

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Conselho editorial

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

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves
Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet
Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn;
Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das
Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto;
Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Editor Adjunto

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Coordenador-geral de publicação

Livino Silva Neto

Revisão

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira
Luis Antonio Violin

Revisão da tradução

André Luiz Lara Resende Saraiva
Teresa Cristina Cotta

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

© ENAP, 2002

Tiragem: 1.500 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 53, n.4 (Out-Dez/2002). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

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

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na
íntegra no site da ENAP: www.enap.gov.br*

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE — uma proposta de estrutura <i>Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública — PUMA/OCDE</i>	05
O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina <i>Caio Marini</i>	31
Gestão pública orientada para resultados no Brasil <i>Ariel Garces e José Paulo Silveira</i>	53
Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002 <i>Regina Silvia Pacheco</i>	79
Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto <i>Gileno Fernandes Marcelino</i>	107
O processo de modernização do Inmetro — relato de uma experiência <i>Ricardo de Oliveira</i>	125

Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE — uma proposta de estrutura*

*Serviço de Gestão Pública/Comitê de
Gestão Pública — PUMA/OCDE*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Introdução

Antecedentes

O Comitê de Gestão Pública da OCDE (*Public Management Service — PUMA*) elegeu, como um dos principais produtos de suas atividades, a elaboração de análises de sistemas nacionais de orçamento e gestão. O presente documento detalha a estrutura proposta para a realização dessas análises.

O Comitê entende que a credibilidade de tais estudos dependerá da aceitabilidade desta estrutura de análise. Para desenvolvê-la e definir os processos para a realização dos estudos de cada país, a secretaria da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) coletou, *inter alia*, informações das seguintes fontes:

a) análise do sistema orçamentário da Suécia, apresentado na reunião dos diretores de orçamento, em maio de 1998;

b) estudo solicitado pela secretaria, revisando questões relativas à integração da gestão financeira com a gestão de desempenho, com atenção particular à avaliação da natureza das barreiras para tal integração, completado em setembro de 1998;

c) análise das estruturas e processos utilizados em outros estudos desta natureza, incluindo:

- análises dos casos de diversos países realizadas anualmente pelo Comitê da OCDE para Revisão da Economia e Desenvolvimento (*Economic and Development Review Committee — EDRC*);

Organização
para a
Cooperação e o
Desenvolvimento
Econômico
(OCDE), Paris,
França.

Contato:
www.oecd.org

Traduzido por
Maria Christiana
Ervilha

- análises comparativas realizadas pelo Comitê da OCDE para Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance Committee — DAC*);
- estudos sobre o marco regulatório da OCDE;
- estudos financiados pelos próprios países — por exemplo, o estudo de Pollitt sobre a Finlândia; o estudo de Schick sobre a Nova Zelândia;
- agências de classificação de risco financeiro e de competitividade, tais como Standard & Poor, Moodys, IMD; e

d) padrões e melhores práticas para sistemas de gestão — gestão financeira, de desempenho e de recursos humanos — publicados por organizações tais como: o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI), *International Federation of Accountants (IFAC)* e, certamente, OCDE e *PUMA*.

Estrutura-padrão para critérios de análise

Durante sua reunião de outubro de 1998, o Comitê *PUMA* decidiu que as análises revisariam seis questões principais para os estudos de cada país.

- Estratégias: uma vez que as prioridades e orientações tenham sido estabelecidas, como elas são articuladas pelo governo?
- C ordenação: como são articuladas e implementadas as intervenções governamentais para garantir que elas apóiem as estratégias?
- Gestão e controle: como são distribuídos os poderes decisórios em termos de recursos financeiros, humanos e organizacionais?
- *Accountability* e transparência: quão claras e diretas são as linhas de responsabilidade acerca da estratégia, coordenação e execução das decisões e qual é a qualidade da informação disponível para monitorar e avaliar a *accountability*?
- O papel do Poder Legislativo: qual é o papel do Poder Legislativo na estratégia, coordenação, gestão, controle e *accountability*? Ele é claramente delineado a partir do papel do executivo?
- Transformação gerencial: quais sistemas criam processos dinâmicos para “o desafio e a mudança”, incluindo a capacidade de prever e enfrentar choques ou alguma necessidade inesperada de mudança de estratégia, estrutura ou capacidade, para a implementação das prioridades governamentais? Como se coleta informação para alimentar essa atividade estratégica de análise?

O presente documento apresenta um resumo do desenvolvimento dessa estrutura de análise. Seus elementos específicos são discutidos na seção “Principais aspectos do sistema de orçamento e gestão”. As próximas

duas seções apresentam princípios importantes para o desenvolvimento dessa estrutura. A seção II estabelece os objetivos-chave da elaboração do orçamento e da gestão do setor público. Por sua vez, a seção III analisa alguns problemas particulares inerentes à elaboração do orçamento e à gestão pública, além de tratar do desenho de sistemas de gestão financeira e de gestão de desempenho para resolver tais problemas. Isso permite que a discussão na seção “Principais aspectos do sistema de orçamento e de gestão” se dê a partir de um entendimento comum de tais princípios.

Objetivos da elaboração orçamentária e da gestão

A administração e o processo de elaboração do orçamento público tradicionalmente têm se baseado em sistemas de normas de procedimento. Entretanto, inovações recentes dos sistemas de orçamento e gestão têm focalizado mais a obtenção de resultados e não a observância de tais normas de procedimento. Apesar de o alcance de tais resultados se basear na operação de processos, a prática moderna indica que a administração e a elaboração orçamentária não são processos em si mesmos, mas estão interligadas por um conjunto maior de arranjos institucionais e governamentais.

O desenho desses arranjos tem visado à consecução dos seguintes objetivos:

- implantar e manter a disciplina fiscal agregada (isto é, garantir que o governo não gaste, de modo geral, mais do que o necessário para atingir seus objetivos políticos coletivos);
- alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais (ou seja, gastar naquilo que é considerado politicamente mais importante — eficiência alocativa); e
- promover eficiência no uso dos recursos orçamentários para executar programas e serviços (ou seja, encorajar a eficiência técnica).

O uso desses três objetivos para a definição do desenho dos sistemas de gestão pública — do gasto público — está se tornando cada vez mais aceito. Em trabalho realizado para os Técnicos em Orçamento do Partido Trabalhista (Senior Budget Officials Working Party), Allen Schick relacionou esses três objetivos ao papel do órgão central de orçamento. Esta estrutura de análise também foi adotada pelo Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento Asiático, FMI e outros. Embora haja debate acerca da inter-relação entre fins e meios, decidimos adotar esses três objetivos como os objetivos centrais a serem perseguidos pelo sistema de elaboração de orçamento de gestão.

Da mesma forma, a principal função das análises será documentar os principais caminhos que os países buscaram para atingir tais objetivos e identificar as fontes de distorção ou impedimentos para sua consecução. Ela envolverá a verificação de quais sistemas, instituições e processos nacionais estão operando para favorecer tais metas de eficiência.

Uma regra geral importante é que essa eficiência tenha, na maior extensão possível, um sentido dinâmico. Isso significa que as estratégias ou instrumentos que optem por não seguir os arranjos correntes ou determinem dinâmicas instáveis têm menos possibilidade de ser consistentes com a consecução desses objetivos no decorrer do tempo. Essa é uma área difícil, em que as análises tendem a ser mais subjetivas e as estratégias podem refletir o ambiente das instituições locais. Há, entretanto, recentes experiências em alguns países que passaram por reformas da gestão pública e de governança, que destacam a aplicabilidade de algumas estratégias de reforma e a não-aplicabilidade de outras.¹

Principais problemas da elaboração orçamentária e da gestão

Recentemente foram realizados inúmeros estudos a respeito das instituições de orçamento e de sua influência na consecução dos três objetivos de eficiência.

