa privada, os serviços públicos têm de ser garantidos pelo Estado. Há ressalvas, contudo. No caso de energia elétrica, por exemplo, a maioria dos consumidores não pode simplesmente trocar de fornecedor caso não esteja satisfeito com a qualidade ou com o preço dos serviços. Via de regra, os interesses das concessionárias não são convergentes com os objetivos do sistema regulatório. Em ambiente institucional em que as agências reguladoras ainda são fracas e com baixa capacidade de *enforcement*, somando-se a isso a baixa mobilização política da sociedade brasileira, é plausível esperar resultados insatisfatórios no fornecimento de bens e serviços. Tais questionamentos nos levam ainda a discutir a real capacidade de regulação dos ambientes de prestação de serviços públicos, afetando, assim, toda a sociedade. O Estado deve, portanto, buscar assegurar a satisfação dos cidadãos-consumidores por meio de sistemas de regulação sobre empresas prestadoras de serviços públicos. O Estado simplesmente delega ao setor privado sob condições e prazos acordados, tendo o setor privado a obrigação de investimentos previamente definidos (MOREIRA; CARNEIRO, 1994, p.31).

Dessa forma, a interação entre o setor público e o setor privado, inclusive as estatais, tem de ser contínua, pois, com base nessa interação, será consolidada a posição do setor privado em infra-estrutura. Adicionando o fato de o Estado brasileiro ainda ocupar papel fundamental na economia nacional e a melhora do cenário macroeconômico na década de 1990, cria-se condição para que se efetive a parceria público-privada nos setores de infra-estrutura.

A parceria público-privada em infra-estrutura

A discussão sobre a parceria público-privada reside, inicialmente, nos requisitos para sua viabilização. Moreira e Carneiro (1994) apontam duas condições básicas para sua efetivação:

a) o consenso de que novos investimentos em infra-estrutura não podem ser mantidos apenas pelo governo ou apenas pelo setor privado;

b) a definição pelo Estado dos setores de infra-estrutura em que é desejável maior interação com o setor privado.

Ademais, são necessárias outras condições para a efetivação da PPP. A estabilidade econômica é favorável a novos investimentos, pois reduz os riscos e as incertezas. A credibilidade do governo e do país complementa a segurança da estabilidade macroeconômica, possibilitando a captação de recursos a taxas de juros mais atraentes, pois o risco de *default* é menor. A existência de ambiente regulatório adequado trata da transparência e

financiar investimentos. Um sistema financeiro desenvolvido, do mesmo modo, amplia as possibilidades de financiamento de projetos de infra-estrutura, além de ampliar a possibilidade de *hedge* (cobertura). Um mercado de seguros maduro possibilita mitigar riscos típicos de incertezas dos projetos de longo prazo e de longa maturação. O desenvolvimento dos fundos de pensão contribui para a alavancagem de projetos de longa maturação, pois os fluxos de despesas dos fundos são realizados em longo prazo. Essas condições refletem o fato do setor privado buscar ambiente estável e previsível, em que as incertezas são minimizadas. Assim, a PPP pode-se concretizar mesmo que uma ou mais dessas condições não esteja presente e desde que o setor privado avalie a operação em um risco aceitável.

Kettl, citado em Pereira e Spink (1998, p. 98), aponta quatro diferentes situações de interação entre o setor público e o privado, sendo cada um caracterizado por uma perspectiva de governo. Essa tipologia é resumida no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Interação público-privada

Setor privado	Perspectivas
Beneficiários de serviço público	Reatividade
Cidadãos-contribuintes	Eficiência
Formuladores de políticas	Responsabilização
Parceiros na oferta de serviços	Eficácia

Adaptado de: Kettl, citado em Pereira e Spink (1998, p.98).

estabilidade das regras seguidas pelos agentes privados nos mercados de serviços públicos e de infra-estrutura, possibilitando perspectiva de investimentos de longo prazo ao setor privado. O desenvolvimento do mercado de capitais possibilita maior facilidade na captação de recursos para

Primeiramente, o setor privado pode-se caracterizar como beneficiário de serviços públicos, sem intervenção direta no seu provimento. Sua perspectiva é de reatividade diante da prestação de serviços pelo Estado. Na segunda abordagem, o setor privado considera-se um *tax-payer*,

que deseja ver uma redução do Estado para pagar menos tributos, contudo busca o mesmo nível de serviço, focando-se, assim, na eficiência dos gastos públicos. Na terceira categoria, o setor privado participa diretamente da formulação de políticas públicas, exigindo a responsabilização pelos atos do governo (*accountability*). Por fim, a última categoria abre espaço para a PPP, pois o setor privado é parceiro na oferta de serviços e cobra do governo a eficácia em suas ações, ou seja, fazer com que elas alcancem suas metas e objetivos.

Modelos de parceria público-privada

Diversas são as formas e modalidades de PPP. Cada uma apresenta uma estrutura básica com arranjos e padrões bem definidos, que visam a adequar a parceria aos objetivos desejados, além de viabilizar sua implantação. Segundo Moreira e Carneiro (1994, p. 32), podem-se, sucintamente, classificar os modelos de PPP em:

a) *BOT (Build-Operate-Transfer)*: mecanismo clássico de concessão para exploração, construção e prestação de um serviço por período determinado, ao fim do qual o projeto retorna ao Estado. Pode-se citar, nesse caso, a exploração de serviços de telefonia celular da “Banda B”, cujo direito de exploração, e somente este, foi inicialmente vendido pelo Estado;

b) *BTO (Build-Transfer-Operate)*: trata-se de modalidade em que a construção é separada juridicamente da operação. Uma empresa do setor privado constrói o empreendimento e, antes da exploração do serviço, entrega-o ao Estado, que passa a ser o detentor do direito de concessão e, mediante outro dispositivo jurídico, concede a exploração à mesma empresa ou a outra. Pode-se mencionar, como

exemplo desse modelo, a construção de uma hidrelétrica;

c) *BOO (Build-Own-Operate)*: mecanismo análogo ao *BOT*, com a diferença de que não há prazo final de concessão, sendo a propriedade do projeto totalmente privada, sem retorno do empreendimento ao Estado. As usinas termelétricas e pequenas hidrelétricas particulares estão incluídas nesse modelo;

d) *BBO (Buy-Build-Operate)*: neste caso, a venda representa a transferência de propriedade de um ativo já em operação, acompanhada da obrigação de operação e de eventual expansão por parte dos novos controladores. Incluem-se nessa modalidade a operação e a expansão dos serviços das empresas de telefonia privatizadas;

e) *LDO (Lease-Develop-Operate)*: o Estado arrenda um ativo existente ao setor privado, exige a realização de melhorias e pequenos investimentos, em geral de recuperação, e firma um contrato de operação privada. Algumas concessões de rodovias adotam esse formato de parceria;

f) *CAO (Contract-Add-Operate)*, *Super Turnkey* e *Operations and Maintenance Contract*: consistem em formas de terceirização dos serviços públicos, podendo englobar a realização de pequenos investimentos, não caracterizando uma concessão.

Em geral, os modelos de PPP envolvem um consórcio entre participantes para administrar uma concessão, constituindo uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), ou *Special Purpose Company (SPC)*, com personalidade jurídica distinta dos sócios ou controladores. Uma *SPC* pode envolver diversos participantes, que se incluem, basicamente, em três categorias: os sócios controladores, os sócios minoritários e os patrocinadores. Cada grupo possui diversos interesses no projeto, o que

reflete suas ações sobre esse projeto. Diante desses interesses, os grupos se articulam para complementar e somar seus recursos para a exploração dos serviços. Uma das principais modalidades para a montagem de consórcio destinado a explorar um serviço que têm sido desenvolvidas atualmente é o *Project Finance*. Este pode ser um importante instrumento para a participação das estatais em PPPs, tema que será aprofundado no tópico seguinte.

O *project finance*

O *project finance* ou *project financing* (PF) é, segundo Azeredo (1999), uma modalidade específica de financiamento de projetos, em que uma pessoa jurídica é constituída especificamente com o intuito de realizar o projeto ou oferecer determinado serviço, especialmente em infra-estrutura. Segundo Borges (1998, p. 111),

“Os exemplos mais comuns de operações de *project finance* que vêm sendo executados no mundo estão na área de infra-estrutura, envolvendo reservatórios de petróleo, refinarias, plataformas, campos petrolíferos, oleodutos convencionais, indústria petroquímica, hidrelétricas, termelétricas (energia em geral), transportes, sistemas de trânsito de massa, plantas de manufatura industrial, mineração, siderurgia e saneamento básico.”

Para Nevitt e Fabozzi (1995), o PF é “o financiamento de uma determinada unidade econômica, no qual o credor se satisfaz em olhar inicialmente para o fluxo de caixa e para as receitas desta entidade como a fonte de pagamento do empréstimo e para os ativos desta unidade econômica como os colaterais para o

empréstimo”. Conceito análogo é definido por Finnerty (1999), em que a expressão diz respeito à captação de recursos para financiar o investimento de capital economicamente separável, ou seja, de SPEs. Os provedores de recursos vêm o fluxo de caixa e ativos do projeto como fonte primária de recursos para atender ao serviço da dívida (juros), mais a amortização do principal, sendo que os fluxos de recursos são definidos de acordo com as características do fluxo de caixa.

Um traço fundamental na definição e distinção do *project finance* das demais modalidades de financiamento, em especial do *corporate finance*⁵, é a concessão de crédito a uma entidade jurídica independente, as SPEs ou SPCs. Dessa forma, a estrutura do financiamento está alicerçada na capacidade financeira do projeto a cargo da SPE, sendo que a decisão dos credores será baseada na perspectiva de o projeto remunerar o capital investido com seu próprio fluxo de caixa, ou seja, sem solidariedade dos acionistas. Como as SPEs são empresas independentes, pode-se aproveitar a modalidade *project finance* para se obter melhor *rating*⁶ em seus financiamentos.

Assim, de forma geral, o conceito de PF envolve a implementação de empreendimento, geralmente de grande vulto, por pessoa jurídica ou unidade econômica com fins específicos, em que os financiadores baseiam seus empréstimos na capacidade futura do fluxo de caixa do empreendimento, existindo garantia colateral dos credores (*lenders*). Os credores, para aceitar o projeto, precisam estar cientes do *know-how* na área do projeto dos administradores do empreendimento, da capacidade de os gestores implementarem o projeto e negociarem mecanismos financeiros com a comunidade financeira, bem como das possibilidades de fluxos financeiros estáveis.

A estruturação do *PF* exige uma série de instrumentos financeiros, comerciais e jurídicos para mitigação de riscos e controle eficiente sobre os fluxos financeiros do projeto, o que inclui a criação de *escrow account* (conta-garantia bloqueada) para arcar com exigibilidades e fluxos operacionais. A origem do *project finance* está exatamente no intuito de os participantes (*players*) compartilharem e mitigarem riscos, evitando concentrá-los em único empreendimento ou setor.

A alternativa do *PF* apresenta-se especialmente interessante em três tipos de empreendimentos:

a) investimento de grande porte, desobrigando os empreendedores (*sponsors*) quanto à concessão de garantias. Os débitos dos financiamentos constam somente no balanço da SPE (*off balance*, para os empreendedores);

b) envolvimento de empresas que, associadas, apresentam sinergias positivas, podendo haver agregação de potencial de mercado, tecnologia, experiência na execução e montagem do projeto e capacidade operacional. O exemplo mais comum é quando empresas demandantes e concorrentes se unem a fornecedores e construtores, montando uma SPE para a geração própria de energia elétrica;

c) implantação de projetos de infra-estrutura em regime de concessão, em que o setor privado não está disposto a assumir aportes elevados de recursos. O envolvimento de número maior de empresas e agências governamentais dá estabilidade às regras de concessão.

Apesar da vasta experiência mundial no *PF*, no Brasil a introdução dessa modalidade de financiamento ocorreu somente na década de 1990, com o Plano Nacional de Desestatização, que iniciou a privatização de grandes empresas dos setores de infra-

estrutura e fez o setor privado demandar recursos para novos investimentos.

Existe uma peculiaridade no caso brasileiro, que deve ser ressaltada. Em um projeto de investimento com recursos orçamentários diretos do Estado, não costuma haver financiamento, exceção feita aos empréstimos externos. No caso de empresas estatais, os financiamentos podem ser obtidos de agentes públicos, como o BNDES, do setor privado e do exterior, geralmente com o aval do Tesouro Nacional. Tal fato reduziria o risco de crédito para os bancos e credores, já que a contínua arrecadação tributária diminuiria a possibilidade de falência do negócio. Quando se trata de concessão de serviços públicos, o direito brasileiro impossibilita que os credores possam assumir a conclusão da implantação ou a operação do projeto, cuja prática é considerada fraude ao processo licitatório. Daí a conclusão de que, no direito brasileiro, só é possível implantar o *PF* com pessoas jurídicas de direito privado, de controle estatal ou privado. Essa característica, contudo, não deve ser considerada como grande obstáculo para a viabilização de PPPs pelo *PF*, já que o governo pode agir por suas empresas estatais, ainda muito significativas na economia.

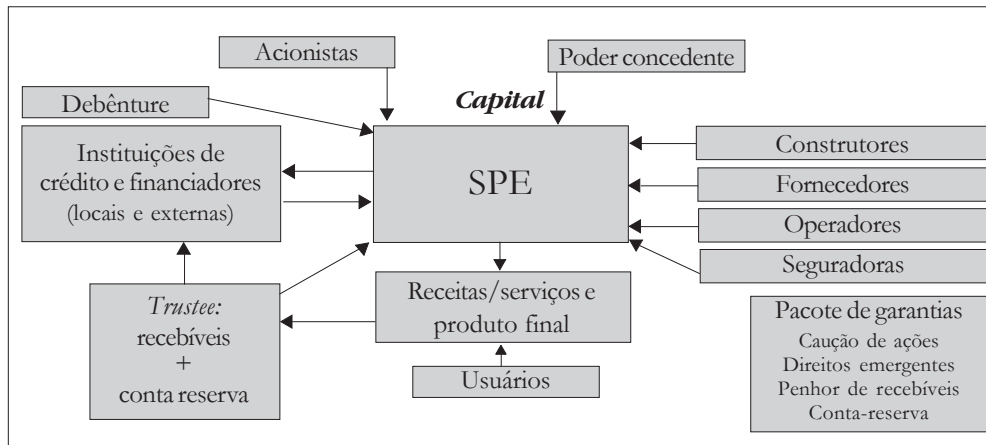
Giambiagi e Além (2000, p. 432-433) apontam duas características importantes para a recém-popularização do *PF* no Brasil. A primeira é a solução para a ausência de garantias, um problema tradicional de projetos de grande porte, sendo a garantia o próprio fluxo de caixa do projeto. A segunda, no caso de empresas estatais, é a possibilidade de realizar investimentos *off balance*, que seriam desvinculados das estatísticas de déficit público. Uma vantagem explícita do *PF* é que os *players* são solidários entre si “no projeto”

e não guardam nenhuma relação em seus outros negócios. Por isso o *PF* possui uma estrutura financeira muito peculiar.

Estrutura financeira e participantes do *project finance*

Na estrutura financeira do *PF*, as partes financiadoras do projeto procuram, por meio de operação integrada e conjunta, estabelecer as receitas a serem geradas com a operação do projeto, para a amortização

utilização da redução de riscos por meio de sua repartição (*unbundling*). Essa repartição, como aponta Rodrigues Júnior (1997, p. 12), envolve a utilização de títulos e derivativos. Como dito anteriormente, a estrutura do *PF* baseia-se na criação de uma SPE, em que ocorre a separação dos riscos do negócio e o risco dos financiadores. Dessa estrutura surgem diversos participantes, tendo a SPE como ponto central. A Figura 1, a seguir, ilustra a estrutura resumida do *PF*.



Fonte: Borges e Faria, 2000, p. 251

Figura 1: Estrutura resumida do *project finance*

do investimento, ou seja, a securitização das receitas ou dos recebíveis. A securitização envolve a transformação de crédito em título, e os recebíveis são ingressos esperados no fluxo de caixa. A grande vantagem dessa operação está na conversão de ativo futuro em ativo de liquidez imediata, antecipando os recebimentos do fluxo de caixa. Dessa operação pode surgir o fluxo inicial dos projetos, ao mesmo tempo que os credores têm a garantia do recebimento do fluxo de caixa futuro. Esse é um ponto central da estrutura do *PF*. Outra característica a salientar é a intensiva

Nessa estrutura, podem-se identificar os seguintes participantes, além da SPE⁷:

- a) poder concedente, em geral o Estado;
- b) acionistas (*sponsors*) – eles têm interesse direto no projeto, que se torna mais uma oportunidade de negócio;
- c) compradores (*off-takers*);
- d) financiadores (*lenders*) – bancos, agências bilaterais e multilaterais, fundos de pensão e fundos de investimento;
- e) operadores (*operators*);
- f) banco líder (*arranger*) – é o estruturador, um dos bancos envolvidos

no financiamento, que possui a missão de estruturar o financiamento e é o responsável pelos termos do empréstimo e pela documentação;

g) fornecedores (*suppliers*);

h) construtores (*constructors*);

i) seguradoras (*insurance companies*);

j) conselheiro financeiro (*financial advisor*) – geralmente, um banco comercial de reconhecida reputação, cujo papel é instruir os acionistas quanto aos riscos envolvidos e quais seriam os instrumentos e as fontes de financiamento que poderiam mitigá-los;

k) engenheiro independente (*independent engineer*) – desempenha papel semelhante ao dos auditores independentes, ou seja, assegura aos demais participantes a viabilidade e as condições técnicas do projeto;

l) agente fiduciário (*trustee*) – responsável pela administração do fluxo de caixa, pela realização de pagamentos e pelo controle sob o recebimento de receitas do projeto;

m) assessoria jurídica (*legal advisors*) – devido à complexa estrutura contratual do PF, é uma das figuras mais importantes na fase de análise e preparação do financiamento.

Na estrutura típica do PF, todos os participantes estão envolvidos em algum risco e possuem responsabilidades específicas. Essas responsabilidades e os riscos devem estar enumerados nos contratos de financiamento. Os contratos de risco substituem as garantias usuais⁸ pelas garantias de *performance* do projeto. Desse arcabouço surge um arranjo jurídico complexo, oneroso e demorado, pois são várias as soluções a serem propostas. Nesse ponto, a estabilidade e a confiabilidade do ambiente legal, bem como o cumprimento dos contratos, são essenciais para a implantação do projeto.

Os contratos devem conciliar os diversos interesses envolvidos em um projeto, uma vez que pode haver divergências iniciais quanto a algumas concepções. Por exemplo, o órgão financiador do governo pode ter uma visão completamente distinta dos objetivos de um PF do que um grupo de investidores, mas ambos têm interesse em sua realização. Daí surgem, basicamente, três tipos de negociação necessários para a efetivação do projeto. O primeiro é definir o papel dos agentes interessados no controle da SPE, quanto cada um aporta e quem terá o poder de decisão e veto. O segundo define, entre os controladores e demais financiadores, os critérios de governança da SPE de acordo com as normas de financiamento do credor. O terceiro envolve o governo e os controladores, ou os candidatos a controladores, no caso de concessões. Devem, nesse ponto, ser definidos os compromissos perante o poder público e a sociedade, as obrigações, os prazos, as regras, os benefícios e a possibilidade de parceria.

Estabelecidas as obrigações e responsabilidades, podem-se definir as formas de financiamento do projeto (BENOIT, 1995). A primeira delas é o financiamento com recursos próprios dos acionistas (*equity*), pelo qual usualmente se começa um PF e os acionistas passam a ter direito sobre a participação acionária da SPE. Dessa forma, podem-se distinguir duas variações:

a) *equity* direto, em que os investidores têm participação na administração e na operação;

b) *equity* portfólio, em que os investidores só fornecem os recursos financeiros e a administração é competência dos demais acionistas.

A segunda principal forma de financiamento advém de recursos de terceiros (*debt*). Os recursos de terceiros não implicam

participação direta na SPE. Segundo Borges e Faria (2002, p. 263), “o atributo principal da dívida é o retorno sobre o investimento, compatível com o retorno tradicionalmente auferido em operações de crédito, mas provisionando proteção contra perdas provenientes, principalmente, dos ativos do projeto”. A dívida pode ser contraída via negociações com os investidores ou por captações no mercado de capitais. No *PF* é interessante a participação de construtores, fornecedores, compradores e outros participantes no financiamento da SPE, especialmente quando o projeto visa a atender determinado consumidor ou fornecedor. Além disso, as agências governamentais podem oferecer linhas de crédito a empreendimentos estratégicos para a economia nacional.

Há ainda uma terceira forma, a de recursos híbridos (*quasi equity*), em que os recursos de terceiros assumem peculiaridades de recursos próprios, como as debêntures conversíveis em ações. Seu principal diferencial decorre de esses recursos serem preferidos pelos demais credores em caso de quebra, ou seja, somente os sócios têm preferência sobre eles.

Com essas *formas* de financiamento, surgem diversas *fontes* de financiamento (*funding*) necessárias aos grandes empreendimentos de infra-estrutura. Os principais financiadores do *PF*, além dos fornecedores na fase de construção, são aqueles que dispõem de grande volume de recursos e esperam retornos em longo prazo, como os fundos de pensão, alguns fundos de investimentos, seguradoras, bancos de investimento e outras instituições financeiras. Além disso, os governos podem financiar projetos em agências e bancos estatais, como o BNDES ou empresas estatais interessadas no projeto. No plano internacional, encontram-se as agências

multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Existe ainda a alternativa do *leasing*, geralmente utilizada para bens de capital. As captações no mercado de capitais – como Certificado de Depósito Bancário (CDB), *commercial papers*, debêntures, ações, opções e futuros – contribuem para o levantamento de recursos de curto prazo para o empreen-

“Um traço fundamental na definição e distinção do project finance das demais modalidades de financiamento, em especial do corporate finance, é a concessão de crédito a uma entidade jurídica independente, a Sociedade de Propósito Específico.”

dimento. No caso brasileiro, devem-se ressaltar duas características negativas associadas a esses financiamentos. Em primeiro lugar, ainda não há desenvolvimento efetivo dos fundos de pensão e fundos de investimento de longo prazo, o que leva à segunda característica: um mercado de capitais ainda incipiente para a demanda de recursos para projetos de infra-estrutura. Esse fato faz com que o *PF*, no

Brasil, apresente riscos maiores e necessidade de garantias adicionais para a concessão de financiamentos de longo prazo.

Riscos, garantias e estratégias mitigadoras

O *PF* apresenta diferentes tipos de riscos para os diversos participantes envolvidos. Na teoria econômica, ocorre risco quando são conhecidos os vários resultados e as probabilidades de cada um deles, decorrentes de um conjunto de ações em uma situação. Quando as probabilidades são desconhecidas, há incerteza. Dessa forma, os riscos estão associados às possibilidades de inadimplência do devedor. Ao se analisar a classificação de riscos de diversos autores⁹, podem-se resumir riscos de duas origens distintas: os riscos do projeto e os riscos do país.

Entre os riscos do projeto, há os de construção, os de operação e os financeiros. Os riscos de construção envolvem a possibilidade de atraso, abandono da obra por parte da empresa encarregada, aumento de custos para a construção, escolha de tecnologia inadequada, risco ambiental, desistência dos participantes e avaliações e estimativas erradas. Os riscos de operação envolvem a falta de suprimento, o mercado consumidor, a ingerência operacional, o preço de produto inadequado, risco operacional técnico e de custo, danos ambientais, utilização de tecnologia inadequada, além do risco legal nos diversos contratos. Os riscos financeiros, por sua vez, dizem respeito às taxas de juros, ao risco cambial e do sindicato dos credores.

Os riscos do país, ou soberano, estão associados a características políticas, econômicas, sociais e geográficas específicas de determinado país. O risco político está ligado à capacidade de um governo mudar

as normas institucional-legais para os investidores, como reajustes tarifários e alterações nos impostos. O risco macroeconômico envolve alterações bruscas na condução das políticas monetária, fiscal e cambial, de modo a alterar variáveis econômicas, como o crescimento, a inflação, a taxa de câmbio, as taxas de juros, o déficit público e a dívida pública. Existe ainda o risco por caso fortuito ou força maior (*acts of God*), relacionado à eventualidade surgida da ocorrência de fato que possa implicar perda substancial ou total do capital, como catástrofes naturais advindas de características geográficas e catástrofes de cunho sociocultural. O risco soberano envolve, portanto, a credibilidade do governo e a estabilidade das instituições.

O risco soberano, no Brasil, tem passado por fortes oscilações. O Gráfico 1, a seguir, mostra a variação do prêmio de risco soberano do Brasil para títulos de 30 anos durante o período de agosto de 1998 a dezembro de 1999, quando ocorreu a crise cambial. Pode-se notar que, com o início da crise, em janeiro de 1999, o risco se elevou significativamente devido à perda de confiança e de credibilidade do Brasil no cenário externo. A perspectiva do risco soberano deve ser analisada de forma detalhada para projetos de *PF*, pois a sua alteração poderia comprometer sua implementação, mesmo considerando a maior estabilidade alcançada após a crise de 1999.

Há, contudo, várias medidas mitigadoras dos riscos envolvidos no *PF*, como seguros, contratos, instrumentos de mercado, oneração de ativos, participação de instituições internacionais, consócio de agentes financeiros, *escrow account* e outros. Cada instrumento mitigador atende a um risco específico. O risco financeiro pode ser diluído por um consócio de agentes financeiros, que repassam seus riscos a

terceiros, em um tipo de resseguro. Pode-se ainda dividir o projeto em módulos com prazos e condições distintas.

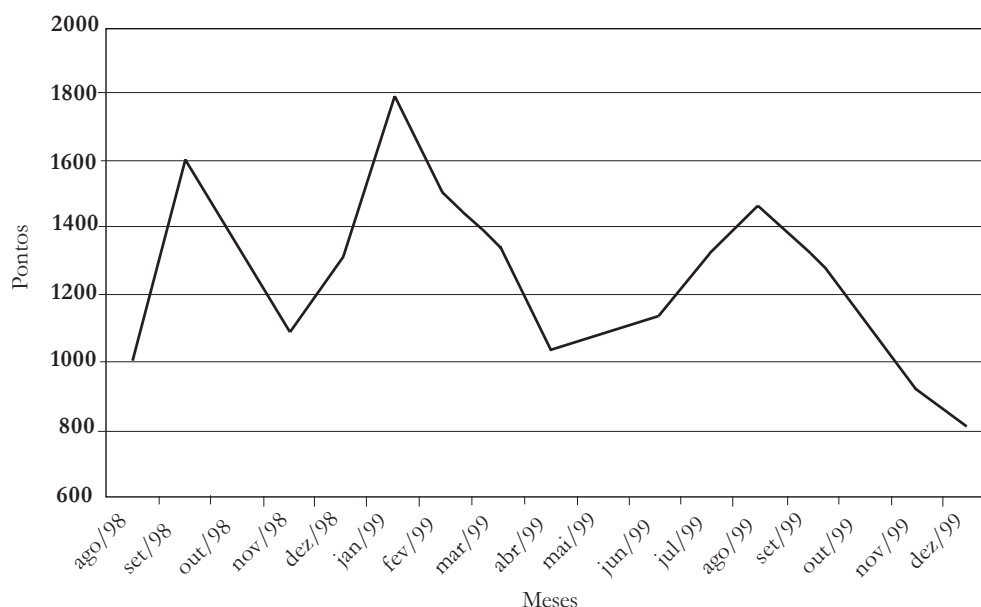
Os instrumentos de mercado, como as operações de *hedge* nos mercados derivativos (opções e futuros), os *swaps* e contratos de taxas de juros, também podem diminuir o risco de variáveis macroeconômicas sobre as finanças do projeto.

Os riscos políticos podem ser atenuados pela assunção de financiamentos em bancos locais, supondo que estes seriam estereis a crises internacionais, pressuposto que dificilmente é verificado. A obtenção de recursos de agências multilaterais diminui a exposição ao risco político do país. Essas agências também oferecem seguros contra riscos políticos. Os seguros são bastante difundidos para o risco de força maior, mesmo que cubram até determinado limite. Relaciona-se ainda o seguro-garantia, que é um contrato

acessório que visa a assegurar a plena satisfação do objeto contratual.

Os riscos legais envolvem a elaboração de medidas mitigadoras e a constituição de garantias, o acompanhamento de medidas legais e administrativas, a negociação de inadimplência e ações judiciais, de forma a reduzir o risco de todo projeto. Os contratos são amplamente utilizados para minimizar os riscos em transações financeiras, devendo ser compatíveis com a legislação vigente das partes envolvidas. Os vários tipos de contratos envolvem o pagamento periódico de quantidade de produtos ou serviços recebidos ou não, a garantia de venda, de compra, de preços e custos e de fornecimento de matéria-prima.

A estrutura de garantias, como expõem Monteiro Filha e Castro (2000, p. 110), é variável importante do ponto de vista dos financiadores, devendo ser negociada na



Fonte: J. P. Morgan

* Pontos básicos sobre o bônus do Tesouro dos EUA, de características semelhantes.

Gráfico 1: Brasil: prêmio de risco soberano – 30 anos* – ago./98 – dez./99

concessão de empréstimos. Segundo os autores, existem três sistemas de garantias: *full recourse*, *limited recourse* e *non recourse*. O *full recourse* envolve um sistema tradicional de garantias e os atenuantes de risco não são usualmente utilizados. Os outros dois modelos são utilizados quando existem contratos de compra e venda de longo prazo. No *non recourse*, as garantias são ativos do próprio projeto e a qualidade do fluxo de caixa é da estrutura tradicional do *PF*. Já o *limited recourse* é um sistema intermediário com garantias tradicionais e recebimentos futuros. Os autores apresentam um estudo de Howcroft e Fadhley, em que mostram a participação das estruturas de garantia em projetos de *PF* realizados pelo setor bancário. Apesar de a estrutura tradicional *non recourse* ter participação de 21%, a participação de várias outras estruturas e de combinações é bem intensa. Essas combinações são extremamente úteis nos casos de infra-estrutura, especialmente no Brasil, onde algumas peculiaridades mencionadas impedem a adoção de estrutura puramente *non recourse*, o que mostra a grande versatilidade do *PF* nesses empreendimentos.

Project finance em infra-estrutura e o papel das estatais nas PPPs

Os investimentos em infra-estrutura necessitam de aportes elevados de recursos, exigindo maior grau de alavancagem, o que tem contribuído para a utilização do *PF*. Ademais, o fluxo regular de recursos e a participação de número maior de participantes diminuem o risco e ampliam a possibilidade de utilização dessa forma de financiamento em todo o mundo. Entre as principais experiências mundiais, podem-se mencionar o *Euro Tunnel* (França/Inglaterra), o *North-South Expressway* (Malásia), o *Bankok Second Stage Expressway* (Tailândia), o *Sydney Harbour Tunnel* (Austrália) e o *Sajão Power Plant* (China) (RODRIGUES JÚNIOR, 1997, p. 46).

Os governos, para viabilizar as PPPs em infra-estrutura, devem saber a demanda da sociedade para definir os empreendimentos, de forma a alocar os recursos necessários. A PPP em infra-estrutura exige longos prazos de maturação e equalização dos interesses dos diversos atores. Um dos atores fundamentais para o sucesso de iniciativas desse vulto, no Brasil, são as empresas estatais de direito privado, dada

Tabela 1 – Estruturas de *project finance*

Participação dos tipos de estruturas no total de <i>PF</i> realizado*	
Tipos de estruturas de <i>PF</i>	Participação no mercado (%)
<i>Non recourse</i>	7
Garantia referente a compromissos dos <i>sponsors</i>	14
Acordo em caso de déficit de caixa	15
Garantia de <i>pre-completion</i> **	21
Financiamento <i>full recourse</i>	21
Mistura de garantias (<i>limited finance</i>)	22
Total	100

Fonte: Howcroft e Fadhley, citados em Monteiro Filha e Castro (2000, p.112).

* Número de bancos da amostra = 28.

** *Completion* = conclusão física do projeto.

a sua importância para economia e a sua capacidade de investimento. O importante a se destacar é que esses investimentos são, muitas vezes, essenciais para o crescimento e desenvolvimento econômico do país em longo prazo. Além de novos empreendimentos (*green field*), também são necessárias as ampliações dos empreendimentos existentes (*brown field*) para o atendimento da crescente demanda por infra-estrutura.

Com relação ao desenvolvimento social, os investimentos em infra-estrutura são fundamentais na diminuição da pobreza, à medida que ampliam a oportunidade de acesso a bens públicos essenciais, com fortes externalidades¹⁰ positivas para toda a sociedade. Do mesmo modo, as estatais cumprem com seu papel social, associando seu funcionamento segundo a lógica privada com alguns objetivos públicos, de interesse comum a toda sociedade. O crescimento sustentável do país depende sobremaneira de sua capacidade de gerar os insumos de infra-estrutura necessários. A ampliação e a disseminação da tecnologia permitem diminuir o preço de bens de custo unitário elevado, ampliando seu consumo pela sociedade.

O PF pode atuar para solucionar o *trade-off* dos serviços de utilidade pública. Essa contradição decorre do fato de esses serviços requererem grandes montantes de investimento em tecnologias caras, mas precisam operar com baixo custo para atender a toda a população. Ao se deslocarem as garantias para seu fluxo de caixa, pode-se diminuir o custo dos serviços, pois os financiamentos tradicionais teriam custo maior.

Dadas as características socioeconômicas brasileiras, esses investimentos são de difícil concretização sem a participação do Estado e de empresas estatais de direito privado, seja atuando como regulador dos serviços, seja atuando como financiador

dos projetos. O equilíbrio fiscal torna-se condição *sine qua non* para a efetivação desse papel do Estado como parceiro estratégico dos setores privado e das estatais. Outra possibilidade seria a parceria entre estatais e empresas privadas para a garantia de investimentos nos setores de infra-estrutura. O governo pode assumir, portanto, a função de promotor ou de facilitador de investimentos em infra-estrutura. O *project finance* permite compatibilizar as duas posições, possibilitando ainda o aprimoramento do marco regulatório, devido à intensa troca de experiências com o setor privado e com as estatais.

Conforme Rodrigues Júnior (1997, p. 27), vários países, como a Coreia do Sul, as Filipinas, os EUA e o Japão, possuem tributos vinculados a investimentos em infra-estrutura. Esses recursos garantem continuidade da política de investimentos diante das descontinuidades orçamentárias decorrentes de decisões políticas. Contudo, a vinculação impede a securitização das receitas tributárias, o que prejudicaria o PF. Outros países adotam esquemas de subsídios cruzados, pois alguns setores apresentam quebras de monopólio natural, garantindo, assim, a rentabilidade inicial do empreendimento¹¹. A relação entre investimentos e incentivos de infra-estrutura com a política fiscal é estreita e envolve, na maioria das vezes, algum sistema tributário específico. As obrigações tributárias são parcela importante do fluxo de caixa das empresas, mas, ao mesmo tempo, compõem uma peça fundamental do equilíbrio fiscal do governo. Contudo, a transferência da maioria dos investimentos ao setor privado, a conseqüente diminuição das despesas de capital e a elevação da arrecadação de tributos indiretos sobre os serviços de infra-estrutura podem compensar as perdas de arrecadação com

benefícios fiscais. Nessa forma, o *PF* assume papel importante na política fiscal, mesmo que o governo não participe diretamente nos investimentos, pois viabiliza os investimentos sem contribuir para a elevação do déficit público.

O governo e as estatais, no *PF*, assumem ainda posição de fomento a novos empreendimentos, visando, sobretudo, a complementar a ação do mercado de capitais, ainda muito incipiente no Brasil. Destaca-se, assim, a função exercida pelo BNDES, principal órgão do governo envolvido nos projetos de *PF*. Segundo Borges e Faria (2002, p. 265), o BNDES tem peso expressivo em operações internas como provedor de recursos de longo prazo, atuando por agentes repassadores, em renda fixa e em renda variável. Os autores salientam que esse papel está gerando até mesmo uma distorção devida ao peso excessivo do BNDES nesse mercado de crédito. O BNDES atua como agente detentor de grande *know-how* em *PF*, especialmente nas relações jurídicas específicas brasileiras. O banco estabeleceu o limite mínimo de 20% de capital próprio, sendo que as operações de longo prazo tiveram em torno de 70% de repasses e 30% de participação do banco. Seu papel também inclui a análise de projetos detalhada, de modo a garantir sua lucratividade, a concessão de garantias essenciais ao *PF* e a articulação dos diversos participantes envolvidos. Ademais, a disseminação dos conceitos do *PF* tem sido preocupação contínua de seu corpo técnico. O BNDES é o principal representante do Estado brasileiro para a viabilização das políticas públicas de infra-estrutura. Na condição de agente financeiro, o banco também pode realizar projetos rentáveis, que garantam novos fluxos de investimentos e movimentem mais recursos no mercado financeiro.

Para o setor privado e também para as estatais, os investimentos em infra-estrutura possuem elevados potenciais de lucratividade (RODRIGUES JÚNIOR, 1997, p. 16). Além disso, os mercados de infra-estrutura são consideravelmente mais estáveis que outros mercados e mais seguros que aplicações financeiras de alta volatilidade. Assim, o setor privado tem grandes incentivos em participar de parcerias com o setor público, de modo a viabilizar investimentos nesses setores. Entre os setores com maior potencial de negócios para o *PF* no Brasil, podem-se elencar: energia hidrelétrica e termelétrica, petróleo e gás, petroquímica, transportes, terminais portuários, telecomunicações, saneamento, mineração, parques industriais de *commodities*, lazer de grande porte e edificações públicas (PICCININI, 1996). Tais setores, como se pode perceber, são essenciais ao desenvolvimento econômico e social do País, de modo que sua garantia pela estratégia de parceria público-privada, envolvendo as estatais, viabilizada pelo *project finance*, é fundamental para o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira.

Conclusão

O papel do Estado tem sido reformulado ao longo das últimas décadas. A crise dos anos 70 reduziu sobremaneira a capacidade fiscal dos governos, de modo que os investimentos em infra-estrutura até então realizados foram reduzidos drasticamente. Uma das soluções encontradas para manter o fluxo de investimentos e garantir o crescimento econômico foi a transferência de ativos de infra-estrutura ao setor privado, bem como a concessão para a exploração de novos serviços de infra-estrutura. No Brasil, as privatizações

tiveram início na década de 1980, mas somente se efetivaram na segunda metade da década posterior, quando grandes empresas de serviços públicos foram privatizadas. As empresas estatais de direito privado remanescentes, cada vez mais seletivas, tornaram-se agentes fundamentais para o desenvolvimento do País, não mais pelo seu tamanho, mas por sua eficiência e excelência, como é o caso da Petrobras.

As privatizações propiciaram também maior interação entre o setor público e o setor privado, além de ampliar a lógica de gestão profissional nas estatais. Essa interação foi o primeiro passo para o estabelecimento de parcerias público-privadas. A necessidade de novos investimentos e a percepção de que esses investimentos não podem ser mantidos somente pelo Estado, somente pelo mercado ou somente pelas estatais tornam viáveis as parcerias. Ademais, o setor privado busca ambiente de equilíbrio macroeconômico e estabilidade institucional, condições essas também fundamentais para o ajuste fiscal do governo. A delegação de funções do Estado ao setor privado deu origem a outras formas de parceria, além da participação de setores de infra-estrutura privatizados, gerando novas instituições resultantes do processo de reforma. As estatais também se inserem nesse processo como parceiras do governo ou de outras empresas, buscando garantir, de um lado, o retorno sobre seu investimento e, de outro lado, o crescimento econômico do País.

Vários são os modelos de parceria, sendo que, em geral, eles envolvem a criação de uma SPE para a gestão do projeto. Essas sociedades concentram diversos participantes com interesses distintos, e uma das modalidades mais comuns para criação de um consórcio para explorar serviços de infra-estrutura é o *project finance*.

O *PF* tem como ponto fundamental a antecipação de recebíveis pela securitização de receitas e a diluição dos riscos entre os participantes, pois cada um assume uma responsabilidade. Torna-se possível, então, maior alavancagem financeira, devido à grande quantidade de participantes e à diluição de riscos, convertendo benefícios privados em benefícios públicos, pois os bens de infra-estrutura são de grande utilidade para toda a sociedade. Ao

“O governo e as estatais, no project finance, assumem posição de fomento a novos empreendimentos, visando, sobretudo, a complementar a ação do mercado de capitais, ainda muito incipiente no Brasil.”

tratar contabilmente a SPE de forma diferente de seus controladores, o *PF* contribui para obtenção de melhores taxas de risco e evita a contaminação com os balanços dos controladores. Essa é uma oportunidade para que as empresas estatais estabeleçam parcerias com a administração direta ou com o setor privado, de modo a garantir os investimentos em infra-estrutura necessários ao País.

Ao envolver vários participantes, como sócios, bancos, financeiras, seguradoras, fornecedores, compradores, estatais, governo e construtores, o *PF* contribui para a transparência na gestão do projeto e na divulgação das informações. Há o aprimoramento da governança corporativa, o que possibilita ingresso de recursos ainda maior. Com mais participantes, o risco torna-se ainda mais segregado, garantindo melhores condições para novos investimentos. A substituição de garantias usuais por garantias de *performance* permite maior flexibilidade a acionistas e credores, além de disponibilizar recursos para investimentos em curto prazo. De outra margem, os recebimentos são garantidos pelas receitas operacionais do projeto.

O *PF* é uma alternativa de financiamento e, como tal, pode ser menos interessante do que outra. A decisão de investimento em um projeto via *project finance* deve exigir minuciosa análise técnica de viabilidade.

Mesmo que não seja parte do escopo deste trabalho, é crucial mencionar os riscos jurídicos desse modelo no Brasil. Embora este artigo foque nas oportunidades para interação das empresas estatais, esse é um desafio iminente na implantação desse tipo de arranjo. Como apontam Borges (1998) e Borges e Faria (2002), a cultura jurídica brasileira, especialmente no cumprimento dos contratos, é bem distinta dos países anglo-saxões de direito consuetudinário, nos quais se originou o *PF*. Os autores enfatizam a necessidade de se adequarem os instrumentos jurídicos ao arcabouço brasileiro, sobretudo no que se refere às suas interfaces com o direito público. Os conflitos com outras legislações vigentes também podem configurar grandes riscos na implantação desse tipo de instrumento no Brasil.

Outro ponto importante é a adaptação dos fluxos financeiros efetivos com a

previsão, de modo a garantir o equilíbrio financeiro do projeto e o recebimento dos investidores, valendo-se, para tanto, de instrumentos de garantia, como a conta-garantia bloqueada.

A implantação do *PF* depende do ambiente macroeconômico, social, legal, político e regulatório do país, de modo a minimizar as incertezas e os riscos de cenários futuros. No Brasil, ainda é incipiente o mercado de capitais para o financiamento de longo prazo. Tal fato, em grande parte, deve-se à existência de poucos fundos de pensão, parceiros indispensáveis para parcerias em infra-estrutura. Esses fundos, com grande disponibilidade de recursos, necessitam de retornos em longo prazo, o que é ideal no *PF*. Assim, a atuação das estatais pode estimular esse mercado. Cabe também ao governo incentivar a disseminação dos fundos como instrumentos de formação da poupança nacional para a viabilização de investimentos. A ampliação do mercado de seguros também expande as possibilidades de alavancagem.

O governo tem ainda o papel fundamental de incentivar os investimentos e garantir o respeito aos contratos assinados com os concessionários de serviços públicos. Estes, por sua vez, devem cumprir suas obrigações contratuais. A confiança e a credibilidade nas relações dos participantes envolvidos são fundamentais para o sucesso do projeto. Daí a necessidade de ambiente regulatório estável e confiável.

Os investimentos em infra-estrutura são essenciais no crescimento e desenvolvimento de longo prazo do país. Esses investimentos demandam parceria entre o setor público, as empresas estatais e o setor privado para sua viabilização. Estratégias que viabilizem essas parcerias, como o *PF*, consolidam novo papel do Estado e das

próprias empresas estatais, podendo, portanto, contribuir para o desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira e ainda garantir o retorno financeiro aos acionistas e às próprias estatais. Logo, o

papel destas torna-se cada vez mais importante no estímulo ao crescimento e desenvolvimento da sociedade brasileira.

(Artigo recebido em julho de 2006. Versão final em julho de 2006)

Notas

¹ A respeito dos motivos da participação do Estado na economia brasileira e em outros países, ver Giambiagi e Além (2000), Trebat (1980) e Baer, Newfarmer e Trebat (1976).

² Na prática, o *rolling back the state* significou a privatização em massa e a desregulamentação das empresas estatais, na tentativa de reduzir de forma extrema os gastos públicos (ABRUCIO, 1997, p.15).

³ Veja, por exemplo, o papel da Petrobras no atual cenário econômico brasileiro.

⁴ Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Criado pela Lei nº 1.628, de 1952, com a finalidade de financiar a formação de infra-estrutura essencial à industrialização do País, sendo a principal fonte nacional de financiamento de longo prazo. Em 1990, foi gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND) e apoiou técnica, administrativa e financeiramente o PND. Exerceu ainda papel fundamental nas privatizações após 1995 como financiador de longo prazo.

⁵ A expressão “*corporate finance*”, segundo Borges e Faria (2002), significa a concessão de crédito calcada em abordagem tradicional de análise e de instrumentos de garantia, ou seja, avaliação usual de crédito em função do histórico, do balanço patrimonial e, principalmente, da reputação do tomador do crédito. Adicionalmente, utilizam-se garantias tradicionais, como patrimônio, carta de fiança e demais ativos oferecidos pelos acionistas ou avalistas. Nesse caso, a preocupação dos credores limita-se à capacidade financeira dos devedores em saldar as suas dívidas e, a princípio, não há nenhuma preocupação em relação à alocação dos recursos.

⁶ Os *ratings* são classificações de risco indicando a probabilidade de inadimplência, atribuídos com base em informações fornecidas pela própria empresa, principalmente as suas demonstrações financeiras. Eles dependem da probabilidade de inadimplência da empresa e da proteção dada pelo contrato de empréstimo em caso de inadimplência.

⁷ Optou-se por utilizar os termos em inglês entre parênteses por ser a denominação comum na literatura e na prática do *project finance*.

⁸ Ativos, cartas de fiança, aval dos acionistas, hipoteca, carta de crédito, entre outros.

⁹ Ver Borges e Faria (2002), Finnerty (1999), Tinsley (2000) e Nevitt e Fabozzi (1995).

¹⁰ Ocorrem quando o bem-estar de um consumidor ou as possibilidades de produção de uma firma são diretamente afetados pelas ações de um outro agente da economia. De outra forma, as externalidades podem ser definidas como os efeitos sobre uma terceira parte, derivadas de uma transação econômica sobre a qual a terceira parte não tem controle. Externalidades positivas são efeitos que aumentam o bem-estar dessa terceira parte (por exemplo, reduzindo os custos de produção), enquanto externalidades negativas são efeitos que reduzem o bem-estar (por exemplo, aumentando os custos de produção).

¹¹ Os monopólios naturais apresentam economias de escala, que ocorrem quando o custo médio da firma se reduz (ou o produto médio aumenta), quando a produção cresce, a preços dados

de insumos. Analogamente, ocorre quando uma firma possui custo total de produção menor do que a soma dos custos de duas ou mais firmas, produzindo o mesmo bem ou serviço. A quebra de um monopólio natural pode acabar com esses ganhos e gerar prejuízos para a empresa em um momento inicial

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, Brasília, nº 10, 1997.
- AZEREDO, A. R. *Financiamento de longo prazo no Brasil: project finance como alternativa para a infra-estrutura*. Rio de Janeiro: UFRJ/Coppead, 1999.
- BAER, Werner; NEWFARMER, Richard; TREBAT, Thomas. Considerações sobre o capitalismo estatal no Brasil: algumas questões e problemas novos. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 6, nº 3, dez. 1976.
- BENOIT, P. *Project finance at the World Bank: an overview of policies and instruments*. Washington, D.C., 1995. (World Bank Technical Paper, 312.)
- BORGES, L. X. F. Project finance e infra-estrutura: descrição e críticas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, nº 9, p. 105-122, jun. 1998.
- BORGES, L. F. X.; FARIA, V. C. S. Project finance: considerações sobre a aplicação em infra-estrutura no Brasil. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 9, nº 18, p.241-280, dez. 2002.
- CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle, estratégia, eficiência gerencial e accountability. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, set./dez. 1997.
- FINNERTY, J. D. *Project finance*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MACEDO, M. E.; ALVES, A. M. Reforma administrativa: o caso do Reino Unido. *Revista do Serviço Público*, v. 48, nº 3, set./dez. 1997.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos Brasileiros, 82.)
- MONTEIRO FILHA, D. C.; CASTRO, M. P. S. Project finance para a indústria: estruturação de financiamento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, nº 14, p.107-124, dez. 2000.
- MOREIRA, Terezinha.; CARNEIRO, Maria C. F. A parceria público-privada na infra-estrutura econômica. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 1, nº 2, p.27-46, dez. 1994.
- NEVITT, Peter. K.; FABOZZI, Frank. *Project financing*. 6 ed. London: Euromoney Publications, 1995.

PÊGO FILHO, B.; LIMA, E. C. P.; PEREIRA, F. *Privatização, ajuste patrimonial e contas públicas no Brasil*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 668.)

PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34, 1998.

_____. *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PICCININI, M. *A infra-estrutura nas diferentes esferas do setor privado e a participação da iniciativa privada*. Rio de Janeiro: BNDES, 1996.

PINHEIRO, José M.; GIAMBIAGI, Fábio. Lucratividade, dividendos e investimentos das empresas estatais: uma contribuição para o debate sobre a privatização no Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, nº 1, jan./mar. 1997.

REUNIÃO DO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, 2, 1997, BARCELONA. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.ecn.br>>.

RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. *A participação privada no investimento em infra-estrutura e o papel do project finance*. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para Discussão, 495.)

TINSLEY, Richard. *Advanced project finance: structuring risk*. London: Euromoney Publications, 2000.

TREBAT, Thomas. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 10, nº 3, dez. 1980.

Resumo - Resúmen - Abstract**As estatais e as PPPs: o *project finance* como estratégia de garantia de investimentos em infra-estrutura***Wagner Frederico Gomes de Araújo*

Este trabalho discute o papel das estatais nas PPPs, de modo a garantir investimentos em infra-estrutura pelo financiamento via *project finance*. Partindo de um contexto de privatizações desse setor, que, no Brasil, efetivou-se na década de 1990, buscou-se mostrar como surgiu espaço para o estabelecimento de PPPs, advindas de novas instituições resultantes do processo de reforma do Estado. O *project finance* é colocado como uma forma de garantir o financiamento desses investimentos. Sua estrutura financeira, baseada na criação de uma pessoa jurídica para a gestão do empreendimento, busca dirimir os riscos pela elevação do número de participantes e pela securitização de receitas futuras, tornando-as líquidas em curto prazo. A discussão sobre o papel do *project finance* revela que essa é uma estratégia viável para a garantia de investimentos por parte das estatais, em parceria com o governo e com outras empresas, que levem ao desenvolvimento socioeconômico sustentável do País.

Palavras-chave: *project finance*; parceria público-privada; empresas estatais

Las empresas estatales y las asociaciones público-privadas: el *project finance* como una estrategia de garantía de inversiones en el sector de infraestructura*Wagner Frederico Gomes de Araújo*

Este artículo discute el rol de las empresas estatales en las APPs como medio de garantizar las inversiones en el sector de infraestructura vía *project finance*. Se empieza con la discusión sobre las privatizaciones en los años 90 en Brasil, que permitieron el surgimiento de nuevas instituciones como las APPs. El *project finance* se presenta como forma de financiar estas inversiones. Su estructura financiera, basada en la creación de una sociedad de propósito específico, busca reducir los riesgos por medio de la elevación del n° de participantes. Se muestra, así, como una estrategia viable para garantizar las inversiones de las empresas estatales en el sector de infraestructura, en asociación con el gobierno y otras empresas.

Palabras clave: *project finance*; asociación público-privada; empresas estatales

State-owned companies and public-private partnerships: a strategy to ensure infrastructure investments through project finance*Wagner Frederico Gomes de Araújo*

This study discusses the role played by state-owned companies in PPPs in order to ensure infrastructure investments through project finance. The article starts with the debate over the privatization process that took place, in Brazil, in the 90's, within a larger movement of State reform, which paved the way to the establishment of new institutions such as the PPPs. Project finance is presented as a mean of funding PPPs in infrastructure projects. Its financial structure involves the creation of a special purpose company, which seeks to properly allocate risks by increasing the number of stakeholders and securitizing future revenues. Project finance reveals itself as a feasible strategy to ensure investments by state-owned companies in partnership with the government and other companies.

Keywords: project finance; public-private partnership; state-owned companies

Wagner Frederico Gomes de Araújo

Administrador, mestre em Ciência Política pela UFMG e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo do Estado de Minas Gerais. Atua também como professor universitário na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, na Faculdade Promove e nas Faculdades Arnaldo Jansen. Contato: <waraujo04@yahoo.com>.

Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

Clara Emilie Boeckmann e Newton Borba de Andrade

Introdução

A Sefaz é o órgão estadual que tem como missão “Prover e gerir os recursos financeiros necessários à implementação das políticas públicas do Estado”. Seu corpo funcional é composto por cerca de 2.400 funcionários. O enfoque deste trabalho está centrado no Grupo Ocupacional de Auditores do Tesouro Estadual (Goate), composto por auditores I e II, que juntos representam em torno de 50% dos funcionários fazendários. Os auditores I são responsáveis pela fiscalização de mercadorias em trânsito, arrecadação e controladoria financeira, enquanto os auditores II são responsáveis por auditorias de estabelecimentos, administração financeira/contábil e auditoria interna.

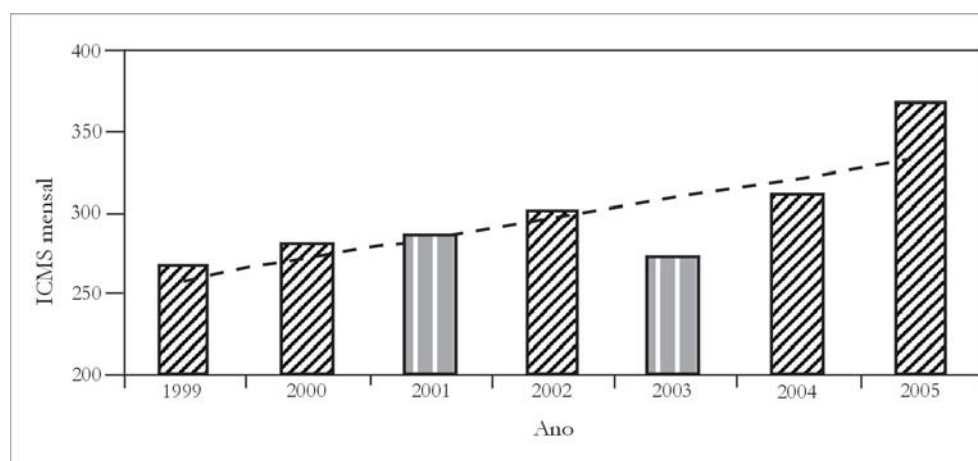
A Sefaz atua em todo o território do Estado de Pernambuco, por meio de estabelecimentos fixos (80 prédios), como as Agências da Receita Estadual (AREs) e os Postos Fiscais (PFs), e de estabelecimentos móveis, destinados a trabalhos de acompanhamento e fiscalização, como “volantes” e equipes de fiscalização.

Na atual conjuntura, as profundas mudanças no campo social, econômico e tecnológico têm afetado não só a sociedade e as empresas, mas, sobremaneira, o governo brasileiro. Essas mudanças, juntamente com as dificuldades políticas e econômicas do País, tinham grandes repercussões na Sefaz. Além desses problemas, a Sefaz possuía estrutura organizacional pesada e complexa, devido à existência de grande quantidade de níveis hierárquicos e pouca integração entre as várias áreas de planejamento e de ação fiscal. Apresentava processo bastante lento e burocrático de atendimento e prestação de serviços ao contribuinte e à sociedade, com predomínio de intervenções empíricas no processo de planejamento, baixo nível de automação dos processos e pouca ênfase no processo de divulgação de informações, demonstrando existir pouca transparência na gestão, entre outros problemas.

A partir de 1998, teve início o Programa de Modernização da Administração Fazendária (Promofaz), que tem

concentrado esforços na implantação de projetos estruturadores, como os novos modelos de controle interno, de planejamento e ação fiscal e de tecnologia da informação (TI), dando origem ao novo modelo de gestão organizacional. Dentre os projetos de TI, destacaram-se a implantação da rede corporativa de dados e voz e a elaboração das arquiteturas de sistemas e tecnológicas, para o desenvolvimento e a operacionalização dos novos sistemas corporativos.

O Promofaz promoveu mudanças significativas e trouxe inúmeros benefícios à instituição, sintetizados no Relatório de Gestão 1999/2002 da Sefaz (PERNAMBUCO, 2003) e nos Planos Estratégicos publicados entre 2004 e 2006. O Plano Estratégico 2004-2007 também aponta para o sucesso da maioria dos indicadores de desempenho do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 (PERNAMBUCO, 2004). Esses resultados estão refletidos, inclusive, na arrecadação do ICMS entre 1999 e 2005 (Figura 1).



Fonte: Pernambuco (2003) – Relatório de Gestão 1999/2002

Figura 1: Evolução real da arrecadação média mensal do ICMS de Pernambuco, entre 1999 e 2002, em milhões de reais, ao valor de setembro/2002 IGP-DI (FGV)

Este trabalho tem como objetivo avaliar as principais mudanças organizacionais que ocorreram na Sefaz entre 1998 e 2005. Seu principal enfoque está centrado nos impactos do processo de modernização tecnológica como apoio à execução das tarefas, ao planejamento e ao novo sistema de gestão, que têm gerado reflexos, principalmente, na melhoria do desempenho da instituição e na prestação de serviços e informações ao governo, cidadão e contribuinte. O trabalho é baseado em dados observados pelos próprios autores, que participaram do processo de modernização fazendária, e em informações disponíveis em relatórios da instituição. Esses dados foram contrapostos à luz do referencial teórico julgado pertinente.

Breve histórico do processo de modernização fazendária

A primeira tentativa de modernização fazendária, considerando os dois últimos governos do Estado de Pernambuco, aconteceu por volta de 1995, mas os trabalhos foram encerrados sem sucesso. Em 1996, surge nova oportunidade para essa modernização por meio de um projeto não apenas de mudança tecnológica, mas de modernização do modelo de gestão das Secretarias da Fazenda dos estados, do Distrito Federal e da Receita Federal da União, cujos trabalhos para implementação foram iniciados apenas em 1998.

Nesse novo contexto, em que se buscava realizar um trabalho de modernização da organização, e não apenas de uma área específica, procurou-se focar sua atuação abordando três grandes linhas de ação: a) levantamento e diagnóstico da situação organizacional; b) construção de subprojetos para o novo modelo de gestão,

modernização do ambiente tecnológico e adaptação da infra-estrutura; e c) capacitação de todo o seu quadro de pessoal.

Esse trabalho atingiu maior aceleração a partir de 1999, quando foram realizadas diversas etapas do projeto, destacando-se: a) o levantamento do clima organizacional; b) a elaboração de projeto de desenvolvimento de competências; c) o levantamento e a revisão dos processos produtivos; d) a especificação e elaboração de alguns modelos de gestão para as diferentes áreas de atuação, em consonância com o modelo de gestão da instituição. Dentre esses modelos, destaca-se a elaboração de novo modelo de gestão da área de tecnologia da informação, sustentado na definição de modernas arquiteturas de sistema computacional. Esse novo modelo viria a ser um dos pontos de sustentação na informatização dos processos produtivos e na implantação e consolidação da nova estrutura organizacional idealizada para apoiar o processo de gestão por resultados.

Em todo esse conjunto de ações, procurou-se estabelecer o desenvolvimento do trabalho visando a não só efetuar o diagnóstico da organização, mas a aproveitar o momento de ingresso de grande contingente de recursos humanos, com as mais variadas formações e experiências, para realizar um trabalho de revisão dos seus processos produtivos, de forma a implantar-se o novo modelo de gestão na secretaria. Assim, foram quebrados “velhos” paradigmas existentes na administração pública, voltando-se para uma gestão por resultados, em que o foco do gerenciamento está nos fins, isto é, na produção de resultados.

Um dos elementos importantes no processo de modernização da Sefaz foi o último concurso público, ocorrido em

1992, para as funções de auditores, tendo sido contratados, entre aquele ano e 1996, cerca de 700 novos funcionários, a maioria deles com formação em nível superior.

Esses funcionários passaram por treinamento intensivo, abrangendo desde os aspectos técnicos de fiscalização, contabilidade, finanças e auditoria até os aspectos éticos e motivacionais. Apesar das recentes contratações, havia a constatação de que muitos servidores apresentavam excelente desempenho e elevado grau de comprometimento com a instituição. Entretanto, nos últimos anos, vinham sendo notados certa tendência de pouca participação dos funcionários nos eventos promovidos pela administração superior, a falta de interesse nos treinamentos oferecidos, o absentéismo e o descumprimento da carga horária da jornada de trabalho. SILVA (2001), em sua exposição sobre a Revisão do Modelo de Ação Fiscal, apresentou sinais de insatisfação interna, refletidos na baixa eficácia das ações fiscais, na pouca seletividade dessas ações e na insatisfação dos auditores com os resultados dos trabalhos desenvolvidos. Assim, para a implementação do programa de modernização, a Sefaz entendeu como de suma importância os componentes relativos aos recursos humanos e aos recursos tecnológicos.

Com relação ainda à capacitação dos funcionários, o Programa de Modernização contemplou diversos treinamentos, operacionais e conceituais. Dentre os últimos, pode-se destacar o Programa de Desenvolvimento de Competências, que ofereceu mais de 1.400 vagas. Os programas abordaram as disciplinas Comunicação, Motivação, Mudança Organizacional, Liderança, entre outras, reformulando muitos conceitos de trabalho na instituição. Esses treinamentos buscavam desenvolver nos funcionários novas perspectivas e

visões e colaboraram para a aceitação das mudanças.

Ao longo do processo de modernização, foram utilizados mais de 15 indicadores de desempenho, incluindo previsão e realização da receita orçamentária e do gasto público, indicadores da receita tributária e indicadores internos para a instituição (PERNAMBUCO, 2004). O Plano Estratégico de 2006 cita que as metas globais estabelecidas para 2005, de modo geral, foram superadas, reafirmando o sucesso e os benefícios do processo de modernização (PERNAMBUCO, 2006).

Teorização, diagnóstico e análise

É preciso considerar que a caracterização diagnosticada foi baseada no passado da instituição, que se encontra atualmente em processo de mudança, decorrente do Programa de Modernização Fazendária, que ainda vigora.

Caracterização organizacional

Principais problemas organizacionais

Segundo LEWIN (1951), os objetivos e as estratégias são instrumentos extremamente poderosos para organizar e coordenar os esforços de qualquer organização. Muitas pessoas não têm a percepção clara desses objetivos e dessas estratégias, tendo como agravante para o processo a dispersão e a falta de participação delas nos processos decisórios.

A estrutura voltada para decisões centralizadas da Sefaz tendia a tornar o processo de mudança mais difícil, visto que as pessoas não se sentiam parte do processo, gerando a falta de comprometimento.

Entre as causas dos problemas que vinham sendo enfrentados pela Sefaz, alguns ainda presentes, mesmo que em menor intensidade, podem-se especular os aspectos

da cultura e estrutura organizacional, a resistência à mudança, a carência de processos de aprendizagem organizacional, as deficiências de infra-estrutura e tecnologia, a falta de capacitação e treinamentos periódicos e o pouco contato dos funcionários com a instituição, principalmente os funcionários que trabalham em regime de plantão, em postos fiscais afastados da sede, como o auditor, que trabalha 24 ou 48 horas seguidas por semana, ficando vários dias livres. Isso gera dificuldade de vínculo entre ele e a instituição. Por sua vez, a forma de trabalho por tarefas dos auditores de estabelecimento também permite a dispersão de seu horário de trabalho.

Outras causas para os problemas organizacionais da Sefaz podem estar relacionadas à falta de planejamento participativo; à falta de envolvimento dos funcionários nos processos de modernização; às dificuldades no processo de comunicação entre os níveis de decisão e a base operacional; às dificuldades resultantes de processos burocráticos internos; ao sistema de comunicação interna deficiente (somente com relação ao uso do e-mail institucional, menos da metade dos auditores utilizam-no); e à paralisação do processo de promoção e progressão para os funcionários públicos em geral. Observava-se também a presença de bloqueios à inovação na Sefaz, tais como o descrédito às novas idéias vindas da base operacional e a necessidade de assegurar-se que os pedidos de informação seriam totalmente justificados, entre outros. Esses bloqueios estão relacionados à aprendizagem organizacional, detalhados adiante.

Cultura organizacional

Alves (1997) comenta que a cultura organizacional pode ser entendida, metaforicamente, como uma espécie de lente através

da qual as pessoas vêem o mundo, o que as leva a considerar o seu modo de vida como o mais natural. Para o autor, a cultura traz dentro de si informações sobre o que o grupo é, pensa e faz, para que ele possa melhor lidar com o ambiente em que vive. A Sefaz, sendo uma instituição pública da administração direta, vinculada ao Poder Executivo estadual, como quase todas as instituições públicas, caracterizava-se por ser uma organização voltada para dentro,

“O conjunto de ações procurou não só efetuar o diagnóstico da organização, mas aproveitar o ingresso de grande contingente de recursos humanos, com as mais variadas formações e experiências, para realizar um trabalho de revisão dos processos produtivos.”

tradicional, burocrática e extremamente corporativa, portanto com suas crenças, valores, pressupostos e normas bastante consolidados pelos membros da instituição.

Os componentes burocráticos e tradicionais da Sefaz, evidenciados por sua estrutura gerencial de várias camadas e com um sistema centralizado de decisões, consubstanciavam-se como um dos pressupostos e dos valores da empresa ao

longo das últimas décadas. Essa estrutura, além de provocar lentidão no processo de atendimento ao contribuinte e ao cidadão, causava ineficiência no processo decisório e, conseqüentemente, deficiência no desempenho da organização e no atingimento de suas metas.

Com a implantação do novo modelo de gestão, cujo foco passou a ser a gestão voltada para a obtenção de resultados, mudaram-se radicalmente algumas crenças, alguns pressupostos e alguns valores, fazendo-se necessária uma reestruturação organizacional, com diminuição dos níveis hierárquicos de sete para quatro. O foco de todo o gerenciamento passou a ser nos fins, isto é, na produção de resultados, para atender às necessidades da sociedade. Portanto, o sentido do gerenciamento passa a ser de fora para dentro da instituição.

Os avanços tecnológicos estiveram particularmente associados às mudanças culturais vivenciadas. Investimentos na automação da Sefaz elevaram um dos indicadores de desempenho (número de estações de trabalho por servidor) de 0,2, em 1999, para 0,83, em 2003. Além disso, o desenvolvimento do Sistema Integrado de Informações Fazendárias (e-fisco), considerado um dos projetos mais importantes do Promofaz, com previsão de término em 2006, também trouxe fortes repercussões no processo de mudanças da instituição (PERNAMBUCO, 2004).

Estrutura organizacional

A estrutura organizacional de uma instituição contribui para explicar e prever comportamentos, definindo como as tarefas de trabalho são formalmente divididas, agrupadas e coordenadas (ROBBINS, 1998). No programa de modernização, a mudança na estrutura organizacional levou a Sefaz à redução dos

níveis gerenciais. Nesse processo, foram revisadas tanto as atribuições como os processos e as atividades de cada área de negócio da Sefaz. Foram promovidos *workshops* para a discussão da nova estrutura e palestras de divulgação, embora na sua formulação tenha havido pouca participação do corpo funcional da Sefaz. As decisões foram centralizadas no grupo de técnicos encarregados de implementar o novo modelo da ação fiscal e na administração superior, auxiliada por uma consultoria externa.

Mesmo com a mudança na estrutura organizacional da Sefaz, ela ainda pode ser classificada como bastante verticalizada, apresentando ainda muitas divisões e subdivisões. Segundo Robbins (1998), uma organização com mais de 2.000 funcionários já é moderadamente mecanicista. Mas é inegável o melhoramento da estrutura, dentro dos elementos-chave apresentados pelo mesmo autor. Embora ele mencione a predominância de estruturas matriciais em órgãos governamentais, a Sefaz enquadra-se melhor na definição de estrutura organizacional burocrática, segundo o modelo mecanicista, que é caracterizada por tarefas operacionais altamente rotineiras, as quais são alcançadas por meio de especialização e regras muito formalizadas, tarefas agrupadas em departamentos funcionais, autoridade centralizada e tomada de decisão que segue a cadeia de comando.

Aprendizagem organizacional

A aprendizagem está diretamente relacionada aos processos de mudança organizacional. A verdadeira aprendizagem, chamada de aprendizagem organizacional de ciclo duplo por Valença (1997), caracteriza-se quando os membros da organização modificam de forma paradigmática

os seus modelos mentais, valores, crenças e pressupostos fundamentais e, em decorrência, suas estratégias de ação. O autor esclarece que essa aprendizagem influencia as relações interpessoais, intergrupais e intragrúpis, gerando, por conseguinte, mudanças nas teorias instrumentais da organização e no seu sistema de aprendizagem. Senge (1990) também diz que aprender em organizações significa testar continuamente nossa experiência e transformar essa experiência em conhecimento, acessível a toda a organização e pertinente ao seu propósito central.

Por outro lado, Silva e outros (1998) apresentam três estágios de ciclo de vida organizacional. A Sefaz identifica-se ainda, predominantemente, no estágio intermediário, o de formalização, principalmente no que diz respeito às políticas e regras institucionalizadas, ao poder relativamente centralizado, ao planejamento sistemático e ao conservadorismo. Outras características são: o grande porte, as rotinas defensivas, evitando-se os confrontos, e as dificuldades em “personalizar” o atendimento (que pode significar “privilegiar”), resultando em aprendizagem mais lenta. Considerando os estilos de aprendizagem organizacional mencionados por Kim (1993), na Sefaz a aprendizagem ainda está muito relacionada ao operacional, ao saber-fazer, em detrimento da compreensão do por que algo tem de ser feito – a aprendizagem conceitual.

Wardman (1996) aponta alguns aspectos que podem ser impeditivos ao surgimento de comunidades que aprendem. Entre eles podemos identificar na Sefaz: a falta de planejamento colaborativo, a reflexão silenciosa, a experimentação individual, a percepção do fracasso como incapacidade e os comportamentos defensivos, ou seja, “do ataque é a melhor

defesa”. Essas características, entre outras aqui apontadas, são comuns à realidade de uma empresa pública como a Sefaz (cf. Quadro 1) e constituem bloqueios à aprendizagem na instituição, predominando uma estrutura mecânica e conservadora, dentro da classificação proposta por Dellagnelo (2000). Observam-se rotinas defensivas e diversos bloqueadores estruturais, que contribuem para essa situação.

Entre as rotinas defensivas, ainda persistentes, verifica-se que, constantemente, evita-se o confronto e até mesmo o simples diálogo, que é fundamental à aprendizagem. Nota-se o individualismo mencionado por Senge (1990), que gera indiferença quanto à atuação do todo institucional, sob o argumento de “estar fazendo a parte que lhe cabe” – o servidor não se interessa pelo resto e enxerga somente o imediato e nada além dos fatos. Às vezes, observa-se até mesmo forte apatia e desprezo pela “sua parte”. Os contatos entre os indivíduos caracterizavam-se por ser bastante formais e praticamente não havia a participação das pessoas abaixo do topo hierárquico nos processos de decisão.

Há expectativas de que essas condições venham a se modificar com as mudanças ocorridas no processo de modernização fazendária. Iniciativas importantes surgiram nesse período, como a criação da Ouvidoria, regulamentada em 2000, e a criação do grupo de Educação Fiscal. Em 2002, a Ouvidoria registrou uma média de mais de 330 atendimentos mensais (PERNAMBUCO, 2003). A Educação Fiscal, por sua vez, incluiu a formação de 369 novos disseminadores, envolvendo mais de 180 escolas em 67 municípios, além de sensibilizar mais de 1.800 funcionários de diversas entidades. A própria estrutura organizacional trouxe melhorias.

Indiscutivelmente, a Sefaz encontrava-se com forte grau de dificuldade no aprendizado organizacional, mas, com os investimentos do Promofaz em processos de mudança, vem sendo observada a presença de pequenos grupos que podem encaixar-se no modelo cognitivo de aprendizagem, verificando-se, assim, nova forma de pensar. Esses grupos podem ser classificados no tipo de aprendizado adaptativo e individual. O Quadro 2 destaca as principais ações que visaram a melhorias ao público interno da instituição.

Mudança organizacional

Além das mudanças relacionadas à cultura, à aprendizagem e à estrutura organizacionais, para o entendimento das mudanças promovidas na Sefaz, é preciso considerar o papel do planejamento estratégico sobre elas e o modelo de gestão adotado no programa de modernização. O planejamento estratégico é uma disciplina que tomou vulto na década de 1970, ressaltando a influência do ambiente externo nos processos internos das organizações.

Quadro 1: Práticas e ações organizacionais notadas na Sefaz, que dificultam o processo de aprendizagem na instituição

- Excessos de regras e formalizações
- Dificuldades de comunicação entre os diferentes setores
- Falta de entusiasmo/motivação entre funcionários
- Inexistência de um plano contínuo de treinamento
- Falta de elementos que valorizem os funcionários
- Bloqueios à inovação
- Individualismo
- Falta de infra-estrutura organizacional e recursos para o favorecimento da aprendizagem
- Falta de integração/conhecimento do funcionamento sistêmico da instituição
- Indicadores de desempenho com ênfase em elementos quantitativos

Quadro 2: Principais ações realizadas com vistas à melhoria da qualidade de serviços prestados ao público interno da Sefaz

- Melhorias nas condições físicas de trabalho, com a aquisição de novos prédios, reformas e a aquisição de novo mobiliário
- Mudanças na sistemática de trabalho da gestão de recursos humanos
- Investimentos no Programa de Qualidade de Vida da Sefaz
- Capacitação na Escola Fazendária, que envolveu mais de 2.000 participações anuais
- Conclusão e início de capacitação pelo portal Educação a Distância
- Aquisição de novas estações de trabalho
- Diversos investimentos na área da tecnologia da informação, com destaque para a conclusão do *Data Center* da Sefaz

Fonte: Pernambuco (2006) – Plano Estratégico 2006.

Ao longo da década de 1980, a incorporação dos conceitos de planejamento e de administração estratégica às teorias sobre mudança organizacional leva a que a mudança seja, ela própria, definida como estratégia de ação. A mudança não é mais encarada como algo momentâneo, tópico, mas como movimento permanente de ajuste proativo da organização às alterações dos ambientes externos e internos (FISHER, 2002).

Considerando-se todos esses conceitos e, especialmente, a definição de “mudança planejada” como “a tentativa de reformular uma organização de modo a ajudá-la a se adaptar às mudanças do ambiente externo e alcançar novos objetivos” (STONER; FREEMAN, 1992), a Sefaz tem trabalhado, nitidamente, um processo de mudança planejada, independentemente dos valores tradicionais e políticos que envolvem a instituição.

Nesse processo de mudanças, a instituição não foge à regra de ter de enfrentar as dificuldades conseqüentes dele, isto é, o processo não é simples, indolor ou de baixo custo. As três abordagens da mudança propostas por Stoner e Freeman (1992) foram realizadas na instituição: a) mudança na estrutura, com reformulação da organização e modificação no fluxo de trabalho; b) abordagem tecnoestrutural, reformulando-se a estrutura e as operações de trabalho; c) mudança nas pessoas, de atitudes, expectativas e percepções, com base em capacitação e outros eventos voltados para tal.

Também foi observada a construção de algumas interfaces estratégicas contemporâneas, como o centramento na competência básica, isto é, implementar a arrecadação, com qualidade de serviços; acompanhamento rigoroso da evolução tecnológica; e a instituição de foco acentuado no cliente e na comunidade. As duas primeiras abordagens propostas por

Stoner e Freeman (1992) receberam maiores investimentos, como se pode observar no Quadro 2 e nos demais exemplos apresentados neste trabalho. Em realidade, percebe-se que o ponto fraco do desenvolvimento do programa ainda permanece na abrangência do seu corpo funcional e na carência de política mais participativa.

Esse problema tem a ver com a análise de campo de forças impulsionadoras e restritivas (LEWIN, 1951). No processo em curso na Sefaz, observa-se grande investimento de esforços nas forças impulsionadoras, atitude que tem provocado aumento das forças restritivas, fazendo crescer a resistência às mudanças. Esse quadro precisa ser revertido, buscando-se, preferencialmente, enfraquecer as forças restritivas, para facilitar a implementação das mudanças.

As principais fontes de resistência na Sefaz estão relacionadas à cultura organizacional. Evidentemente, também estão envolvidos os interesses pessoais e as percepções dos objetivos e das estratégias da organização. Suas razões, muitas vezes disfarçadas, provavelmente envolvem as preocupações sobre competência futura, perda de controle e sensação de incerteza, principalmente entre as chefias preestabelecidas. É preciso que seja feito um trabalho de continuidade com relação ao programa de modernização, buscando maior envolvimento das pessoas.

Modelo de gestão e planejamento estratégico

Historicamente, segundo Chandler, em trabalho organizado por McCraw (1998), os administradores raramente alteraram sua rotina diária e suas posições de poder, exceto quando fortemente pressionados.

Considerando a definição e a articulação entre as estratégias da organização, Porter (1980) chama a atenção para o que ele intitula de estratégia competitiva, a palavra-chave do sucesso de uma organização no mundo globalizado.

As pressões internas e externas vivenciadas pelas organizações exigem mudança de postura, o que implica sair do seu mundo interior. Nesse sentido, surge a necessidade de as organizações definirem um modelo de planejamento estratégico, considerando os conceitos apresentados por Wheelen e Hunger (1992). Eles sugerem que, na formulação do Modelo de Administração Estratégica, sejam definidos a missão, os objetivos, as estratégias, as políticas, os programas, considerando as ameaças e oportunidades externas e as forças e fraquezas internas.

Wright e outros (1998) entendem que só após a organização delinear sua missão e seus objetivos gerais e específicos é que a alta administração pode formular a estratégia da empresa, em três níveis: o empresarial, o da unidade de negócio e o funcional.

Todas essas considerações são relevantes à Sefaz, mesmo sendo uma empresa pública supostamente isenta de competitividade. Ao contrário, suas responsabilidades exigem postura proativa e comprometida. Conforme já comentado, todo esse processo de mudanças decorrente do programa de modernização levou a Sefaz a estabelecer um modelo de administração estratégica que viesse a dar consistência ao sistema de gestão voltado para a obtenção de resultados.