Campos e Pradhan,² em trabalho realizado sobre instituições orçamentárias, descrevem três problemas-chave inter-relacionados, todos ligados ao alcance de tais objetivos. O primeiro é a “tragédia dos comuns”, em que o orçamento é visto como um poço comum de recursos, no qual vários atores, i.e., interesses setoriais, disputam esses recursos sem qualquer custo. Em segundo lugar, os problemas na disseminação de informação e do “ciclo de votação”, que podem impedir a dotação estratégica de alocações para as prioridades governamentais. E, finalmente, a assimetria informacional e os incentivos inadequados ou incompatíveis dentro do governo — problemas do tipo principal-agente —, que podem impedir a alocação e o uso eficientes dos recursos. Nas palavras de Schick, se os níveis de recursos pudessem simplesmente ser elevados, para cobrir as crescentes demandas por gasto, não existiriam problemas de alocação de recursos.³

Em dois trabalhos recentes, Schick documenta o estado da arte nos caminhos de confrontação desse e de outros problemas de alocação de recursos no sistema orçamentário. Por exemplo, ele cita uma série de práticas consistentes com a existência de um sistema orçamentário voltado para a realocação.

As análises do *PUMA* buscarão evidências de que os problemas identificados acima estão sendo administrados de forma adequada. Isso

significa examinar a alocação de incentivos, a informação e funções. Isso é consistente com a literatura recente, que observa o comportamento da gestão pública por meio da análise das instituições.⁴

Integração da gestão de desempenho com a gestão financeira

As abordagens analíticas que adotaram os três objetivos de eficiência tendem a ser associadas ou à gestão do gasto, ou à gestão orçamentária, e não aos aspectos mais amplos da gestão pública. Uma exceção é Pollitt, que também usou esses objetivos em seu estudo sobre a integração da gestão de desempenho e financeira.⁵

Seu argumento é de que, em um cenário ideal, os sistemas de gestão financeira e de desempenho, incluindo a gestão dos recursos humanos, estão associados a instrumentos, sistemas de incentivos e arranjos institucionais, por meio dos quais os governos buscam mitigar ou minimizar os problemas de alocação de recursos e maximizar o alcance dos objetivos.

Ao fazê-lo, tanto os sistemas de gestão financeira quanto os de gestão de desempenho compartilham quatro objetivos-chave subsidiários, embora os processos e aptidões envolvidos para atingi-los sejam possivelmente distintos:

- estabelecer objetivos e alocações para as ações governamentais ou seja, baseados em insumos, produtos e/ou resultados; incrementalismo histórico ou definição de prioridades estratégicas;
- estabelecer os tipos de autoridades para realizar tais ações isto é, centralizada, descentralizada, delegada⁶, contratual e legal;
- determinar qual informação é necessária para saber se as ações estão sendo executadas de maneira apropriada, ou seja, mensuração, informação e registro das necessidades; e
- criar recompensas e sanções para o desempenho, isto é, estruturas de *accountability* e sistemas de incentivos.

Em um sistema de gestão de recursos que funciona bem, os processos de gestão financeira e de gestão do desempenho utilizarão processos que se complementam e se apoiam mutuamente. Os quatro aspectos compartilhados do desenho de sistemas, por exemplo, têm muito em comum com o que Schick chama de “regras, papéis e informação”.

Apesar dos interesses comuns entre o desempenho e a gestão financeira, as evidências sugerem que uma fonte comum de perturbação no alcance das metas compartilhadas de eficiência é a baixa integração entre os dois sistemas.⁷ Na verdade, essa integração requer uma coordenação da ação, mas nem sempre os interesses dos vários defensores da gestão financeira e de desempenho estarão tão bem alinhados. Em sistemas não integrados, um conjunto de comportamentos pode ser encorajado por um

sistema e desencorajado por outro. Por exemplo, o *downsizing* em um departamento governamental pode ser encorajado pelo sistema orçamentário, mas influenciar negativamente a carreira do ministro ou dos funcionários mais graduados envolvidos no processo. Assim, nesse caso, a habilidade de o sistema como um todo de atingir os objetivos de eficiência será comprometida.

Como afirma Pollitt, os sistemas de gestão financeira e de gestão de desempenho tendem a desenvolver-se separadamente como sistemas paralelos, que podem ou não — ou apenas em determinado grau — ser harmoniosos ou mesmo compatíveis.

Observando processos como fonte de integração e não-integração

Existem, em geral, vários processos distintos que podem ser identificados com o sistema de gestão financeira, e outros que se identificam com o sistema de gestão de desempenho.

A gestão financeira, em termos gerais, envolve:⁸

O controle e a operação do ciclo “orçamento — contabilidade — auditoria”, inserida em um ciclo maior de gestão e políticas públicas — reparação e planejamento, tomada de decisão, implementação, monitoramento e controle, avaliação e *feedback*.

A afirmação anterior condiz com a existência de sistemas de gestão financeira que incluem atividades como, por exemplo, gestão de fluxo de caixa, compras, cobrança da dívida, gestão da propriedade e do risco. Também vale a pena observar que, embora exista uma aspiração normativa geral de que a gestão financeira pertença sempre ao sistema mais amplo de planejamento, avaliação e *feedback*, isso não é, de forma alguma, a regra geral na prática. De fato, tais atividades são, muitas vezes, identificadas mais claramente com a gestão de “desempenho”.

Porém, a definição da gestão de desempenho não é simples. Ela pode significar coisas distintas em sistemas administrativos diferentes — da mais básica gestão do desempenho do funcionário em uma administração altamente centralizada ao veículo para estabelecer e gerenciar as prioridades estratégicas mais importantes do governo e transformá-las em produtos estratégicos que alcançam, em efeito cascata, as organizações e indivíduos.

A OCDE descreveu a gestão de desempenho conforme a última definição, ou seja, em seus aspectos estratégicos, no contexto das novas reformas da gestão pública. Para o propósito desta discussão, um sistema de gestão de desempenho é definido por uma série de processos, que consiste em⁹:

- definir objetivos e metas de desempenho para os programas;
- dar aos gerentes responsáveis pelos programas a liberdade para implementar processos, para que possam alcançar tais objetivos e metas;
- medir e relatar o nível real de desempenho em relação a tais objetivos e metas;
- fornecer informações a respeito do nível de desempenho, que alimentam as decisões sobre financiamentos futuros dos programas, mudanças nos seus conteúdos ou desenhos, e estabelecer prêmios ou penalidades individuais ou organizacionais; e
- fornecer informação *ex post* para órgãos revisores, tais como comitês legislativos e auditores externos — dependendo do mandato relativo ao desempenho que os últimos tenham —, cujas opiniões também podem alimentar as decisões mencionadas no item anterior.

A abordagem geral ligada à gestão de desempenho refere-se a retirar o foco da atenção dada aos insumos e aos controles *ex ante*, transferindo-a para o esclarecimento das expectativas e mensurações de resultados e a conseqüente ação *ex post*. Tal abordagem apóia-se na descentralização da autoridade gerencial, para atingir formas mais explícitas de *accountability* ligadas a produtos e resultados, tais como o alcance de metas por parte de indivíduos ou unidades. O controle torna-se mais estratégico e menos preocupado com a observância dos processos prescritos — “orientação” em vez de “controle”.

Um sistema desenvolvido de gestão de desempenho envolve incentivos, recompensas e sanções para tradução dos objetivos de desempenho, da mensuração e da *accountability* para o nível da equipe.

Em resumo, ao compararmos a orientação dos sistemas de gestão financeira com aqueles de gestão de desempenho, algumas sobreposições e reforços mútuos ficam imediatamente aparentes. Sistemas de gestão financeira visam agregar a disciplina fiscal em nível macro e também uma maior eficiência na entrega dos serviços. Em consonância com os mesmos objetivos, a gestão de desempenho visa elevar a eficiência em níveis micro e intermediário.