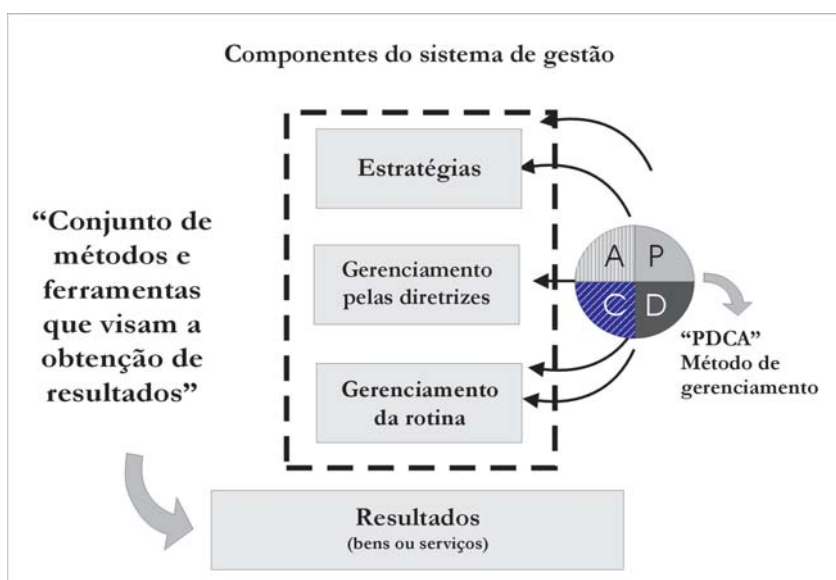
Para atender aos novos pressupostos, a Sefaz, em parceria com uma empresa de consultoria, analisando os vários modelos esquemáticos difundidos e utilizados nas grandes organizações no mercado privado e público, adotou modelo bastante simples

e de fácil implementação (Figuras 2 e 3). Como método de gestão para se atingirem as metas, foi definido o método PDCA – planejar, fazer, checar, agir (CAMPOS, 2002). Sinteticamente, o novo sistema de gestão é composto de três partes: formulação da estratégia, gerenciamento pelas diretrizes e gerenciamento da rotina de trabalho, conforme esquema gráfico da Figura 2.

O gerenciamento pelas diretrizes consiste em um sistema utilizado para: a) atingir as metas para que a instituição possa cumprir a sua missão; b) resolver os problemas crônicos da organização que, apesar de muito esforço, ainda não foram solucionados; e c) atingir as metas não atingidas pelo gerenciamento da rotina do trabalho operacional.

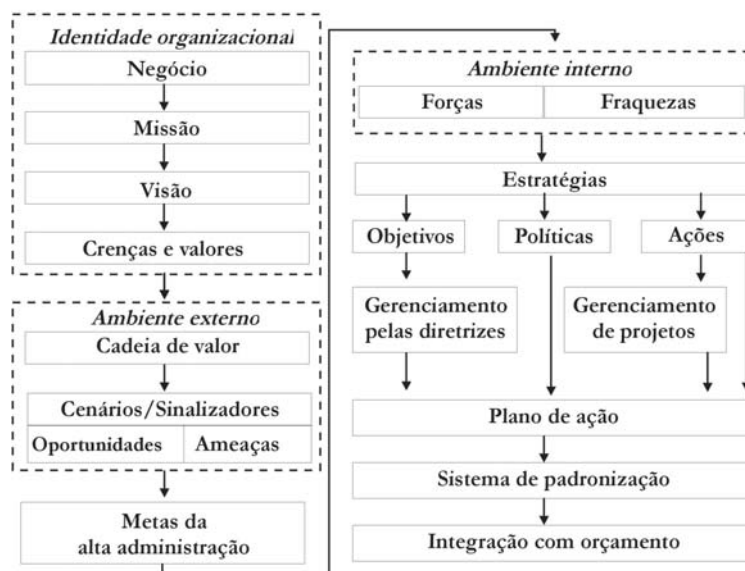
O gerenciamento pela rotina consiste em um conjunto de ações e verificações conduzidas sobre os processos da organização. É por meio dele que as metas alcançadas são consolidadas e mantidas. Na formulação estratégica que tem como objetivo produzir as metas da secretaria para atender às demandas da sociedade, a metodologia utilizada no processo seguiu as etapas apresentadas na Figura 3.

Todo o processo de mudança que vem ocorrendo com a implantação desse novo modelo de gestão tem promovido grande reformulação no modo de agir e de ser das chefias. Conseqüentemente, tem-se observado a quebra de vários paradigmas, com impacto em diversos aspectos culturais bastante fortes nas organizações públicas, como, por exemplo: planejamento, flexibilização na sua estrutura burocrática, competitividade, descentralização, gestão voltada para a obtenção de resultados, integração das diretorias no estabelecimento de metas, maior colaboração entre as áreas para alcance de metas, metas institucionais e gerenciais.



Fonte: Plano Estratégico 2002 (PERNAMBUCO, 2002)

Figura 2: Sistema de gestão adotado pela Sefaz no processo de modernização fazendária



Fonte: Plano Estratégico 2002 (Pernambuco, 2002).

Figura 3: Formulação estratégica da Sefaz no processo de modernização fazendária

Outro aspecto importante é que, além das metas tradicionais, pelas quais normalmente se avaliam apenas os aspectos quantitativos de uma tarefa, estão sendo estudados métodos de avaliação para medir o cumprimento de metas que estejam diretamente ligadas à qualidade dos serviços prestados ao cidadão, ou seja, uma avaliação sob o ponto de vista qualitativo.

O novo modelo de gestão objetivou promover mudanças nas características de a organização ser tradicional, burocrática em demasia e corporativista, tendo como incumbência desburocratizar a empresa, flexibilizar a sua estrutura e resgatar a sua competitividade. A necessidade de reduzir o custo de qualquer maneira levou a uma mudança cultural no relacionamento da organização com seus clientes (contribuintes). A organização estabeleceu o fim do trabalho empírico, passando, cada vez mais, a utilizar procedimentos científicos, apoiados em diversos instrumentos informatizados. Com relação às ações destinadas à melhoria da qualidade dos serviços prestados ao público externo, merecem destaque: a pesquisa de satisfação do contribuinte; a redução do tempo de espera para atendimento, com base em novos procedimentos; a racionalização de processos e melhorias no monitoramento dos contribuintes (PERNAMBUCO, 2006).

Impactos da tecnologia da informação

Conforme comentado, um dos eixos do projeto da Sefaz foi a adoção de novas tecnologias de informação como instrumentos indispensáveis ao desempenho de suas atividades administrativas e ao seu processo de gestão. A incorporação desses instrumentos ao dia-a-dia da organização permitiu, entre outros benefícios, fortalecer

o relacionamento com a sociedade, por meio da divulgação de informações e do atendimento via Internet, aprimorar o trabalho interno com a automação de processos produtivos, melhorar a prestação de serviços aos contribuintes, incrementar a arrecadação dos tributos estaduais e aperfeiçoar o processo de auditoria e gestão dos gastos públicos.

Nesse período de modernização, foram adquiridos mais de 1.500 novas estações de trabalho, servidores departamentais, um servidor corporativo e foi concluída a instalação da rede corporativa, interligando todos os prédios da Sefaz. Na área de sistemas de aplicação, mais de 40 novos sistemas foram desenvolvidos entre 1999 e 2005. Além disso, foi desenhada nova arquitetura de sistemas, iniciado o desenvolvimento do novo sistema integrado de informações fazendárias (e-fisco), composto de 37 subsistemas, permeando todos os processos da secretaria nas áreas tributária, administrativa, orçamentária, contábil, de auditoria e de planejamento.

Também foi criado um portal na Internet, oferecendo mais de 60 serviços e diversas informações, um portal na Intranet para uso interno e outros diversos sistemas de apoio à Ouvidoria, ao processo de arrecadação, ao controle de despesas e auditoria, como os 37 *Data Mart's* que compõem o *Data Warehouse* Sefaz. Ainda foi implantado o *Call Center* para atendimento ao contribuinte e ao cidadão.

Sistemas de informação

Os sistemas de informação desempenham papéis importantes e vitais em qualquer tipo de organização. As razões fundamentais para o uso da tecnologia da informação nos negócios podem ser classificadas como de apoio à vantagem estratégica, à tomada de decisão gerencial e às

operações (O'BRIEN, 2001). A Sefaz está migrando de ambiente de processamento centralizado, fechado e constituído de sistemas basicamente operacionais para plataforma aberta, flexível, interconectada com o ambiente interno e o externo e com sistemas desenhados para apoiar as atividades operacionais, gerenciais e estratégicas da secretaria.

Esse novo ambiente com enfoque na comunicação, além de permitir a integração de todos os *sites* da Secretaria da Fazenda, por meio das redes locais e de longa distância (*Wan*), permite maior integração com o cidadão, com os contribuintes e com o governo, por meio da Internet e Extranet. Sob o ponto de vista dos sistemas informacionais, a Sefaz, com base em moderna arquitetura de sistemas, está desenvolvendo um sistema integrado, que permitirá, além da automação de todos os processos produtivos da organização, a integração entre todas as áreas, quer seja tributária, administrativa, orçamentária, financeira ou de planejamento. Esse novo modelo permite, ainda, a prestação dos serviços via Internet, terminais de auto-atendimento, atualmente denominado de E-gov – governo eletrônico –, nas categorias G2C (governo–cidadão), G2G (governo–governo) e G2B (governo–empresa). Dentre os serviços disponibilizados pela Internet, podem-se destacar os da “ARE Virtual”, com mais de 60 serviços ao contribuinte, com destaque para o cadastro de contribuintes, a emissão de documentos para pagamentos e a consulta a processos e posicionamentos referentes aos contribuintes, bem como a solicitação de talonários fiscais. Também são disponibilizadas consultas para qualquer cidadão para a obtenção de informações sobre todos os contribuintes inscritos. Além disso, foi criado o Portal Fiscal, que integra as

informações de todas as secretarias estaduais e a Receita Federal. Em 2002, a Sefaz foi premiada com o 3º lugar na categoria “Governo para negócios” do Prêmio E-Gov 2002, com o “Portal de Serviços” da Secretaria da Fazenda de Pernambuco, concurso que se realiza desde 2002, sempre reconhecendo os melhores trabalhos desenvolvidos em TIC no Brasil (PRÊMIO E-GOV, 2002).

“Entre os aspectos impeditivos ao surgimento de comunidades que aprendem estão a falta de planejamento colaborativo, a reflexão silenciosa, a experimentação individual, a percepção do fracasso como incapacidade e os comportamentos defensivos.”

Com relação à capacidade técnica em informática dos funcionários da Sefaz, pesquisas realizadas pelo Departamento de Recursos Humanos, em 1998 (BOUCINHAS & CAMPOS, 1998), registraram um potencial de apenas 4,9% de formação suficiente para TI. Três anos mais tarde, porém, Boeckmann e outros (2001) observaram, em pesquisa baseada em questionário, que 92% dos funcionários entrevistados reconhecem que

a TI é muito importante para o desenvolvimento de suas atividades e 91% consideram as mudanças necessárias em alguns aspectos ou extremamente necessárias, contradizendo os processos de resistência observados. Além disso, 80% dos entrevistados consideraram suficiente a infra-estrutura de *hardware* e *software* disponível em sua unidade de trabalho. Por outro lado, os autores observaram que deficiências na comunicação interna comprometem a relação entre os usuários de TI da Sefaz e a Diretoria de TI, corroborando com a resistência à implementação de TI na secretaria.

Esses dados explicam, parcialmente, as resistências observadas na instituição ao processo de modernização tecnológica. Os autores concluíram, porém, que a Sefaz tem um corpo de funcionários medianamente capacitado em TI, o que demonstra avanços decorrentes do processo de modernização fazendária.

Sistemas de suporte à decisão

O'Brien (2001), na sua análise da expansão dos sistemas de informação no curso dos anos, destaca que, nos anos 80, desenvolveu-se o conceito de sistemas de informação executiva (EIS). Esses sistemas deviam propiciar aos altos executivos uma maneira fácil de obter informações críticas. Nos anos 90, surgem os sistemas de informação estratégica. Nesse conceito, a tecnologia da informação torna-se componente integrante dos seus processos, produtos e serviços, que ajudam a empresa a conquistar vantagem competitiva no mercado globalizado.

No que tange aos sistemas de suporte à decisão, até 1998 não existia na Sefaz sistema com tal característica. Todo o processo de decisão baseava-se apenas nas

informações advindas dos sistemas operacionais ou decorrentes de anotações ou planilhas organizadas e processadas pelos gestores. A inexistência de informações sistematizadas, o isolamento e a pouca integração entre as diversas áreas da organização, aliados aos traços culturais, muito próprios das organizações públicas, quanto ao descaso com o processo de planejamento e à exagerada ênfase na auto-suficiência dos seus profissionais, levaram a organização a tomar suas decisões baseadas, essencialmente, em procedimentos conservadores e empíricos, totalmente incompatíveis com a atual realidade da era da informação.

Diante desse dilema, a partir de 1999, inserido no contexto do programa de modernização da organização, iniciaram-se, como projeto piloto, a modelagem e a construção do *Data Warehouse* (conceitualmente denominado de grande armazém). Esse *Data Warehouse* propiciou, além do mapeamento e da integração das diversas informações existentes nas diversas bases de dados, um modo de permitir aos funcionários, gestores ou não, apoiados em ferramentas específicas de geração e extração de informações, montarem e consolidarem todas as informações necessárias ao planejamento, à execução e ao controle das suas atividades e de seus gerenciados. Puderam, assim, extrair informações quer fossem executivas, quer fossem de apoio à decisão, com maior agilidade e rapidez na tomada de decisão, o que tem-se consubstanciado nos expressivos resultados obtidos ao longo desses anos, conforme demonstrativos do Relatório de Gestão 1999/2002 (PERNAMBUCO, 2003). Exemplos desses trabalhos são a segmentação dos contribuintes (supermercados, farmácias, combustíveis, telecomunicações), as simulações de devolução da

arrecadação, o controle das folhas de pagamento do estado e o controle de faixas de riscos por contribuinte, que já foram analisados por Santos e outros (2005). Os implementos na arrecadação estadual, observados na Figura 1, são resultados também desses novos modelos e sistemas.

Paralelamente a esse processo inicial de elaboração do *Data Warehouse*, destaca-se o e-fisco, conjunto de subsistemas integrados, que possibilitarão a interação entre as áreas operacionais, entre estas e as de planejamento e entre estas e as de gestão, consolidando não só as informações operacionais e internas da organização, mas aquelas advindas do ambiente externo que, de alguma forma, tenham repercussão no processo de decisão e nas atividades da Sefaz.

Conclusões

As mudanças organizacionais promovidas na Sefaz, nos últimos oito anos, foram bastante significativas. O processo de modernização fazendária pode ser percebido pelas mudanças na estrutura organizacional, na prestação dos serviços ao contribuinte e ao cidadão, e na infraestrutura física e tecnológica da instituição. A simples disponibilidade de equipamentos já promoveu diversas mudanças nos processos internos, facilitando a comunicação e agilizando as tarefas. Entretanto, diante da distribuição ampla das atividades dos funcionários pelas diversas localidades da Sefaz, característica desta instituição, permanecem as dificuldades de abrangência de todo o corpo funcional. Não há sistematização de absorção e conscientização de todo o processo de modernização tecnológica por todos os funcionários, porém os resultados alcançados não

deixam dúvidas quanto aos benefícios proporcionados por essa modernização.

Além da dispersão dos funcionários, por estarem alocados em diversas e diferentes localidades, ainda há o grande problema da resistência à utilização dos novos sistemas, bem como às vantagens de comunicação que a tecnologia pode promover. A participação também na definição das atribuições e validações dos sistemas também ficou prejudicada, pela falta de comprometimento de alguns funcionários, necessário ao sucesso do processo. Ocorreu, nesse caso, o problema de esperar os “sinais fortes” para promover uma ação. É preciso que as ações sejam tomadas quando os sinais ainda são fracos.

Apesar das dificuldades, os diversos avanços tecnológicos têm provocado fortes impactos nos componentes culturais que configuram as formas vigentes de pensar e agir da organização, relativamente à sua pertinência com as demandas internas e externas. Sem a utilização dessa importante ferramenta, a informática, não se implantariam os novos modelos de gestão adotados pela Sefaz. O processo de informatização, apoiado por novo modelo de gestão da tecnologia da informação, tem propiciado não só maior integração entre as diversas áreas da secretaria, mas maior produtividade e agilidade dos funcionários na execução de suas tarefas e, principalmente, apoio aos gestores na disponibilização de ferramentas e informações necessárias ao processo de gerenciamento e tomada de decisão.

O gerenciamento está voltado à produção de resultados que atendam às necessidades da sociedade. Apoiado nessa nova visão, o processo de informatização vem oferecendo diversos serviços e informações por meio de diferentes canais de comunicação, principalmente a Internet,

terminais de auto-atendimento e o *Call Center*, que atendem não só o contribuinte, mas o cidadão em geral, as instituições de classe e o governo.

Todas essas mudanças têm quebrado diversos paradigmas relacionados com a natureza das relações verticais e horizontais, com o planejamento e o alcance de metas, com a remuneração atrelada a resultados coletivos e individuais, com o atendimento e a transparência, entre outros. Contudo, verifica-se ainda a necessidade de melhoria em aspectos relacionados aos recursos humanos da instituição, envolvendo a auto-estima, o comprometimento com o trabalho e a valorização do servidor.

Sugestões

Mudanças culturais estão entre as mais difíceis de serem promovidas. A aprendizagem organizacional é uma forte ferramenta para promover mudanças, colaborando no aumento do desempenho e da motivação. Garvin (1993) sugere, como passos imediatos para aprendizagem, um ambiente propício, a disponibilidade de tempo para pensar, o desenvolvimento de habilidades de análise e reflexão, a troca de idéias e o comprometimento com aprendizado.

A Sefaz precisa ainda desenvolver algumas características para estimular a criatividade organizacional, entre as quais se podem citar: desenvolver a aceitação às mudanças; encorajar novas idéias; permitir mais interação; tolerar o fracasso; estabelecer objetivos claros, dar a liberdade para alcançá-los e mostrar reconhecimento. Segundo Lewin (1951) e as teorias da aprendizagem organizacional, esses são fatores preponderantes e que devem ser considerados para que haja comprometimento do corpo funcional.

Para vencer a resistência à mudança, Robbins (1998) sugere seis táticas para serem usadas pelos agentes de mudança, das quais se pode destacar, para ser trabalhada na Sefaz, a *participação*. Quando se envolvem os indivíduos no processo de mudança, diminui-se a resistência e, pressupondo que eles podem contribuir de maneira significativa, pode-se obter o comprometimento e aumentar a qualidade da decisão de mudança.

Para dissipar as resistências, também se pode sugerir o envolvimento ativo dos altos gerentes nos processos de mudança, para que forneçam informações completas aos funcionários, vejam as ações passadas sob ótica positiva, promovam treinamentos e dêem continuidade àqueles já promovidos pelo programa. Motivação, recursos, planejamento e controle são fundamentais.

Sugere-se, também, uma revisão dos fatores de recursos humanos para se conceber o funcionário de qualidade como pessoa talentosa, com aumento da empregabilidade, com avaliação aberta e coletiva e o autodesenvolvimento com habilidades múltiplas. Para implementar a flexibilidade estrutural na Sefaz, é preciso considerar que a base estrutural seja voltada a processos e a equipes e as fronteiras de autoridade e responsabilidade sejam flexíveis.

Os sistemas de suporte à decisão e de informações executivas devem ser largamente utilizados, em face da grande quantidade de informações gerenciais e técnicas que circulam na Sefaz. Vale salientar que a tecnologia sozinha não faz o milagre da mudança. É preciso haver todo um conjunto de esforços, para não se correr o risco de ver bons projetos de tecnologia fracassarem por não se ter feito um trabalho paralelo com outros fatores de mudança.

Finalmente, nesse processo, é preciso cuidado para não se formar uma “colcha de retalhos”, evitando-se iniciativas não planejadas e desalinhadas, a competição negativa por recursos e a confusão nas pessoas. As áreas devem trabalhar de forma

participativa e integrada no desenvolvimento de seus projetos, acompanhadas pela administração superior.

(Artigo recebido em março de 2006. Versão final em julho de 2006)

Referências bibliográficas

- ALVES, S. *Revigorando a cultura da empresa: uma abordagem da mudança nas organizações na era da globalização*. Recife: CEPE, 1997.
- BOECKMANN, C. E. et al. *Mudança organizacional e comunicação na melhoria da qualidade do atendimento aos usuários da tecnologia da informação na Secretaria da Fazenda de Pernambuco*. 2001. (Monografia) Programa de Desenvolvimento de Habilidades Gerenciais, Escola Fazendária de Pernambuco, Consórcio FIA-USP, Esafaz, Recife..
- BOUCINHAS & CAMPOS. *Relatório de consultoria prestada à Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco*. Recife: Esafaz, 1998.
- CAMPOS, V. F. *Gerenciamento pelas diretrizes*. 3. ed. São Paulo: EDG, 2002.
- DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, C. L. M. Novas formas organizacionais: onde se encontram as evidências empíricas de ruptura com o modelo burocrático de organizações? *O&S*, v. 7, n. 19, p. 19-33, set./dez. 2000.
- FISCHER, R. M. Mudança e transformação organizacional. In: *AS PESSOAS NA ORGANIZAÇÃO*. São Paulo: Ed. Gente, 2002. p. 147-164.
- GARVIN, D. Building a learning organization. *Harvard Business Review*, July-Aug. 1993.
- KIM, D. The link between individual and organizational learning. *Sloan Management Review*, 1993.
- LEWIN, K. *Field theory in social science: selected theoretical*. New York: Harper Torchbooks. 1951.
- McCraw, Thomas K. (Org.). *Alfred Chandler: ensaios para uma teoria histórica da grande empresa*. Rio de Janeiro: FVG, 1998.
- O'BRIEN, J. A. *Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da internet*. São Paulo: Saraiva. 2001.
- PERNAMBUCO Estado). Secretaria da Fazenda. *Plano Estratégico 2002*. Recife, 2002.
- _____. *Relatório de Gestão 1999-2002*. Recife, [2003].
- _____. *Plano Estratégico 2004-2007*. Recife, 2004.
- _____. *Plano estratégico 2006*. Recife, [2006].
- PORTER, M. E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

- PRÊMIO E-GOV. Categoria “Governo para Negócios – (G2B)” 3º lugar: *Portal de Serviços Secretaria da Fazenda de Pernambuco*. 2002. disponível em: <http://www.premio-e.gov.br/egov-anosanteriores.asp>. Acesso em: jun. 2006.
- ROBBINS, S. P. *Comportamento organizacional*. São Paulo: LTC, 1998.
- SANTOS, A. et al. Data Warehouse: a successful case study in a Governmental State in Brazil. In: WORKSHOP DATA GADGETS: Bringing up emerging solutions for Data Warehousing Systems. Sep. 2005. Granada, Spain.
- SENGE, P. *A quinta disciplina*. São Paulo: Best Seller, 1990.
- SILVA, C. L. M. da; VIEIRA, M. M. F.; DELLAGNELO, E. H. L. Ciclo de vida, controle e tecnologia: um modelo para análise das organizações. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 5, n. 11, p. 77-104, 1998.
- SILVA, A. A. Novo modelo de ação fiscal. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE MODERNIZAÇÃO DAS FAZENDAS PÚBLICAS ESTADUAIS. Set. 2001. Cabo de Santo Agostinho/Pernambuco..
- STONER, J. A. F.; FREEMAN, R. E. *Administração*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1992.
- VALENÇA, Antônio C. *Eficácia profissional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- WARDMAN, Kellie T. *Criando organizações que aprendem*. São Paulo: Futura, 1996.
- WHEELLEN, T. L.; HUNGER, J. D. *Strategic management and business policy*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
- WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. *Administração estratégica: conceitos*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.

Resumo - Resumen - Abstract**Mudanças organizacionais no processo de modernização da Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco***Clara Emilie Boeckmann e Newton Borba de Andrade*

A partir de 1998, teve início, na Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, o Programa de Modernização Fazendária (Promofaz), que promoveu diversas mudanças organizacionais, concentrando esforços em projetos estruturadores, incluindo investimentos no planejamento de tecnologia da informação (TI). Dentre os projetos de TI, destacou-se a elaboração das arquiteturas de sistemas e tecnológicas. Neste trabalho, foi realizada uma revisão dos processos organizacionais da modernização fazendária, abrangendo aspectos de cultura, mudança e aprendizagem organizacionais, confrontados com referenciais históricos e teóricos, e maior enfoque na área de tecnologia da informação. Apesar das dificuldades, o processo de informatização tem provocado fortes impactos nos componentes culturais da instituição. Sem a utilização da tecnologia da informação como ferramenta, provavelmente não se implantariam os novos modelos de gestão adotados pela Sefaz, mas se observou que a tecnologia, sozinha, não faz o milagre da mudança, sendo necessário todo um conjunto de esforços e um trabalho paralelo com outros fatores de mudança.

Palavras-chave: mudança organizacional, informação tecnológica, Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco

Cambios organizacionales en el proceso de modernización de la Secretaría de Hacienda del Estado de Pernambuco*Clara Emilie Boeckmann y Newton Borba de Andrade*

A partir de 1998, se inició, en la Secretaría de Hacienda del Estado de Pernambuco, el Programa de Modernización Hacendaria (Promofaz), que ha promovido diversos cambios organizacionales, concentrando esfuerzos en proyectos estructuradores, incluyendo inversiones en planificación de tecnología de la información (TI). Entre los proyectos de TI, se destacó la elaboración de arquitecturas de sistemas y tecnológicas. En este artículo, se realizó una revisión de los procesos organizacionales de la modernización hacendaria, incluyéndose los aspectos de cultura, cambio y aprendizaje organizacionales, confrontados con referenciales históricos y teóricos, y mayor enfoque en la área de tecnología de la información. No obstante las dificultades, el proceso de informatización ha provocado fuertes impactos en los componentes culturales de la institución. Sin el uso de la tecnología de la información como herramienta, no se implantarían probablemente los nuevos modelos de gestión adoptados por Sefaz. Se observó, sin embargo, que la tecnología sola no hace el milagro del cambio, necesitando un conjunto de esfuerzos y un trabajo paralelo con los otros factores de cambio.

Palavras-chave: cambio organizacional, información tecnológica, Secretaría de la Hacienda del Estado de Pernambuco.

Organizational changes and the modernization process in the Finance Secretariat of the State of Pernambuco

Clara Emilie Boeckmann and Newton Borba de Andrade

From 1998, the Secretariat of Finance of the State of Pernambuco (SEFAZ) initiated a process of modernization, which has promoted organizational changes, concentrating efforts in structural projects, including investments in information technology (IT) planning. Among the IT projects, it must be highlighted the implantation of systems and technologic architectures. In this paper, it is presented a review of the organizational aspects of the process of modernization, considering the organizational culture, changes and learning. Moreover, the technological modernization process has had strong impacts on the cultural components of SEFAZ. Without the use of the IT as a fundamental tool, the new model of management would probably not be adopted by SEFAZ. The paper concludes, however, that IT, alone, does not make the miracle of change: it is necessary to combine the introduction of new technologies with a set of organizational change efforts.

Key words: organizational change, information technology, Finance Secretariat of the State of Pernambuco

Clara Emilie Boeckmann

Auditora Fiscal do Tesouro Estadual de Pernambuco desde 1996. Atualmente supervisiona o setor de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Possui MBA em Gestão de Serviços e M.Sc. em Oceanografia Biológica. Contato: <clara.vieira@sefaz.pe.gov.br>

Newton Borba de Andrade

Auditor Fiscal do Tesouro Estadual de Pernambuco desde 1994. É formado em Ciências da Computação e bacharel em Direito. Concluiu o MBA em Gestão de Serviços pela UFPE. Ocupa o cargo de Superintendente de Tecnologia da Informação da Sefaz desde 1998. Contato: <newton.andrade@sefaz.pe.gov.br>

O *Senior Executive Service*: especial referência ao perfil do *Top Public Service* em Portugal

Pedro Nunes

Introdução

Alguns dos países da OCDE (2002) enfrentam, hoje, problemas relacionados ao emprego público e à sua competitividade (recrutamento, retenção de pessoal, falta crítica de habilidades e competências, etc.). Em nível de recrutamento (OCDE, 2002), os países que já identificaram o problema são o Canadá, a Dinamarca e a Finlândia; a falta crítica de habilidades e de competências foi já identificada por: Itália, Coreia, Noruega, Polónia, Portugal¹, Espanha, Áustria e Alemanha.

O desenho e a implementação de estratégias de recursos humanos nas organizações públicas desenrolam-se em ambiente altamente politizado (LACOVIELLO, 1996) e o processo de decisão está sujeito a influências que tomam proporções maiores pelas características particulares que apresentam e pelo conflito essencial que decorre das relações entre políticos e burocratas. Nos modelos existentes, afigura-se uma série de relações entre a política e a administração: por um lado aqueles dirigentes que desempenham apenas funções

políticas ou, pelo menos, estão comprometidos com a agenda política; por outro, aqueles que, sem estarem comprometidos com essa agenda política, seguem objectivos e estratégias traçadas por aqueles; e, por outro ainda, aqueles que desempenham função estritamente fora da influência do factor político.’

Quase todos os sistemas de serviço público dos países da OCDE contemplam a existência de estrutura de pessoal político de confiança do Governo (OSZLACK, 2001), em que se incluem, por exemplo, gabinetes ministeriais, assessores de gabinetes, presidentes e directores de empresas públicas, directores e subdirectores-gerais, etc. Essas designações abarcam o pessoal de livre nomeação e/ou de escolha política, que não possui estabilidade no emprego e normalmente se desvincula do mandato ou da comissão com a saída do ministro que o tutela. Nesse contexto, a literatura faz referência aos seguintes cargos: 1) cargos políticos de eleição; 2) cargos políticos de livre designação; e 3) altos cargos públicos de livre designação política. Concluímos que, dos grupos assinalados (cargos políticos e altos cargos públicos), faz-se alguma confusão conceptual com outras especificidades. Dito de outro modo, os diplomas legais não são claros na separação entre: 1) cargos políticos de eleição (embora aqui seja fácil encontrar o itinerário e/ou significado); 2) cargos políticos de livre designação, de confiança política; e 3) altos cargos públicos de livre designação, de confiança política. O presente trabalho intenta fazer uma caracterização, ainda que muito sumária, dos altos cargos públicos de livre designação, de confiança política, que compõem, com algumas excepções tratadas mais adiante, o *Senior Executive Service* (SES). Para uma grande parte de países, o SES inclui o

Top Public Service (TPS), que, no caso português, abarca os cargos de direcção superior (1º grau: Director-Geral, Presidente, Secretário-Geral e Inspector-Geral; 2º grau: Subdirector-Geral, Vice-Presidente, Adjuntos de Secretário-Geral, Vogal de Direcção e Subinspector-geral), e o *Top Management Service* (TPM), que, no caso português, abarca os cargos de direcção intermédia (1º grau: Director de Serviços; 2º grau: Chefe de Divisão). Trataremos, com especial referência, como se indicia, dos cargos de direcção superior.

Relação entre políticos e burocratas

A clássica dicotomia wilsoniana e, em particular, a relação entre ministros e burocratas não é um assunto novo na área da administração pública (BRANS et al., 2002), sendo, em todo o caso, mais uma expressão do que uma realidade (ПОПЫК, 1998). Como refere Jacobsen (2001), a distribuição do poder entre as esferas é um clássico na ciência política, desde Weber e Wilson. Por um lado, os políticos tomam decisões e, por outro, os burocratas são quem as executa e, muitas vezes, influencia fortemente as decisões dos próprios políticos. É, de resto, a posição de Shergold (1997) acrescentando que os burocratas são uma parte da máquina do Estado. Aberbach (1981) refere que as tendências históricas fizeram do século XX o século do político profissional e do profissional burocrata do Estado. Observa-se, assim, que a *esfera política* e a *esfera administrativa* assinaladas por Smith (1984) e Greenwood e Wilson (1989), citados em Parrado-Díez (1996), são ambíguas: por um lado, a identificação dos cargos relacionados com um processo de eleição, que são, portanto, cargos políticos de livre escolha; por outro

lado, os cargos assinalados como altos cargos públicos (não políticos), mas de livre designação política. Petermann (2001) faz uma curta referência ao trabalho de Aberbach, em que este autor descreve as tipologias de relações, distinguindo quatro tipos correspondentes a quatro modelos, a saber: 1) relação de tipo I: funcionário como executante neutro (tipo de funcionário conforme o desenho de Weber ou de Wilson, que não participa na elaboração das políticas públicas); 2) relação de tipo II: funcionário como conselheiro (nesse caso, o burocrata público tem uma latitude que lhe permite participar no processo de decisão); 3) relação de tipo III: funcionário como mandatário; e 4) relação de tipo IV: funcionário “híbrido”, antítese do funcionário de Weber.

A teoria que viria a desencadear a problemática sobre a relação entre políticos e burocratas foi a clássica, da separação de poderes (MACHADO, 1999). É uma evidência que a formulação e a implementação das políticas públicas dependem, em grande medida, do equilíbrio no relacionamento entre políticos e burocratas (POLLITT, 1990), não sendo possível afastar esta relação, que, como refere Eymeri (2001), tem sido, no quadro dos Estados ocidentais, a partir da década de 1980, objecto de inúmeros estudos e trabalhos. Tem-se constatado, pois, que há uma inseparável complementaridade entre políticos e burocratas no mundo moderno (ABERBACH, 1981). Weber já insistia que a relação entre políticos e burocratas é marcada pela tensão entre os objectivos de ambos e que a resposta a essa situação deve ser a da constituição de um confronto dinâmico e capaz de assegurar o controlo mútuo e que a direcção do Estado será sempre política (LOUREIRO; ABRUCIO; ROSA, 1998). O aparecimento dos dirigentes supõe (LONGO, 1997) uma

ruptura com essa grandeza profundamente interiorizada. Peters (1999) sugere, para controlar o poder da burocracia, um conjunto de actuações, tais como: 1) manipulação das estruturas, criando gabinetes que complementem as estruturas existentes e tradicionalmente dominadas pelos funcionários; 2) controlo do recrutamento nos postos mais elevados; 3) tentativa de mudar as atitudes e a cultura das pessoas que ocupam os postos mais

***“Os burocratas
vêm gradualmente
ganhando espaço
aos políticos na
definição da missão
e dos objectivos e da
orientação política;
por sua vez, os
políticos têm cada
vez mais
necessidade de se
envolverem nos
problemas da
administração e da
gestão.”***

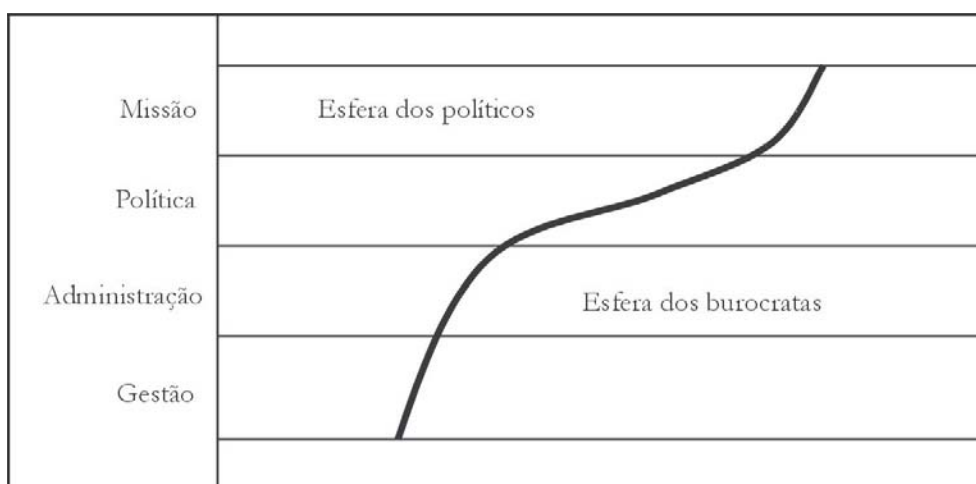
elevados e de maior responsabilidade; e 4) alteração do nível em que se tomam as decisões. Contributos importantes têm surgido, tal como a posição de Peters (1987) e Sevic (2001), considerados pontos de vista de enorme actualidade. O primeiro propõe os seguintes modelos: 1) o modelo paroquial (*village life*); o modelo funcional (*functional village life*); o modelo adversário (*adversarial*); o modelo de Estado

administrativo (*administrative State*); e o modelo formal-legal (*formal-legal, weberian State*). O *functional village life* e o *village life* são os mais comuns em termos de modelos usados na Europa continental. Não é verdade que assim seja em todos os casos, dependendo, sempre, das especificidades de cada país, dos sistemas legais, da cultura política, das características da democracia, etc. (SEVIC, 2001). De todo modo, as dimensões apresentadas por Peters (ibid.) – carácter das interacções, os actores que conquistam o controlo do processo decisório, o estilo de resolução dos conflitos, os procedimentos; e o tipo de impacto dos diferentes padrões de interacção sobre as políticas adoptadas pelo Governo – mais não são do que distinções analíticas sobre os padrões de interacção de políticos e burocratas no processo de *policy-making*.

Apesar do que se alega, é hoje consensual que a simples divisão do trabalho dos burocratas e dos políticos deve coexistir em duas esferas de actuação distintas, posição que vem sendo, aliás, diluída ao longo dos tempos, até por

comprovação de estudos empíricos. Com modelos de relações fortemente politizadas, há o caso da Itália, Bélgica e França (neste caso até bastante integrado); com modelos separados e razoavelmente politizados, há o caso da Finlândia, da Austrália, da Alemanha, do Japão e da Holanda; com modelos de separação das esferas e, portanto, muito pouco ou nada politizados, há o exemplo da Nova Zelândia e do Reino Unido.

Os burocratas vêm gradualmente ganhando espaço aos políticos na definição da missão e dos objectivos e da orientação política; por sua vez, os políticos têm cada vez mais necessidade de se envolverem nos problemas da administração e da gestão. Mais longe, julgámos, vai James Svara (1999), que constrói um modelo a que chama de “Dichotomy-Duality-Model” (cf. Figura 1), um arquétipo inspirado no clássico modelo de decisão e no clássico modelo de Weber (HANSEN et al., 2002), comportando quatro dimensões, a saber: missão, política, administração e gestão. Segundo o autor, os políticos baseiam mais



Fonte: Hansen et al., 2002

Figura 1: O modelo “dicotômico-dualidade” de relações entre políticos e burocratas

a sua actuação em comportamento caracterizado por lógica indutiva de acção e os burocratas, por lógica dedutiva. Os primeiros assentam a sua actuação na política do eleitorado e os segundos, na lógica das leis, dos procedimentos e regulamentos, dos objectivos e valores. Apesar do que se expõe, hoje parece abandonada a ideia de separação radical entre política e administração (JACOBSEN, 2001); políticos e burocratas são vistos como duas esferas que se encaixam.

Conceitos e designações adaptados para os dirigentes públicos

Tomando o exemplo de países como o Reino Unido, os EUA, a França e o Canadá, pode observar-se que as designações para a função directiva não são únicas e não têm as mesmas especificidades de ingresso, acesso, tipo de contrato, etc. Assim, e com referência aos lugares mais elevados ou às elites da função direcção, podem encontrar-se designações como: *senior executive service*, *executive group*, *senior public service*, *senior civil service*, *dirigenza publica*, grupo de pessoal dirigente, gestores governamentais, *grands corps*, *hoher Dienst*, etc. É importante, por isso, lembrar que, em alguns casos, não se faz a distinção das escolhas da dos lugares de carreira. Assim, e para o grupo dos *Senior Managers* (sistema conhecido por *Senior Public Service (SPS)*, *Senior Executive Systems* ou *Public Management Systems (PMS)* ou, como se vê em Curado (1999), *Corporate Managers Career*, *Political Executive System*, *Public Elite Corps Career* e *Agency Specialists Career*), do que foi dito, e com especificidades de alguns países, é de se salientar que, por exemplo, para o caso da Austrália, do Canadá, da Alemanha, da França e da Suécia, a posição de *head of ministers* e a de chefes executivos das

agências não fazem parte do SES (contrariamente ao Reino Unido), como o caso do EUA em que as *top positions* não fazem parte do SES.

Todos os países, ou pelo menos quase todos os sistemas políticos, têm uma etiqueta ou designação para as posições que dirigem as organizações administrativas (PARRADO-DÍEZ, 2000). Trata-se do *political appointee* nos EUA, o funcionário político (*politische Beamte*) na Alemanha e os *cargos de designación política* na Espanha e, ainda, os vulgarmente conhecidos em Portugal como cargos de escolha política.

O tamanho do SPS, SES e PMS será determinado, normalmente, pelo tamanho do funcionalismo público, e a extensão das funções administrativas superiores incluirá o TPS e o TMS. O tamanho líquido do TPS deve ser o bastante, de forma a permitir a flexibilidade no alocamento dos indivíduos, mas pequeno bastante para permitir o desenvolvimento do espírito de corpo. Por exemplo, nos EUA, o SES federal têm aproximadamente 8 mil membros (0,2% do total serviço civil federal); a *dirigenza* italiana representa 2% do serviço civil total; na Suécia, um programa especial de desenvolvimento foi experimentado para 200 a 300 directores gerais das agências, que representam menos de 1/1.000 do serviço total do *civil service*. Contudo, não encontramos na literatura argumentos suficientes em favor de uma tese para a identificação de cargos dirigentes. Para o caso português, o número de dirigentes representava, em 1999, 1,2% do total do funcionalismo público. No cômputo do total dos dirigentes (8.427), está incluída toda a administração pública (mesmo a subnacional), num total de 713.472. Se excluirmos a administração autárquica, num total de 116.066, e os 1.605 dirigentes afectos a este tipo de

administração, a percentagem dos dirigentes fica em 1,14%. Em vários estudos da OCDE, esses grupos ocupam entre 1% e 2% do total da administração pública (apenas a administração central), mas, como há países com critérios diferentes para a integração ou não nos próprios níveis, fica difícil estabelecer qualquer relação comparativa.

No caso português, as sucessivas leis e outros diplomas regulamentares em matéria de pessoal dirigente são muito vagas na conceptualização de tal designação, expressando-se apenas: “considera-se pessoal dirigente o pessoal que exerce actividade de direcção, gestão, coordenação e controlo nos serviços e organismos públicos”. Os vários estudos sobre o pessoal dirigente enfatizam diversificadas noções para o pessoal dirigente, ou altos directivos da administração pública, como se representa na Figura 2, seguinte.

Desse modo, clarifica-se que, quando se faz referência ao pessoal dirigente e/ou directivos, estamos a falar do pessoal que se enquadra no conceito de *Senior Managers* como parte do *Senior Public Service*², que inclui os lugares de escolha política (*Top Public Service*) e os lugares providos por concurso (*Top Management Service*).

De resto, a designação *Senior Public Service* enfatiza a ideia, para o grupo do *Senior Managers*, de recursos: (OCDE, 2001): 1) que, em muitos casos, assumem perímetros demasiado grandes de serviço com cultura compartilhada; 2) detentores de elevada experiência; 3) comprometidos com o governo e conhecedores da agenda política; e 4) com elevadas competências de direcção e gestão. É consentâneo, em vários estudos da OCDE, que as funções do *Senior Public Service* são, designadamente: 1) o estabelecimento de relações e ligações entre ministros (gabinetes, agências, etc.)

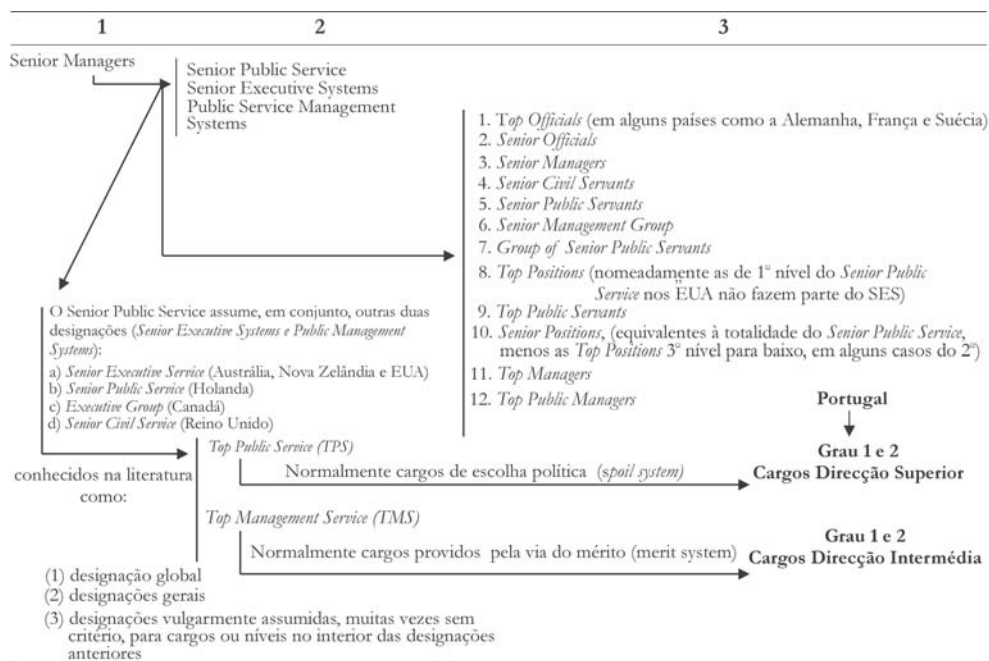


Figura 2: Esquema-tipo de designações mais comuns para os *Senior Managers*

onde nenhuma estrutura existe (actividades interdepartamentais ou interministeriais); e 2) o desenvolvimento do funcionalismo público.

Quanto à influência desses altos funcionários e/ou altos directivos da administração pública, ou altos dirigentes, vulgarmente conhecidos na língua inglesa como *Top Public Servants* (geralmente o 1º nível é de escolha política, mas, em alguns casos, também o é o 2º nível) e *Top Management Servants* (geralmente do 3º nível para baixo, designados pelo sistema de mérito), cumpre fazer algumas referências, como: OCDE (1995, 1996, 1997a; 1998, 2001); Korsmit e Valdery (1997); Sotiropoulos e Bourikos (1999); Parrado-Díez (2000); Bekke e Meer (2001); Harb (2001); Braun (2001); Laforte e Godin (2001); Waintrop *et al.* (2003); Bourgault *et al.* (2003); Silguy (2003), tendo em conta alguns países da OCDE, num contexto de reforma da administração pública e nos casos relacionados com o grupo de pessoal dirigente, como, por exemplo, no Reino Unido, nos EUA, na França, etc.

Características do *Senior Executive Service* em Portugal e em países de referência

Para o Reino Unido, a criação do *Senior Civil Service* (SCS), em 1996, teve a ver, essencialmente, com: 1) estímulo ao recrutamento de líderes do sector privado; 2) estímulo à cultura de resultados na gestão das agências; e 3) profissionalismo e sentido de visão e coesão entre os diferentes ministérios. Em termos de perimetro, o SCS reagrupa perto de 3.200 funcionários (dados de 2000). As designações típicas são: *permanent secretary, director, deputy director e agency chief executives*. Nos EUA, paralelamente ao sistema de nomeações políticas,

o SES foi criado, em 1978, com os objectivos de: 1) promover um sistema global de gestão de quadros dirigentes que permitisse a despolitização da administração central; 2) melhorar o sistema de rotação e de mobilidade dos quadros dirigentes; 3) reconhecer as responsabilidades individuais e as remunerações, a decisão de promoções; e 4) responsabilizar-se pelos resultados individuais e organizacionais. A ênfase e o privilégio no contexto das reformas do SES foram dados às competências de liderança e não às competências técnicas. Em termos de perimetro, o SES compreende 6.600 dirigentes (dados de 2002) nos postos mais elevados da administração. As designações típicas do SES são: *deputy assistant secretary, office or division director, branch chief*.

Na França, os altos dirigentes da função pública são normalmente conhecidos como elite que cultiva a meritocracia. Essa elite é constituída por dois grupos: 1) os grandes corpos administrativos; e 2) os grandes corpos técnicos do Estado. Observando a elite burocrática da França e comparando-as com as do Reino Unido, verifica-se que elas são mais instruídas, pois são formadas pela ENA, desde 1945 (BREZIS, 2002). As características, assim como as grandes mudanças do poder e no poder das elites burocráticas francesas, aconteceram, essencialmente, a partir da Segunda Guerra Mundial. De Gaulle considerava que os tradicionais burocratas falharam nos seus deveres, principalmente nos anos 30 e no “Vichy Regime”, tendo havido a necessidade de mudar o recrutamento e a formação dos servidores do Estado. Por essas razões, foi criada a Ecole Nationale d’Administration (ENA). Na Áustria, o SES foi criado pela reforma do sector público, em 1984, que tinha como prioridade reduzir a permanência dos

servidores públicos nos cargos, diversificar as fontes de assessoramento político aos ministros e incrementar a capacidade gerencial (POLLITT et al., 2000). Na Bélgica, foi lançado, em 2000, um programa denominado “Copérnico”, com quatro objectivos: 1) uma nova estrutura organizacional; 2) uma nova cultura managerial; 3) uma nova visão dos recursos humanos; e 4) novos métodos de trabalho. Para a Nova Zelândia, singularizou-se a gestão do grupo de altos dirigentes, como os secretários-gerais dos ministérios, recrutados pela sua capacidade de liderar, gerir estruturas autónomas e assumir compromissos de resultados, e, ainda, os secretários-gerais adjuntos e outros responsáveis superiores. O programa do SES visou, essencialmente, a reforçar o perfil de liderança dos dirigentes públicos. Em termos de perímetro, esse programa é constituído por dois níveis: os postos de secretários-gerais dos ministérios, que são claramente identificados pelas funções e não fazem parte do SES, e os postos do SES (*Top Managers*), que são determinados pelo *State Service Commission* e são, por lei, em número de 500, nos seguintes níveis: 1º nível: *state services commissioner*; 2º nível: *chief executive, secretary, director-general*; e 3º nível: *deputy director-general, assistant director-general, manager e general manager*. Como se pode aferir, apenas a título de exemplo, na base da criação desses corpos ou dessas elites de altos dirigentes ou directivos públicos, está uma mesma filosofia, traduzida na busca de competências estritamente relacionadas com a visão estratégica, o desenvolvimento de programas de avaliação da *performance*, a gestão e a planificação de recursos humanos, físicos e económicos, etc.

Em referência a outras especificidades, mantêm-se, ainda, algumas diferenças, que vão, de resto, ao encontro das próprias

iniciativas da reforma lançadas em cada país. Sabemos, hoje, que, embora a Austrália, o Canadá, a Holanda e os EUA não possuam contratos específicos para a função, a evolução aponta para esse tipo de mecanismo do sistema de emprego e não para o tradicional sistema de carreira. Muitos países não possuem um sistema de administração, ou estatuto próprio, para o *Senior Public Service*; contudo, alguns países possuem características especiais que distinguem ou privilegiam, de alguma forma, esse tipo de trabalhador (OCDE, 1998). Todos os países possuem disposições para prazos previamente fixados, com excepção da Austrália, Dinamarca, Irlanda e Turquia (embora na Austrália a saída possa acontecer, existindo mesmo a figura da indemnização, como é o caso de Portugal), pela falta de produtividade. Na Dinamarca, a renovação é automática. Para a Irlanda, embora não existam disposições especiais para o termo do emprego, os membros do *Senior Civil Servant* podem ser demitidos.

Os contratos de *performance*, ainda pouco formalizados, são uma prática em crescimento, veja-se o caso dos chefes executivos das agências (*heads of agencies*). De salientar-se, neste particular, o caso da Dinamarca e Noruega, que têm contratos especiais de *performance*. Em resumo, pode dizer-se que é comum aos países que têm sido referenciados as seguintes características (OCDE, 1998): 1) ênfase nas competências e habilidades de gestão, menos que nas competências de especialidade; 2) mudanças no recrutamento e nas formas de nomeação e acesso aos cargos no *Senior Public Service*, eliminando progressivamente a antiguidade (*seniority*) como factor de acesso ou critério; 3) maior atenção ao desenvolvimento de carreiras; e 4) incremento da diversidade no *Senior Public Service*,

no sentido de recrutar mais mulheres, pessoas de outras línguas ou de etnias minoritárias, embora se saiba que nenhuma administração opera com sistema completamente puro. São conhecidas as típicas exceções, a saber: 1) nomeações e/ou escolhas políticas; e 2) mecanismos afirmativos (quando, por exemplo, se adoptam sistemas de protecção a determinados grupos que se julgam desprotegidos e/ou estão em concorrência desleal. Em Portugal, a obrigatoriedade de, na abertura de concursos públicos, nomeadamente nos respectivos editais, fazer-se referência ao princípio da igualdade entre homens e mulheres no acesso à função pública, é disso exemplo). Assim, é por demais claro, por tudo o que de menos favorável possa dizer a opinião pública, que as nomeações políticas são parte importante de qualquer estrutura governamental (CHANDA, 2001) e que, mesmo estas, não estão obviamente arredadas do mérito, como muitas vezes se julga. Assim, convém frisar que o facto de a selecção e o recrutamento não serem politizados não significa que não esteja afastada a influência política, embora se reconheçam algumas vantagens ao sistema de mérito, apresentadas pelo mesmo autor: 1) oferece a melhor garantia de competência dos funcionários; 2) a neutralidade facilita a colaboração; 3) a politização evade-se a quase todo o tipo de controlo; 4) uma administração competente e apolítica é condição de integridade para os cidadãos; e 5) uma administração neutra é condição essencial para assegurar a continuidade do serviço público em caso de alternância política.

Por comparação com outros os países, pode ver-se que a Bélgica, Dinamarca, Noruega e Suíça são o grupo de países que mais se distancia do nosso regime jurídico, não havendo qualquer tipo de

declaração de inexistência de incompatibilidades e/ou de conflitos de interesse no exercício do cargo; próximo do nosso regime estão os EUA, o Reino Unido, a Turquia, a Austrália, a Áustria e a Alemanha. No caso da Islândia, há apenas uma declaração oral e, no da Holanda, ela é deixada a critério do titular do cargo. De resto, pode dizer-se que a confidencialidade da declaração de interesses é comum, normalmente, aos países que possuem

“Convém frisar que o facto de a selecção e o recrutamento não serem politizados não significa que não esteja afastada a influência política, embora se reconheçam algumas vantagens ao sistema de mérito.”

regime jurídico de incompatibilidades muito próximo do nosso (Irlanda, México e Turquia), mas é proibida a sua divulgação em países como os EUA e a Finlândia. É de se destacar que se presta especial atenção ao nível político, incluindo o Parlamento, na Itália, no Japão, na Nova Zelândia e em Portugal (OCDE, 2000), e membros de gabinetes, na Itália, no Japão, na Nova Zelândia, em Portugal e na Espanha. Na

generalidade, todos os países com maior ou menor rigidez têm requerimentos de declaração mais rigorosos para políticos e executivos do que os restantes funcionários, não implicando isso que estes não tenham qualquer tipo de restrição. Nas situações de *pós-exercício* do cargo de dirigente, existem, para a maioria dos países, algumas restrições formais, em alguns casos até bastante restritivas, como no caso dos EUA. Na França, por exemplo, nenhum indivíduo que tenha exercido um cargo no *Senior Public Service* e, em face disso, tenha participado na supervisão ou controlo de empresas ou tenha relações governamentais ligadas à empresa, poderá, num período de cinco anos, exercer qualquer actividade nessa empresa ou sector. O mesmo se passa no Japão, mas em um período que poderá oscilar entre dois e cinco anos. Já, na Nova Zelândia, não há qualquer restrição formal. O México, estando numa situação de proibição, só o faz, contudo, pelo período de um ano após o exercício de cargo no *Senior Public Service*. Em Portugal, o regime jurídico começou por contemplar o período de um ano, estendendo-se, hoje, a três anos de separação entre o exercício de alto cargo público ou político e o exercício de função e eventual cargo em empresas privadas cujas actividades foram por ele directamente tuteladas.

Formação, recrutamento e selecção dos dirigentes em Portugal e em países de referência

É manifesta, em nível de doutrina formal, a preocupação de fazer coincidir o atributo da confiança política com o da capacidade e do saber-fazer no domínio da gestão pública. Isso explica a tendência para aplicar processos de formação mais rigorosos, recorrendo-se para o efeito, em alguns

países, a peritos independentes, a empresas privadas especializadas em selecção de recursos humanos. No caso de Portugal, o Instituto Nacional de Administração (INA) tem assumido papel fundamental na formação dos quadros superiores e intermédios.

O recrutamento, em Portugal, para os cargos de director-geral e subdirector-geral ou equiparados (1º e 2º nível, segundo classificação da OCDE (1997), e 1º e 2º grau, cargos de direcção superior, segundo a Lei nº 2, de 15/1/2004), é feito por livre designação e/ou escolha do poder político, recaindo essa escolha em indivíduos licenciados, vinculados ou não à administração pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício das respectivas funções.

Por comparação com outros países, podem tirar-se duas conclusões: a primeira tem a ver com um grupo de países que se aproxima do sistema de carreira (*career-system approach*): Bélgica, França e Japão são talvez os melhores exemplos de que ascender às posições seniores é quase um processo de promoção interna (sem processo formal de selecção, como, por exemplo, entrevista), embora não se possa dizer que seja um processo automático de promoção (OCDE, 1998). Aqui, pensamos dever incluir Portugal, já que os candidatos são oriundos, nomeadamente, da administração. A Alemanha e a Irlanda são também exemplos de um sistema aproximado de carreira em que os lugares são preenchidos pelos níveis inferiores das posições seniores, sem reservas de recrutamento para o exterior da administração pública, embora haja um processo formal de selecção, mas sem uso formal de critérios nesse mesmo processo de selecção em nível de competências; só mesmo a

Austrália, o Canadá, a Finlândia, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os EUA o fazem (uso de critérios de selecção em nível de competências). De referir que, em Portugal, para o grau 1 e 2 dos cargos de direcção intermédia, o processo de selecção sofreu avanços significativos, tendo-se acrescentado ao tempo de serviço e à licenciatura, como requisitos de recrutamento, um outro requisito extremamente importante, um curso de formação específica (Curso de Alta Direcção em Administração Pública), que inclui várias áreas de competências (Gestão de Pessoas e Liderança; Gestão de Recursos Orçamentais, Materiais e Tecnológicos; Tecnologia e Administração Electrónica; Qualidade, Inovação e Modernização; Internacionalização e Assuntos Comunitários, entre outros), bastante próximas das dos países reformadores e com experiências inovadoras nessa área.

Em contraste aos sistemas quase de carreira do primeiro grupo de países, estão os países nórdicos, que têm um sistema de *position-based systems*, como a Holanda, a Áustria, a Nova Zelândia, o Reino Unido e os EUA. Possuem um sistema aberto de acesso e nenhum sistema de qualificação formal para que tais cargos sejam ocupados (como o tempo de serviço). Contudo, como aliás já referimos, mesmo nos países que operam num sistema de recrutamento aberto, a maioria das designações e/ou nomeações que ocorre é de indivíduos que vêm do sector público, e não do sector privado. O envolvimento de uma agência central é cada vez menos usado como procedimento para o recrutamento para o *Senior Public Service* e, em particular, para as posições *senior*. Quanto às condições formais de acesso, só um número muito restrito de países, como o Japão, Portugal e a Turquia, explicitamente,

exigem o tempo de serviço como requisito essencial, embora existam excepções, mesmo em Portugal, como já referimos. A Bélgica e a França exprimem, contudo, algumas especificidades, tal como reservar o acesso a cargos, como por exemplo, aos membros dos corpos do *Civil Administrators*. Em nível dos critérios de selecção, apenas seis países (Austrália, Canadá, Finlândia, Nova Zelândia, Reino Unido e EUA) estabeleceram o uso formal de critérios de selecção em relação às competências.

Quanto à mobilidade no *Senior Public Service*, cumpre referir que as políticas para os sistemas de gerência pública não são comuns (em termos de existência formal) na maioria dos países da OCDE, existindo, contudo, cada vez mais incentivos ao mecanismo de criação de novos instrumentos. As políticas de mobilidade têm como objectivos essenciais: 1) promover o interesse colectivo do governo e de suas funções; 2) incentivar as organizações que têm a seu cargo o desempenho do serviço público a beneficiarem-se do intercâmbio de novas ideias, procedimentos e tecnologias; 3) evitar que as organizações tenham pessoal subaproveitado, que, em outras posições, não o seria; e 4) promover o intercâmbio do sector público com o sector privado.

Existe um grupo de países bastante empenhado na introdução de mecanismos de avaliação do desempenho dos dirigentes, que estabelecem as metas anuais de desempenho, o perfil do cargo para cumprimento das metas, os objectivos e as acções diante de desempenhos insatisfatórios. Em Portugal, as avaliações estruturais eram feitas muito raramente, contrariamente ao que ocorria na Bélgica, na Nova Zelândia, no Reino Unido e nos EUA. E as metas de avaliação do desempenho ficavam por conta de uma espécie

de acordo entre o dirigente e o ministro responsável (OCDE, 1988). Mas, hoje, em Portugal, dois documentos foram publicados com o sentido de reformar e prestigiar o grupo de pessoal dirigente: o novo Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), em que se inclui a avaliação do desempenho dos próprios dirigentes, e a Lei nº 2, de 15/1/2004 (Estatuto do Pessoal Dirigente).

O processo de selecção desses quadros superiores deverá orientar-se pela busca de pessoas capacitadas e com características pessoais que favoreçam o posicionamento como agentes de mudança (GIORDAN, 2002). É importante, assim, promover a adaptação do recrutamento ao mercado de trabalho, como faz a Alemanha, a agilização das formas de selecção (Espanha), a ampliação do concurso aberto para o acesso aos postos superiores, inclusivamente, o recrutamento de dirigentes por meio de métodos semelhantes aos do sector privado (Irlanda e Inglaterra), o desenvolvimento da contractualização (Dinamarca) e a agilização das regras sobre a carreira (Luxemburgo e Alemanha) (SARAVIA, 1997).

São por demais conhecidos os ataques à solução “carreira”, dos quais se destacam: o corporativismo às expensas do interesse público; a tendência à expansão infinita; a tendência à burocratização; a propensão para maximizar e modelar os orçamentos; e a ineficiência e inércia estruturais. O estudo de Schnapp (1999), tendo por base um inquérito por questionário (em diversos países), para o funcionalismo público em geral, em que se abordaram várias questões (como, por exemplo, o reconhecimento da experiência no sector privado e sua valorização no sector público, o recrutamento centralizado ou não, diplomas e/ou habilitações especiais para carreiras específicas,

remunerações estatutárias, períodos probatórios, etc.), resultou, para o conjunto dos países em referência, na tendência que se tem assinalado relativamente ao sistema de emprego. De facto, um conjunto de países, como a Holanda, a Suécia, a Finlândia, a Dinamarca, o Reino Unido e a Itália, reduziu ou, pelo menos, manteve baixos índices de características que indiciam um processo de recrutamento que promova um sistema de carreira.

O país com um sistema de recrutamento mais aberto é a Nova Zelândia (3.7, conforme Tabela 1), que tem, como já vimos, características e fortes tradições de país reformador da administração pública e forte implementador no *New Public Management* (NPM). Poder ver-se, do mesmo modo, que a Noruega, a Bélgica, Portugal, a Áustria e a Suíça, com 4.0 cada, possuem também recrutamento para o SES comparativamente aberto. Ressalve-se, contudo, que, no caso de Portugal, se, por um lado, é verdade que em termos formais (requisitos legais e especiais de acesso) pode ser considerado um sistema aberto de recrutamento, por outro, na prática, o recurso a candidatos vindos do exterior à administração pública é quase inexistente. A Holanda, o Canadá, a Austrália e o Reino Unido possuem (dados de 1990) sistemas de recrutamento fechado para o *Senior Executive Service*, sendo certo que a Holanda e o Reino Unido se opõem a uma tendência contrária para a generalidade do funcionalismo público. Se, por um lado, Portugal se encontra no grupo desses mesmos países (pelo menos em termos de requisitos especiais formais) com razoável abertura no processo de recrutamento para as *posições sénior* na administração pública, por outro, é, também, juntamente com a França e a Alemanha, o país com maior potencial, formal, de politização no processo de selecção e recrutamento do SES.

São, como se pode ver na Tabela 1, a Dinamarca, o Reino Unido, a Áustria, a Bélgica e os EUA os países que têm, assim, o mais baixo grau, formal, de politização dos níveis/graus mais elevados da administração pública. No Reino Unido, por exemplo, quando muda o gabinete ou algum ministro, o número de cargos à disposição de quem chega é mínimo. Menos de duas vezes no caso do primeiro-ministro e menos de uma no caso de um ministro (WAINTROP *et al.*, 2003). A tradição de uma burocracia neutra e fortemente profissionalizada está profundamente

enraizada na cultura política britânica e, apenas mais recentemente, vem sofrendo pressões politizadoras, nomeadamente com Thatcher e Blair.

Na França, o escopo para a substituição dos quadros é maior, porém a opção favorecida pelos governantes e ministros é o recurso aos oriundos das grandes escolas, com a diferença de que os escolhidos são os alinhados politicamente com os titulares do Executivo.

Existe, contudo, uma série de problemas que se coloca ao recurso a *outsiders*, por exemplo, o horizonte limitado

Tabela 1: Grau de abertura do recrutamento para o SES, politização formal e praticabilidade de actividades políticas daquele grupo (primeira metade dos anos 90)

Países	1	2	3
Holanda	5.9	1.0	4.0
Canadá	5.9	0.5	2.0
Austrália	5.8	1.5	2.0
Reino Unido	5.6	2.0	0.0
Suécia	5.0	1.0	4.0
Dinamarca	5.0	3.0	1.0
Finlândia	5.0	1.0	4.0
França	5.0	0.0	4.0
Alemanha	5.0	0.0	4.0
Irlanda	5.0	1.0	0.0
EUA	4.9	2.0	1.0
Noruega	4.0	-	3.0
Bélgica	4.0	2.0	4.0
Portugal	4.0	0.0	3.0
Áustria	4.0	2.0	4.0
Suíça	4.0	-	3.0
Nova Zelândia	3.7	1.0	3.0
Islândia	-	-	4.0
Japão	-	-	1.0

Fonte: Schnapp, 1999, adaptado

- 1) Recrutamento do SES (0-6, em que 6 traduz um sistema de recrutamento fechado)
- 2) Politização formal do SES (0-3, em que 0 traduz um elevado grau de politização formal)
- 3) Actividades políticas do SES, (1-4, em que 4 traduz não haver limites para actividades políticas)

(normalmente o serviço ou trabalho é “adjudicado” pela via do contrato, fora do regime estatutário de carreira), a politização excessiva e o oportunismo.

A tarefa do recurso ao recrutamento de *outsiders* torna-se mais complexa na questão da competitividade dos salários (mais elevados nos quadros superiores do sector empresarial privado) e na exposição à sociedade (muitas vezes de desgaste e conotada com a crescente oposição da sociedade civil que relaciona essas posições com as relações de clientelismo). Se, por um lado, a contratualização, a flexibilidade do emprego é um corolário da NGP, oferecendo atractivos como a nitidez de papéis e responsabilidades, a objectivação e a

contratualização de resultados, o alinhamento de incentivos organizacionais e individuais, por outro lado, são conhecidas, no sector público, as limitações ao uso de contratos como, por exemplo, todo um rol de normativos jurídicos e constitucionais, que impedem, de alguma forma, a curto prazo, a implementação desse mecanismo, que pode ser usado na generalidade da administração pública e, em particular, nas posições de topo no funcionalismo público, nomeadamente no sistema de contratação e/ou nomeações políticas, que podem e devem ser contratualizadas e, dessa forma, também ser contratualizados os resultados.

França, Portugal e Alemanha (SCHNAPP, 1999) são países que possuem

Tabela 2: Número de ministérios, tamanho do SES e rácio SES/ministério

Países	Ano	Ministérios	Tamanho do SES	Rácio SES/ministério
Nova Zelândia	1985	20	123	6.2
Nova Zelândia	1994	20	154	7.7
Suécia	1991	21	396	18.9
Irlanda	1985	17	449	26.4
Islândia	1994	15	448	29.9
Japão	1985	22	689	31.3
Japão	1994	21	697	33.2
Holanda	1991	14	473	33.8
Bélgica	1991	18	631	35.1
Finlândia	1985	17	656	38.6
Finlândia	1991	17	655	38.5
Dinamarca	1991	19	736	38.7
Noruega	1991	19	811	42.7
França	1991	20	1121	56.1
Áustria	1991	17	1676	98.6
Alemanha	1993	25	2643	105.7
Suíça	1994	7	804	114.9
Reino Unido	1985	21	3551	169.1
Reino Unido	1994	23	3878	168.6
EUA	1985	13	6818	524.5
EUA	1993	14	7432	530.9
Portugal	1994	17	-	-

Fonte: Schnapp, 1999, adaptado.

elevado controlo sobre o *Senior Executive Service*, até pelo índice ou grau de politização formal desses cargos (0.0 nos três países, cf. Tabela 1), possuindo, desse modo, um extenso e alargado poder de influência sobre a burocracia. Por outro lado, na Dinamarca, no Reino Unido e na Áustria e, com algumas limitações, nos EUA, esse controlo é muito mais limitado, distanciando-se de um maior ou possível controlo sobre a burocracia. Os trabalhos de Downs (1965), Tulock (1967), Niskanen (1971) e Dunleavy (1991), citados em Gaetani (2002), demonstram que altos burocratas podem actuar de forma nociva ao interesse público, na medida em que perseguem o seu próprio interesse, cobertos pela protecção dos seus próprios cargos e pelo poder que detêm.

Os rácios (SES/nº de gabinetes e/ou ministérios, conforme Tabela 2) por gabinete ministerial são exemplos da enorme variedade e/ou do tamanho do *Senior Executive Service*; por um lado, um grupo de países, como a Nova Zelândia, a Suécia, a Irlanda, o Japão, a Holanda, a Bélgica, a Finlândia e a Dinamarca, com rácios que oscilam entre 6.2 e 38.7; por

outro, países com rácios bastante mais elevados, como a Austrália, a Alemanha, a Suíça, o Reino Unido e os Estados Unidos, com uma variação entre 98.6 e 530.9, respectivamente, significando que, só em um número muito reduzido de países, o respectivo ministro pode manter contactos muito próximos com o *Senior Executive Service*. Além do mais, a posição da burocracia sai mais ou menos fortalecida no caso da Bélgica, da França e do Reino Unido, moderadamente na Áustria, na Irlanda, na Holanda, na Dinamarca e na Nova Zelândia e enfraquecida na Finlândia, na Alemanha, na Austrália, na Suécia e nos EUA.

Para Portugal (cf. Tabela 3), em referência ao perímetro do SES, pode mesmo dizer-se que tem vindo a aumentar a ritmos elevados nos últimos anos, aumento este muito mais significativo no XIII Governo Constitucional, o que é comum, também, a um generalizado aumento do universo de todo o pessoal dirigente.

De acordo com Curado (1999), o *Senior Executive Service*, para além das características apontadas, deverá ser um grupo profissional em que predomine a

Tabela 3: Número de ministérios, tamanho do SES e rácio SES/ministério, Portugal

Governo constitucional	Ano	Ministérios	Tamanho do SES ³	Rácio SES/ministério	Rácio SES (DG, SDG e equivalentes/ministério)*
IX	1983	15	440	29,3	-
X	1986	12	574	47,8	-
XI	1988	14	652	46,6	-
XI	1991	16	740	46,3	-
XII	1996	15	807	53,8	485,3
XIII	1999	16	1122	70,1	450,1

Fonte: Construção nossa com as seguintes fontes: leis orgânicas dos vários governos constitucionais e base de dados da administração pública com referência ao número de dirigentes.

* Foram considerados todos os dirigentes (excluindo a ALA), sendo que na ALA, de 1996 para 1999, o número de dirigentes cresceu quase 80%, passando de 629 para 1.224 dirigentes.

Tabela 4: Comparação, por país/ano de 1991, do tamanho do SES e rácio SES/ministério

Países	Ano	Ministérios	Tamanho do SES	Rácio SES/ministério
Suécia	1991	21	396	18.9
Holanda	1991	14	473	33.8
Bélgica	1991	18	631	35.1
Finlândia	1991	17	655	38.5
Dinamarca	1991	19	736	38.7
Noruega	1991	19	811	42.7
Portugal	1991	16	740	46.3
França	1991	20	1121	56.1
Áustria	1991	17	1676	98.6

Fonte: Schnapp, 1999. Adaptação e construção com tabelas do autor e dados nossos.

liderança e visão, com forte compromisso com o serviço público, e, ainda, que esteja habilitado para saber lidar com os trabalhadores no sentido de motivá-los, construir parcerias e comunicar com seus clientes. A localização dos cargos híbridos no topo da burocracia é um espaço intersectorial, considerado o cume nas relações entre políticos e burocratas. Três características devem ser reforçadas (PARRADO-DÍEZ, 1996): 1) os membros ou ocupantes de cargos híbridos deverão ser também responsáveis pela tomada de decisão, execução e/ou avaliação de políticas públicas de cobertura de âmbito nacional; 2) o recrutamento temporário para um cargo híbrido é decidido de acordo com critérios não meritocráticos; e 3) o acesso aos cargos híbridos é aberto também a pessoas externas ao sector público. Aqui, concordamos com Chanda (2001) quando refere que as nomeações políticas dão forma a uma parte importante da maioria das estruturas do governo e, por si só, variam conforme a estrutura desse mesmo governo; embora a vasta maioria dos postos seja preenchida por funcionários públicos de carreira dentro da burocracia, algumas das posições-chaves em cada departamento podem ser preenchidas por pessoas externas à administração pública.