A gestão financeira busca alocar recursos de forma a concentrá-los naqueles programas que são as maiores prioridades políticas. Em princípio, deveria haver uma ligação entre esse objetivo e o propósito da gestão de desempenho de elevar a qualidade e a eficácia dos programas, à medida que os líderes políticos passem a dar prioridade aos programas que funcionam bem e cumprem seus objetivos. Além disso, aumentar a *accountability* caracteriza-se como meta tanto da gestão financeira quanto da gestão de desempenho. De qualquer forma, a gestão financeira e a gestão de desempenho compartilham uma “mesma missão”.

Pollitt identificou várias fontes de perturbação na integração dos sistemas de gestão financeira e de desempenho. Embora aspectos mais

detalhados de seus argumentos estejam contidos no Anexo, de forma sucinta, eles são:

- a tentativa de fazer muito ao mesmo tempo: a tentativa simultânea de reformar o sistema de orçamento e introduzir a gestão de desempenho pode fracassar. Esse é um problema de gestão da mudança;
- o conforto da ambigüidade: um certo grau de ambigüidade pode ajudar os políticos a formar coalizões de interesses em defesa do controle e da realocação. Isso não condiz com as bases dos sistemas de gestão de desempenho, fundadas na clareza das expectativas e do desempenho;
- a defesa da área: servidores públicos e outros indivíduos podem ser levados a proteger seus programas ou área de atuação e tentar evitar comparações claras e bem fundamentadas;
- a divergência cultural: as perspectivas e ferramentas trazidas para a gestão financeira e para a gestão de desempenho podem ser bastante distintas. Em geral, os engenheiros da gestão financeira são “devoradores de números”, ao passo que os engenheiros da gestão de desempenho tendem a ser mais preocupados com temas como qualidade, mudança cultural e desenvolvimento de capacidade; e
- a atribuição dos resultados: a gestão de desempenho pressupõe a mensuração de produtos e resultados. Contudo, a gestão financeira tem problemas em lidar, de forma adequada, com os resultados, em razão das múltiplas fontes de influência.

A opinião de Pollitt é que os esforços de integração deveriam se concentrar nas áreas onde tal integração não é tão difícil. De qualquer modo, a capacidade de lidar com os problemas listados acima deveria fornecer uma forte indicação da situação do sistema de orçamento e gestão de um determinado país.

Principais aspectos do sistema de orçamento e gestão

A estrutura-padrão de análise propõe a identificação dos pontos fortes e das fraquezas dos sistemas pré-existentes nos países analisados. Isso é feito por meio da verificação dos cinco aspectos principais de um sistema de orçamento e gestão: estratégia e coordenação; gestão e controle; *accountability* e transparência; o papel do Poder Legislativo; e a transformação gerencial.

As próximas seções descrevem a aplicação de cada um desses aspectos na análise do caso de determinado país.

Estratégia e coordenação

Quadro 1: Documento da reunião do Comitê PUMA, realizada em outubro de 1998

Estratégias: uma vez que as prioridades e orientações políticas tenham sido estabelecidas, elas são articuladas pelo governo:

- no governo como um todo, de forma setorial e em nível organizacional;
- dentro dos setores governamentais internos e externos, ou seja, o governo central e empresas estatais, ministérios e agências); e
- entre os níveis governamentais.

Coordenação: como as intervenções governamentais são coordenadas e implementadas para garantir que funcionem de forma a apoiar a estratégia, incluindo a capacidade de:

- manter a disciplina fiscal agregada;
- alocar recursos de acordo com as prioridades governamentais — planejamento/elaboração orçamentária; e
- integrar a gestão de insumos e produtos.

Se não houvesse escassez, não haveria problemas de alocação de recursos. O ganho pretendido com a ação coordenada é que os recursos escassos sejam alocados de modo eficiente. Isso requer que a informação flua, para permitir que as muitas solicitações daqueles que buscam recursos sejam consideradas.

Há uma grande diferença entre os setores governamental e privado no momento de enfrentar o problema de escassez de recursos, porque o governo tem o poder de extrair compulsoriamente recursos de outros pelo poder da taxaço e da apropriação de propriedade. Por essas duas razões, o objetivo de eficiência mais elevado¹⁰ relacionado à reserva agregada de recursos é muito importante.

A falta de uma forte restrição orçamentária no suprimento agregado de recursos pode diminuir os incentivos para uma ação coordenada e permitir que o governo, ao contrário, busque o aumento de impostos para financiar os projetos prediletos de determinados ministérios e eleitores. Aqui se apresentam, ao menos, dois problemas: um é que os custos dos programas financiados por impostos são divididos por todos, ao passo que os benefícios costumam ser direcionados e “capturados” por um grupo menor; e o outro problema é que alguns políticos e outros indivíduos podem acreditar que sua reputação depende de sua capacidade de defender seu *portfolio* dos cortes de recursos, sendo assim mais provável que concordem com aumentos de recursos do que com cortes.¹¹ Se cada parte envolvida no processo decisório acreditar que seus interesses estão ligados ao aumento de recursos, então ele tem grande probabilidade de ocorrer.

A interação desses dois fatores sugere que a coordenação eficiente exige tanto um teto rígido para o orçamento para agregar o gasto, quanto a tradução desse teto em um *portfolio* subsidiário ou setorial. Os papéis do ministro da economia e do gabinete reforçam tais regras e fornecem um ponto importante de influência compensatória às preferências individuais dos ministros setoriais. O principal instrumento desenvolvido, nos anos recentes, para a adoção de tais tetos tem sido a estrutura de despesas de meio período. Tais estruturas têm uma grande variedade de formas e envolvem vários graus de compromisso por parte do Executivo, e, algumas vezes, do Legislativo.

Se os tetos agregados e setoriais forem impostos, o que restará a ser feito como ação coordenada? Tetos imutáveis indicam governos insensíveis às mudanças de circunstâncias, preferências, tecnologias e informação. Da mesma forma, dentro do nível mais alto de tetos agregados, é preciso que os recursos sejam transferidos para refletir tais mudanças.

A realocação é difícil porque gera disputas por recursos. Mas a realocação — especialmente em tempos de recursos fiscais limitados — é uma forma de dar efeito às mudanças nas políticas públicas e nas prioridades. O principal instrumento para consegui-la é o desenvolvimento e a aplicação de estratégias, e o principal sistema decisório para implementar estratégias é o orçamento e os sistemas de gestão a ele relacionados.

No decorrer da história, muitos países atenderam à necessidade de serem estratégicos por meio de planejamentos plurianuais. Tendências mais recentes afirmam que o ponto de partida de tais planos era uma forma inviável de guiar o governo em um momento que requer mudanças rápidas. Já, no setor privado, a preparação, comunicação e reavaliação da estratégia tornaram-se uma atividade perene, e não mais intermitente. Como afirma Schick, “o alinhamento estratégico é um elemento central da noção de propriedade (*ownership*), visto que, se os objetivos e políticas de um departamento não forem congruentes com aqueles do governo, pode haver dano real à capacidade de ação coletiva”.¹²

A concretização desse alinhamento estratégico pode exigir uma divisão de responsabilidades entre aqueles que tomam as decisões em nível central e os demais, localizados nos departamentos e agências. O centro precisa gerenciar sua agenda cuidadosamente, de modo que o escasso tempo dos ministros e dos burocratas de níveis mais elevados possa ser dedicado a temas mais relevantes — definição de prioridades estratégicas, e não gerência operacional. Assim, a consecução dos objetivos estratégicos requer um sistema de gestão e controle mutuamente compatível.

Quadro 2: Documento da reunião do Comitê *PUMA*, realizada em outubro de 1998

Gestão e controle: como são distribuídos os poderes decisórios que dizem respeito aos recursos financeiros, humanos e organizacionais, para:

- promover a eficiência na distribuição dos recursos nos setores governamentais interno e externo;
- determinar o desempenho, os objetivos e as metas de intervenções específicas;
- definir o poder discricionário gerencial, para a consecução de objetivos e metas; e
- práticas, incentivos etc., de recursos humanos e informação, com suas prioridades.