Breves proposições de estudo sobre os dirigentes de livre designação do poder político, as elites das direcções-gerais em Portugal, em 2003³

- Uma pequena parte dos ministérios (Economia, Obras Públicas, Justiça e Finanças) absorve mais de 50% dos cargos dirigentes não equiparáveis na administração central do Estado;
- o Ministério da Finanças é o departamento que absorve mais nomeações políticas de dirigentes não equiparáveis na administração central (25,6% dos cargos) do Estado;
- o Ministério da Cultura e o Ministério da Educação são os departamentos com maior número de nomeação de mulheres para cargos dirigentes (excluindo equiparados) na administração central do Estado;
- os Ministérios da Defesa, dos Negócios Estrangeiros e da Administração Interna são os departamentos com menor taxa de ocupação de cargos dirigentes por mulheres;
- a faixa etária predominante está compreendida entre 50 e 54 anos. Para a Austrália, em 2001, a faixa etária com maior número de dirigentes era de 50-54 anos; na Grécia, a maioria dos directores-gerais são homens (75%) com idade compreendida

entre 50-65 anos de idade; no Canadá, 40-49 anos (com 44,4%); na Espanha, o grupo do SES é relativamente jovem, 78% no caso dos directores-gerais, 77% no nível 30 e 61% no grupo A têm menos de 54 anos; na Itália, 71% dos directores-gerais têm mais de 56 anos; na França, 78% dos dirigentes situam-se na faixa etária entre 41 e 61 anos;

- a média etária dos directores e subdirectores-gerais é de 44.59, sendo bastante inferior à média nacional para o total do grupo de dirigentes em Portugal, com referência a 1996, que foi de 48.2 (IGBDRHAP, 1999) e superior, 43.1, para 1999 (IGBDRHAP, 2001). Essa média não sofreu, portanto, grandes variações de 1999 para 2003. Conclui-se que o grupo de pessoal dirigente, em especial o inquirido, não sofre, em termos de funcionalidade, qualquer problema de envelhecimento, uma vez que 48,1% destes têm idades até inferiores a 44 anos, idade em que a relação conhecimento/rendimento está no auge (IGBDRHAP, 1999);

- a faixa etária com maior índice de envelhecimento, por cargo, encontra-se nos directores-gerais homens, com 13,2% com idades compreendidas entre 50 e 54 anos; no mesmo cargo, 16,7% das mulheres situam-se na faixa etária de 40-44 anos;

- a idade média dos homens dirigentes é superior à das mulheres, 45.7 e 42.2, respectivamente; para os EUA (ABRAMSON, 1999), a idade média no SES (em 1999) era de 53 anos;

- a maior taxa de concentração de homens dirigentes (sobre o total) situa-se na faixa etária dos 50-54 anos;

- as mulheres ocupam fundamentalmente lugares subalternos (grau 2, direcção superior) no topo da hierarquia da administração pública;

- globalmente as mulheres dirigentes são menos idosas que os homens;

- no global, os lugares de directores-gerais e subdirectores-gerais são preferencialmente providos por homens (68,8% por homens e 31,2% por mulheres). Essa percentagem assume valores mais significativos na Grécia, com 75%, e na Espanha, com 85%, nos cargos mais elevados;

- a percentagem de homens nomeados para cargos de subdirector-geral é bastante menor por comparação com o cargo de director-geral, isto é, a preferência por mulheres é maior nos cargos de subdirector-geral (47%) do que nos de director-geral (4,6%). No caso da Espanha, para os cargos de subdirector-geral, o fenómeno é idêntico, com 40% de mulheres nesses cargos contra 15% no nível 1. Fenómeno idêntico acontece na Itália com as mulheres a ocupando apenas 5% dos cargos de director-geral e 20% dos de directores (a nossa correspondência a subdirector-geral). No Reino Unido, a maioria dos directores-gerais são homens (60% no nível 1, 63% no nível 2 e 45% no nível 3);

- para as mulheres, a mais baixa taxa de ocupação de cargos dirigentes é no cargo de inspector-geral;

- a percentagem de cargos ocupados por mulheres em cargos dirigentes está muito próxima da média obtida (para 1996) nos órgãos de soberania e administração central (35,8%), na administração regional (37,3%) e na administração local (39,0%) (IBDRHAP, 1999);

- a percentagem de mulheres ocupantes de cargos dirigentes, em particular nos cargos de direcção superior, tem vindo a aumentar. O ritmo de crescimento de 1996 para 1999 foi de 36%, mas com substancial abrandamento de 1999 para 2003, com aumento de apenas 4%. Em nível internacional a percentagem de mulheres nos cargos

dirigentes (com referência a 2000) está a aumentar; sabe-se que, por exemplo nos EUA é de 25,2%, no Reino Unido 22%, na Alemanha 12% e na Austrália 26,15%;

- do total dos inquiridos, a grande maioria (98,8%) é detentora de grau universitário, pelo menos de licenciatura. Desse total, 67,9% são licenciados, 18,5% possuem pós-graduação, 9,9% possuem mestrado e 1,2% possui doutoramento;

- quanto à área de formação académica, uma parte significativa tem formação de base (licenciatura) em Direito (23,5%) e em Engenharia (13,6%), enquanto as áreas de Economia, Gestão e Finanças absorvem 18,5% do total (7,4%, 9,9% e 1,2%, respectivamente). Na Alemanha, por exemplo, o Direito (29,4%) aparece, logo depois das Ciências Sociais, como um dos graus mais característicos do *Senior Executive Service*, seguido pelas Ciências Tecnológicas (18,7%) e Economia (12%). Na Itália, área jurídica ocupa lugar de destaque em termos de recrutamento e selecção para o SES (28%), destacando-se também Portugal nas áreas de Engenharia com a maior taxa de ocupação. Na Espanha, não sendo, contudo, a maior taxa de ocupação (juristas) com 11,4%, essa taxa é, contudo, das mais elevadas, sendo que, de 1982 para 1996, teve um ritmo de aumento que ultrapassou os 50%. Page (1999) refere, contudo, que a percentagem, para Espanha, de membros do SES com formação universitária em Direito é de 45%, seguida de Economia com 20% e outros diplomas técnicos com 20%; a proporção dos que têm formação em Humanidades é relativamente baixa (7%), assim como em Sociologia Política (5%);

- nas áreas de formação para além da licenciatura, a preferência é: Direito 10,7%, Gestão 10,7%, Engenharia 7,1% e Economia 7,1%, com destaque para a Sociologia com 21,4%;

- o número médio de anos, em termos de antiguidade, quer nos cargos dirigentes exercidos, quer na função pública, é de 4,2 anos para o 1º caso e 16,4 anos para o 2º caso;

- excluído o tempo de serviço prestado nos cargos de dirigente, 23,5% dos dirigentes possuem entre 21 e 25 anos de serviço na função pública, apesar de a média global ser de 16,4 anos, aliás muito diferente nos EUA (para 1999), onde o tempo médio na função pública é de 25 anos;

- 11,1% dos inquiridos já exerceram cargos de director-geral; 3,7%, cargos de secretário-geral; 8,6%, cargos de subdirector-geral; 21%, de director de serviços; 22,2%, de chefe de divisão; e 13,6%, de cargos equiparados a dirigentes;

- para Portugal, o tempo médio de permanência no SES é de 4,2 anos (directão superior). Para os EUA, é de 8 anos;

- 93,8% consideram *muito importante e importante* o contacto com políticas do governo central;

- mais de 50% considera importante uma filiação partidária como factor de acesso ao cargo;

- 57,9% possuem inscrição em ordens e associações profissionais;

- em média, os dirigentes supervisionam *directamente* 19,1 trabalhadores;

- em média, os dirigentes supervisionam *indirectamente* 71,9 trabalhadores;

- os dirigentes trabalham semanalmente, em média, mais horas no cargo actual do que no cargo de origem;

- apenas 26,9% conhecem e fazem cumprir a *Carta Ética e Deontológica do Serviço Público*, 69,2% ajuízam que conhecem razoavelmente o documento e 3,8% nunca ouviram falar na carta;

- 17,3% estão a planear manter-se por um longo período de tempo no cargo actual;

- num cenário de reforma ou aposentação, a grande maioria só pretende fazê-lo num horizonte temporal de mais de 10 anos (70,4%);

- 82,6% não consideram a hipótese de trabalhar num cargo fora da função pública;

- 83,7% não querem mesmo mudar para o sector privado;

- por cargo, os dirigentes com mais expectativas em alcançar cargos mais elevados de eleição ou nomeação são os directores-gerais;

- por sexo, os dirigentes com mais expectativas em alcançar cargos mais elevados de eleição ou nomeação são os homens;

- globalmente, os dirigentes estão de acordo com a avaliação da sua *performance*;

- globalmente, os homens estão mais receptivos à avaliação da sua *performance*;

- globalmente, a avaliação da *performance* deverá incidir simultaneamente na conduta e nos resultados;

- uma avaliação realizada unicamente em função dos resultados é defendida, essencialmente, pelas mulheres;

- o *feedback* da avaliação da *performance* dos dirigentes, da parte do membro do governo competente ou do superior hierárquico imediato, é feito com pouca regularidade;

- as maiores lacunas, em termos de familiaridade e frequência de programas de formação oferecidos por universidades e escolas superiores, são em nível da contabilidade pública, das finanças públicas e do desenvolvimento organizacional;

- os dirigentes têm acentuada preocupação pelo aperfeiçoamento em áreas mais técnicas de gestão do que propriamente em áreas de recursos humanos e de desenvolvimento organizacional;

- num futuro próximo (cinco anos), as competências principais a serem

desenvolvidas pelos dirigentes são: criatividade e inovação; trabalho em equipa; liderança das pessoas; antecipação e iniciativa; capacidade intelectual e orientação para resultados;

- ao contrário do trabalho desenvolvido pelos seus congéneres noutros países, em Portugal os dirigentes têm funções maioritariamente técnicas e de especialidade do que de racionalidade organizacional; em

“Num futuro próximo (cinco anos), as competências principais a serem desenvolvidas pelos dirigentes são: criatividade e inovação; trabalho em equipa; liderança das pessoas; antecipação e iniciativa; capacidade intelectual e orientação para resultados.”

média 76% e 36,9%, respectivamente, para a primeira e a segunda situação;

- as maiores dificuldades para o cumprimento da função directiva são: resistência à mudança, falta de recursos financeiros, estruturas burocráticas rígidas e problemas de motivação de equipas de trabalho;

- as tarefas relacionadas com o *planeamento estratégico* são realizadas sem carácter de continuidade;

- as tarefas relacionadas com a *liderança* são realizadas com alguma regularidade;
- as tarefas relacionadas com a *gestão de recursos humanos* são realizadas com alguma regularidade;
- as tarefas relacionadas com a *gestão de recursos* (económicos e financeiros) são realizadas com continuidade (sempre);
- as tarefas relacionadas com a *satisfação do cidadão* não têm regularidade (quase nunca);
- a avaliação do *impacto do serviço público* na sociedade em geral é, das actividades dos dirigentes, a que é executada com menor regularidade;
- os dirigentes consideram, em média, possuir 70% a 80% das competências exigidas para a função;
- do trabalho ou função dos dirigentes, 80% a 100% é de racionalidade técnica (média de 76%);
- do trabalho ou função dos dirigentes, menos de 50% é de racionalidade organizacional (média de 36,9%);
- formalmente, o conjunto de competências atribuídas aos dirigentes em Portugal difere substancialmente do das competências atribuídas ao *Senior Executive Service* para a generalidade dos países da OCDE, sendo que, em Portugal, se privilegia o componente de racionalidade técnica para aquelas competências;
- os homens são mais peremptórios na afirmação e convicção de que possuem competências na área em que trabalham (68,8%) do que as mulheres (31,2%), como, aliás, o são na percepção que têm sobre se possuem suficiente e adequada autoridade e flexibilidade para gerir eficientemente (53,3% para os homens e 46,7% para as mulheres);
- por cargos, os inquiridos providos nos lugares de director-geral são os mais convencidos (45,7%) que possuem competência na área em que trabalham, contra 32,5% de subdirectores-gerais e restantes cargos (21,8%);
- por cargos, com referência à autoridade e flexibilidade para gerir eficientemente, a expressão recai, por ordem de importância, em: director-geral, 46,2%; subdirector-geral, 30,8%; e restantes cargos, 23%;
- elevado receio perante possível redução de efectivos e flexibilização do emprego público;
- algum “incómodo” ou discordância com a integração de princípios e valores da gestão empresarial, ou de concorrência, ou ainda de sistemas de gestão não hierarquizado (gestão empresarial), fazendo com que os dirigentes não apelem à gestão por contratos e à fragmentação da organização e/ou actividades;
- a grande maioria considera que a imagem que a sociedade tem de si não é a melhor, isto é, ajuíza sem equívocos que a imagem dos dirigentes públicos em geral é péssima 21,8%, razoável 52,6% e apenas 25,6% consideram ser boa;
- 86,8% dos dirigentes consideram que o recrutamento deveria estar descentralizado por todos os níveis da administração pública, com perfeita autonomia dos órgãos directamente envolvidos ou interessados no recrutamento;
- 70,1% concordam com o facto de o recrutamento para os cargos de DG e SDG ou equiparados ser feito por escolha do poder político. 29,9% dos inquiridos estão em desacordo com essa opinião, considerando que deveriam estar sujeitos a concurso, tal como acontece com os dirigentes de direcção intermédia (bolsa de recrutamento);
- no global, os dirigentes não estão satisfeitos com o seu salário, especialmente se comparados com o de gestor público;

- o nível de insatisfação salarial é substancialmente maior nos homens;
- o nível de insatisfação salarial é substancialmente maior nos directores-gerais.

Conclusão

No cenário de reformas na administração pública, cria-se novo e diferente contexto para a actuação do gestor público e para o exercício da liderança. As mais importantes iniciativas de reforma que afectaram os dirigentes públicos e, em especial, o designado *Senior Public Service* (OCDE, 1998) foram: 1) maior flexibilidade nos sistemas de remuneração (Austrália, Áustria, Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia e Turquia); 2) implementação de processos de avaliação (Austrália, Áustria, Bélgica, Finlândia, EUA e Portugal em 2004); 3) termo do emprego/avaliação da performance (Canadá, Nova Zelândia, Suécia e Suíça); 4) novo sistema de selecção e novas competências (Austrália, Finlândia, EUA e Portugal em 2004); 5) nova gestão e desenvolvimento de programas de formação (Áustria, França e Nova Zelândia); e 6) implementação de novo sistema de serviço público (Holanda e Reino Unido).

Para Rodríguez-Arana (2002), a política de definição de nova filosofia de direcção das pessoas dependerá da introdução de três estratégias, a saber: 1) melhorar a formação de empregados públicos; 2) promover o desenvolvimento profissional e pessoal desses trabalhadores; e 3) estabelecer uma função directiva. Os problemas dos sistemas tradicionais do funcionalismo público ou do serviço civil carecem, em geral, de capacidade para produzir perfis dirigentes na proporção requerida para as reformas (LONGO, 2002). Como refere Dror (1997), citado por

Rodríguez-Arana (2002), propõe-se, para o futuro, um modelo normativo de requisitos para um óptimo desenvolvimento de uma elite profissional na administração pública, entendida como um retracto colectivo do funcionário e uma das principais dimensões de governação, que incluem: 1) compromisso com o serviço público; 2) profissionalismo; 3) um código ético que vá além da prevenção da corrupção e redução de conflitos; 4) uma elite aberta, mas nunca uma casta; e 5) uma alta função pública que necessita de ter ou desenvolver alto conhecimento genérico sobre a dinâmica das instituições, mesmo em nível europeu.

Pacheco (2002) refere que o problema a ser enfrentado não é tanto o das interferências políticas na escolha dos dirigentes, como transparece na literatura e na visão de senso comum, mas, sobretudo, a consideração da gestão como verdadeira política pública – o que resultará em uma política mais clara e sistemática de critérios para escolha dos dirigentes. Para Gorrochategui (1999), a resposta para esse tipo de desajustamento pode ser de distinta natureza: 1) desequilíbrios do desenho institucional (do sistema de controlo, tanto no nível executivo, legislativo e judicial, como no interior do Poder Executivo); 2) as tecnologias vinculadas ao sistema de informação interna das organizações para a tomada de decisão não estão suficientemente desenvolvidas; e 3) não se ter em conta metodologias de elaboração de políticas públicas que privilegiem a transparência do processo público. O autor refere mesmo que algumas das características que potenciam outras condições que facilitam a discricionariedade são: 1) debilidade de oposição política para exercer um verdadeiro controlo sobre a acção do governo; 2) falta de vontade manifestada pelos

partidos governamentais e de oposição para desenvolver acordos mínimos com respeito à forma de gestionar o exercício do poder; e 3) debilidade do sistema democrático, que não logra fazer executar o princípio de publicidade dos actos do governo.

Não se defende um modelo único para o exercício de direcção pública. Sem prejuízo do exposto, defende-se que goze de ampla aceitação o modelo proposto pela *Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard, citado, entre outros, por Mark Moore (1995), em Longo (2002), que considera o directivo como criador de valor. Para o autor americano essa criação de valor implica a actuação em três esferas inter-relacionadas: 1) *gestão estratégica*: supõe que o dirigente reflecta estrategicamente, produza ideias acerca de como a organização pode criar valor, reformule a missão, inove quando as circunstâncias o exigirem; 2) *political management*: ou, como lhe chama Longo (2002), gestão da mudança política, no sentido de obter legitimidade e apoio de diversos actores, entre os quais se incluem os superiores políticos; e 3) *gestão operativa*: deve conseguir-se que a organização actue eficaz e eficientemente para alcançar os objectivos da missão e assuma a responsabilidade dos resultados alcançados. No modelo proposto por Moore (1995), o dirigente público terá três esferas de competências: 1) a gestão estratégica; 2) a gestão operacional; e 3) a gestão das relações políticas. Esta última diz respeito à gestão da inter-relação com os *stakeholders* (actores que não estão sob a autoridade do dirigente, mas são fundamentais para o alcance dos seus resultados). O importante a destacar é que, segundo essa concepção de competências de direcção, o dirigente público busca maximizar o

apoio desses *stakeholders* para garantir melhores resultados das actividades sob sua responsabilidade, e não para aumentar o seu poder pessoal (PACHECO, 2002).

Conclui-se, portanto, que tanto o modelo politizado como o modelo tradicional de função directiva têm as suas vantagens e inconvenientes, mas as vantagens do modelo profissional são superiores num regime democrático consolidado (MENDIETA, 2001), apesar do que refere Morgan (1994), citado por Mendieta (2001): o *modelo politizado* tem como perigos o *jacobinismo* e o abuso das maiorias nos regimes democráticos e o abuso de poder, assim como o desrespeito pelos procedimentos e pela tomada de decisão. Mas o *modelo profissional* também tem os seus perigos, pode dar lugar a excessos burocráticos, a jogos de poder em que a burocracia abusa de sua permanência e do controlo da informação para poder defender as suas próprias opções de política e os interesses corporativos. Pode, ainda, ser insensível à maioria obtida nas urnas, despreocupando-se com as preferências dos eleitores, assim como gerar um forte imobilismo.

Para Denhardt (1999), as competências do futuro administrador público serão: 1) liderança e habilidades associadas a essa liderança, tal como o trabalho em equipa, capacidade de resolução de conflitos, negociação, cooperação e tomada de decisão em ambientes multiculturais; 2) competências de comunicação (oral, escrita, informática e línguas estrangeiras); 3) criatividade e raciocínio ético; 4) relações humanas capazes de produzir e realizar com sucesso e em ambiente de rápida mudança; 5) comprometimento emocional e psicológico; 6) apreciar a diversidade do comportamento e da experiência humana, incluindo as actividades criativas;

7) comportamento comprometido com os valores do serviço público da nação e do mundo; e 8) excelente capacidade de relações interpessoais e de grupo.

Num estudo da OCDE (1998) em que se questionou uma série de países para indicarem as competências que se tornaram (com maior ou menor grau) importantes, na última década, para o *Senior Public Service*, as respostas indicaram que o perfil desses funcionários está a mudar na maioria dos serviços públicos, uma nítida preferência por métodos baseados em competências de gestão que propriamente em competências de especialidade. As principais competências apontadas foram: 1) liderança; 2) visão estratégica; 3) capacidade e iniciativa para a mudança; 4) habilidade e competências gerais da gestão; 5) habilidades para gerir pessoas e relações interpessoais; 6) espírito de equipa; 7) comunicação; e 8) habilidades de IT.

Para resolver o problema das frágeis (e da falta de) competências no sector público, uma variedade de iniciativas muito aproximadas foi tomada por países membros da OCDE (2000). Nesse sentido, alguns países optaram por dar mais enfoque na mudança e no profissionalismo dos trabalhadores existentes, outros fizeram a opção pela ênfase em outras formas de recrutamento de forma a criar competências na administração pública (sector do Estado). Essas opções traduziram-se em: 1) incremento de novos sistemas retributivos baseados na *performance* (com o sentido de reter os melhores trabalhadores, por meio de salários mais competitivos); 2) melhoramento da imagem do governo e, em especial, dos serviços públicos; 3) incremento das relações entre o público e o privado; 4) recrutamento nas universidades; e 5) ênfase nos benefícios do emprego

público (trabalho flexível, facilidades em sistemas de saúde alternativos, desenvolvimento de carreira, etc.).

A liderança é um dos principais aspectos de uma boa governação pública (OCDE, 2001). O papel mais importante dos líderes do sector público consiste, assim, em resolver os problemas e as dificuldades que se colocam no ambiente público. A liderança é uma variável de primeira importância, que conduz a uma melhoria da capacidade da gerência e do desempenho da organização. As tendências gerais do desenvolvimento da liderança em alguns países da OCDE são, segundo o estudo em referência: 1) desenvolvimento de estratégias conjuntas (por exemplo, no Reino Unido, começou-se recentemente a elaborar um modelo de formação para os dirigentes, como é o caso de Portugal); 2) criação de organismos responsáveis pela formação dos dirigentes (como nos EUA e na Suécia e do exemplo do INA em Portugal); 3) inclusão, nos programas de formação em gestão para os dirigentes, do componente liderança (Irlanda). Apesar da diversidade de estratégias e de aproximações nos países membros, fica claro que as experiências dos diferentes países possuem tendências comuns a propósito da formação dos futuros dirigentes, a saber: a definição do perfil de competências, a identificação e a selecção dos futuros dirigentes, o encorajamento da formação e, em especial, a formação contínua e, por último, desenvolvimento durável da liderança.

O exercício de fortes lideranças no sector público implicará, como revela estudo de Draper (2002), a propósito das necessárias mudanças para a administração pública para os próximos anos, entre outras observações (melhores serviços

públicos para o cidadão, melhor coordenação horizontal de serviços, etc.), a necessidade de desenvolver competências em nível de liderança, visão e planeamento estratégico. Nesse contexto, julga-se que, em Portugal, se fizeram mais progressos nos últimos meses (com o

papel preponderante do INA e da Secretaria de Estado da Administração Pública) que nas últimas duas décadas juntas, em nível de reforma da formação do pessoal dirigente.

(Artigo recebido em junho de 2006. Versão final em julho de 2006)

Notas

¹ Em Portugal, a Lei n.º 2, de 15 de janeiro de 2004, alterada pela Lei n.º 51, de 30 de agosto de 2005, aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

² O *Top Public Service* (TPS) não se confunde com *Top Management Service* (TMS) já que aquele (TPS) se refere a posições políticas, pelo menos, de livre escolha e de designação política, não excluindo que, para alguns países, as duas situações (política e não política) se encontram por vezes nesse grupo de designações, enquanto este (TMS) é um reconhecido (normalmente) e estruturado sistema de gestão de pessoal para as posições do alto funcionalismo público, mas não são políticas ou, pelo menos, de escolha ou designação do poder político (OCDE, 1995). A título de exemplo, no caso português o *Top Public Service* é o equivalente aos nossos directores-gerais, secretários-gerais, inspectores-gerais e directores municipais (1.º e 2.º grau dos cargos de direcção superior); o *Top Management Service* é o equivalente aos nossos directores de departamento e chefes de divisão e equiparados (1.º e 2.º grau dos cargos intermédios). Ambos os subsistemas pertencem ao grupo do *Senior Public Service*. A expressão *Political Civil Servants* dada às posições do TPS não deve ser confundida com as do TPM. Aquelas, ao contrário destas, são posições administrativas (TMS) e não posições políticas (TPS). O mesmo é dizer, socorrendo-nos do caso português, que os directores-gerais e inspectores-gerais (entre outros) fazem parte do *Political Civil Servants* e que os directores de serviço e chefes de divisão assumem-se (pelo menos desde 1997) como posições administrativas, não políticas, embora não incluídas em carreira, fazendo, da mesma forma, parte dos designados “cargos híbridos”. A palavra *executive*, muito usada na América do Norte e no Pacífico para designar *Top Managers* é enganadora: no Reino Unido e na Irlanda é aplicada aos níveis mais baixos do funcionalismo público cujos ocupantes são recrutados sem qualquer formação universitária (OCDE, 1995). O adjectivo *sénior* pode ser confundido, em alguma aparência, com *seniority* (antiguidade). A expressão *higher civil service* é muito usada para substituir a expressão *cadres supérieurs e/ou haut fonctionnaire* (França); e o *Senior Executive Service* tem o mesmo significado que a expressão *Senior Civil Service* (por exemplo nos EUA e no Reino Unido).

³ Os brevíssimos comentários e/ou conclusões (proposições) que se apresentam resultam de estudo empírico desenvolvido por nós, tendo abrangido todos os dirigentes não equiparados, num total de 226 dirigentes, assim discriminados: 44 directores-gerais; 13 secretários-gerais; 16 inspectores-gerais; 100 subdirectores-gerais; 24 secretários-gerais-adjuntos; 29 subinspectores-gerais. Do total da população de interesse, houve uma receptividade de 81 dirigentes, o que equivale a 35,8% do total (Nunes, Pedro. O perfil dos dirigentes no actual contexto da nova gestão pública em Portugal: especial referência aos cargos de escolha política. 2003. Tese (Doutoramento em Gestão) Escola de Gestão do ISCTE, Lisboa).

Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1981.
- ABRAMSON, Mark A.; CLYBURN, Steven A. *Results of the government leadership survey: a 1999 survey of federal executives*, Arlington, USA: PricewaterhouseCoopers, Research Center, 1999.
- BEKKE, Hans A. G. M.; MEER, Frits M. van der. *Civil service systems in Western Europe: civil service systems in comparative perspective*. Cheltenham (UK): Edward Elgar, 2001.
- BOURGAULT, Jacques et al. *Les rôles et les compétences des gestionnaires supérieurs du gouvernement du Québec pour l'avenir*. Québec, Canadá: UQAM/ENAP, 2003.
- BRANS, Marleen.; HOET, Dieter; PELGRIMS, Christophe *Politico-administrative relations under coalition governments: the case of Belgium*. Public Management Institute, Department of Politics, Belgium, 2002.
- BRAUN, Gérard. Etude comparative portant sur la réforme de l'Etat à l'étranger. *Rapport d'information* n.348 (2000-2001), Commission des Finances, 31 mai 2001.
- BREZIS, Elise. S.; CROUZET, François. Changes in the recruitment and education of upper elites in twentieth century western countries. In: ECONOMIC HISTORY CONGRESS, XIII, Buenos-Aires, Argentina, 2002.
- CHANDA, Ateesh. *Systems of political appointment*. Hong Kong : Civic-Exchange Publications, 2001.
- CURADO, Maurício Fleury. *The Senior Executive Service in the United States of America: struggle for consolidation*. The George Washington University, Institute of Brazilian Business and Public Management Issues (IBI), The Minerva Program, 1999.
- DENHARDT, Robert B. The future of public administration. *Public Administration & Management*, 4, p. 279-292, 1999.
- DRAPER, Gordon. Strengthening public service leadership development: perspectives from the developing world. In: UNITED NATIONS EXPERT GROUP MEETING ON NEW CHALLENGES FOR SENIOR LEADERSHIP ENHANCEMENT FOR IMPROVED PUBLIC MANAGEMENT IN A GLOBALIZING WORLD. Turin, Italy, 19-20 September 2002.
- EYMERI, Jean-Michel. *Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne*. Maastricht, the Netherlands/Pays-Bas: European Institute of Public Administration, 2001.
- GAETANI, Francisco. Com quem contar para dirigir as ações do governo? Com quem governar? In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: CAPITAL HUMANO E GOVERNANÇA: BALANÇO E DESAFIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Brasília, DF, 4 e 5 jun. 2002.
- GIORDAN, Sonia Elizabeth Oria. Los gerentes públicos en la gestión del cambio. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 2002.
- GORROCHATEGUI, Nora. Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público. *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, IV Congreso Internacional del CLAD, sobre reforma del Estado e administración pública, México, Oct, 21, Caracas, p. 19-22. (1999).

HANSEN, Kasper M.; EJERSBO, Niels. The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony. *Public Administration*, v. 80, n. 4, p. 733-750, 2002.

HARB, Antonio Geraldo. *A determinação das competências essenciais, segundo a percepção de gestores, funcionários e clientes, na busca da competitividade do setor supermercadista na cidade de Manaus*. Banco de teses da Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil, 2001.

INSTITUTO DE GESTÃO DE BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *A administração pública em números, 1º recenseamento geral da administração pública*. v I, Lisboa, 1999.

JACOBSEN, Ingvar Dag. Are the relations between politicians and administrators at the local level determined by the degree of central government regulations? In: ECPR, JINT SESSIONS WORKSHOPS, 21, Grenoble, abr. 2001.

KORSMIT, J. C.; VELDEERS, B. *Action plan for the development of Senior Public Service in the Netherlands – civil service in comparative perspective*. Indiana: Indiana University School of Public and Environmental Affairs: 1997 (Conference).

LACOVIELLO, M. El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas. Argentina, *Cuaderno CEPAS* n. 4, Centro de Estudios de Política, Administración y Sociedad, 1996.

LAFORTE, Denis; GODIN, Richard. Vers un nouveau profil de cadre en. management public (Australie, Canada, France, Royaume-Uni). *Télescope*, Canada, v. 8, n. 3, juin 2001.

LONGO, Francisco. *Reforma del empleo público: tótem y tabú*. Barcelona: Diputación de Barcelona, España, 1997.

_____. El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 2002.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, Ano 49, n 4, 1998.

MACHADO, Eduarda C. M. C. A relação entre políticos e burocratas. *Escola de Economia e Gestão*. Braga (Portugal), Universidade do Minho: 234, 1999.

MENDIETA, Manuel Villoria.. La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. *Revista del CLAD*, Reforma y Democracia, Caracas, out, 21, 2001.

NUNES, Pedro. *O perfil dos dirigentes no actual contexto da Nova Gestão Pública em Portugal: especial referência aos cargos de escolha política*. 2003. Tese (Doutoramento em Gestão). Escola de Gestão do ISCTE, Lisboa.

OCDE. *Top management service in central government: introducing a system for higher civil service in central and eastern European countries*. Paris, a Joint initiative of OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, 1995.

_____. *Gestion du capital humain et réforme de la fonction publique*. Paris: OCDE; PUMA, 1996.

- _____. *Measuring public employment in OECD countries: sources, methods and results*. Paris: OCDE; PUMA, 1997.
- _____. *Managing the senior public service: a survey of OECD countries*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1998.
- _____. Principles for managing ethics in public sector. *OCDE Policy Brief, Public Management Service*, Paris, n. 4, 1998.
- _____. *Building public trust: ethics measures in OECD countries*. OCDE, *Public Management Policy Brief*, Paris, n. 7, 2000.
- _____. *Developpements récents de la gestion des ressources humaines dans les pays membres de L'OCDE*. Paris : OCDE ; PUMA/HRM, 5/FINAL, 2001.
- _____. *Public service as an employer of choice*. Paris: OCDE Observer, Policy Brief, 2002.
- OSZLAK, Oscar. *El servicio civil en America Latina y el Caribe: situacion y retos futuros*. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., abr. 26 y 27, 2001.
- PACHECO, Regina Silvia. Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 2002.
- PAGE, Edward C.; WRIGHT, Vincent. *Bureaucratic elites in western European States: a comparative analysis of top officials*. Oxford University Press, 1999.
- PARRADO-DÍEZ, Salvador. *Controlling the access to the Spanish summit (1938-1993)*. Paper presented at the Groupe de Travail, Histoire de L'Administration, International Institute of Administrative Sciences, ref. Doc. 66, 24-25 Mar.1996.
- _____. The development and current features of the Spanish civil service system. *Civil service systems in western Europe*. E. Elgar. Northampton, USA, p. 247-274, 2001.
- PETERMANN, S. *La réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?* Liege: Universite de Liege, Faculte de Droit, Section de Sciences Politiques, 2001.
- PETERS, B. Guy. *Politicians and bureaucrats in the politics of policy-making*. London: SAGE, 1987.
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. *Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences*. Gothenburg: 1999. (Conference on Politicisation of the Civil Service)
- POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*. Oxford/Massachusetts: Blackwell, 1990.
- POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- POPIK, Sebastián. *Una agenda de investigación sobre la reforma de la administración pública en la Argentina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n. 13, jul.1998.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime; HERRÁN, Gloria Martínez. La formación de directivos en la administración pública española. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, 2002.

SARAVIA, Enrique. La situación laboral del personal de la administración pública. Serie documentos e reuniones internacionales. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Santo Domingo, n. 1, 1997.

SCHNAPP, Kai-Uwe. Derived veto position of ministerial bureaucracies: a comparative description. In: SOG TOKYO CONFERENCE, THE QUEST FOR GOVERNANCE: REFORMS, RENOVATION, AND RETRENCHMENTS IN GOVERNANCE. Tokyo, Nov. 1999. p.17-19.

SEVIC, Zeljko. Politico-administrative relations in small States. *Bank of Valletta Review*, n. 23, UK, Spring. 2001.

SHERGOLD, Peter. Wielding the bureaucracy for results: an Australian perspective. *Asian Review of Public Administration*, IX, n. 2, 1997.

SILGUY, Yves-Thibault de. *Moderniser l'Etat: le cas de l'ENA*. Commission sur la réforme de l'ENA et la formation de cadres supérieurs des fonctions publiques, França, 2003.

SOTIROPOULOS, Dimitri A.; BOURIKOS, Dimitris. *Ministerial elites in Greece, 1843-2001: a synthesis of old sources and new data*. Athens: Center for European Studies; University of Athens, 2001. (Working Paper, 9)

SVARA, James H. Dichotomy and duality: reconceptualizing the relationship between policy and administration in council-manager cities. *Public Administration Review*, 45, p. 221-232, 1999.

WAINTRUP, Françoise et al. *Réforme l'encadrement supérieur: l'expérience de sept pays*. Rapport d'étape, Institut de la Gestion Publique et de la Développement Économique. France, fév. 2003.

Resumo - Resumen - Abstract**O Senior Executive Service: especial referência ao perfil do Top Public Service em Portugal***Pedro Nunes*

No contexto de reforma da administração pública, o objectivo do trabalho pretende dar conta das características dos modelos de direcção pública, em particular dos dirigentes (*Senior Executive Service: Top Public Service* e *Top Management Service*), e do seu perfil em face dos novos desafios da administração pública. O objectivo principal deste trabalho foi caracterizar o sistema de designação/nomeação para os cargos de dirigente de livre escolha política, sistema conhecido na literatura como *spoil system*, com especial referência ao 1º e 2º níveis, grupo I, dessas funções, no contexto da elite das direcções-gerais em Portugal.

Palavras-chave: reforma administrativa; directivos públicos; recrutamento e selecção

El Senior Executive Service: especial referencia al perfil del Top Public Service en Portugal*Pedro Nunes*

En el contexto de reforma de la administración pública, este artículo intenta dar cuenta de las características de los modelos de dirección pública, en particular de los directivos (*Senior Executive Service: Top Public Service* e *Top Management Service*) y de su perfil frente a los nuevos retos de la administración pública. El objetivo principal de este trabajo fue caracterizar el sistema de designación/nombramiento para los cargos de directivo de libre elección política, sistema conocido en la literatura como *spoil system*, con especial referencia al 1º y 2º nivel, grupo I, de esas funciones, en el contexto de la elite de las direcciones-generales en Portugal.

Palabras claves: reforma administrativa, directivos públicos, reclutamiento y selección

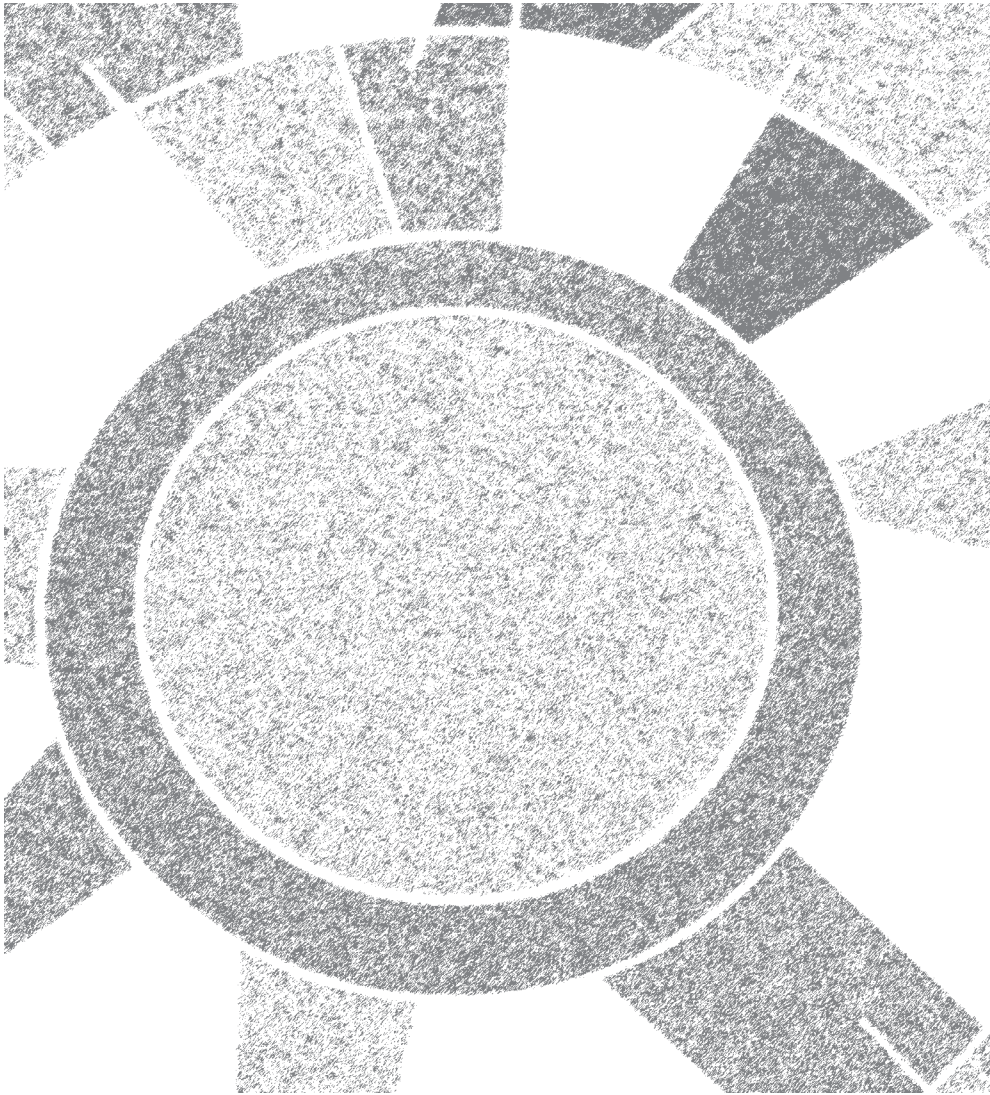
The Senior Executive Service: special reference to the profile of the Top Public Service in Portugal*Pedro Nunes*

Within the context of the public administration reform, this article intends to address some of the characteristics of the public management models, particularly concerning the Senior Managers (*Senior Executive Service: Top Public Service* and *Top Management Service*) and their profile regarding the new challenges of the public administration. The main objective of this paper was to describe the political appointment system to leading positions in the public service (*Senior Executive Service*), known in the literature as “spoil system”, with special reference to the 1st and 2nd levels, group I, positions held by the elite of the ministerial cabinets in Portugal.

Key words: administrative reform; senior executive service; recruitment and selection

Pedro Nunes

Professor-coordenador e presidente do Conselho Científico da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (Portugal), doutor em Gestão e director da revista *Polytechnical Studies Review*. Contato: <pnunes@ipca.pt>



Modelos de gestão por competências na Europa*

*Annie Hondeghem,
Sylvia Horton e Sarah Scheepers*

A noção de gestão por competências é muito propagada nos estudos sobre a gestão dos recursos humanos. Certos pesquisadores evocam até uma transferência do modelo de organização fundado na noção de função, para outro, baseado na noção de competência (LAWLER, 1994). De um ponto de vista histórico, a idéia de considerar-se a competência foi desenvolvida inicialmente – como a maior parte das inovações nos recursos humanos – no setor privado, onde a gestão por competências tinha por objetivo principal assegurar melhor competitividade no meio concorrencial.

Do ponto de vista semântico, as palavras competição e competência são similares. No setor público, a concorrência é menos explícita, mas não menos presente: ela acontece pelo recrutamento, pela retenção de talentos, pelo acesso aos recursos, pelo fechamento de contratos no mercado ou, ainda, pela busca de resultados. É nesse contexto que se explica, em parte, a atração das instituições públicas pela gestão por competências.

A gestão por competências é um novo modo de ter-se em conta as carreiras no setor público que, tradicionalmente, vinculavam-se a diplomas, exames ou à antigüidade. Em um sistema no qual prevalece a competência, em contrapartida, as carreiras são fundadas nos “diferenciais” dos servidores, os quais são usufruídos pela organização. Notemos que, atualmente, os próprios empregados são responsáveis pelo desenvolvimento de suas competências.

Neste artigo, propomos descrever as origens desse novo tipo de gestão e, ao mesmo tempo, esclarecer algumas questões conceituais. Apresentaremos dois exemplos de gestão por competência e discutiremos o valor que esse modelo pode agregar ao setor público, à luz dos problemas que emergiram na prática. Este artigo tem como base um estudo feito em colaboração com o Grupo Europeu de Administrações Públicas (GEAP)¹ sobre as políticas de recursos humanos no setor público (HORTON; HONDEGHEM; FARHAM, 2002).

As origens da gestão por competências no setor público

A noção de gestão por competências surgiu pela primeira vez no setor privado nos EUA e no Reino Unido nos anos 1980. Tratava-se de uma resposta aos desafios colocados pelas mudanças econômicas ligadas à globalização, à crescente concorrência internacional e às mudanças tecnológicas. Em primeiro lugar, tentou-se aumentar o nível de desempenho dos sistemas educativos, pois, acreditava-se, eles tinham sido incapazes de responder às demandas do mercado de trabalho ou de dotar os jovens de um saber adequado e de capacidade de encontrar um emprego e ocupá-lo com sucesso; os sistemas educativos em questão, sob essa perspectiva, não serviam,

portanto, nem à indústria, nem aos jovens. Em segundo lugar, debruçou-se sobre a força de trabalho e a falta de qualificação: o Reino Unido introduziu um sistema, conduzido pela própria indústria, destinado a estabelecer os critérios de desempenho para cada um de seus setores (*National Vocational Qualification*); os Estados Unidos seguiram o exemplo britânico estabelecendo um sistema similar em 1994 (*National Skills Standards Board*).

Em resposta ao declínio da competitividade, os anglo-americanos também examinaram o que deveriam ser as competências dos executivos/gerentes. Um relatório da consultoria em gestão *McBer e Associados* para a Associação Americana de Gerenciamento descreve as características dos melhores executivos das empresas americanas. O autor, Richard Boyatzis, elaborou um modelo de competências que leva em consideração 19 características genéricas, reunidas em cinco grupos: objetivos e ações, gestão de recursos humanos, direção, atenção prestada aos outros e relação com os subordinados. Esses trabalhos tiveram grande impacto na reflexão sobre gerenciamento nos EUA e foram exportados para o Reino Unido por intermédio das consultorias em gestão, instituições de ensino e companhias americanas instaladas no país. Do mesmo modo, essas idéias expandiram-se pela Europa e pelo mundo.

As interpretações e definições de “competências” e de “gestão por competências” são tão numerosas quanto diferentes entre si. Para o fim deste artigo, utilizaremos a definição de Boyatzis, segundo a qual as competências são “as características comportamentais de um indivíduo em relação direta com o cumprimento eficaz ou notório de um trabalho” (1982). Um modelo de competências é uma lista

de competências, bem como um instrumento que permite que as referidas competências sejam expressas, avaliadas e medidas (STEBLER; ROBINSON; HERON, 1997). Um conceito importante é o de competência-chave, que pode ser associada a um trabalho ou a uma função específica ou, ainda, servir para diferenciar as competências essenciais que os indivíduos possuem (ou das quais têm necessidade) daquelas de menor importância. Esse conceito pode ser aplicado também às competências organizacionais (HAMEL, 1994). A gestão por competências implica que sejam identificadas as competências necessárias para o cumprimento adequado de certas tarefas em cada um dos setores de atividade da organização e que seja elaborado um modelo que sirva de base ao recrutamento, à seleção, à formação, ao desenvolvimento ou a outros aspectos da gestão de pessoas. A vantagem evidente dessa abordagem é que ela contribui para a coerência entre a identificação e a avaliação da qualidade dos empregados em todo o processo de gestão de recursos humanos. Ela também tem por objetivo mensurar o talento, a motivação, a personalidade e outros atributos que permitam diferenciar os níveis de desempenho (fraco, médio ou superior). Em outras palavras, a gestão por competências considera o indivíduo como recurso primordial no seio da organização e como fonte de seu sucesso ou fracasso.

Os primeiros passos da gestão por competências no setor público ocorreram nos EUA e no Reino Unido nos anos 1980. Esse avanço coincide com a introdução da Nova Gestão Pública (NGP, *New Public Management*) no Reino Unido e do governo empreendedor nos EUA (*Entrepreneurial or Re-engineered Government*). Ela traz uma resposta aos problemas colocados pelas

mudanças culturais e organizacionais que estão em curso. À medida que a NGP se disseminava, em diversas variantes, pela Europa e pelos países da OCDE (POLLITT; BOUCKAERT, 2000), a gestão de recursos humanos e a gestão por competências tornavam-se noções críveis (OCDE, 1996). A OCDE e outras organizações internacionais juntam-se, assim, às consultorias em gestão privada no que hoje é considerada uma boa prática.

“Os problemas teóricos da gestão por competências, em geral, são os mesmos dos recursos humanos: falta de clareza nos conceitos, natureza prescritiva das teorias e falta de provas empíricas de sua eficácia.”

No final do século XX, surge um estudo feito sobre a gestão por competências no setor público (HORTON; HONDEGHEM; FARHAM, 2002). Não se tratava, ainda, de uma prática universal, mesmo no Reino Unido, que havia aberto o caminho. Bélgica, Países Baixos e Finlândia começavam a adotá-lo, mas em uma base bem seletiva. De outra parte, França, Itália e Alemanha estavam apenas

avaliando suas necessidades nesse campo. Os países da Europa do Leste tentavam implementar um sistema de administração pública mais tradicional para facilitar sua transição do comunismo à democracia liberal e à economia de mercado. Não se pode fazer, portanto, uma generalização no tocante à gestão por competências no setor público na Europa; entretanto, pode-se observar tendências convergentes, cada uma a seu modo, na adoção da noção de competência.

Uma primeira tendência mostra que as competências são, cada vez mais, levadas em consideração pelas organizações, em detrimento dos diplomas. Esse movimento dá forma à idéia lançada em 1973 por um dos pioneiros no assunto, McClelland, que preconizava a supremacia das competências sobre os diplomas nos processos seletivos. As competências, na maioria dos países, têm uma definição abrangente, que abarca o talento, a experiência, as capacidades, o comportamento, bem como os conhecimentos. Diplomas são reduzidos ao saber escolar e aos certificados. Na maior parte dos países europeus e certamente com relação aos processos seletivos, a competência começa a valer mais do que os diplomas. Em outras palavras, exames e concursos, instrumentos tradicionais da gestão de pessoas, perdem importância em prol dos instrumentos que permitem a avaliação de competências.

Uma segunda tendência considera a gestão por competências como alavanca de mudanças. A maior parte dos sistemas de administração pública na Europa foi objeto de grandes reformas nos últimos 20 anos e continuarão a transformar-se nos próximos anos. A gestão por competências deve dar suporte a esse processo de mudança. Ela é considerada um meio de transformar a burocracia tradicional em

uma organização moderna e flexível. As competências oferecem uma linguagem comum e mesmo compreensão dos comportamentos necessários para atender os objetivos da organização. São, além disso, instrumento de coerência em um setor público muito fragmentado.

Já uma terceira tendência faz eco à gestão de recursos humanos com relação à idéia de que os indivíduos são os que fazem a diferença e de que as competências humanas constituem o principal diferencial de uma organização. Constatase que diversos países estão atentos ao desenvolvimento individual dos empregados, enfatizando a necessidade de cada um ser seu próprio patrão (emancipação) e a busca de excelência. Observa-se que este último é vinculado ao precedente, dado que a gestão por competências é considerada, em um certo número de países, como um vetor de mudança cultural e o meio de injetar mais flexibilidade, adaptabilidade e espírito empresarial nas organizações.

O diálogo com o escalão hierárquico superior que gerencia os servidores é muito importante nesse processo. Por ora, não cabe generalizar a gestão por competências na Europa, mas é evidente que o movimento a favor da adoção de práticas com enfoque em competências vai de vento em popa. Vamos agora demonstrar dois casos paradigmáticos de abordagens diferentes da gestão por competências.

Gestão por competências na alta função pública no Reino Unido.

A função pública (*civil service*) britânica desejou estabelecer a gestão de recursos humanos fundada na competência no início dos anos 1980. Foram definidas as competências-chave exigidas pela alta

administração pública e esboçado um perfil de qualidades pessoais e talentos exigidos para cada escalão. Esses diferentes elementos serviram de base à seleção dos candidatos, à progressão de carreiras e à formação. Em 1987, a Escola de Administração Pública (*Civil Service College*) desenvolveu, para os sete escalões do funcionalismo público, um plano de formação que se calcava nas competências. O conjunto dos cursos girava em torno das competências-chave, combinando os critérios relativos ao trabalho, ao papel social e pessoal. A formação integrava a abordagem convencional, que definia padrões para cada função, e a abordagem que levava em consideração as competências comportamentais (HORTON, 2002). Planos de formação igualmente baseados na noção de competência foram elaborados para outros escalões do funcionalismo público. Um estudo publicado no ano 2000 revelou que 80% dos departamentos e agências possuíam um modelo que reconhecia as competências; outros estavam a ponto de fazê-lo (FARNHAM ; HORTON, 2002). Esses modelos foram raramente utilizados em todos os processos de gestão de recursos humanos. Os processos de aplicação mais citados são o recrutamento, a avaliação e a formação.

A alta administração pública, que compreende os 3.500 servidores do escalão mais alto, distribuídos nas diferentes funções públicas, oferece o melhor exemplo de abordagem global da gestão por competências. O primeiro modelo de competências para os três escalões superiores do funcionalismo público foi desenvolvido em 1993. Alguns ajustes menores permitiram integrar os escalões quatro e cinco quando a alta administração pública (*Senior Civil Service*) foi criada em 1996. O atual modelo de competências é do ano 2001. O projeto de modernização

do governo trabalhista (*Labour*), que ascendeu ao poder em 1997, compreendia um programa de reforma da função pública (CABINET OFFICE, 1999). Um relatório sobre essa reforma apresentou as propostas de um novo sistema de gestão de salários e de desempenho, assim como um modelo novo de competências para a alta administração pública. Por um lado, tratava-se de refletir a nova cultura da função pública e provar que ela tinha a autoridade e as competências-chave para levar a bom termo o programa de reforma governamental.

Uma consultoria (*Development Partnership*) foi designada para desenvolver, implementar e testar um novo modelo de competências. O projeto se desenvolveu durante 15 meses e em três etapas. As pessoas participaram ativamente de cada uma delas. Durante a primeira etapa, identificaram-se as competências e criou-se uma nova grade. Diversos métodos foram utilizados. Inicialmente, pediu-se a 14 quadros dirigentes e aos responsáveis pela alta administração pública para expressarem suas opiniões sobre o projeto de modernização do governo, o papel do dirigente da alta administração pública e quais os comportamentos que os altos servidores deveriam possuir para serem eficazes no futuro. Durante a segunda etapa, entrevistas detalhadas com aproximadamente 30 servidores da alta administração pública, vindos de diversas administrações, permitiram o discernimento dos comportamentos-chave em funcionamento. Durante a terceira etapa, quatro *workshops*, cada um com 12 participantes, advindos de diferentes administrações e de diversos escalões, discutiram o que é legítimo esperar de um servidor da alta administração pública. Outras reuniões aconteceram com especialistas em recursos humanos e dirigentes de seis organizações exteriores para relatarem

suas experiências de competências e suas percepções sobre a alta administração pública. Os resultados de uma “avaliação 360 graus”, implementada com o pessoal da alta administração pública, também foi levada em consideração. Finalmente, foram empreendidas outras pesquisas e análises de informações sobre modelos de competência adotados por outras organizações públicas ou privadas no Reino Unido e no exterior.

A consultoria mencionada elaborou um modelo de competências descrevendo seis competências-chave e os alcances a elas vinculadas. O Conselho de Gestão do Funcionalismo Público (*Civil Service Management Board*) aceitou esse documento como base para futuras consultas. Esse modelo foi inicialmente testado em 14 departamentos e agências com servidores que ocupavam todos os tipos de funções. Nova série de 11 *workshops* foi organizada em todo o país para sua validação, sendo incluídos, nessa ocasião, mulheres, minorias étnicas e portadores de necessidades especiais. Mais de mil pessoas participaram desses *workshops*. As consultas individuais foram a última etapa desse processo. Todos os membros da alta administração pública puderam comentar o novo modelo²: o questionário de auto-avaliação foi preenchido por 500 dos 3.500 membros da alta administração pública.

No final da segunda fase, o modelo de competências passou por algumas modificações. Todos os membros da alta administração pública foram informados dos resultados do estudo e uma pesquisa, realizada com base na “avaliação 360 graus”, permitiu avaliar os pontos fracos e fortes da alta administração pública atual à luz do novo modelo de competências. Finalmente, o modelo foi aprovado e tornou-se operacional em abril de 2001,

simultaneamente ao novo sistema de gestão de salários e de desempenho.

Esse modelo de competências, batizado “Liderança para resultados” (*Leadership for results*), baseia-se inteiramente nos comportamentos. Ele abarca seis competências-chave consideradas indispensáveis à eficiência do pessoal da alta administração pública em seu conjunto. Cada uma dessas competências é associada a uma lista de comportamentos, eficazes e ineficazes, que são também critérios para a avaliação de desempenhos (como indicado no Quadro 1). Essas competências e comportamentos refletem as prioridades do projeto governamental de modernização e de reforma da função pública e concentram-se sobre seus objetivos principais.

A *Development Partnership* justificou a omissão de competências específicas indicando que elas são prévias à ocupação de um emprego. Tratam-se, antes, de comportamentos reveladores dos saberes e dos talentos, que agregam valor ao trabalho dos indivíduos. A exceção ficou por conta da menção “Ser apreciado pela sua aplicação judiciosa do saber e da *expertise*” na competência-chave “Produzir um impacto pessoal/Gerenciar pelo exemplo”, em relação aos especialistas dentro da função pública.

O novo modelo não faz nenhuma referência à participação em redes (políticas, parlamentares, ministeriais ou de representantes de pessoal), que poderia ser considerada uma competência-chave para altos servidores. É evidente que a noção genérica de gestão, cara à nova abordagem britânica em matéria de NGP, impregna o novo modelo de competência, é a ilustração da convergência com o setor privado a esse respeito. Ele tem por objetivo fazer evoluir os comportamentos, identificar as razões de sucesso e fracasso,

Quadro 1: O modelo de competências do alto funcionalismo público do Reino Unido

<p>Pensar em termos estratégicos</p> <p>Explorar idéias e oportunidades para alcançar objetivos</p>	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ser sensível às prioridades políticas e organizacionais mais abrangentes • Assimilar e compreender dados complexos e perspectivas diferentes • Buscar novas maneiras de considerar os problemas • Integrar os pontos importantes e os princípios • Estar consciente do potencial e do impacto da tecnologia • Identificar oportunidades de melhorar a produtividade com a formação de parcerias • Antecipar e gerenciar riscos e suas conseqüências • Dar opiniões objetivas fundadas em fatos verificados e análises • Comunicar suas idéias de maneira clara e persuasiva 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Agir unicamente a partir de perspectivas e visões pessoais do mundo • Ser incapaz de interligar pessoas e idéias • Focalizar exclusivamente os detalhes • Estar mais interessado no debate intelectual em detrimento da ação • Não levar em conta as necessidades de uma comunidade caracterizada pela diversidade
<p>Extrair o melhor dos indivíduos</p> <p>Motivação e desenvolvimento de pessoal para obter o melhor desempenho possível</p>	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conhecer os indivíduos e discernir suas aspirações • Adaptar os métodos de direção em função dos indivíduos, culturas e situações • Identificar e favorecer o talento, especialmente no seio de grupos menos representados • Saber quando intervir e quando se abster • Escutar e levar em consideração opiniões diversas • Dar e receber retornos (<i>feedbacks</i>) construtivos e freqüentes • Aconselhar os indivíduos para que eles estejam no nível mais adequado • Descartar desempenhos ruins e comportamentos não apropriados • Encorajar os resultados positivos e celebrar os sucessos 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabalhar unicamente com os indivíduos mais competentes • Comunicar por escrito e não oralmente • Ter uma maneira cristalizada de gerenciar • Não delegar as tarefas interessantes ou difíceis • Ficar constrangido de trabalhar com pessoas de origens diversas • Criticar os outros • Dar cartão vermelho • Evitar dar más notícias

Aprender e aperfeiçoar	
Apoiar-se em experiências e idéias novas para melhorar os resultados	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estar consciente de seus pontos fracos, fortes e de suas motivações • Aplicar as próprias experiências e as dos outros • Construir relações produtivas com os indivíduos de sua organização de fora dela • Compreender os valores e integrar diferentes perspectivas • Buscar novas idéias e oportunidades de aprendizado • Compartilhar de bom grado idéias e informações com os outros • Encorajar a experimentação e testar maneiras inovadoras de trabalhar • Trabalhar em parceria para obter os melhores resultados práticos • Adaptar-se rapidamente e com flexibilidade às mudanças 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Não levar em consideração as perspectivas dos outros • Estimar <i>a priori</i> que é inútil considerar outras perspectivas • Não escutar os outros • Apoiar-se em métodos ultrapassados • Ser pouco inclinado a expor-se a riscos e às incertezas

Concentrar-se nos resultados	
Chegar a resultados à altura do investimento	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organizar o trabalho para terminar no prazo, no nível de qualidade esperado e sem ultrapassar o orçamento parcial • Negociar para obter os recursos necessários para levar a termo as tarefas • Supervisionar e analisar rigorosamente os processos e os resultados • Dar prioridade ao cliente • Manter distância, apesar dos obstáculos e problemas • Redistribuir recursos tão logo as prioridades mudem • Buscar aperfeiçoar continuamente o desempenho • Fazer o melhor uso dos diversos talentos, da tecnologia e dos recursos para obter resultados 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impor um objetivo final sem levar em consideração o impacto sobre sua equipe ou sobre si mesmo • Estar mais atento aos processos do que ao resultado • Evitar confrontar os problemas difíceis • Trabalhar sempre com urgência • Entitular-se o único responsável pelo sucesso • Não gerenciar os riscos

<p>Dar direção e sentido</p> <p>Criar e comunicar uma visão para o futuro</p>	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conceber claramente os objetivos a serem alcançados • Envolver os outros no processo decisório • Comunicar sua fé no futuro • Estabelecer objetivos claros a curto e longo prazo • Elaborar projetos práticos e realizáveis • Definir comportamentos modelos e promover a diversidade • Aceitar objetivos e responsabilidades claros para chegar aos resultados • Iniciar a mudança e participar delas 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delegar aos outros o caminho a seguir • Adotar abordagem excessivamente precavida • Presumir que os empregados sabem o que esperamos deles sem lhes dizer • Perder a visão geral do projeto • Tolerar uma cultura de desconfiança em relação à diversidade

<p>Produzir impacto pessoal</p> <p>Gerenciar pelo exemplo</p>	
<p>Comportamento eficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tornar se visível e ser acessível a todos • Agir com honestidade e integridade • Ser apreciado pela sua aplicação judiciosa do saber e da <i>expertise</i> • Ter opinião própria e ser determinado • Desafiar os outros e aceitar ser desafiado • Dizer o que os outros talvez não queiram ouvir • Tomar decisões difíceis e riscos calculados • Aceitar a responsabilidade de suas decisões • Comprometer-se pessoalmente para promover a igualdade e a diversidade • Aplicar as decisões da empresa com energia e convicção 	<p>Comportamento ineficaz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dizer uma coisa e fazer outra • Considerar uma opinião contrária como uma crítica pessoal • Trabalhar no seu canto ignorando o interesse geral • Aceitar o <i>status quo</i> • Ser distante, arrogante • Ser agressivo ou inseguro de si

compreender o que diferencia o desempenho satisfatório do desempenho excelente. Da mesma forma, tem o papel de vetor de mudança e faz, desde então, parte integrante do novo sistema de gestão de salários e desempenho.

Depois de 2001, cada membro da alta administração pública deve dar o seu aval a um plano anual de desempenho que visa quatro ou cinco objetivos, dos quais dois são relacionados às competências. A avaliação anual examina as competências à luz dos objetivos e situa os empregados em três níveis: desempenho excepcional, satisfatório ou insatisfatório. Um sistema de remuneração por desempenho permite àqueles que estão no nível superior beneficiarem-se de uma gratificação, não atribuída aos outros dois níveis. Em caso de desempenho insatisfatório, a direção estabelece um plano de aperfeiçoamento de desempenho, que é reavaliado a cada seis meses.

Todos os demais beneficiam-se de um plano de desenvolvimento de desempenho, que pode incluir formação, estágio ou outras estratégias de desenvolvimento (HORTON, 2005). Para evitar que a direção, como tendia no passado, coloque todos seus servidores na categoria superior, o sistema utiliza um sistema de “curva forçada”. Não mais do que 20% do pessoal podem estar no nível superior de “desempenho excepcional”. Do mesmo modo, o nível “desempenho insatisfatório” não pode acolher menos do que 20% (essa proporção pode ser diminuída a 10%). O grupo maior – o de “desempenho satisfatório” – não tem direito a gratificações: os objetivos foram realizados sem atingir um nível excepcional. Trata-se do aspecto mais desacreditado pelos servidores, bem como o montante relativamente pequeno das gratificações.

Além de ser utilizado no novo sistema de gestão de salários e de desempenho, o

modelo de competências oferece aos quadros superiores indicações sobre a orientação de seu próprio trabalho e a identificação das aptidões a gerenciar. Uma centena de servidores é convidada, a cada ano, aos *workshops* de direção, complementados por testes psicométricos, para oferecer às bancas de seleção uma idéia melhor da correspondência entre competências e indivíduos. O objetivo é de definir um perfil para cada candidato e possibilitar trajetórias individuais, assim como esboçar perspectivas de progressão. Até que ponto isso favoreceu a competência na alta administração pública? A questão continua aberta.

A gestão pública de competências na função pública federal belga

Como em outros países da OCDE, o funcionalismo público belga comprometeu-se a levar adiante um processo de modernização, no qual a gestão moderna de recursos humanos tem grande peso. Contudo, comparado a outros países, o processo de modernização começou tarde: apenas nos anos 1990 observaram-se os efeitos. O governo flamengo foi o pioneiro no assunto. O desenvolvimento foi mais lento no nível federal – algumas dificuldades foram suscitadas em razão da existência de duas culturas diferentes. Todavia, o Plan Copernic foi lançado pelo governo depois de sua vitória no ano de 1999, pegando o trem da modernização.

Antes da reforma Copernic, a gestão por competências era impossível dentro da administração federal por dois grandes motivos: em primeiro lugar, não existiam objetivos estratégicos e, em segundo lugar, os servidores não eram vistos como recurso humano dedicado às missões da organização. A partir da introdução da

gestão por competências, foram vinculados, por um lado, os principais objetivos da organização e por outro, o desenvolvimento de competências. A noção de competência foi o fio condutor do conjunto da nova política de gestão de recursos humanos, assim como dos processos acessórios de gestão de recursos humanos (PARYS, 2001). Foi decidido, desde o princípio, que a remuneração deveria ser associada ao desenvolvimento de competências e que, conseqüentemente, um sistema de gratificação por competências deveria ser instituído. Acreditava-se que isso incitaria os servidores a desenvolver suas competências e, por conseguinte, desenvolver as competências do governo federal em seu conjunto. O sistema tradicional de progressão de carreiras não oferecia emulação (sentimento de tentar superar a sua própria excelência ou a de outrem) suficiente para permitir desenvolvimento permanente.

Uma das primeiras iniciativas do governo federal em favor da gestão por competências foi desenvolver um modelo de competências. Um modelo recente (intitulado “Modelo de competências 5+1”), desenvolvido por uma consultoria privada, foi o ponto de partida. Consiste em cinco grupos de competências genéricas e um grupo de competências técnicas.

As competências genéricas são aquelas mais ou menos necessárias em cada função e que não são associadas a um trabalho particular (elas são especificadas no Quadro 2). As competências técnicas aliam o conhecimento e a gestão de tarefas; a direção; as relações interpessoais; e a dimensão pessoal. Os dois primeiros grupos estão dentro da categoria das “competências duras”, pois elas podem ser mensuradas por meio de resultados precisos. Os três últimos grupos são considerados “competências suaves”, pois referem-se a comportamentos muito mais difíceis de serem mensurados. A cada

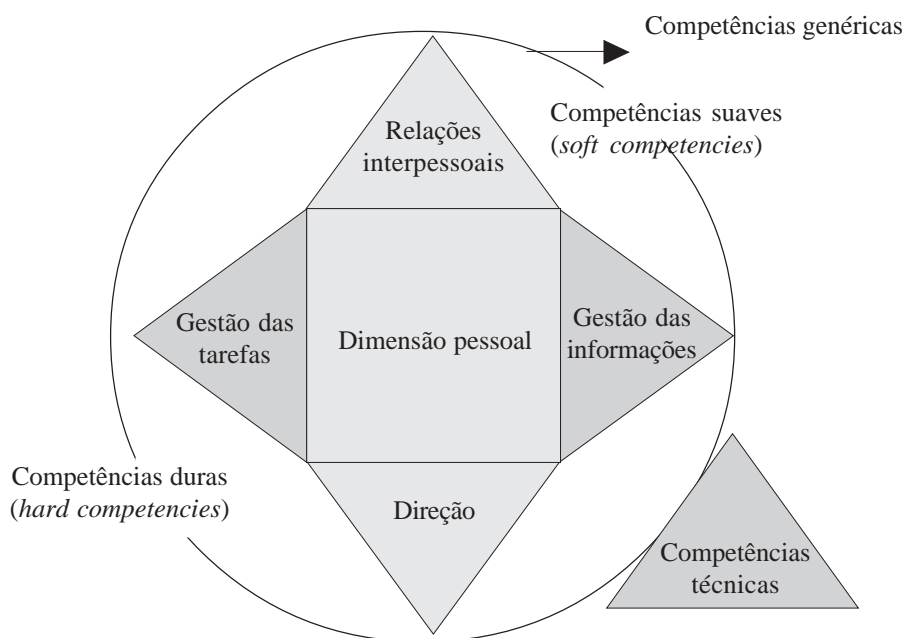


Figura 1: O “Modelo de competências 5+1”

uma das competências corresponde uma definição e uma especificação em termos de comportamentos característicos.

Em cada grupo (exceto o último) existe uma hierarquia para os graus de dificuldade para aquisição de competências. No grupo “Gestão da informação”, por exemplo, a competência “Compreender” é mais fácil de ser adquirida do que a competência “Analisar”, por sua vez mais fácil do que “Integrar”, e assim por diante.

Essa hierarquia existe porque o modelo de competências é vinculado ao sistema de avaliação de funções (*Compass*). A análise das competências necessárias a um trabalho possibilita apreciar o seu alcance e vinculá-lo a uma escala de remuneração específica.

Convém acrescentar certas competências a esse modelo, aquelas vistas como competências-chave do governo federal, a saber: ser prestativo, cooperar, agir de modo leal, influenciar os resultados e desenvolver-se. Eles se referem aos valores

do governo federal que devem ser os de todos os seus servidores. Eles não foram incluídos no modelo inicial definido pela consultoria, mas adicionados em seguida.

O modelo de competências da administração federal teve diversos usos até o momento, sendo o principal o de definir os perfis dos cargos para os diversos grupos de funções. A noção de competência passou a ser, a partir disso, parte integrante de múltiplos processos de gestão de recursos humanos. As competências são hoje base para recrutamentos e seleções, ainda que os diplomas sejam ainda condição prévia para a atribuição de cargos. Uma das primeiras reformas do Plan Copernic foi a modernização do Serviço Permanente de Recrutamento, hoje chamado de Escritório de Seleção da Administração Federal (SELOR). Os testes de seleção não são mais fundados nos conhecimentos, mas nas competências dos candidatos. A descrição das atribuições do cargo e os perfis de competências definidos

Quadro 2: O modelo de competências do governo federal belga

Gestão da informação	Gestão de tarefas	Direção	Relações interpessoais	Funcionamento Pessoal
Compreender	Executar tarefas	Ensinar	Comunicar	Ser conciliador e sociável
Tratar a informação	Estruturar o trabalho	Apoiar	Escutar ativamente	Adaptar-se
Analisar	Resolver o problema	Guiar	Trabalhar em equipe	Provar que é confiável
Integrar	Decidir	Motivar	Orientar	Comprometer-se
Inovar	Organizar	Preparar/ desenvolver	Aconselhar	Assumir o estresse
Conceituar	Dirigir/gerenciar	Criar uma equipe	Influenciar	Desenvolver-se
Compreender a organização	Gerenciar a organização	Gerenciar/dirigir as equipes	Estabelecer relações	Atingir os objetivos
Desenvolver uma visão	Empreender	Inspirar	Construir uma rede	Orientar sobre a organização

pelo serviço de pessoal constituem a base do recrutamento e estão alinhados com as perspectivas da organização e suas referências culturais. Outro novo elemento no processo de seleção é o recurso ao *assessment center*, um reconhecido teste de avaliação de competências.

A formação e o desenvolvimento são dois aspectos importantes da gestão por competências. São um meio de ampliar as competências e a empregabilidade dos servidores. Existe um plano de formação para cada um, elemento igualmente essencial do novo sistema de avaliação do governo federal. O sistema de avaliação, também chamado de ciclos de desenvolvimento, não tem a ambição de mensurar os desempenhos enquanto tais, mas verificar se os objetivos dos servidores atribuídos a título pessoal e para o proveito da organização foram realizados. De fato, o novo sistema de apreciação não visa “punir” o servidor, mas encorajá-lo a desenvolver mais suas competências, com o intuito de realizar os objetivos estipulados. Quando as metas de formação forem alcançadas, o servidor recebe uma gratificação por competência, somada à sua remuneração normal.

Se o novo processo de avaliação é de interesse do desenvolvimento de competências, é igualmente o caso da nova política salarial. Antes do Plan Copernic, a remuneração dos servidores era baseada no tempo de carreira e nos testes de conhecimento, que nem sempre tinham muito a ver com o trabalho real. A partir dele, a remuneração e a promoção passaram a ser vinculadas à capacidade e à vontade do servidor de desenvolver suas competências para realizar seus objetivos pessoais e organizacionais. Contudo, pode-se questionar se o estabelecimento desse vínculo tão rapidamente foi sensato, uma vez que a gestão por competências no setor público acabou de ser introduzida.

O balanço da gestão por competências no governo federal belga é, por ora, mitigado. De um lado, sua adoção como alavanca da modernização dos recursos humanos é positivo. De outro, parece que a mudança vem ocorrendo rápido demais. Existe hoje um desequilíbrio entre a gestão por competências e a gestão de desempenho. Os servidores são recompensados porque eles investiram no desenvolvimento e não porque obtiveram bons resultados. Nota-se, igualmente, falta de unidade entre os diferentes procedimentos de gestão de recursos humanos. O modelo de competências e os perfis de competências não são claramente vinculados nem ao sistema de avaliação, nem ao sistema de remunerações, embora todos os procedimentos baseiem-se, desde então, na noção de competências. Finalmente e sobretudo, existe risco de burocratização. O governo federal belga tem longa tradição legalista e todos os novos procedimentos são objetos de regulamentação. Conseqüentemente, o sistema tornou-se muito complexo e arrisca perder de vista seu objetivo inicial, ou seja, a melhor utilização dos recursos e das competências humanas.

As questões levantadas

Agora, gostaríamos de evocar algumas questões essenciais: a gestão por competências realizou sua ambição de integração horizontal e vertical? Ela é diferente no setor público e no setor privado? Quais são os eventuais problemas que surgem?

Integração horizontal e vertical

Uma das diferenças entre a gestão tradicional de pessoas e a gestão por competências, se observarmos os estudos realizados sobre o assunto, reside nos conceitos de integração horizontal e vertical (GUEST, 1987). A gestão por competências

estabelece um elo entre a competência individual e as competências-chave da organização; e entre os desempenhos individuais e os objetivos da organização (integração vertical). Os instrumentos de gestão de pessoas são todos associados e coordenados (integração horizontal). A partir de um modelo que se ancora na missão estabelecida e nos objetivos buscados pela organização, especifica-se um certo número de competências individuais, que são a base da seleção, avaliação, desenvolvimento e remuneração. Entretanto, observando a realidade, é preciso admitir que os objetivos da integração horizontal e vertical não foram realizados. As competências são definidas de maneira pragmática, *ad hoc*. A experiência também prova que a identificação das competências e a elaboração de um modelo é um processo difícil.

Também notamos que as competências não têm alcance no conjunto dos instrumentos de gestão de pessoas. Elas se encontram na seleção, no desenvolvimento e, em menor escala, na avaliação, sendo muito pouco utilizadas no sistema de remuneração do setor público. O Reino Unido só introduziu recentemente elementos do sistema de remuneração fundados na competência, mesmo tratando-se de país pioneiro nesse assunto, com o sistema de gestão por competências mais avançado e política salarial, em vigor desde 1988, baseada no desempenho. Certos pesquisadores e servidores na ativa têm dúvidas quanto à sua pertinência (HORTON, 2001). Primeiramente, sempre existem inúmeros problemas metodológicos para se medir as competências e seus diferentes níveis. Em segundo lugar, a remuneração fundada na competência poderia ter efeito negativo, no interior de uma equipe, sobre os servidores que não serão gratificados. Em terceiro lugar, isso poderia interferir com outros componentes

do modelo de competências, por exemplo, no que concerne a formação de servidores.

Se a integração horizontal é problemática, a integração vertical é ainda mais. Na Europa, a abordagem organizacional e o debate sobre as competências-chave apenas começaram a emergir no setor público. A racionalidade estratégica é menos desenvolvida e mais recente do que no setor privado. Na falta de missões estabelecidas e objetivos claros, não é surpreendente que as competências-chave necessárias à organização não tenham sido identificadas. Certos pesquisadores (EMERY, 2002) lamentaram a pouca atenção atribuída às competências organizacionais e àquelas das equipes no setor público. A tônica é sempre colocada sobre o desempenho e sobre o esforço individual de formação. Isso, em parte, deve-se à abordagem de McClelland e outros psicólogos, pioneiros no campo de gestão por competências.

A especificidade do setor público

A gestão por competências no setor público foi diretamente calcada na do setor privado e é importante saber se a abordagem deve ser diferente. Existem competências específicas ligadas a esse contexto, assim como instrumentos de gestão de pessoas diferentes? Não se sucedeu mera transposição, mesmo com a existência de similaridades importantes na linguagem e no uso da avaliação e do desenvolvimento baseados nas competências. Existem igualmente diferenças significativas entre os diversos setores públicos na Europa. A primeira delas reside no grau de referência a algum tipo específico de ambiente político. No modelo de competências da alta administração pública britânica, por exemplo, não existe nenhuma referência às aptidões políticas dos altos servidores; em

compensação, em outros sistemas, como, por exemplo, no dos Países Baixos, grande importância é dada ao ambiente político no qual eles exercerão suas tarefas. Boyatzis (1982), um dos pais da gestão por competências, reforça bastante a necessidade de adequação entre o modelo de competências e a organização à qual este deve servir.

É também impressionante constatar que certos países dão grande ênfase às competências profissionais e técnicas, enquanto outros são mais centrados nas competências pessoais e sociais. Na Alemanha, por exemplo, a tônica é dada nas competências profissionais e técnicas ligadas ao conceito de burocracia, cuja principal característica é a *expertise* legal e técnica de seus servidores. Por outro lado, países que negligenciam essa perspectiva são, às vezes, criticados (HOOD, 2002, p. 67). Uma administração profissional tem a necessidade não somente do talento individual e social, mas também de conhecimentos gerais e técnicos. A apreensão e a compreensão do domínio político no qual o pessoal do setor público trabalha poderiam ser consideradas uma competência crucial para os servidores públicos, incluindo as altas esferas.

Com relação à avaliação das competências, nenhuma diferença real é constatada entre o setor público e o privado. Instrumentos tais como a “avaliação 360 graus”, os *assessment centers* e as entrevistas de comportamento são cada vez mais utilizados na administração pública na Europa. Todavia, uma questão importante é colocada: Qual o modelo de governo considerado como ponto de partida para o modelo de competências? Considerando o fato de que a gestão por competências procede do setor privado, é provável que os modelos de competência sejam implicitamente calcados sobre os de uma empresa (privada). As consultorias que conduzem a

introdução da gestão por competências no setor público consideram o modelo como dado. Contudo, os modelos de competência orientados pelo espírito empresarial tendem a ter uma visão muito auto-centrada (*ibid.*). Uma importância demasiada atribuída à gestão, em detrimento de outros papéis da função pública, pode produzir um modelo de competências muito restritivo.

“A gestão por competências também tem por objetivo mensurar o talento, a motivação, a personalidade e outros atributos que permitam diferenciar os níveis de desempenho. Ela considera o indivíduo como recurso primordial para a organização e fonte de seu sucesso ou fracasso.”

A visão governamental tem implicações significativas sobre as competências requeridas. Até recentemente, o “modelo da NGP” era o mais em voga, mas, nos últimos tempos, o “modelo de governança” ganha espaço. Os dois têm como origem as diferentes visões do papel dos governos nas sociedades. No “modelo de NGP”, valores tais como eficiência, produtividade e a economia são centrais. Em contrapartida,

no modelo de governança, a interação e o diálogo entre governo e sociedade (ou seja, os administrados) são cruciais. O modelo de governabilidade requer novas competências da parte da administração pública, tais como a capacidade de trabalhar em rede, de colaborar com parceiros, de negociar, etc. O contexto institucional e político também influenciam as competências requeridas, que podem variar se o governo é dirigido por um só partido ou por uma coalizão, se é centralizado ou não. É evidente que, nos países em desenvolvimento, as qualidades requeridas dos servidores são diferentes das requeridas dos servidores dos países desenvolvidos. Outras tendências como a “europeização” e a globalização têm igualmente impacto sobre as competências exigidas.

Os problemas encontrados

A gestão por competências é aplicada, há alguns anos, em algumas esferas do setor público na Europa e confrontada com certos problemas. É possível distinguir entre os problemas de ordem científica e os de ordem prática.

Indicamos previamente que a noção de competência é ainda vaga e que o conceito de “competência-chave” comporta significações diferentes segundo os estudos feitos. A pertinência das diferentes competências e sua mensuração causam regularmente problemas. As críticas aos modelos de competências atingem os métodos de elaboração e seus aspectos conceituais. Alguns consideram, por exemplo, que eles são muito cristalizados, insuficientemente voltados ao futuro, identificando apenas as competências fáceis de serem mensuradas e que definem mais o perfil do comportamento apreciado pela direção do que o desempenho requerido no futuro

(TOWNLEY, 1999, p. 285-305). Outros criticam a simplificação excessiva que afronta a complexidade humana e lembram da importância do contexto social para se exercerem as competências (ANTONACOPOLOU, 1996, pp. 27-45). Finalmente e sobretudo, não dispomos de nenhuma prova empírica sobre o assunto (HORTON, 2002). Pensa-se, decerto, que a gestão por competências será benéfica às organizações, mas existem poucos indícios para apoiar essa hipótese. As competências são, em parte, construções sociais, produzidas sobre modelos de organização ideais, que nunca foram testados na prática. Os problemas teóricos da gestão por competências, em geral, são os mesmos dos recursos humanos: falta de clareza nos conceitos, natureza prescritiva das teorias e falta de provas empíricas de sua eficácia. São numerosas as críticas dessa natureza nos estudos a esse respeito (BREWSTER, 1994, p. 56-89). A gestão por competências, assim como a gestão de recursos humanos é mais uma questão de fé do que de prática comprovada.

A gestão por competências também enfrenta diversos problemas práticos. Não é ainda integrada ao cotidiano da gestão operacional. Os quadros funcionais e a direção nem sempre aceitam sua influência. Muitas vezes, há grande lacuna entre a elaboração de um método de gestão e sua aplicação em termos operacionais. Como demonstra o caso britânico, é importante que a direção, as carreiras, os sindicatos e os servidores estejam seriamente engajados na elaboração do modelo de competências. Não envolver todos causa inevitavelmente dificuldades para a implementação do modelo. Os quadros não necessariamente consideram a gestão por competências como um valor agregado à organização. Para o futuro, esse parece ser um grande desafio.

Outro problema prático é a integração de sistemas de competências e

de desempenho. A Bélgica oferece boa ilustração desse problema. Muitos esforços foram feitos, nas últimas décadas, pelas organizações públicas para desenvolver a gestão de desempenho. Elas pretendiam ser avaliadas mais pela sua produção (*outputs*) e resultados do que pelos seus meios (*inputs*). Entretanto, a gestão por competências diz respeito aos meios, à contribuição dos empregados a seu trabalho. A questão é saber como as duas abordagens, a gestão de desempenho e a gestão por competências, podem levar em conta, ao mesmo tempo, os meios e os fins.

O último problema é o risco de emergência de uma nova burocracia. A elaboração de modelos de competências e avaliação de competências requer instrumentos novos, que poderão se tornar fins em si mesmos. Como toda burocracia, a gestão por competências corre o risco de se transformar em uma máquina de

regulamentar, devoradora de tempo e produtora de excessos. No Reino Unido, pioneiro da gestão por competências na Europa, os esforços foram resultado de um consenso para simplificar os modelos de competência e facilitar a sua utilização. Esses modelos propõem, em particular, exemplos de atitudes positivas e negativas para ajudar os responsáveis pela definição das normas de desempenho.

Contudo, talvez seja importante voltar ao que é a essência da gestão fundada na competência: a idéia de que os indivíduos representam o capital humano das organizações e devem ter todas as oportunidades de utilizarem e desenvolverem seus talentos com o objetivo de oferecer ao público um serviço melhor. A gestão por competências não deve ser introduzida porque se trata de uma nova moda, mas porque ela possui o potencial de agregar real valor aos indivíduos, às organizações e à sociedade como um todo.

Notas

* Texto originalmente publicado na *Revue Française d'Administration Publique*, nº 116/2005, com o título *Modèles de gestion des compétences en Europe*. Tradução de Sarah Sant'ana e revisão de Claudia Asazu.

¹ Groupe Européen des Administrations Publiques.

² Ver: www.cabinet-office.gov.uk/civilservice/scscompetencies.

Referências bibliográficas

- ANTONACOPOLOU, E.; FITZGERALD, L. Reframing competency in management development, *Human Resource Management Journal*, 1996, vol. 6, nº 1, p. 27-45.
- BOYATZIS, R. *The competent manager: a model for effective performance*, New York: Wiley, 1982.
- BREWSTER, C. European HRM, reflection of or challenge to, the American concept. In: KIRKBRIDGE, P (ed.). *HRM in Europe*, Routledge, 1994, p. 56-89.