Em um mundo ideal, onde tudo é previsível, onde coletar e transmitir informações não custa nada e onde primeiros-ministros e presidentes têm uma capacidade de processamento infinita e podem direcionar seus subordinados a fazerem exatamente o que eles necessitam, todas as decisões poderiam ser tomadas de modo ótimo em nível central. Mas tais condições não se aplicam ao mundo real.

Todo sistema de gestão exige a distribuição dos poderes de decisão entre os vários atores envolvidos. Recentemente, muitas das reformas de gestão pública dedicaram-se a modificar a posição desses poderes decisórios. Embora a tendência geral tenha sido a da devolução (*devolution*) e descentralização, há alguns casos em que a recentralização tem sido promovida.¹³ Na linguagem aceita pela gestão pública, devolução geralmente envolve mudança de funções do nível mais alto para outros mais baixos dentro do governo, ao passo que a descentralização implica que um maior escopo da tomada de decisão sobre a utilização de recursos seja transferido para níveis inferiores dentro da mesma jurisdição administrativa.

Ambas as tendências encorajam a crescente especialização administrativa e gerencial, o que permite que o nível central concentre-se em desenhar as estratégias e as políticas principais e que os níveis mais baixos utilizem a informação local para informar as decisões referentes à alocação de recurso local.

A questão do grau ótimo de descentralização é complicada. A resposta depende de vários fatores, tais como os sistemas formais e informais para transmissão de informações, elaboração de estratégias e enfrentamento do risco. É suficiente dizer que o desenvolvimento de novas instituições administrativas e tecnologias tem, geralmente, apoiado a crescente descentralização. Existem ao menos cinco razões principais para a descentralização.¹⁴

Primeiro, é difícil — senão impossível — fazer chegar toda a informação local à gerência central. Assim, ao invés de tentar gerar sistemas que transfiram toda a informação ao nível central, os poderes decisórios podem ser descentralizados para onde as informações mais relevantes são coletadas, mantidas, acessadas e processadas. Segundo, decisões descentralizadas podem ser mais ágeis. A tomada de decisão centralizada precisa levar a informação relevante, para decisão, da área local para o centro, as deliberações para os centros de decisão, e transmiti-la de volta. Tudo isso requer tempo e reduz a capacidade de resposta. Terceiro, se muitas decisões operacionais acumulam-se em nível central, elas congestionam o tempo de deliberação disponível, em nível central, tomada de decisão, tumultuando sua capacidade de refletir e decidir sobre temas mais importantes em termos estratégicos. Quarto, há uma enorme complexidade de processamento para um número relativamente pequeno de atores, em nível central, com autoridade para tomar as decisões mais acertadas. Por último, o direito de tomar decisões pode ser uma força motivadora e inovadora. A idéia do *empowerment* é relativamente nova na gestão pública. O nível em que ele ocorre está ligado, ao menos de certa forma, à propensão do ambiente em dividir o risco.

Assumindo uma posição mais conciliadora, Stiglitz afirma que um processo decisório mais descentralizado — realizado corretamente — corre o risco de estar associado a uma menor variação na qualidade da decisão, em que menos projetos bons são rejeitados e em que há crescentes oportunidades para experimentação e aprendizagem.¹⁵

Entretanto, aceitar as razões para descentralizar é uma coisa; desenhar um sistema de tomada de decisão e monitoramento descentralizados, em apoio a essa descentralização, é outra. Quando isso é feito, há normalmente três problemas principais a serem gerenciados:

- primeiro, há o problema da congruência de metas — o fato de que as metas do agente não serão idênticas às metas do principal;
- segundo, há problemas criados pelas externalidades — o fato de que as conseqüências oriundas da ação ou decisão podem afetar outros atores, além dos envolvidos no processo decisório; e
- terceiro, há problemas associados com o compartilhamento do risco — as preferências do risco e as escolhas de retorno de risco disponíveis podem ser diferentes para cada participante de um dado sistema.

Torna-se parte da tarefa de coordenação, controle e gerência de um sistema enfrentar os problemas ligados ao alcance das metas de eficiência previamente identificadas. Um sistema altamente descentralizado, sem medidas para deixar claras as prioridades e reforçar a ação coordenada em que existem externalidades, pode criar muitos problemas, pois os funcionários tentarão perseguir seus próprios interesses e impor custos aos outros, sem considerar quais sejam esses custos.

Quadro 3: Documento da reunião do Comitê PUMA, realizada em outubro de 1998

Accountability e transparência: ou seja, quão claras e diretas são as linhas de responsabilidade na determinação e coordenação da estratégia e execução das decisões, e qual é a qualidade da informação disponível para monitorar e avaliar a *accountability*, segundo:

- a clareza dos poderes decisórios atribuídos aos diferentes atores;
- a clareza das expectativas de desempenho; e
- a clareza dos resultados de desempenho.

Uma seção anterior afirmava que pode haver ganhos consideráveis a partir da descentralização da tomada de decisão — a transferência do poder discricionário para níveis mais baixos. No entanto, como forma de manter sob controle o exercício discricionário, os responsáveis pela tomada de decisão precisam prestar contas de suas ações. Como apontou o Banco Mundial, os incentivos ao comportamento corrupto surgem sempre que os servidores públicos possuem grande poder discricionário e pouca *accountability*.¹⁶ *Accountability* é o *quid pro quo* essencial para a autonomia gerencial, e ambas são necessárias para se chegar à eficiência. De certa forma, *accountability* significa exercer pressão pelo desempenho, mas refere-se, fundamentalmente, ao uso legal, democrático e apropriado dos recursos públicos. *Accountability* é uma condição necessária, mas não suficiente, para enfrentar a corrupção.

Accountability aplica-se em diversas formas e em diversos níveis. Alguns aspectos da *accountability* podem ser pessoais e fazer parte do sistema de gestão e controle. Outros aspectos dizem respeito à *accountability* sistêmica e, por natureza, referem-se à *accountability* pública.

Recentemente, de maneira consistente com a crescente transferência de autoridade para níveis mais baixos, houve uma mudança geral na forma de o setor público tentar atingir suas metas. Como vários sistemas de gestão de desempenho no setor privado, o setor público utilizou sistemas de objetivos em cascata, em que cada parte da hierarquia tem clareza sobre o que se espera dela em cada nível ao qual ela responde. Isso tem sido particularmente útil em relacionamentos em que o financiamento é dado em troca da produção de determinados bens e serviços. Essa forma de contratualização de desempenho tem sido utilizada tanto no interior de algumas jurisdições, como também entre as mesmas.¹⁷

Porém, a *accountability* pelo valor obtido por investimento público não é, em geral, definida nos contratos que lidam com câmbio e fazem estimativas dos custos de produção. Essa necessidade é mais bem atendida pelas declarações gerais de propósitos de caráter financeiro. De fato,

padrões gerais para o registro de propósitos financeiros foram desenvolvidos no setor privado, para fornecer aos investidores e financiadores a informação que os auxilie a avaliar o potencial de crédito, e as perspectivas das empresas e, eventualmente, o desempenho dos encarregados de gerenciá-las. De certa forma, os contribuintes e aqueles que fornecem capital aos soberanos têm interesses similares, embora os contribuintes tenham grande dificuldade de gerenciar sua exposição ao risco.¹⁸

Atualmente, existem vários modos diferentes pelos quais os governos relatam sua posição financeira aos parlamentos e cidadãos. Nos últimos anos, houve uma migração para o uso de contabilidade em tempo real (*accrual based accounts*). Oito países da OCDE comprometeram-se a fornecer completas declarações de acréscimo (*accrual statements*) do governo, três dos quais são membros do G-7.

Embora muitos dos instrumentos de *accountability* tendam a abordar as transações que envolvem recursos financeiros, eventos e desempenho por meio de contratos, pode-se exercer pressão constante por uma tomada de decisão de qualidade, por meio da existência de processos transparentes e facilmente compreensíveis.