- CABINET OFFICE. *Civil Service Reform – Report by Sir Richard Wilson*, London: Cabinet Office, 1999.
- _____. *Modernising Government* (CM 4310), London: The Stationery Office, 1999.
- EMERY, Y. Added value in human resource management: an analysis of the competency management process. In: HORTON, S. *et al. Competency management in the public sector: variations on a theme*. Amsterdam: IOS, 2002, p.17-30
- FARNHAM, D. *et al.* competency framework in the British civil service. In: HORTON, S. *et al. Competency management in the public sector: variations on a theme*. Amsterdam: IOS, 2002
- GUEST, D. Human resources management and industrial relations. *Journal of Management Studies*, vol. 24, n° 5, 1987.
- HAMEL, G. The concept of core competencies. In: HAMEL, G.; HEENE, A. (eds.). *Competence-based competition*. New York: Wiley, 1994.
- HOOD, C.; LODGE, M.; CLIFFORD, C. *Civil service policy-making competencies in the German BMWi and British DTI: a comparative analysis based on six case studies*. The Smith Institute, 2002, p.67.
- HORTON, S. Competencies in human resourcing. In: PILBEAM, S.; CORBRIDGE, M. (eds.). *People resourcing: HRM in practice*. Harlow: Financial Times Prentice Hall, 2002.
- _____. Performance management in the British Senior Civil Service. Paper apresentado no Irish Institute of Public Administration, Dublin, janeiro de 2005.
- HORTON, S. *et al. Competency management in the public sector: variations on a theme*. Amsterdam: IOS, 2002
- LAWLER, E. From job-based to competency-based organizations. *Journal of Organizational Behavior*, vol. 15, 1994, p. 3-15.
- MCCLELLAND, D.C. Testing for competence rather than for 'intelligence'. *American Psychologist*, vol. 28, 1973, p. 1-14.
- OECD, *Integrating People Management into Public Service Reforms*. Paris: OECD, 1996.
- PARYS, M. Het competentiedenken binnen de federale overheidsdiensten in België. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 2001, vol. 6, n. 3, pp.10-18.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public management reform : a comparative analysis*. Oxford University Press, 2004.
- SCHEDLER, K.; PROELLER, I. *New Public Management*, Berne: Haupt, 2000.
- STEBLER, M.; ROBINSON, D.; HERON, P. *Getting the best out of competencies*. Sussex: Institute of Employment Studies, 1997.
- TOWNLEY, B. Nietzsche, Competencies and Übermensch: reflections on human and inhuman resource management. *Organization*, vol. 6, n. 2, 1999, p. 285-305.
- VAN BEIRENDOCK, L. *Beoordelen en ontwikkelen van competenties*. Leuven: Acco, 2001.

Annie Hondeghem

Professora do Instituto de Gestão Pública da Universidade Católica de Leuven (Bélgica)

Sylvia Horton

Coordenadora da Escola de Estudos Sociais, Históricos e Literários da Universidade de Portsmouth (Reino Unido)

Sarah Scheepers

Pesquisadora do Instituto de Gestão Pública da Universidade Católica de Leuven (Bélgica)

Reportagem

Uma conversa sobre liderança

Por *Claudia Asazu*

Nada de mesas redondas, palestras em série ou apresentações em *power point*. Formados em um círculo, 73 dirigentes de 16 países reuniram-se para discutir o tema “Qual a liderança que eu preciso para favorecer o aprendizado, a inovação e a cooperação no serviço público?”, no fórum “Aprender, inovar e cooperar: uma conversa entre pares”, organizado pela ENAP e pela *Canada School of Public Service* (CSPS).

“Teremos um pouco de caos para sairmos da rotina”, avisava a facilitadora canadense, Diane Gibeault. E o “caos” é bem vindo na metodologia utilizada no fórum, o *Open Space Technology* (OST, Tecnologia do Espaço Aberto), que busca combinar a sinergia e a naturalidade que



surgem nos bate-papos de *coffee breaks* para gerar os resultados substantivos de uma boa reunião.

Não se trata, porém, de um *brainstorming* em grande escala, mas de procurar fazer

com que as pessoas falem de forma mais franca possível e engajá-las de modo que elas se sintam parte da solução.

A tônica do encontro internacional foi dada já na abertura do evento pelas duas presidentes das escolas organizadoras: “Se não formos uma organização que aprende, não vamos sobreviver neste mundo”, disse Ruth Dantzer, da CSPS. “Formar líderes que valorizem a profissionalização de seus servidores é pré-condição para consolidação de um Estado eficiente”, afirmou Helena Kerr do Amaral, da ENAP.

Os próprios participantes, seguindo a metodologia do OST, criaram a agenda, propondo os tópicos para discussões e um horário de encontro. Desse exercício, surgiram 19 tópicos, que variaram de “Que tipo de programas de aprendizado criam a liderança necessária para que o serviço público aprenda, inove e coopere” a “Educação a distância, conexões estratégicas”, passando por “Construção de consenso entre instituições em rede” e “Fazer acontecer: a disciplina da execução”.

Definida essa etapa, os dirigentes se reuniram em grupos de 5 a 25 pessoas. Participar deste ou daquele grupo e permanecer por mais ou menos tempo nas discussões eram escolhas de cada um. “A idéia é conferir liberdade para que as pessoas compareçam ao encontro em seu melhor estado de espírito, quando

estão mais produtivas. As escolhas são pessoais o tempo todo, para que elas estejam no seu melhor momento”, explica Diane.

Os dois dias de atividades em ambiente multicultural resultaram em questionamentos, reflexões, sugestões e propostas de ações, sumarizadas no relatório de discussão, cujos trechos a RSP reproduz ao longo desta reportagem.

Tópico: Encorajando pessoas a serem criativas no trabalho

“Burocracias não encorajam a criatividade, mas a obediência, a obediência, a obediência. Há um mito de que, no serviço público, a criatividade morre.”

“Pessoas consideradas criativas são, muitas vezes, desencorajadas a pensarem em uma carreira no serviço público.”

“Algumas organizações adotam o ‘fazer de conta’ para estimular a criatividade, disponibilizando ‘caixas de sugestões criativas’, para as quais as pessoas são chamadas a contribuir. No entanto, muitas vezes, as idéias vão direto ao lixo! Como reagir contra esse tipo de comportamento superficial no topo da organização?”



O mercado: as informações eram afixadas em painéis

Tópico: Estratégias inovadoras de aprendizagem

“Como transformar nossas organizações públicas em organizações que querem aprender, sem ‘agredir’ as pessoas e minimizando as resistências? É preciso trabalhar as pessoas para mudar as atitudes.”

“Como mudar a relação professor-aluno/servidor de forma a respeitar o saber, a trajetória e a experiência de cada um?”

Tópico: Qual o tipo de liderança é necessário para criar um serviço público que aprende, inova e coopera?

“Líderes devem ser capazes de compartilhar, com sua equipe, a recompensa e a glória e não apenas os sacrifícios. É preciso incluir as pessoas em todos os sentidos.”

“É preciso cuidado para não idealizarmos a liderança. Líderes muitas vezes são líderes porque ocupam posições de poder, o que não significa que eles sejam reais ou bons líderes.”

“Alguns são bons técnicos e deveriam continuar sendo bons técnicos. Não deveriam ser chamados a serem líderes.”

Tópico: Construção de consenso entre instituições em rede

“Como garantir a continuidade de uma iniciativa de rede? Algumas estratégias são: criar um núcleo dinamizador; ter um elo temático; utilizar ferramentas como videoconferência e grupos de discussão virtual para manter a rede viva.”

O que é o *Open Space Technology*

O *Open Space Technology* (Tecnologia do Espaço Aberto), metodologia utilizada no fórum, vem sendo aplicado, em todo o mundo, tanto para reuniões de cinco pessoas como para encontros com dois mil participantes. Ele busca conferir a maior liberdade possível para que os participantes se organizem por si próprios, falem o mais abertamente possível – como se estivessem em um *coffee break* – e procurem envolver-se na solução da questão proposta.

“As pessoas gostam quando confiamos nelas. É importante transmitir essa confiança e, a partir disso, elas tomarão iniciativa”, afirma Diane Gibeault, que atua há dez anos com essa metodologia.

Os participantes sentam-se em círculo. “O círculo não tem início, nem fim. Ele nos lembra de que todos estão nele como iguais”, explica Diane.

Os princípios do OST são simples. No fórum, eles foram colocados da seguinte forma: “quem vier é a pessoa certa; o que quer que aconteça é a única coisa que poderia ter acontecido; a hora certa de começar é a hora certa; e quando acabar, acabou”. Além disso, pelo “princípio dos dois pés”, os participantes eram encorajados a caminhar para outros grupos ou mesmo “dar um tempo para respirar” sem constrangimento.

Não há uma agenda pré-definida. Ela é criada pelos participantes na abertura da reunião. A única exigência, porém, é a existência de um tema significativo para

todos. O convite ao encontro deve trazer uma “lição de casa” prévia: preparar as idéias sobre o tema. No encontro, ele foi “Qual a liderança que eu preciso para favorecer o aprendizado, a inovação e a cooperação no serviço público?”. A partir dele, surgiram 19 tópicos, afixados em painéis, formando o “mercado de informação”, por meio dos quais os participantes puderam escolher os assuntos que queriam discutir e verificar o local e horário deles.

As discussões, sugestões e ações dos grupos eram anotadas pelo responsável pelo tópico e, ao final das reuniões, repassadas à “sala de notícias” para a elaboração do relatório, cuja versão final foi entregue aos participantes antes mesmo de suas partidas.

Ao final, há um momento de convergência com a formação de um outro “mercado”, no qual os interesses dos participantes são compartilhados de forma ordenada.

O fórum “Aprender, inovar e cooperar: uma conversa entre pares”, que aconteceu nos dias 5 a 7 de junho, fez parte das comemorações de 20 anos da criação da ENAP e foi desenvolvido no âmbito do projeto de transferência tecnológica entre a ENAP e a CSPS, patrocinado pela *Canadian International Development Agency* (Cida), com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (Aeci), da União Europeia (Projeto EuroBrasil 2000) e do governo francês.

Tópico: Estabelecendo objetivos específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e tempestivos para as organizações do serviço público

“Estabelecer objetivos específicos, mensuráveis, alcançáveis, realistas e tempestivos e alinhar a equipe a eles é uma dimensão importante da liderança e uma competência que desejamos de

um líder do setor público. Sem isso, podem se formar líderes que não oferecem orientação suficiente para suas equipes sobre o que se espera deles em termos de resultados.”

Tópico: Respeito à diversidade da (na) equipe

“A diversidade entre os membros da equipe é necessária e importante como



A ministra Geraldine Fraser-Moleketi

“Inovação não deve ser considerada uma moda”

A abertura do fórum contou com a presença do ministro do Planejamento, Paulo Bernardo, e da ministra do Serviço Público e da Administração da África do Sul e vice-presidente do Comitê de Especialistas em Administração Pública da ONU, Geraldine Fraser-Moleketi, que proferiu a conferência inaugural. Em sua fala, a ministra ressaltou o papel dos dirigentes do setor público como catalisadores

da mudança e da necessidade de que eles abriguem o processo de aprendizado, inovação e cooperação. “Muitos esforços de mudança são mal-sucedidos porque líderes não levam em conta as mudanças comportamentais subjacentes necessárias para que as pessoas se adaptem à nova realidade”, disse. A seguir, trechos de sua exposição.

Inovação

“A inovação no governo e na administração pública não deve ser considerada uma moda ou uma tendência. É sempre arriscado, dentro daquilo que realizamos, procurar dar maior destaque a algum aspecto, o qual se torna algo ‘da moda’ e logo atinge o *status* de ‘sabor do mês, do ano ou da década’, até que uma outra tendência ocupe seu lugar. Os profissionais são seduzidos a abraçar com entusiasmo a novidade para não serem considerados ultrapassados ou obsoletos.”

“Cabe destacar a importância do aprendizado e da gestão de conhecimento, bem como do monitoramento e da avaliação, enquanto se conduzem e se incubam as inovações e se aprende de iniciativas inovadoras. Devemos ter em conta, porém, o adágio ‘não há quase nada de novo sob o sol’, mesmo quando nos dedicamos a inovar.”

Liderança

“A mobilização dos conhecimentos e habilidades em gestão e liderança não é apenas uma questão técnica visando a inovação ou a criatividade. O serviço público deve ser um espelho de uma sociedade que tem exemplos, metáforas, histórias de sucesso e vitórias sobre a passividade e o pessimismo. O serviço público deve ter uma cultura orientada para o serviço, que inspire as pessoas a aprender mais sobre conceitos e práticas de gestão, que serão, por sua vez, usadas para melhorar desempenhos fracos e a letargia. Para tanto, é necessária uma liderança tanto inovadora quanto decisiva, que irá inspirar confiança nos futuros dirigentes.”

Organização que aprende

“Há uma interconexão entre inovação, gestão de mudança e, mais particularmente, a criação de uma organização que aprende. (...) Enquanto nos ocupamos em identificar as melhores práticas e inovações merecedoras de prêmios, devemos, ao mesmo tempo, analisá-las e reinterpretá-las tendo como horizonte problemas maiores da política pública que existem em todo o sistema. Oportunidades de aprendizado também surgem de erros, se houver disposição para transformar fracasso em sucesso por meio da resolução de problemas e aprendizagem criativa. O serviço público deve aderir à ideologia da aprendizagem vitalícia e adotar os princípios da organização que aprende.”

forma de complementação de habilidades e competências.”

“Possíveis desvantagens da diversidade são o surgimento de ‘doutrinação’ e a acomodação, considerando que semelhante busca semelhante.”

“Uma possível otimização seria investir em gestão por competência – com ênfase à CHA (competência/habilidade/atitude) –, para ‘preparar’ adequadamente cada membro da equipe para suas atividades e responsabilidades.”

Tópico: EAD – como manter alunos em cursos de e-learning

“É preciso uma ruptura com o paradigma da escola tradicional, que prestigia a disciplina do professor em detrimento da construção da auto-disciplina. A desconstrução desse modelo tradicional é um processo de introyeção e modificação cultural que demanda tempo e experiência dos sujeitos do processo ensino/aprendizagem.”

“Um elemento essencial do ‘sucesso ou fracasso’ no processo de EAD é a figura do tutor. Ele não precisa ter o conhecimento absoluto do conteúdo, mas ter (conhecer) e manter (estimular) o foco no sujeito da aprendizagem. Destaca-se, nesse sentido, a importância da formação pedagógica do tutor – ele deve ser o motivador, a conexão, exercer sua liderança na troca de experiências.”

Tópico: Experimentar novas idéias

“A inovação não é um ato único, mas um processo, que tem de ser liderado.”

“É natural haver resistência à mudança causada pela introdução de uma nova idéia. Sua aceitação depende

da motivação das pessoas envolvidas, que pode ser conseguida por meio de uma boa liderança. O líder também deve explicar o porquê da mudança pretendida.”

Tópico: Mantendo e consolidando a motivação

“Mudanças na ‘vida real’ vêm forçando os servidores públicos a inovar. Um exemplo é a introdução do auxílio-maternidade, algo que não existia há 30, 40 anos. Essas inovações devem ser sustentadas porque a sociedade está mudando rapidamente (com ou sem a permissão dos servidores públicos!).”

“O mundo mudou para o tempo-Internet, no qual se espera que as respostas sejam dadas rapidamente... como isso impacta o mundo da burocracia?”

Tópico: Formação e mudança

“É difícil medir o impacto da formação sobre o processo de mudança da administração. Nesse sentido, uma recomendação seria basear a formação na pluridisciplinaridade de conhecimentos; na ênfase nas aptidões relacionais; no reconhecimento da importância da formação teórica, sem, no entanto, perder de vista que nada é mais importante do que a capacidade de colocá-la em prática; na ênfase na mobilidade transversal no desenvolvimento das carreiras, sem negar a importância da *expertise* setorial.”

Tópico: Educação e desenvolvimento humano

“Quando a educação se transforma em ato de conscientização e desenvolvimento no mundo do trabalho, a

dimensão técnica, sozinha, torna-se insuficiente. O desafio é desenvolver valores e atitudes.”

Mercado de cooperação

No terceiro dia, os participantes foram chamados a fazer um balanço do encontro, respondendo a perguntas, em cartelas, sobre aprendizagem (“O que levo deste curso?”) e inovação (“O que pretendo fazer diferente em minha instituição?”).

Com relação à cooperação, cada dirigente foi solicitado a manifestar suas demandas, respondendo, também em cartelas, “O que a minha instituição gostaria de pedir” e “Que assuntos/temas/experiências eu gostaria de aprofundar?”, além de colocar as suas ofertas (“O que minha instituição pode oferecer ao grupo presente neste encontro?”).

Escritos os pedidos e as ofertas, era hora de procurar a instituição para a qual eles se dirigiam e afixar a cartela no painel dessa instituição. Estava formado o “mercado de cooperação”.

A difícil arte de liderar

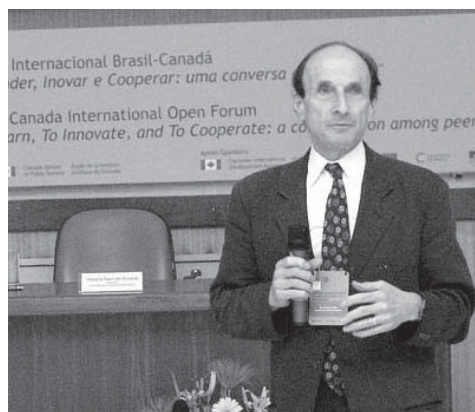
“Liderar é, em certa medida, desapontar a sua própria equipe até o ponto em que ela possa absorver”. A definição do professor Marty Linsky, da *Kennedy School of Government* da Universidade de Harvard, nada lembra o ideal romântico de liderança, mas dá indícios das dificuldades a serem enfrentadas pelos líderes. Linsky lançou algumas reflexões provocativas sobre o exercício da liderança na conferência final do fórum.

Confunde-se algumas vezes, segundo Linsky, liderança com autoridade. Todos exercem, em sua atividade profissional, social ou familiar algum grau de autoridade. Da pessoa dela revestida, espera-se um conjunto de comportamentos já consagrados e o respeito aos limites do

tamanho do poder concedido. Liderança, no entanto, significa desafiar esse limite e suportar as resistências resultantes disso. “A liderança cria tensões, gera resistências e recuos. O líder é um subversivo, na medida em que questiona valores, crenças e hábitos já consagrados e alimenta conflitos”, diz. Se liderar fosse apenas distribuir boas notícias, seria uma tarefa fácil. Mas, longe disso, trata-se de distribuir perdas, desapontar, estressar a equipe.

O lado negro disso é que sempre haverá alguém tentando tirar o líder do jogo, o que torna o exercício de liderar, acima de tudo, uma atividade perigosa.

A liderança é dificultada pelo fato de que grande parte das questões que afligem as organizações não é de natureza técnica, mas adaptativa. O problema técnico pode ser resolvido com o conhecimento de um especialista ou de uma autoridade sênior. O problema adaptativo, porém, não consegue ser solucionado simplesmente



O professor Marty Linsky, da Universidade de Harvard

com o argumento lógico: ele demanda flexibilidade, aceitação de perdas e reconhecimento de que a solução está na mudança de comportamentos legitimados dentro daquela organização.

O professor de Harvard ressalta que o grande paradoxo é que, quando se quer que as pessoas não exerçam de fato a liderança

Manual de sobrevivência

Liderar uma mudança adaptativa não é ter as respostas corretas, mas realizar intervenções efetivas em um sistema humano, em nome de um objetivo. Algumas dicas do professor Linsky:

Forme parcerias – dê ênfase aos relacionamentos pessoais e não apenas ao argumento lógico ou às evidências de sucesso. Liderar é uma tarefa política, o que implica motivar e mobilizar pessoas para a mudança;

Mantenha os oponentes por perto – relacione-se com os oponentes, mostre-lhes empatia. Eles não estão errados, apenas têm mais a perder e é com eles que o líder deve passar mais tempo;

Esteja consciente das perdas – se um jogo resulta em “ganha-ganha”, significa que nenhuma mudança muito significativa irá acontecer. Ajude as pessoas a lidarem com as questões mais difíceis, que exigem admitir perdas.

Tenha em mente que lhes pedir para realizar tarefas adaptativas é pedir muito. O trabalho adaptativo requer, em certa medida, deslealdade a valores enraizados. Mostre-lhes, como líder, que você tem consciência do que está pedindo para abrirem mão;

Cuide-se! – liderar é uma tarefa solitária, mesmo que tenhamos feito parcerias. Faça a distinção entre você como pessoa e seu papel de líder. Arranje um tempo e um espaço para reflexão e para lembrá-lo do sentido e do objetivo de suas ações. Encontre alguém, de preferência de fora da organização, para confidenciar seus problemas, sem ser julgado ou correr risco de ser traído.

Fontes: HEIFETZ, Ronald; LINSKY, Marty. A survival guide for leader. *Harvard Business Review*, June, 2002. Dos mesmos autores: Leading with an open heart. *Leader to leader*, 26, 2002 (fall) e When leadership spells danger. *Leading in tough times*, vol. 61, nº 7, April 2004.

– ou seja, não criem dificuldades, nem levantem questões difíceis que desafiam valores e crenças –, as organizações promovem-nas e passam a chamá-las de “líderes”.

Aceitar ser parte do problema

Se há um problema na organização, a responsabilidade tem de ser dividida também com o líder: ou este participou de sua criação ou, no mínimo, é parte da razão pela qual a questão ainda não foi atacada. Não admitir essa responsabilidade é negar que o próprio líder também precisa mudar, o que retira a legitimidade de seu discurso de mudança.

Identificado o problema, ele deve ser lançado para o centro da mesa de discussão. “O problema tem de deixar de ser o elefante de quatro toneladas que todos

vêm, mas sobre o qual ninguém quer falar”, diz Linsky. Nesse sentido, é fundamental que o líder seja um empreendedor: assumir riscos, confiar em seu julgamento e colocá-lo em prática fazem parte de sua jornada.

Liderar, além disso, é a arte da improvisação, não há um *script* a ser seguido. O líder tem de dar respostas no momento em que as coisas estão acontecendo. No entanto, é essencial que ele se distancie da situação, “saia da pista de dança para ir à sacada”, para perguntar-se o que *realmente* está se sucedendo.

O professor lançou três desafios para o ensino da liderança aos servidores públicos.

Desafio 1 – Como preparar seus alunos para um mundo cada vez mais incerto e

caótico –, no qual a mudança é a regra e a adaptabilidade é uma habilidade crítica para o sucesso e a sobrevivência –, a menos que a sua escola trabalhe dessa forma e seus cursos sejam aproveitados dessa maneira? A sua escola tem uma cultura de liderança? No papel de professor ou de administrador, você espelha o seu comportamento de liderança? Qual a diferença entre ensinar liderança e ensinar outras disciplinas que serão úteis para os servidores públicos de hoje e para os que virão?



Um dos 19 grupos de discussão formados

“No ensino de liderança, o professor tem de espelhar o comportamento de liderança que ele procura criar nos alunos. Cada classe é um caso diferente de liderança. Supõe-se que os professores, como toda figura revestida de autoridade, conheçam todas as respostas. Não é o que ocorre aqui. Ensinar liderança

como uma arte experimental desafia as expectativas dos alunos e será desorientador tanto para estes quanto para os próprios professores. A liderança, diferentemente da gestão, é uma atividade subversiva, motivo pelo qual vemos tão pouco disso em organizações grandes que prezam o dever e a lealdade.”

Desafio 2 – Você realmente quer assumir a responsabilidade de preparar pessoas para liderar a mudança, quando é muito mais seguro treinar pessoas para serem zelosas, competentes e gerentes “criativos dentro dos limites”?

“A realidade é que, se você resolver ir adiante com isso, não poderá controlar os resultados e, sendo bom naquilo que lhe é previsto realizar, você poderá não aprovar todas as consequências. Pense bem antes de comprometer-se.”

Desafio 3 – Em qualquer sistema humano, por definição, cada membro é parte do problema. Qual é a sua parte na “bagunça” que você está tentando arrumar? De que forma você irá mudar o seu próprio comportamento ou os seus próprios valores para progredir? Qual é o seu desafio adaptativo? Dentre tudo o que você valoriza, o que você está disposto a abrir mão?

RSP Revisitada
A sociologia de Max Weber
(Sua importância para a teoria e
a prática da Administração)

Texto publicado na RSP de agosto/setembro de 1946 (v. III, ano IX, nºs 2 e 3)

Guerreiro Ramos

A TRADUÇÃO integral da obra de Max Weber – *Wirtschaft und Gesellschaft* – empreendida pela editora mexicana – Fondo de Cultura Económica, sob a esclarecida direção de José Medina Echavarría, é um acontecimento a cuja magnitude esta Revista não pode permanecer indiferente. É esta a primeira vez que a referida obra aparece em língua diferente da original, pois a anunciada tradução do seu primeiro volume, realizada por Parsons-Henderson, não foi editada até o presente e, ao que me consta, circula mimeografada, em restritos centros de estudo dos Estados Unidos.

Apesar de inacabada e fragmentária e de ser um livro póstumo, publicado graças à dedicação e competência de Marianna Weber, esposa do autor, *Economia e Sociedade* é a obra não só onde se reúnem os temas centrais de Max Weber, como também onde êle expõe o seu sistema de sociologia.

O responsável por esta seção não tem a veleidade de pretender fazer uma crítica desta obra, cuja influência capital na formação das ciências sociais é hoje

universalmente reconhecida. Terá atingido o seu objetivo se conseguir, nas linhas que se seguem, expôr com clareza alguns temas fundamentais da sociologia de Max Weber, mais pertinentes ao núcleo de assuntos em que se especializa esta Revista. Para isto, utilizará neste ensaio, além de *Economia e Sociedade*, a *História Econômica Geral*, na tradução castelhana de Manuel Sanchez Sarto (Fondo de Cultura Económica), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, na tradução inglesa de Talcott Parsons, bem como os estudos deste último em *The Review of Politics* (n^{os} de janeiro e abril de 1942), sob o título “Max Weber and the Contemporary Political Crisis”, e os três estudos de Albert Salomon, “Max Weber’s Sociology”, “Max Weber’s Methodology” e “Max Weber’s Political Ideas” (in *Social Research*, números de maio de 1934, fevereiro de 1935 e agosto de 1935), e, ainda, outras fontes secundárias¹.

Não é necessário ser profeta para prever que a obra de Max Weber será para as novas juventudes do mundo atual a propedêutica necessária para o estudo e a compreensão dos problemas sociais, pois ela é a tentativa mais bem sucedida de estabelecimento de uma ciência sociológica da história e, por isto mesmo, de uma sociologia efetiva. O termo efetivo, aqui, aplica-se para ressaltar que a sociologia weberiana é, ela mesma, uma ferramenta, um instrumento que pode ser utilizado na organização da sociedade. A sociologia de Max Weber não é uma construção acadêmica, mas é fruto do esforço de um homem, dotado de uma nítida vocação política e também de um acendrado escrúpulo científico, para transpor o abismo em que a sociedade do seu tempo, que é o nosso, parecia afundar-se.

Nela se espelha a consciência do drama de uma época em que os objetivos da sociedade e aqueles da personalidade

particular de cada homem parecem contraditórios, época, portanto, eticamente descaracterizada, de onde está banida, por ser desnecessária e inconseqüente, a eloqüência do heroísmo humano. Max Weber, tão diferente, neste particular, de Karl Marx, não é um reformador social, antes, parafraseando Jaspers, uma sociologia, a compreensão militante do seu tempo. Seu nome não servirá, por isto, jamais para bandeira de programas de salvação², pois sua obra é escrupulosamente anti-evangélica e a ilustração mais insofismável de uma elaboração da inteligência consciente dos seus limites e de sua historicidade.

É a partir de Max Weber que a sociologia se emancipa definitivamente do normativismo, se liberta de uma certa tendência reformista que a impelia a invadir, não sem os clamores das vítimas, os feudos da moral, da religião, da profecia e da filosofia.

A importância do estudo da obra de Max Weber decorre principalmente deste resultado. Se bem feito, o que se ganha com ele é uma atitude genuinamente científica diante do mundo, uma aptidão para discernir o espúrio do legítimo, aptidão tão parcamente distribuída entre os homens e de que tão urgentemente necessita um país culturalmente colonial como o Brasil.

A sociologia weberiana é o melhor antídoto do espírito de proselitismo, da mania escolástica de atribuir rótulos à sociologia, do provincianismo e da suficiência cultural, bem como do hediondo jesuitismo intelectual, cujos produtos ordinários são as inquisições e os processos, a barbárie moral dos incendiários de bibliotecas e dos furibundos fanáticos políticos, degradados e bastardos espirituais de toda laia. Não que Weber tivesse em mira este objetivo. Sua obra não se caracteriza pela negação, mas pela

afirmação. Ela é um sereno encadeamento de enunciações cuidadosamente depuradas de juízos de valor.

Os “tipos ideais”

Antes de entrarmos na exposição de alguns temas da obra de Max Weber, devemos fazer algumas considerações sobre o método que ele criou, não só por ser esta uma ordem lógica, como também porque a sua contribuição mais positiva para o desenvolvimento das ciências do mundo histórico consiste no seu método dos “tipos ideais”.

As ciências sociais se desenvolveram, inicialmente, sob a tutela das ciências naturais e, até hoje, ainda existem sociólogos adeptos da teoria da evolução emergente para os quais a diferença entre a sociedade e a natureza é apenas quantitativa e não qualitativa. Para estes, as ciências sociais são ciências naturais e, portanto, a questão da autonomia cujas primeiras é menos uma questão metodológica do que uma questão de fronteiras geográficas, por assim dizer, uma questão de delimitação dos campos específicos das diversas ciências.

Embora se possa remontar a Vico a percepção de que as ciências históricas e as sociais requerem um método próprio de investigação, foi Dilthey quem enfrentou o problema mais decidida e claramente. Segundo Dilthey³, há uma incompatibilidade metodológica fundamental entre as ciências da natureza e as ciências do espírito, enquanto o método das primeiras é a explicação e o das segundas é a compreensão. A idéia diltheyana da ciência compreensiva foi o início de uma discussão sobre uma nova teoria científica em que tomam parte Simmel, Windelband e Rickert.

Max Weber tem de comum com estes filósofos o objetivo, mas, apesar de dever-lhes, sobretudo a Rickert, contribuições, encontrou uma solução absolutamente nova do problema. Seu interesse principal não foi propriamente discutir o dualismo – ciência natural versus ciência cultural –, mas construir para a sociologia um método próprio de investigação.

A categoria central da metodologia de Max Weber é o “tipo ideal”, entendendo-se por esta expressão uma ficção heurística com a qual o cientista ordena uma série de aspectos recorrentes da realidade. Os “tipos ideais” são conceitos puros que necessariamente representam deformações da realidade.

A noção de “tipo ideal” implica a admissão de que a ciência não é uma cópia da realidade, de que nosso conhecimento da realidade é, portanto necessariamente limitado e imperfeito. “Tipos ideais” como feudalismo, capitalismo, etc. jamais ocorrem no mundo concreto, com todos os característicos estabelecidos pelo cientista. São exageros propositados de situações concretas, cuja finalidade é servir para estimar o grau de pureza ou híbridês dos fatos.

O “tipo ideal” é um conceito tecnicamente elaborado. Não é um achado, nem uma descoberta, mas uma projeção vigorosa do espírito do cientista sobre a realidade, uma violentação desta.

Para construir o “tipo ideal” de uma conduta ou de uma instituição, por exemplo, não podemos simplesmente retratá-las ou copiá-las, mas devemos imputar-lhes um fim e anotar somente os aspectos que tomam sentido com referência a este fim, o que significa dizer que devemos estropiar a expressão concreta da conduta ou instituição. Os tipos ideais – diz Weber – expõem como se

desenvolveria uma forma especial de conduta humana, se o fizesse com todo o rigor com respeito ao fim, sem perturbação alguma de erros e efeitos e de sua orientação unívoca para um só fim⁴.

Além desta compreensão típico-ideal, Max Weber se refere a uma compreensão de caráter endopático, baseada na capacidade afetiva ou receptivo-artístico do sujeito. Muitos sentimentos reais – diz Weber – (medo, cólera, ambição, inveja, ciúme, amor, entusiasmo, orgulho, vingança, piedade, devoção e apetites de tôda sorte) e as reações irracionais (do ponto de vista da ação racional com referência aos fins) dêles derivados podem ser “revividos” afetivamente de modo tanto mais evidente quanto mais susceptíveis sejamos dêstes mesmos sentimentos; e, em todo caso, ainda que excedam em absoluto; por sua intensidade a nossas possibilidades, podemos compreendê-los endopaticamente em seu sentido, e calcular seus efeitos sôbre a direção e os meios de ação⁵.

Não presume esta teoria do conhecimento que o mundo histórico esteja escrito em linguagem típico-ideal.

Ao contrário, está consciente de que os “tipos ideais” são meras convenções, mero código, meras hipóteses de trabalho com que opera o cientista. As implicações desta teoria são profundas. Uma delas é um ceticismo absoluto, uma descrença na possibilidade de o homem perceber o sentido imanente da história. Max Weber não nega nem afirma que a história tenha um sentido. Segundo êle, nós podemos interpretar o acontecer mediante tipos ideais, mas não podemos garantir que nenhuma interpretação de sentido seja a interpretação *causal* válida⁶. A ordem típico-idealmente construída é uma ordem arbitrária e imposta ao mundo histórico. Nisto se

patenteia o escrúpulo antievangélico, anti-dogmático, anti-teológico, minuciosamente científico de Max Weber. Sua obra, neste particular; não pode ser confundida com a de Hegel e Spengler ou Arnold Toynbee⁷ e a dos epígonos plebeus do marxismo⁸ que acreditam não só num desenvolvimento imanente⁹ da história, como na possibilidade de conhecer a verdadeira direção dêste desenvolvimento.

Esta concepção de ciência é eminentemente anti-socrática. O conceito socrático de ciência supunha uma relação conatural entre o indivíduo e o universo. A ciência, segundo Sócrates, está infusa no homem e êste a adquire desenvolvendo-a dentro de si como um embrião se desenvolve no seio materno. A concepção típico-ideal da ciência é o reverso do socratismo. O espírito humano e o mundo são inconversíveis. O homem está ilhado e nenhuma garantia possui de que a sua ciência seja uma expressão verdadeira do que o mundo é em si mesmo. Assim sendo, importa menos conhecer a forma ou substância do universo do que conhecer como podemos dominá-lo ou conjurar a sua irracionalidade.

A concepção típico-ideal da ciência exprime o desespero da consciência humana diante do fracasso da explicação religiosa ou mágica das forças do mundo histórico. Ela é representativa de uma época secularizada em que os padrões sagrados foram radicalmente minados pelo trabalho corrosivo da razão.

Conceito funcional de racionalidade

Uma das contribuições mais fecundas de Max Weber é a distinção entre a racionalidade e a irracionalidade, em têrmos de função antes que de substância. Se bem

que ela não esteja explícita, há em sua obra numerosos trechos em que está subentendida.

No parágrafo inicial de *Economia e Sociedade*, diz Max Weber: “Por ‘ação’ deve entender-se uma conduta humana (quer consista em um fazer externo ou interno, quer em um omitir ou permitir) sempre que o sujeito ou os sujeitos da ação atribuam-lhe um sentido subjetivo. A ‘ação social’, portanto, é uma ação onde o sentido intencionado por seu sujeito ou sujeitos está referido à conduta de outros, orientando-se por esta em seu desenvolvimento”¹⁰.

E, mais adiante, explicando o que entende por “sentido” afirma que não se trata de um sentido “verdadeiro”, metafisicamente fundado ou de um sentido “objetivamente justo”, motivo por que se põe em evidência o caráter não-dogmático ou valorativo da sociologia em face das ciências dogmáticas, como a jurisprudência, a lógica, a ética e a estética”, as quais pretendem investigar nos seus objetos o sentido “justo” e “válido”. Para estas ciências, os termos racional e irracional são considerados sob o paradigma da essência e da substância.

Sociologicamente toda conduta ou ocorrência que se integra numa conexão de sentido é racional com referência a êste sentido. Na série de atos preparativos de um indivíduo que deseja suicidar-se, cada ato é racional com referência ao objetivo por êle intencionado e será irracional qualquer ato (a conduta de um amigo ou de um médico) visando impedir que êle atinja o seu objetivo. Nêste caso, uma racionalidade se contrapõe a outra.

Em seu ensaio, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Max Weber ilustra o conflito de racionalidades nas seguintes palavras: “Há, por exemplo, a racionalização

da contemplação mística, isto é, de uma atitude que, vista de outros departamentos da vida, é especificamente irracional, como há também racionalizações da vida econômica, da técnica, da pesquisa científica, do treinamento militar, da lei e da administração. Além disto, cada um destes campos pode ser racionalizado em termos de valores ou fins inteiramente diversos, e o que é racional de um ponto de vista pode ser irracional de outro. Racionalizações do mais variado caráter têm existido em vários departamentos da vida e em tôdas as áreas de cultura. Para caracterizar as diferenças entre elas do ponto de vista da história cultural, é necessário saber que departamentos são racionalizados e em que direção”¹¹. Nesta acepção, a racionalidade ou a irracionalidade perdem o caráter intrínseco e adquirem sentido somente quando se objetiva um valor ou fim. Mannheim utilizou, com habilidade, esta acepção funcional e faz dela uma viga mestra de sua teoria da organização social. Com muita propriedade acentuou que um ato racional não é necessariamente um ato inteligente, mas o é, se a sua ocorrência se ajusta à função de um sistema de outros atos.

A ratio

É necessário não confundir o conceito funcional de racionalidade e irracionalidade com aquilo que se poderá chamar de processo de racionalização. É verdade que muitos trechos de Max Weber estão redigidos de modo a permitir esta confusão. Mas uma leitura atenta dos mesmos verificará tratar-se simplesmente de homonímia. Toda a obra de Max Weber pode ser considerada como um estudo do processo de racionalização da esfera da religião, da moral, do direito, da arte¹², da economia, da política, etc.

Nêste particular, é que ela muito se assemelha ao estudo de Durkheim, em *De la Division du Travail Social*, ao de Tönnies, em *Gemeinschaft und Gesellschaft*, ao de W. G. Sumner, em *Folkways* e, por fim, ao de Arnold Toynbee, em *A Study of History*.

A ratio é, na história, um instrumento que tem servido para emancipar o indivíduo da tradição e para erradicar o medo do sagrado. Ela é, por excelência, o instrumento de secularização. A verdadeira dialética é a do racionalismo contra o tradicionalismo, a do movimento contra a inércia.

Se se entende bem o princípio weberiano de racionalização, ter-se-á captado, sem nenhuma sombra de dúvida, a significação verdadeira desta sociologia. O seguinte trecho é, ao nosso ver, básico para um perfeito entendimento daquilo que o nosso autor chama de racionalização:

“Chamamos *comunidade* – diz Weber – a uma relação social quando e na medida em que a atitude na ação social – no caso particular, por termo médio ou no tipo puro – se inspira no sentimento subjetivo (afetivo ou tradicional) dos participantes de *constituir um todo*.

Chamamos *sociedade* a uma relação social quando e na medida em que a atitude na ação social se inspira em uma *compensação* de interesses por motivos racionais (de fins ou valores) ou também em uma *união* de interesses com igual motivação¹³.”

A racionalização é a transformação da comunidade em sociedade, isto é, da organização social fundada na santidade da tradição e nos sentimentos humanos em

uma organização social fundada na calculabilidade dos atos e na objetividade racional.