É possível que nem sempre haja ganhos diretos para os cidadãos, de modo que para eles valha a pena investir tempo e esforço para entender e formar opinião a respeito da maioria das informações prestadas pelo governo. Isso sugere que os cidadãos podem se restringir a informações limitadas antes de tomar uma decisão, mas eles delegam a aquisição geral da informação, e as funções de análise e avaliação para outros.¹⁹ Essa “ignorância racional” pode conspirar com incentivos para que as agências governamentais e os formuladores de políticas públicas evitem que a informação necessária a respeito do governo flua para o domínio público.

Podem existir vários incentivos que convençam os servidores públicos mais graduados em favor da confidencialidade. Em primeiro lugar, os ganhos com a transparência são, muitas vezes, distribuídos por todos, e não capturados individualmente, o que sugere que há um subinvestimento sistemático no esforço pela transparência. A qualquer momento, a avaliação que um gerente faça do próprio custo-benefício pode indicar que seu tempo pode ser mais bem aplicado em qualquer outra atividade que não seja o cumprimento das exigências da transparência. Em segundo lugar, o controle da informação pode contribuir para o controle da agenda. Isso pode provocar a utilização da disseminação da informação de forma oportunista. Em terceiro lugar, a abertura pode fornecer informação a respeito de erros e fracassos nos julgamentos. Essa é uma razão clássica para escondê-la. Em quarto, o comportamento corrupto tem suas bases na confidencialidade.

A confidencialidade pode contribuir para minar a participação no processo democrático. Os cidadãos confiam principalmente nos mecanismos de “voz” para influenciar as políticas públicas. Porém, a voz, na ausência de informação de qualidade, torna-se pouco mais do

que barulho. A tendência de os cidadãos se tornarem ignorantes racionais sugere que os custos para que o público adquira, analise e avalie a informação que fornecerá a voz mais viável no processo democrático precisam ser reduzidos. Uma maneira de fazê-lo é o governo comprometer-se com a credibilidade, com a abertura e a transparência. As instituições da informação pública, como os meios de comunicação, a oposição, os institutos de pesquisa, as agências de classificação de risco etc., podem assim reduzir os custos para os cidadãos, ao realizarem grande parte do processamento da informação. Isso cria uma dinâmica positiva de pressão sobre o desempenho do governo, porque, mesmo que nem todas as peças de informação tenham sido influenciadas, sempre existirá a chance de que elas o sejam.

O compromisso com a livre informação e a suposição de que haverá abertura podem reduzir os custos governamentais de longo prazo. Como afirma Stiglitz, “atualmente, todos reconhecem que a informação de qualidade e no momento certo resulta em alocações de recursos melhores e mais eficientes”.²⁰

Da mesma forma, a informação de má qualidade pode inviabilizar os objetivos de eficiência do sistema de gestão e controle, o que resultará na má alocação sistemática de recursos, por causa da falta de neutralidade (econômica) competitiva entre os fornecedores do setor governamental e aqueles do setor privado. A tendência de oferecer bens e serviços vindos de fornecedores governamentais pode reduzir a inovação e levar a custos maiores no decorrer do tempo.

O papel do Poder Legislativo

Quadro 4: Documento da reunião do Comitê PUMA, realizada em outubro de 1998

Papel do Poder Legislativo: qual é o papel do Poder Legislativo na estratégia, na coordenação, na gestão, no controle e na *accountability*, ou seja:

- Como são definidos os direitos entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo?
- Como são gerenciadas as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo?

Pode-se esperar que o papel do Poder Legislativo nos processos de orçamento e gestão varie intensamente de acordo com as influências constitucionais e históricas, entre outras. Em geral, no entanto, o Legislativo tem desempenhado um papel mais ativo no processo orçamentário em vários países-membros, ao passo que em outros se percebem mudanças na sua forma de relacionamento.

Em muitos países-membros, as mudanças mais comuns no papel do Legislativo não aumentaram diretamente seu poder com relação ao Executivo. Ao contrário, elas foram desenhadas para melhorar a qualidade

da discussão do orçamento pelo Legislativo. A esse respeito, podem observar quatro áreas específicas:

- a introdução de declarações de política fiscal, em que o Poder Legislativo discute níveis agregados da arrecadação, gasto, *déficit* e dívida governamentais, vários meses antes da introdução propriamente dita do orçamento. Tais atos são uma forma de “trancar” duplamente os agregados fiscais, ajudando a gerenciar o problema da “tragédia dos comuns” e controlar as demandas tanto do Executivo quanto do Legislativo;

- um aumento no papel dos comitês legislativos para a discussão do orçamento e uma divisão pronunciada da responsabilidade entre comitês de orçamento e comitês setoriais, em que os comitês setoriais têm a responsabilidade primordial pela alocação final das apropriações dentro do total geral determinado para seus setores. Isso aceita o fato de que a fonte de informação e preferências do Legislativo tenha lugar e voz em uma consideração aberta das medidas orçamentárias, desde que a consideração enfrente uma forte redução no orçamento;

- uma melhoria na preparação de relatórios para o Legislativo, especialmente em termos de melhores informações sobre produtos e resultados, em lugar da informação sobre insumo fornecida tradicionalmente. Isso implica a aceitação da lógica dos sistemas de gestão descentralizados; em contrapartida, ao passar adiante alguns dos seus poderes decisórios o Poder Legislativo passa a demandar novas formas de informação; e

- mais recursos para o Legislativo no momento da discussão do orçamento, seja pelo aumento de recursos dos comitês relevantes, pelo estabelecimento de secretarias legislativas independentes que fornecem aconselhamento especializado sobre orçamento ou pela oferta de mais recursos para os partidos políticos, possibilitando que eles tragam conhecimento especializado no momento da discussão orçamentária. Isso implica que, uma vez tomada a decisão de engajar membros do Executivo no processo, o valor dos recursos aumenta de acordo com a qualidade de tal engajamento, o qual, ao menos em parte, dependerá dos recursos disponíveis para alimentá-lo.

Na busca de seus objetivos, o Legislativo deverá engajar suas próprias agências, ou, de outra forma, tornar-se-á totalmente dependente das solicitações feitas pelo Executivo. Ao engajar suas próprias agências, o Legislativo deve ser claro a respeito dos aspectos de desempenho sobre os quais ele busca julgamento. De forma geral, o Legislativo não tem o perfil ideal para ser um proprietário eficiente de organizações de médio porte. E caso, por qualquer razão, ele tenha se tornado um proprietário de qualquer organização, ele se encarregará de desempenhar um papel de proprietário e garantir que seus direitos de proprietário sejam reafirmados com relação à gestão de desempenho.

A transformação gerencial

Quadro 5: Documento da reunião do Comitê *PUMA*, realizada em outubro de 1998

• **Transformação gerencial:** quais sistemas criam processos dinâmicos para “desafio e mudança”, incluindo a capacidade de antecipar e encarar os choques ou outras necessidades inesperadas de mudança na estratégia, na estrutura ou na capacidade de executar as prioridades governamentais. Como se reúne a informação de modo a alimentar tal atividade estratégica de análise?

O pressuposto inicial desta estrutura de análise é que muitas abordagens tradicionais da gestão pública não tratam de forma satisfatória os três objetivos de eficiência almejados. A mudança de sistemas “lineares” de comando e controle para modelos de devolução de “direção” “tem sido uma megatendência entre os sistemas governamentais de orçamento e gestão, durante a última década. Isso não significa que todos os governos embarcaram nessa jornada com o mesmo grau de fervor, mas é razoável afirmar que todos os países-membros — com pontos de partida variados e velocidades distintas — abraçaram alguns aspectos da reforma.