Os tipos ideais de dominação

A breve dissertação metodológica precedente pode ser ilustrada com uma exposição dos tipos ideais de dominação. Max Weber entende por dominação toda probabilidade de um mandato encontrar obediência entre determinadas pessoas e distingue, no mundo histórico, três tipos de dominação: a dominação racional-legal, a dominação tradicional e a dominação carismática. Em mais de um trecho de *Economia e Sociedade*, assinala que os vários tipos de dominação não se sucedem unilinearmente, evitando, assim, sejam considerados como fases subseqüentes de uma evolução necessária.

a) A denominação racional-legal

Cada tipo de dominação é caracterizado pela espécie de legitimidade que a fundamenta. A dominação racional-legal se baseia na legalidade definida por normas e estatutos jurídicos objetivos e seus caraterísticos principais são:

a) o soberano não exerce o mandato segundo o seu arbítrio, mas está subordinado a leis conforme as quais pauta os seus atos;

b) a obediência ao soberano não é entendida como uma obediência a sua pessoa, mas a um ordem impessoal;

c) existe uma separação entre o patrimônio público e o patrimônio privado. Os funcionários não se apropriam dos cargos e estão sujeitos à prestação de contas;

d) rege o princípio da competência e da hierarquia administrativas. A cada autoridade é atribuído um conjunto de funções,

como também um certo grau da escala administrativa;

f) os “casos” são resolvidos mediante a aplicação de regras técnicas e de normas;

g) exige-se dos funcionários um saber profissional e o recrutamento dos mesmos é realizado de modo competitivo, tendo-se em vista o mérito e a capacidade dos candidatos.

A concretização mais pura deste tipo de dominação é a chamada administração burocrática em que desaparece totalmente a relação servil entre o soberano e o funcionário que, neste caso, é pessoalmente livre.

A administração burocrática é uma peça da sociedade de massas. Numa sociedade cujo princípio é a nivelção democrática dos grupos e dos indivíduos, a administração burocrática é um imperativo inelutável. Num complexo cultural em que se realiza o conceito de cidadão, em que o Estado não se defronta com estamentos, ciosos de sua “honra estamental”, a existência de uma administração burocrática é a garantia de sua subsistência histórica. Quanto maior a eficácia do processo de democratização, mais numerosos os domínios da vida em que a burocracia intervém. Esta tendência, atualmente inelutável, Max Weber faz questão, em toda sua obra, de acentuar, não sem uma certa melancolia, pois êle enxergava os seus efeitos negativos sobre a personalidade. Com o desenvolvimento da burocracia, torna-se cada vez mais estreita a esfera onde se realiza a “existência qualitativa”, onde se realiza a singularidade específica do ser humano. Contudo, Max Weber, ao tratar da burocratização, não a estigmatiza à maneira de Ruskin, de Rilke de George Sand, de Tolstoi, se bem que entremostre o seu horror por uma humanidade

profissionalizada, por um mundo em que não haverá mais a aventura, mundo em que cada vida deverá transcorrer dentro de uma “carreira”¹⁴.

b) A dominação tradicional

A dominação tradicional se fundamenta na santidade da tradição e na crença na legitimidade do soberano, assinalado pela tradição, para exercer o mandato. Aqui não se conhece a regra ou norma objetiva e racional, nem pode haver uma criação deliberada de estatutos jurídicos e administrativos. Os dominados devem obediência à pessoa do soberano, do qual são “servidores”, o conceito de “funcionário” sendo mais próprio para os profissionais da burocracia. Originariamente, a dominação tradicional não possui quadro administrativo e os dominados são “companheiros tradicionais” do senhor, seus “iguais” e não seus “súditos”. Êstes tipos originários de dominação tradicional são a gerontocracia (autoridade exercida pelos maiores em anos) e o patriarcalismo.

Com o aparecimento do quadro administrativo, a dominação tradicional se transforma em patrimonialismo ou no tipo marginal entre o tradicionalismo e o carismatismo – o sultanato.

A espécie de patrimonialismo mais conhecida na história é a dominação estamental¹⁵ em que “determinados poderes de mando e suas correspondentes probabilidades econômicas estão apropriados pelo quadro administrativo”. Na dominação patrimonial, os dominados são “súditos” do soberano e por êste ordinariamente lhes é garantida a manutenção, quando não tornando-os seus comensais, por meio de “prebendas” (doações de dinheiro e bens, de “terras de serviço” (*Dienstland*), apropriações de rendas, direitos ou tributos) ou de feudos.

O quadro administrativo neste caso, pode ser recrutado:

a) *patrimonialmente*:

- 1) entre os da mesma linhagem;
- 2) entre os escravos;
- 3) entre os domésticos;
- 4) entre os clientes;
- 5) entre os colonos;
- 6) entre os libertos.

b) *extra-patrimonialmente*:

- 1) por relações pessoais de confiança (“favoritos”);
- 2) por pacto de fidelidade com o senhor legitimado (vassalo);
- 3) funcionários que entram livremente na relação de piedade.

A estrutura patrimonial é pre-burocrática e, por isto, incompatível com a economia, o direito e a política fiscal racionais.

c) *A Dominação Carismática*

A palavra “carisma” é sinônimo de graça. O carisma é uma qualidade extraordinária, extracotidiana, sobrenatural que se reconhece numa personalidade a cujo poder se adere inquestionavelmente, em razão mesma de sua virtude. A dominação carismática é, portanto, livre de qualquer subordinação, seja à tradição, seja a normas racionais. O carisma é uma força anti-tradicional e anti-racional.

Na dominação carismática, não há nenhuma noção de jurisdição hierárquica ou de competência. Em lugar de um quadro administrativo, existem os “discípulos”, o “séquito”, “os homens de confiança”. O soberano carismático é um “caudilho”, um profeta, um anunciador e criador de novos mandamentos. Sua terminologia típica é: “estava escrito, mas em verdade vos digo”. Sobre este “poder

revolucionário especificamente ‘criador’ da história” assim se exprime Max Weber: “O carisma é a grande força revolucionária nas épocas vinculadas à tradição. À diferença da força igualmente revolucionária da *ratio* que, ou opera exteriormente pela transformação dos problemas e circunstâncias da vida – e, portanto, de modo mediato, mudando a atitude diante deles – ou por intelectualização, o carisma pode ser uma renovação interior que, nascida da indignação ou do entusiasmo, significa uma variação de direção da consciência e da ação, com reorientação completa de todas as atitudes em face das formas de vida anteriores, ou em face do mundo em geral. Nas épocas pre-racionalistas, tradição e carisma dividem entre si a totalidade das direções de orientação da conduta”.

Contudo, a dominação carismática é intrinsecamente precária e transitiva. O seu caráter extraordinário a impede de durar. Quase só existe, brevemente, *in statu nascendi*, tendendo sempre a transformar-se, a rotinizar-se, assumindo formas tradicionais ou burocráticas.

O rendimento sistemático do método tipológico

Não será demais repetir que o que se espera conseguir com a criação de tipos ideais, como os que acabamos de expor é, apenas, “um rendimento sistemático”. Nunca se poderá encontrar na realidade uma forma histórica que seja uma ilustração pura de um tipo ideal. De fato, na vida social o que existem são formas híbridas, com uma aproximação maior ou menor de determinado conceito puro. Mas disto não se conclui que os tipos ideais sejam elaborações ociosas, de nenhuma importância prática. Ao contrário, na base da crítica típico-ideal das instituições é que

podemos intervir na organização da sociedade, enquanto esta organização significa desembaraçar a sociedade dos obstáculos que a impedem de atingir a plenitude de sua forma. O que é a teoria do “cultural lag” senão a percepção de que a persistência de certos padrões é inadequada a determinada etapa social? Em face da análise típico ideal da sociedade, teorias como esta revelam o seu caráter elementar. A teoria do “cultural lag” nada mais é do que uma verificação episódica da hibridês das formas sociais.

Recentemente Emílio Willems¹⁶, uma das figuras mais representativas da sociologia no Brasil, ao lado de Fernando de Azevedo, Gilberto Freyre, Oliveira Vianna, Carneiro Leão, fez um lúcido tratamento da administração brasileira, à luz do método tipológico. Neste trabalho, ficou patente o que muitos percebem de maneira intuitiva, ficou patente que a administração brasileira está atingida de pronunciada hibridês. Nela, ainda persistem muitos resíduos de patrimonialismo, tais como o regime de pistolões, a sinecura, o personalismo político, tudo isto contraposto à índole do atual estágio da civilização ocidental.

Sociologia do partido político

De grande rendimento sistemático é também o estudo que faz Max Weber dos partidos políticos. Segundo êle, êstes podem ser distinguidos, quanto à finalidade, em partidos de *patronagem*, quando o seu objetivo é colocar no poder determinado chefe; em partidos *estamentais* ou *classistas*, quando são representativos de determinadas camadas da sociedade e *ideológicos*, quando se interessam pela reconstrução da sociedade, conforme os ditames de uma nova concepção do mundo.

Emílio Willems, no seu citado estudo, teve oportunidade de esboçar um tratamento típico-ideal de nossa política e se referiu à existência de traços do primeiro tipo no Brasil. É conhecido entre nós o regime dos “correligionários” de A ou B que se acreditam fiéis ao seu chefe e não aos seus cargos. Os dois partidos tradicionais dos Estados Unidos participam acentuadamente daquela primeira espécie. Os partidos classistas ou estamentais se concretizam de modo quase puro na Inglaterra, onde até mesmo o partido trabalhista não constitui exceção. O partido comunista no Brasil, como em tôda a parte, é um exemplo de partido ideológico. O nazismo é uma combinação ideológico-carismática.

Ainda que esta classificação de Max Weber não implique nenhuma estimação valorativa, pode, entretanto, servir de fundamento para uma crítica sociológica de um dado momento da vida política. Assim, creio não incorrer em êrros se afirmar que os partidos de patronagem e os classistas ou estamentais são inadequados aos regimes democráticos, sua existência constituindo, muitas vêzes, sérios empecilhos, sobretudo à realização da democracia econômica. Atualmente, os partidos são obrigados a agir na base de programas sociais que objetive menos o sucesso pessoal de um líder ou a ascensão de um grupo do que o bem-estar coletivo. Ainda que os programas sejam disfarces de interesses personalistas, estamentais ou classistas, um partido político limita extraordinariamente as probabilidades de adesões espontâneas das massas, apresentando-se-lhes sem uma ideologia.

Um estudo interessante que está ainda por ser feito é o da teoria e prática do partido¹⁷. De fato, em tôda organização partidária, há uma ficção e uma realidade. A verdadeira fisionomia do partido

aparece não quando se consideram apenas as suas plataformas, mas o seu financiamento, a psicologia de seus dirigentes e de seus membros ativos, a sua técnica de manipulação da opinião pública, bem como, subsidiariamente, sua história.

A ética do valor absoluto e ética da responsabilidade

Com referência, ainda, à política, Max Weber estabeleceu duas categorias de conduta: uma orientada pela ética do valor absoluto (*Gesinnungsethik*) e outra orientada pela ética da responsabilidade (*Verantwortungsethik*)¹⁸. Numa época em que vários estilos de comportamento coexistem, todos eles tendo garantida sua vigência pela lei secular, a conduta, de grupos e indivíduos, subordinada à ética do valor absoluto, assume necessariamente um caráter heróico e leva os que a incarnam ao martírio e à auto-destruição. A ética do valor absoluto é incompatível com o caráter secular¹⁹ da sociedade atual que carece, justamente, de um *ethos* unanimemente proclamado. Daí o caráter cismático desta espécie de moral política e sua tendência à inquisição, quando, alguma vez, ocorrências põem o governo nas mãos dos seus aderentes. Por ser absolutista, esta conduta está inspirada pelo intento de “salvar” o mundo, edificando o segundo os moldes que são estimados os certos e naturais. Os adeptos da ética do valor absoluto são personalidades às quais, ordinariamente, falta a capacidade de orientar as suas ações de modo funcional, personalidades constitucionalmente predispostas à neurose e à psicose²⁰, porque lhes falece a visão estrutural de sua época. Na esfera política, a ética do valor absoluto costuma ser o sustentáculo da ditadura e da tirania.

Quanto à ética da responsabilidade, trata-se de uma estratégia intelectual. Aqui a preocupação se dirige menos para a substância da ação do que para o seu fim. Daí a racionalidade desta conduta, não obstante, impregnada de uma gravidade moral que a exime da impugnação de maquiavelismo. O sujeito eticamente responsável considera as conseqüências de suas ações e submete todo impulso irracional ao princípio da economia estrutural das instituições. Infensa ao utopismo, ao milenarismo e às manifestações quiliásticas, a ética da responsabilidade objetiva desembaraçar o sistema social de todo obstáculo que, manietando suas forças legítimas, ameaça o seu equilíbrio.

A teoria do capitalismo

Capítulo que não se poderá negligenciar na obra de Max Weber é o seu estudo do capitalismo. Nêle se evidencia a penetração e a fecundidade do seu método, alerta a todos os fatores atuantes na configuração de um fenômeno. Explicando a origem do capitalismo, Max Weber rejeita inicialmente a teoria daqueles que o derivam do instinto aquisitivo ou que o fazem simplesmente uma decorrência das transformações dos modos de produção e circulação. Quanto à primeira hipótese, observa que o instinto aquisitivo se encontra em tôdas as épocas e, não obstante, o capitalismo é uma forma típica do mundo ocidental moderno. Sem negar que o instinto aquisitivo tenha desempenhado um papel no desenvolvimento do capitalismo, mostra que não pode ser considerado como causa do mesmo.

Quanto à segunda hipótese, imputa-lhe uma certa miopia sociológica, pois considera uma etapa já avançada do capitalismo como representativa dêste,

desdenhando as suas origens. Efetivamente, a explicação materialista do capitalismo só é convenções veneráveis, do esquema de ética social consagrado, e da lei tanto da Igreja como da maioria dos Estados europeus²¹. E acentuando o ímpeto heróico da burguesia nascente, acrescenta ainda Tawney: “Uma inovação tão questionável demandava dos pioneiros que a experimentavam, em primeiro lugar, tanta originalidade, confiança em si mesmos e tenacidade em seus propósitos quanta se requer hoje daqueles que tiverem de transpor a teia que ela teceu. Que influência os impelia a desafiar a tradição? De que fonte eles derivavam os princípios para substituí-la?”²²

A resposta de Max Weber à última pergunta é que é a ética puritana que constitui aquela fonte. Segundo êle, o espírito do capitalismo precedeu o regime capitalista. Atualmente estamos imersos num sistema social capitalista. Fomos manipulados, desde que nascemos, pelas exigências desta ordem. Nenhuma dificuldade tem o empresário capitalista de recrutar trabalhadores adestrados nos misteres de que carece. A estrutura atual de nossa sociedade parece natural a uma reflexão ingênua e só à força de uma superação sociológica, poderemos remontar às origens da economia capitalista e assim perceber o seu caráter problemático, *in statu nascendi*.

A economia medieval era uma economia orientada no sentido da satisfação das necessidades e, por sua vez, o trabalhador medieval típico, ajustado à divisão estamental da sociedade, visava, com o seu trabalho, satisfazer as suas necessidades pessoais. Faltava-lhe o ânimo do lucro, a *auri sacra fames*, o espírito de tesaurização, o espírito de empresa, a atitude racionalizadora, em resumo, o espírito do capitalismo que, segundo Weber, é uma

emanação da ética protestante ou, mais propriamente, puritana. No capítulo II do seu ensaio – *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* – faz uma longa análise dos textos de Benjamin Franklin, extraído de suas obras *Advice to a Young Tradesman e Necessary Hints to Those that Would be Rich*, para mostrar como o ethos puritano tomou forma em radical oposição ao *ethos* medieval. Foi a ética puritana que, segundo Weber, forneceu ao europeu da fase pré-capitalista as racionalizações justificadoras de uma conduta anti-tradicionalista. O conceito, que pôs em voga, de “vocação” transformou gradualmente, de Lutero a Calvino, o trabalho numa tarefa ascética²³, Max Weber dá ao conceito calvinista de vocação uma extraordinária importância no desenvolvimento do capitalismo. Acentua que Calvino considerava a vocação como um empreendimento que o indivíduo deveria levar a efeito “com um senso de responsabilidade religiosa” (Tawney), pondo nela o máximo de zelo possível. A “vocação”, neste caso, não é uma condição definitiva imposta por Deus ao homem à qual este deve conformar-se. É uma atividade escolhida pelo próprio homem que deve ser bem executada. Não o ócio e o divertimento – interpreta Max Weber – mas a atividade serve para aumentar a glória de Deus, de acordo com as definidas manifestações de Sua vontade. O calvinismo introduziu, portanto, no sistema medieval, com este tipo de conduta, um fermento anti-tradicionalista. O verdadeiro inimigo do catolicismo foi o calvinismo, pois, enquanto o primeiro sancionava uma teoria providencialista com respeito ao esquema medieval da sociedade e estigmatizava como cupidês o espírito de tesaurização, o segundo espiritualizou o instinto aquisitivo e implicitamente adotou uma teoria de que o trabalho social é

dividido entre os homens, não segundo as suas categorias, mas segundo os seus méritos. As estatísticas, comprovam que, em regra, os países católicos eram economicamente mais atrasados do que os países protestantes – o que indica as consequências práticas desta moral.

É uma lamentável deformação inferir desta teoria que Max Weber afirmava ser o protestantismo a causa do capitalismo. Éle próprio, repetidas vezes, esclarece que não é êste o sentido dos textos de sua sociologia da religião. O que pretende é avaliar a participação da conduta religiosa no desenvolvimento do capitalismo, admitindo, ao mesmo tempo, que inúmeras circunstâncias históricas que não se reduzem necessariamente à lei econômica, deveriam ter concorrido para a formação das novas igrejas. O que se poderá dizer, com segurança, a respeito da teoria do capitalismo de Max Weber e, aliás, de sua teoria sociológica geral, é que ela repugna o princípio de causa e efeito, que substitui pelo princípio de interdependência estrutural. Trata-se de uma teoria que não pode ser reduzida a fórmula, que não é nenhum leito de Procusto da realidade histórica e que apenas dá frutos quando instrumentalizada por um pesquisador dotado de astúcia, finura, vivacidade e plasticidade.

Não quero deixar passar a oportunidade de mencionar dois livros que julgo fundamentais para quem deseje assimilar o *approach* weberiano: *A Sociologia da Renascença*, de Alfred von Martin, onde se faz uma análise contrapontística extraordinariamente viva da emergência da burguesia e, sobre o mesmo assunto, *A Formação da Consciência Burguesa* de Bernahrd Groethuysen, êste último, entretanto, mais fiel a Dilthey.

Muito menos se poderia afirmar que Max Weber é autor de uma teoria

espiritualista do capitalismo, uma espécie de Anti-Marx, como parece insinuar Albert Salomon. Na verdade, Marx (a quem se atribui a frase: “Moi, je ne suis pas marxiste”) também associou ao desenvolvimento do capitalismo a presença de móveis religiosos e até do puritanismo²⁴. De resto, entre Karl Marx e Max Weber, apesar de radicais diferenças, há menos contrastes do que tácitos acórdos...

Conclusão

Ousando nesta Revista uma exposição da sociologia de Max Weber, pretendo trazer a debate um modo de ver cuja possibilidade de aplicação ao estudo da administração já foi posta a prova, com êxito. No Brasil, Emílio Willems aplicou-o, como referimos acima, na avaliação sociológica de nossa organização política e administrativa. Um dos estudos clássicos da administração Suíça é o trabalho (no qual a influência de Max Weber é indissociável) de C. J. Friedrich e Taylor Cole, *Responsible Bureaucracy*, utilizado, ainda, por Marshall E. Dimock e Howard K. Hyde, na monografia *Bureaucracy and Trusteeship in Large Corporations*, escrita para o *Temporary National Economic Committee*.

Estudos desta natureza se coadunam perfeitamente com a alta concepção de técnica de administração²⁵, que faz êste Departamento Administrativo do Serviço Público, aliás já formulada claramente em duas exposições de motivos ao Presidente da República. Uma delas, apoiada em Wilmerding, atribui aos técnicos de administração a finalidade de assessoriar as autoridades do govêrno, na formulação da política. A mais recente insiste em que “para colaborar nos estudos que envolvem a política administrativa é necessário possuir um alto nível cultural e experiência muito

acima da que se deve exigir para o trato das questões de administração de pessoal, material, etc., que constituem o que convencionalmente se chama a administração geral (D.O. 17-3-44)”.

Não hesito em afirmar que a sociologia de Max Weber vem atender, em parte, a êste desígnio, pois ela é um instrumento não só necessário, mas indispensável para que a

técnica de administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social e, dêste modo, possa intervir no processo social, não com expedientes perturbadores, mas colaboradores e até estimuladores daquelas forças de cuja libertação depende a realização mesma das potencialidades representativas de uma época.

Notas

¹ Principalmente, Sorokin, “Les Theories Sociologiques Contemporaines”; E. S. Bogardus, “The Development of Social Thought”; José Medina Echavarría, “Panorama de la Sociologia Contemporánea”; Hans Freyer, “Sociologia, ciencia de la realidad”; Barnes e Becker, “História del Pensamiento Social”; Wiese-Becker, “Systematic Sociology”; José Medina Echavarría, “Sociologia, Teoria y Técnica”; Gurvitch-Moore, “20th. Century Sociology”; Hans Speier, “Max Weber”, verbete, in “Encyclopaedia of the Social Sciences”; Reinhard Bendix, “Marx Weber’s Interpretation of Conduct and History”, in the American Journal of Sociology”, maio de 1946, e Francisco Ayala, notas de aula.

² Confrontando Karl Marx com Weber, diz Albert Salomon: “Marx represents the first great example of the interaction of revolutionary fanaticism with the striving for scientific knowledge. All previous revolutionary ideologists had oriented themselves around the eternal ideas of justice and divine order. Even in a secularized form they still clung to the concepts of Christian natural law. Marx, for the first time, made the attempt to determine revolutionary developments from the scientific knowledge and thus make them take on the character of necessity. This very combination of scientific spirit with political and revolutionary pathos was extremely fruitful in its very posing of the question, but at the same time it also set up certain limitations to knowledge. In a dogmatic historical and social theory reality can appear only in a distorted form” (“Social Research”, agosto, 1935).

³ Cf. Alexander Goldenweiser, The Relation of the Natural Sciences to the Social Sciences, in *Contemporary Social Theory*, por H. E. Barnes, H. Becker e F. B. Becker, 1940 – New York-London.

⁴ Cf. *Economia y sociedad* (Fondo de Cultura Económica) pp. 8-9. Mais adiante diz Weber: “Só em casos raros, e isso de maneira aproximada, a ação real transcorre como foi construída no tipo ideal” (p. 9).

⁵ Op. cit. pp. 5 e 6.

⁶ Op. cit. p. 9.

⁷ Cf. Howard Becker e Philip Fröhlich, “*Toynbee y la Sociologia Sistemática*”, “Jornadas” n° 32, edição de *El Colegio de México*. Trata-se de uma crítica positiva de *A Study of History*, de Arnold Toynbee. Encontrar-se-á, neste ensaio, um confronto de Max Weber com Toynbee.

⁸ Recentemente se opera um movimento no sentido de distinguir o genuíno marxismo e sua importância científica da sua deformação política. Os epígonos do marxismo, a maioria deles homens práticos e intelectuais marginais, associaram ao marxismo um necessarismo que, nas obras de Marx,

é inexistente. J. L. Gray, um dos mais autorizados conhecedores ingleses de Karl Marx, na opinião de Howard Becker, escreve: “Foi a social-democracia alemã e não Karl Marx quem apadrinhou a noção de ‘determinismo econômico’ como lei sociológica completa. A doutrina de Kautsky – equivalente alemão do metodismo inglês – assegurou às massas exploradas que o milênio social havia de produzir-se sem necessidade de algum esforço feito por elas, simplesmente pela marcha irresistível dos acontecimentos econômicos. As opiniões de Marx... não postulavam êste necessarismo. Salvou-lhe defeito político a concepção da dialética e a teoria da luta de classe. Marx... acreditava no poder da vontade humana de forçar o ritmo da mudança social, de produzir uma revolução em um lugar de preferência a outro, em um momento de preferência a outro. A dialética não é uma filosofia determinista. É uma exposição do módulo geral pelo qual os homens mudam o mundo (Vide “Historia del Pensamiento Social”, pg. 626, vol. I. Fondo de Cultura Económica).

A êste respeito, consulte-se, ainda, a tradução brasileira de *Crítica da Economia Política*, de Karl Marx (Editora Flama), realizada por Florestan Fernandes, que a enriqueceu com um lúcido prefácio.

⁹ Diz Albert Salomon (“Max Weber’s Political Ideas,” *op. cit.*): “The general tendencies of the historical process moreover revealed to him (Max Weber) the influence of “chance” and its often incalculable significance. The fulfilment of the prophecy of Isaiah on the salvation of Jerusalem, historically an “accident”, created the impregnable foundation for the position of Jahweh and the prophets in Israel. This observation of the “accidental” in the combination of series of historical causes always recurs in the works of Weber. This insight into the deep irrationality of history and economic life left him speechless and prevented him from offering a rationalistic or intellectualistic interpretation of the historical process. If he had been a rationalist in the manner of the humanism of Voltaire, politics and history would have seem to him nothing but a must ridiculous play of human stupidity and baseness. But Weber never drew such consequences from his view of history”.

¹⁰ Op. cit. p. 4

¹¹ Cf. Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, p. 26. Trad. de Talcott Parsons, London, 1930. Karl Mannheim faz um emprêgo mais claro destes termos, em seu livro, *Liberdade e Planificação*.

¹² Max Weber é autor de um estudo sobre música.

¹³ Ec. y Soc. p. 40.

¹⁴ De Max Weber: “A burocracia em seu pleno desenvolvimento se acha, também, em sentido específico, sob o princípio, *sine ira ac studio*. Sua peculiaridade específica, tão bem-aventurada para o capitalismo, a desenvolve num grau tanto maior quanto mais se “desumaniza”, quanto mais completamente alcança as peculiaridades específicas que lhe são atribuídas como virtudes: a eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sensíveis puramente pessoais, de todos os elementos irracionais que se subtraem ao cálculo. Em vez do chefe das organizações antigas, movido pela simpatia pessoal, o favor, a graça e a recompensa, a civilização moderna exige justamente para o aparato externo que a protege um “especialista” rigorosamente objetivo e tanto menos interessado nas coisas propriamente humanas quanto mais seja complicada a civilização.” (*Ec y Soc.* Vol., IV, pp. 104-5).

¹⁵ “Os estamentos (em alemão) *stande*: são os estratos sociais cuja posição está definida pela lei e pelo costume. Encontram-se, com variações, quase em todo ponto da Europa continental do velho regime e também no mundo antigo. As categorias são, em todas as partes, quase as mesmas. Na capa superior se encontram os nobres-governantes e defensores do Estado, – e os sacerdotes – em seguida vêm os mercadores, os artesãos e os camponeses, cada um deles com deveres e funções mais ou menos claramente definidas, e finalmente tôda a variedade dos servos. As classes altas retêm

numerosos privilégios – como a jurisdição privada – e imunidades, como a isenção de tributos. O nascimento decide da categoria e da posição. Os indivíduos ascendem de categoria ocasionalmente, mediante enobrecimento, por exemplo, e a Igreja recruta também seus membros, às vezes, dos estratos inferiores. Mas em conjunto, cada estrato se recruta entre seus próprios membros e a ascensão depende da boa vontade das categorias superiores. Na Europa, o sistema estamental surgiu gradualmente, em regra geral, do feudalismo e conservou suas ordens até fins do século XVIII, especialmente a subordinação hierárquica e a dependência. As castas diferem dos estamentos por seu caráter religioso, sua maior rigidez e, talvez, também pelo fato de que nas primeiras, as diferenças de propriedade são relativamente pouco importantes. São, em essência, grupos profissionais e funcionais, intimamente afetados por diferenças de ritual ou cerimonial, constituindo um exemplo notável de influência dos fatores irracionais sobre a estimação social das ocupações e modos de vida. As modernas classes sociais diferem, em primeiro lugar, dos estamentos, pelo fato de não se basearem em diferenças de *status* legal. Em teoria existe igualdade ante a lei. Teoricamente, todas as ocupações e funções sociais são acessíveis a todos os homens e não existem restrições legais com respeito à aquisição da propriedade. Além disto, as classes sociais não têm a rigidez, nem das castas, nem dos estamentos. É possível uma quantidade considerável de movimentos de subida e descida e existem tantos estádios intermediários entre as classes que seus limites precisos são difíceis de determinar (*Manual de Sociologia*, Morris Ginsberg, Editorial Losada, 1942, pp. 147:8-9).

¹⁶ Emilio Willems, “Burocracia e Patrimonialismo”. in *Administração Pública*, n. 3, setembro, 1945. S. Paulo.

¹⁷ Este estudo esboçado pelo próprio Weber tem sido possivelmente tentado em trabalhos dos quais temos referências, tais como R. Michels, “Sociologia del Partito Político Moderno” e “Sociological Character of Political Parties” in *American Political Science Review*, nov. 1927.

¹⁸ Vide Talcott Parsons, (*The Review of Politics*, números de janeiro e abril de 1942).

¹⁹ Sobre sociedade secular e sociedade sagrada, Barnes e Backer, *História del Pensamiento Social*, Cap. I. (Fondo de Cultura Económica).

²⁰ Um tipo sociológico de psicanálise é o de Erich Fromm, cuja principal formulação teórica é, segundo Arnold W. Green, uma extensão psicológica da análise da ética protestante de Max Weber. Consulte Erich Fromm, *Escape from Freedom*, New York, 1941 e, ainda, Karen Horney, *The Neurotic Personality of our Time*, New York, 1937 e *El Nuevo Psicanálisis*, Fondo de Cultura Económica, México.

²¹ Tawney, vide seu estudo, inserido na tradução inglesa de Talcott Parsons. “*The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*”. Vide, ainda, a obra de Tawney, “*Religion and the Rise of Capitalism*”, Penguin Books, 1942.

²² Max Weber. “The protestant...” p. 1 (c).

²³ O célebre quadro de Grantwood, *O Gótico Americano*, é uma eloquente ilustração pictórica deste ascetismo intramundano.

²⁴ De Karl Marx, “*Contribuição à Crítica da Economia Política*” (Tradução de Florestan Fernandes, Ed. Flama): “O entesourador desdenha os gozos terrestres, temporais e transitórios, para correr atrás do tesouro eterno, que não pode ser corroído nem pelas formigas, nem pela ferrugem, e que é, ao mesmo tempo e completamente, celeste e terrestre” (pág. 139). – “Além disso, o entesourador, por pouco que seu ascetismo se reforce com uma enérgica aplicação ao trabalho, deve ser eminentemente praticante de sua religião e ainda mais puritano” (pág. 140).

²⁵ Nem foi por outro motivo que o autor dêste trabalho no número anterior desta revista (“Administração e Política à Luz da Sociologia”) apresentou um programa de estudos sociológicos para técnicos de administração.

Alberto Guerreiro Ramos

Sociólogo e professor, nasceu na Bahia em 1915 e morreu em Los Angeles (Califórnia) em 1982. Em 1943, ingressou no DASP como técnico de administração, sendo marcante as suas contribuições à *Revista do Serviço Público* entre 1946 e 1949. Uniu-se a Hédio Jaguaribe, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier para formar, em 1955, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), entidade vinculada ao MEC para debater e produzir a ideologia desenvolvimentista no País. Desligou-se do instituto em 1958. Entre suas obras destacam-se *A redução sociológica* (1958), *O problema nacional do Brasil* (1960) e *Mito e verdade da revolução brasileira* (1963).

Para saber mais

Sobre PPPs

- www.planejamento.gov.br

Sobre gestão por competências

• PIRES, Alexandre Kalil *et al*; LIMA, Sideni Pereira (relator). *Gestão por competências em organizações de governo*. Brasília: ENAP, 2005.

Sobre liderança

• HEIFETZ, Ronald; LINSKY, Marty. A survival guide for leader. *Harvard Business Review*, June, 2002. Dos mesmos autores: Leading with an open heart. *Leader to leader*, 26, 2002 (fall) e When leadership spells danger. *Leading in tough times*, vol. 61, n° 7, April 2004. *Liderança no fio da navalha: sobrevivendo e vencendo os perigos do comando nos negócios*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.

• Documentos do fórum “Aprender, inovar e cooperar: uma conversa entre pares”, disponíveis em www2.enap.gov.br/enapcsps2006.

Sobre o *Open Space Technology*

- www.dianegibeault.com
- www.openspaceworld.com

Sobre inovação

- *Government Innovators Network* – www.innovations.harvard.edu
- Concurso Inovação na Gestão Pública – <http://inovacao.enap.gov.br>
- Programa Gestão Pública e Cidadania – <http://inovando.fgvsp.br>

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, pelo e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, no endereço SAIS Área 2-A CEP: 70610-900 – Brasília – DF, A/C *Claudia Asazu*, Assessoria da Presidência.

Acontece na ENAP

ENAP 20 anos

Em setembro, a ENAP comemora 20 anos desde a sua criação, estabelecida pelo Decreto nº 93.277, de 19/09/86. Será lançado, nessa ocasião, o Caderno Especial – ENAP 20 anos, procurando resgatar a história e o desenvolvimento da escola.

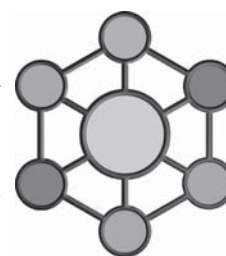


11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Estão abertas até 11 de setembro de 2006 as inscrições para o *11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. O primeiro colocado receberá uma passagem e diárias para visita técnica à Espanha. O segundo colocado será premiado com visita à França. O regulamento do concurso e instruções para inscrição encontram-se no endereço <http://inovacao.enap.gov.br>. O evento de premiação ocorrerá em março de 2007.

Mesa-redonda de pesquisa-ação em educação a distância

A ENAP iniciou, em março de 2006, a *Mesa-redonda de pesquisa-ação em educação a distância*, com o objetivo de reunir gestores públicos e especialistas e promover o debate sobre essa modalidade de ensino na formação de servidores públicos. Informações e arquivos para *download* encontram-se na página eletrônica da ENAP.



Novo *site*

O portal da ENAP na Internet está de cara nova. A reformulação buscou torná-lo mais dinâmico, ágil e facilmente navegável. Visite o *site* no endereço www.enap.gov.br.

Café com debate

Confira no *site* as datas e inscreva-se nos próximos *Cafés com Debate*, que reúnem, periodicamente, executivos e gerentes do governo federal para a discussão de temas em destaque na administração pública. O evento, acompanhado de café-da-manhã, é aberto ao público.



Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

1. Artigos: deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

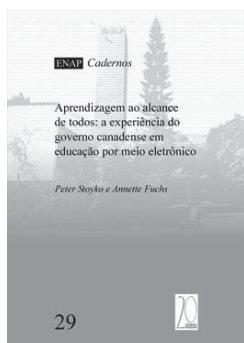
Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7018 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Conheça a série **Cadernos ENAP**



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

29 *Aprendizagem ao alcance de todos: a experiência do governo canadense em educação por meio eletrônico*

Peter Stoyko e Annette Fuchs.
2005. 70 p.

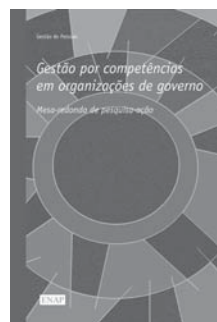
Este trabalho faz uma análise das possibilidades e dos limites da aprendizagem por meio eletrônico (e-learning) no setor público, a partir da experiência canadense. Publicado originalmente pelo Canada School of Public Service (CSPS), tem por objetivo disseminar a utilização dessa modalidade de ensino a educadores e técnicos que trabalhem diretamente com Educação a Distância (EAD) no setor público.

28 *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.*

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

Lançamentos **Publicações ENAP**



Gestão por competências em organizações de governo. Mesa-redonda de pesquisa-ação
Alexandre Kalil Pires e outros (autores)
Sideni Pereira Lima (relator).
2005. 100 p.

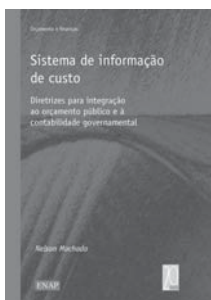
Resultado das discussões da Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação em gestão por competências, formada por gestores públicos e especialistas convidados pela ENAP, o livro traz conceitos, questões e desafios para o desenvolvimento de competências no setor público, além de relatos de várias organizações de governo que aplicam a abordagem da competência na gestão de pessoas.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o sítio www.enap.gov.br



Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública
Sergio Paulo Rouanet. 2005. 96 p.

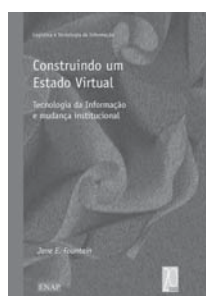
Relatório do Embaixador Sergio Rouanet, elaborado em 1982, no qual se propõe a criação de uma escola de governo para a formação e qualificação dos quadros de servidores públicos de nível superior, de forma a modernizar e tornar eficiente a administração pública federal. O estudo do embaixador constitui a base em que foram criadas a ENAP e a carreira dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.



Sistema de informação de custo - Diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental
Nelson Machado. 2005. 196 p.

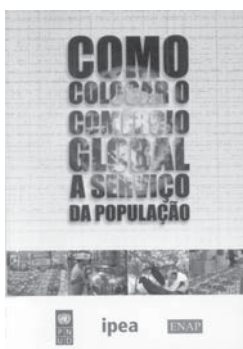
Este trabalho propõe diretrizes para a construção de um sistema de informação de custo, integrado conceitual e sistemicamente ao orçamento público e à contabilidade governamental. O sistema de

custo proposto, construído a partir do estudo de três áreas de conhecimento – orçamento público, contabilidade governamental e gestão de custos – tem como objetivo principal fornecer informações alinhadas com a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade dos gestores no uso dos recursos públicos.



Construindo um Estado Virtual - Tecnologia da informação e mudança institucional
Jane E. Fountain. 2005. 296 p.

Jane E. Fountain analisa nesta obra os desafios do uso das tecnologias na construção de um Estado mais eficiente e o tema da cooperação inteorganizacional. Sua originalidade está no convite à releitura dos estudos clássicos sobre a burocracia e das teorias institucionalistas, caminho que nos leva a compreender os impactos previstos e imprevistos das mudanças nos processos de trabalho resultantes da incorporação das novas tecnologias.



Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População. Kamal Malhotra e outros. Co-edição IPEA/ENAP/PNUD. 2004. 479 p

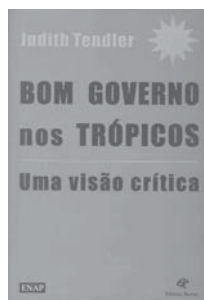
Coletânea que trata dos desafios do comércio global de forma contemporânea e progressista. Seu conteúdo guarda estreita relação com o da política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio. Destina-se a contribuir para o debate nacional e internacional sobre o tema e, principalmente, para fins de pesquisa, ensino e participação política.



Guia de Gerenciamento no Setor Público. Serge Alecian e Dominique Foucher. Co-edição ENAP/REVAN. 2001. 392 p.

Um guia para executivos do serviço público, bem como de empresas privadas. Nele, os autores procuram explorar desde o conceito de “gerenciar” até as regras do

bom gerenciamento, sendo as principais delas resumidas na “Regra dos 4Cs” (coerência, coragem, clareza e consideração). De fácil leitura, o livro é dividido em capítulos específicos para cada nível de gerência.



Bom governo nos trópicos - uma visão crítica. Judith Tendler (org.). 1998. 288 p.

Professora de economia política do MIT, Judith Tendler apresenta o resultado da pesquisa de campo de quatro projetos implantados no Ceará durante os governos de Tasso Jereissati (1986-1990) e Ciro Gomes (1990-94). Demonstra a possibilidade de sucesso de práticas inovadoras de assistência à população, adotadas pela administração pública estadual em meio a restrições orçamentárias.

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 56 – 2005

Ano 57 – 2006

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 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29

Preço unitário: R\$ 10,00

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 Auto-Atendimento 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 tecla 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 maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa
 SAIS – Área 2-A
 70610-900 — Brasília, DF
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178
 CNPJ: 00 627 612/0001-09
 Site: www.ena.gov.br
 E-mail: publicacoes@ena.gov.br