A estratégia de reforma apropriada dependerá de várias condições locais, mas há aspectos da mudança gerencial que, espera-se, contribuirão para as transições mais bem-sucedidas. Pode-se esperar que a maior parte das seguintes características estejam presentes em tais mudanças gerenciais:

- forte patrocínio ou condução por parte dos líderes políticos;
- evidência de bipartidarismo, que tem o efeito de aumentar a credibilidade do programa de reforma e tirar as mudanças do papel;
- capacidade institucional de gerenciar a implementação;
- coerência na ação, o que significa, por exemplo, que os tipos de mudança que se aplicariam a uma área seriam informados pelas reformas realizadas em outras áreas, de modo a serem reforçados;
- amplitude, de modo que a abordagem da reforma seja aplicada em todo o setor público e em todos os aspectos relevantes da gestão pública; e
- incentivos para que os atores do sistema alinhem-se às metas sistêmicas e não a outras metas.

Reconhece-se que, em muitas administrações, é difícil implementar estruturas abrangentes e logicamente consistentes por todo o governo. Não obstante, espera-se que os primeiros quatro pontos sejam bons indicadores de um provável poder duradouro da transição. Porém, uma vez implementados — mesmo sob o impacto de uma mudança inicial abrangente — os sistemas precisam adaptar-se para se ajustarem a circunstâncias e

comportamentos mutáveis. Muitas dessas adaptações acontecerão como uma resposta oportuna, assim que os eventos o permitam. A consideração de quanto os governos aprendem e como convertem o aprendizado relevante em mudança pode se apresentar como um indicador de capacidade dinâmica. Alguns requisitos centrais propostos por uma autoridade nacional²¹ incluem:

- abertura à experimentação e inovação (sem laços com o passado);
- compromisso com auto-escrutínio honesto;
- disposição de se engajar com outras instituições e de lidar com a crítica e a tensão; e
- formas sistemáticas de testar e comunicar novas idéias.

Notas

* Texto traduzido sob a responsabilidade da ENAP Escola Nacional de Administração Pública da edição original em inglês, sob o título: *Budgeting and Management Country Studies — Proposed Framework (PUMA/SOB(99)7)*. Copyright OECD, 1999. A OCDE não se responsabiliza pela qualidade da tradução em português e sua coerência com o texto original. 20ª Reunião Anual dos Diretores de Orçamento, Paris, 3 e 4 de junho de 1999.

¹ Simpósio “Government for the Future... Getting from here to there” — a ser lançado (OCDE).

² CAMPOS, J., PRADHAN, S. (1997), “Evaluating public expenditure management systems: an experimental methodology with an application to the Australia and New Zealand reforms”. *Journal of Policy Analysis and Management*, Edição de Verão, p. 423-445.

³ Ver Schick (1998), *The Changing Role of the Central Budget Office*, OCDE/PUMA, p.3; e em *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, The World Bank Group EDI, p.2.

⁴ Schick, por exemplo, fala de uma divisão em três aspectos — entre regras, papéis e informação — como sendo o modelo-chave para identificar e codificar a abordagem da alocação de recursos em apoio aos objetivos de eficiência (Schick, p. 16-27).

⁵ POLLITT, C., OCDE. (1999), *Performance Management and Financial Management: How to integrate them?*. PUMA/SBO (99)4.

⁶ Nota do Revisor: Delegação aqui está no sentido de prerrogativo na definição do orçamento que será devolvido às unidades.

⁷ Ver, por exemplo, WILSON, J. (1989), *Bureaucracy*. EUA: Basic Books.

⁸ POLLITT, Loc Cit.

⁹ OCDE-PUMA. (1997), *In Search of Results*.

¹⁰ Nota do Tradutor: O autor refere-se à hierarquia de objetivos, dentro do marco lógico.

¹¹ Muitos escritores investigaram o fenômeno de “aversão à perda”, que sugere que as preferências podem ser manipuladas por mudanças no ponto de referência. Isso indica que regras deveriam ser criadas para baixar as linhas de base, permitindo-se que os Ministérios as elevassem, tendo assim uma percepção de “ganho”. Ver, por exemplo, KAHNEMAN, D., TVERSKY, A. “Prospect Theory: An analysis of decision under risks”. *Econometrica*, vol. 47, nº 2, p. 263-291.

- ¹² SCHICK, A. (1976), *The Spirit of Reform*. Nova Zelândia: Comissão de Serviços Estatais, p.54.
- ¹³ Um caso é o uso de servidores públicos com cargos elevados, empregados em nível central, ao invés de permitir que esses servidores sejam contratados por agências. Isso permite que a gerência desses servidores, como um corpo funcional, forneça uma estrutura de carreira, reduza os custos de transação associados à sua mobilidade e forneça coesão corporativa por todo o governo. Ver OCDE/PUMA., INGRAHAM, P. M., MURLIS, H., PETERS, G. (1999), *The state of the higher services after reform*. PUMA/HRM (99)1.
- ¹⁴ Ver, por exemplo, KAPLAN, R. (1982), *Advanced Management Accounting*, Prentice-Hall. EUA, p. 431-450.
- ¹⁵ STIGLITZ, J. (1999), *Participation and development perspectives from the comprehensive development paradigm*. Observações feitas à Conferência Internacional sobre Democracia, Economia de Mercado e Desenvolvimento, p.8.
- ¹⁶ BANCO MUNDIAL. (1997), *The State in a changing world*. EUA: World Bank Group, p.13.
- ¹⁷ OCDE-PUMA. (1999), *Accountability Management and Intergovernmental Partnership*. PUMA/RD(99)4; e *Public Sector Performance Contracting*. PUMA/RD(99)5.
- ¹⁸ Esta é uma questão levantada por STIGLITZ, David. *How should governments invest financial assets and manage debt*, PUMA/SBO/RD (99)1.
- ¹⁹ Este argumento é levantado em vários lugares. Ver, por exemplo, CHAN, J. L., RUBING, M.A. "The role of information in a democracy and in government operations: the public choice methodology". *Research in Government and Non-profit Accounting*, vol. 3 (parte B), p. 10-12.
- ²⁰ STIGLITZ. (1999), *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford Amnesty Lecture, p.9.
- ²¹ COMISSÃO DE SERVIÇOS ESTATAIS. (1998), "Assessment of the State of the New Zealand Public Service". *Occasional paper*, nº 1, outubro, p. 25-26.

Referências bibliográficas

- ASIAN DEVELOPMENT BANK. (1999), *Managing Government Expenditure*.
- BANCO MUNDIAL. (1998), *Public Expenditure Handbook*. EUA: World Bank Group.
- BARKER, G. (1996), "A comparative institutional approach to law and legal institutions". In *Essays in Law and Economics*. Victorian University of Wellington Law Review, vol. 26, nº 1, p. 109-141.
- BERNSTEIN, P. (1998), *Against the Gods*. EUA: John Wiley.
- BLONDAL, J. (1998), "Financial Management for National Governments". Discurso proferido no 11º Colóquio Anual de Gestão Financeira para Governos Nacionais. Montreal, Canadá, 20-23 de setembro.
- BOSTON, J. et al. (1996), *Public management*. Australia: Oxford.
- BRUMBY, J., EDMONDS, P., HONEYFIELD, K. (1996), *The effects of financial management reform in the New Zealand public sector*. Documento para a Australasian Evaluation Society, Wellington.
- BUITER, W. (1996), *Principles of budgetary and financial policy*. EUA: MIT.
- CAMPOS, J., PRADHAN, S. (1997), "Evaluating public expenditure management systems: an experimental methodology with an application to the Australia and New Zealand reforms". *Journal of Policy Analysis and Management*, Edição de Verão, p. 423-445.

- CHAN, J. (s.d.), "Accounting and financial management reform in the United States government", in BUSCHOR, E., SCHEDLER, K. *Perspectives on performance measurement and public sector accounting*. Suíça: Institute of Public Finance and Fiscal law.
- CONGLETON, R. (1991), "Rational ignorance, rational expectations and fiscal illusion". In *Papers in Political Economy*. Canadá: University of Western Ontario.
- DOUGLAS, R. (1996), *Unfinished business*. Nova Zelândia: Random.
- HART, O. (1996), *Firms, contracts and financial structure*. UK: Clarendon Press.
- HOOD, C. (1991), "A public management for all seasons". *Public Administration*, vol. 69, Edição da Primavera.
- HUSSEY, D. (1998), *Strategic Management*. Reino Unido: Butterworth.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (Public Sector Committee). (1998), *Guideline for governmental financial reporting*. EUA: IFAC.
- KAHNEMAN, D., TVERSKY, A. (s.d.), "Prospect Theory: An analysis of decision under risk". *Econometrica*, vol. 47, nº2, p. 263-291.
- KAPLAN, R. (1982), *Advanced Management Accounting*. EUA: Prentice-Hall.
- KOTTER, J. (1996), *Leading change*. EUA: HBS.
- LÖFFLER, E. (1997), *The modernisation of the public sector in an international comparative perspective*. Alemanha: Speyer.
- McMILLAN, J. (1992), *Games, Strategies and Markets*. Reino Unido: Oxford University Press.
- MILGROM, P., ROBERTS, J. (1992), *Economics, Organization & Management*. EUA: Prentice-Hall.
- MUELLER, D. (1993), *Public Choice II*. Reino Unido: Cambridge.
- NISKANEN, W. (1996), *Bureaucracy and public economics*. EUA: Locke Institute.
- OCDE. (1997), *In Search of results — Performance management practices*.
- OCDE-PUMA. (1998), *Role of the Legislature*. PUMA/SBO(98)4.
- OCDE-PUMA; BALL, I. (1998), *Modern Financial Management Practices*. PUMA/SBO(98)8/Final.
- OCDE-PUMA; KEATING, M. (1998), *Public management reform and economic and social development*. PUMA/SBO(98)9.
- OCDE-PUMA; ANDERSON, B. (1999), *Budgeting in a Surplus Environment*. PUMA/SBO/RD(99)1.
- OCDE-PUMA; POLLITT, C. (1999), *Performance Management and Financial Management — How to Integrate them?*. PUMA/SBO(99)4.
- OCDE-PUMA; SKILLING, D. (1999), *Managing Financial Assets*. PUMA/SBO/RD(99)1.
- OCDE-PUMA; STRAUCH, R. (1999), *Managerial Flexibility and Fiscal Performance*. PUMA/SBO/RD(99)2.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing government*. EUA: Addison-Wesley.
- PETREI, H. (1998), *Budget and Control*. BID.
- PUTNAM, R. (1993), "Diplomacy and domestic policy: the logic of two level games", in EVANS, P., et al., *Double-edged diplomacy*. EUA: University of California, p. 431-468.
- SCHELLING, T. (1978), *Micromotives and macrobehavior*. EUA: Norton.
- SCHICK, A. (1998), *The changing role of the central budget office*. OCDE.
- _____. (1996) *The spirit of reform*. Nova Zelândia: SSC.
- _____. (1998), *A contemporary approach to public expenditure management*. EUA: Banco Mundial.
- SCHLEIFER, A., VISCHNY, R. (1998), *The Grabbing Hand*. EUA: Harvard.
- SCOTT, G., BALL, I., DADE, T. (1997), "New Zealand's public sector management reform, Implications for the United States". *Journal of Policy Analysis and Management*, Edição de Verão, p. 357; 381.

STIGLITZ, J. (1999), *On liberty, the right to know and public discourse; the role of transparency in public life*. Oxford Amnesty Lecture.

_____. (1999), "Public policy for a knowledge economy". Palestra proferida no Center for Economic Policy Research, Reino Unido.

WATTS, R., ZIMMERMAN, J. (1986), *Positive accounting theory*. EUA: Prentice-Hall.

WILSON, J. (1989), *Bureaucracy*. EUA: Basic Books.

RSP

Os problemas da integração apresentados por Pollitt

A integração da gestão de desempenho com a gestão financeira enfrenta tanto dificuldades técnicas quanto potenciais resistências comportamentais e políticas. Elas incluem os seguintes fatos:

- Os processos orçamentários estão entre as rotinas mais fortemente enraizadas do governo e envolvem atores poderosos e interesses políticos consideráveis, sempre a respeito de temas distributivos cruciais. Portanto, criar ligações estreitas entre a mudança em tais processos e a introdução de esquemas de gestão de desempenho pode, por vezes, complicar o processo, multiplicando o número de obstáculos a serem enfrentados e, geralmente, aumentando o risco de que o processo de reforma fracasse em atingir suas metas. A gestão de desempenho já enfrenta dificuldades suficientes para ser implementada. Tentar, ao mesmo tempo e em um só processo, implementar gestão de desempenho e reforma orçamentária pode aumentar as chances de que ambas fracassem. Como afirma Mayne (1996: 13): “Embora seja necessário um consenso para a implementação da gestão baseada em resultados, as tensões são ainda maiores, quando o objetivo é relacionar desempenho com alocação de recursos”. Portanto, isso não é uma barreira insuperável, mas, sim, uma questão de administrar a mudança e garantir que, mesmo que os sistemas se desenvolvam em ritmos diferentes, eles estejam suficientemente coordenados para, no mínimo, não atuarem um contra o outro. Pode-se definir esse problema como “tentar fazer muito ao mesmo tempo”.

- Alguns comentaristas argumentam que sempre haverá situações nas quais as exigências do processo político que cercam o orçamento e as exigências dos processos gerenciais que caracterizam a melhoria do desempenho estão em tensão umas com as outras. O argumento é que, para superar os desafios distributivos complexos e sensíveis contidos no processo orçamentário, os políticos tanto do Executivo quanto do Legislativo, precisam apelar para valores vagos e gerais, para criar ou manter coalizões suficientemente amplas de apoio ou, ao menos, aceitação para a continuidade de um programa e o corte de outro (ver, por exemplo, Le Loup *et al.*, 1998). A última coisa que os interessa, durante esse processo delicado e freqüentemente cheio de adversidades, são avaliações comparativas de programas rivais ou especificações muito precisas de prioridades e metas

operacionais (ver, por exemplo, Jones e McCaffrey, 1997: 39; Monnier, 1992: 18). Tais exercícios somente serviriam para indicar claramente “quem ganha e quem perde”, e qual é o custo-efetividade relativo de diferentes programas, tornando, assim, a coalizão/gestão ainda mais difícil. O progresso da gestão de desempenho, ao contrário, requer que os participantes discutam e acertem objetivos, metas e padrões realistas, mensuráveis e com prazos definidos, com uma identificação altamente específica de grupos de clientes e suas preferências. Embora não seja preciso acreditar que contradições desse tipo devam sempre existir, seria ingênuo fingir que as exigências da barganha orçamentária nunca entram em conflito com os princípios da boa gestão de desempenho. A isso poderíamos chamar de uma questão de “conforto da ambigüidade”. Esse ponto levanta uma questão interessante: verificar se os fluxos de procedimento e informação podem ser desenhados de forma a encorajar os políticos encarregados da tomada de decisões a abrirem mão do conforto da ambigüidade para abraçar uma posição mais informada. Essa é uma questão delicada, mas alguns países estão ao menos começando a tentar envolver os políticos nesses assuntos e a preparar sessões de informação para necessidades específicas.

- Os incentivos que mantêm uma certa opacidade ou, ao menos, evitam comparações bem fundamentadas entre programas não afetam somente os políticos. Servidores públicos podem também ser motivados a proteger “seus” programas e, ao fazê-lo, podem não dar as boas-vindas aos esquemas que pregam a completa transparência financeira e de desempenho. O problema da “defesa da sua área”, que também pode ocorrer em nível de agências e departamentos, é bem conhecido. Nos EUA, por exemplo, apesar da grande reforma da legislação sobre gestão no início dos anos 90:

“ficam (aqui) mantidos muitos incentivos reais para que departamentos e agências escondam seus gastos totais com bem-estar social, defesa nacional, gestão de terras públicas, transporte, energia e outros programas no processo decisório do orçamento federal. (Jones e McCaffrey, 1997: 49. Ver também Gianakis, 1996: 134).

- Existe também o que se costuma chamar de divergência cultural entre gestão financeira e de desempenho. Dadas as constantes pressões vindas da base sobre o gasto público, a gestão financeira é, ao menos, em parte, um processo de disciplina e controle. Departamentos centrais de finanças e de tesouro lutam para moderar as demandas dos departamentos executores e para lembrar os demais ministros da necessidade de dar prioridade às considerações macroeconômicas, que se encontram fora das metas sociais, estratégicas e gerenciais particulares, que dão informação e motivação à maior parte dos principais programas governamentais: bem-estar social, saúde, educação, defesa etc. Ao contrário, muitas das iniciativas para melhoria do desempenho enfatizam os

profundos valores sociais de determinadas metas a serem atingidas por programas específicos, a necessidade de trabalho de equipe, parceria e compromisso, para melhoria contínua, e a exigência suprema de sensibilidade para com os clientes. Assim, existe o que pode ser descrito não tanto como uma contradição, mas, sim, como uma diferença de humor entre o orçamento de nível mais alto e os esquemas de melhoria de desempenho. Isso poderia ser definido como o problema das “restrições ou empoderamento”. Ele pode se manifestar de várias formas distintas, incluindo tensões entre os departamentos de gestão financeira e de recursos humanos e entre os que defendem uma abordagem “dura”, de corte de números, e aqueles que preferem focar temas mais leves, como qualidade, mudança cultural e desenvolvimento de capacidades.

- Uma dificuldade técnica séria ocorre quando o sistema de gestão de desempenho inclui medidas de efetividade. Em vários países, governos e especialistas reconheceram a necessidade de avançar de medidas de produto (geralmente medidas de eficiência) para medidas de resultado (eficácia — ver, por exemplo, East, 1997). Um sistema equilibrado de gestão de desempenho precisa das duas. De fato, medidas de resultados podem ser divididas em duas categorias: medidas de eficácia ou medidas de melhoria no planejamento de políticas, em vez de medidas de impacto, isto é, ferramentas para formulação de políticas públicas em lugar de manutenção da *accountability* (Schick, 1996). A dificuldade surge, no entanto, se houver uma tentativa de relacionar as alocações orçamentárias às medidas de eficácia. Embora isso possa soar como bom senso, de fato envolve diversos problemas. “O obstáculo primordial à integração da mensuração de desempenho e da elaboração do orçamento é que ela requer medidas de produtos difíceis de se construir, para programas do setor público” (Gianakis, 1996: 140. Para uma expressão mais detalhada, mas essencialmente igual, ver Wildavsky, 1979: 32).

As razões para tanto são várias. Para começar, a muitos programas, as mudanças nos resultados se dão em intervalos de tempo muito maiores do que o ano orçamentário. Assim, as mudanças nos resultados deste ano provavelmente não refletirão, de forma alguma, os esforços dos atuais gerentes governamentais. Além disso, muito freqüentemente, os resultados são somente, em parte, determinados pelos programas governamentais — existem muitas outras variáveis determinantes além do controle dos gerentes — e relacionar recursos a resultados é, portanto, injusto, em maior ou menor grau (Pollitt, 1997). Aqui existe, portanto, uma questão de “atribuição de resultados”. Por último, é preciso reconhecer que, politicamente, para muitos programas, o fracasso em atingir resultados não significa que os recursos deveriam ser retirados e os programas abandonados. Os objetivos políticos originais — redução da pobreza, da criminalidade, criação de empregos — continuarão importantes como nunca. Pode mesmo ser o caso de se alocarem mais recursos para a

tarifa, modificando-se, ao mesmo tempo, os programas, na esperança de se chegar a maior efetividade. Em suma, ligações automáticas, com fórmulas mágicas, entre medidas de eficácia e alocações orçamentárias serão raramente aceitáveis, tanto do ponto de vista técnico quanto político. Isso não significa uma barreira à integração, mas, sim, um reconhecimento de que, onde a integração entre a informação relativa ao desempenho e a informação financeira não puder ser alcançada, não se deve pressupor como consequência o baixo desempenho, para que haja cortes no financiamento. Por exemplo, pode ser que aqueles que tinham autoridade para tomar decisões tenham tido sua autoridade revogada.

Reconhecer que existem barreiras ou dificuldades com a integração é uma coisa; concluir que a integração é impossível é outra completamente diferente, e, com as evidências disponíveis, esta seria uma conclusão precipitada e sem garantias. Para levarmos a discussão adiante, é necessário que sejamos mais específicos a respeito dos tipos particulares de integração que desejamos e dos contextos particulares nos quais tais esforços deverão ter lugar.

Quadro 6: Variáveis-chave para a integração

<p>A integração seria mais fácil em um contexto em que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • a definição de objetivos e metas estratégicas está relacionada com a alocação de recursos; • existe um orçamento global ou baseado em produtos; • existe plena contabilidade dos custos de atividades; • o programa em questão consiste de um conjunto de produtos ou serviços tangíveis e mensuráveis; • busca-se a integração nos níveis da gestão das prioridades programáticas e da gestão operacional; • o impacto do programa pode ser percebido logo após a entrega dos serviços ou produtos; e • os resultados são atribuídos ao programa com alto grau de confiabilidade — e não existe razão para a suspeita de que eles possam ter sido causados por outros fatores. 	<p>A integração seria mais difícil em um contexto em que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • o incrementalismo histórico é a base da alocação e do planejamento de recursos; • existe um orçamento linear; organizado por itens; • as entidades contábeis não conseguem comparar as unidades de execução das atividades programáticas e de mensuração do desempenho; • o programa consiste de serviços ideais, não padronizados e não tangíveis; • os efeitos do programa só podem ser detectados a longo prazo; • mesmo que “resultados” sejam detectados, sua atribuição direta ao programa é incerta; • o tema é controverso e exige a intermediação de interesses especiais para alcançar apoio político; e • o programa tem objetivos conflitantes — criados para se alcançar consenso político —, e maior clareza e transparência podem prejudicar o apoio recebido.
---	--

Resumo
Resumen
Abstract**Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE — uma proposta de estrutura**

Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública — PUMA/OCDE

O Comitê de Gestão Pública da OCDE (*PUMA*) definiu como um dos principais produtos de suas atividades a realização de análises de sistemas nacionais de orçamentação e gestão de seus países-membros. O presente documento detalha a estrutura proposta para a realização dessas análises baseadas em seis questões principais: estratégias, coordenação, gestão e controle, *accountability* e transparência, o papel do Poder Legislativo e transformação gerencial.

Estudios al respecto de presupuesto y gestión en los países de OCDE — una propuesta de estructura

Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública — PUMA/OCDE

El Comité de Gestión Pública de *OCDE* (*PUMA*) definió como uno de los principales productos de sus actividades la realización de análisis de sistemas nacionales de presupuesto y gestión de sus países miembros. El presente documento detalla la estructura propuesta para la realización de esos análisis basados en seis cuestiones principales: estrategias, coordinación, gestión y control, *accountability* y transparencia, el papel del poder legislativo y transformación gerencial.

Studies on budgeting and management in OECD member countries — a structural proposal

Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública — PUMA/OCDE

OECD's Public Management Committee (*PUMA*) defined the performance of an analysis of national budgeting and management systems of its member countries as one of the main products of its activities. This document details the structure proposed to the performance of these analyses, based in six main questions: strategies, coordination, management and control, *accountability*, transparency, the role of the legislative power and the managerial transformation.

O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina¹

Caio Marini

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

A reforma gerencial no contexto da transformação do Estado contemporâneo

A crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais, introduziu, já no início dos anos 80, no debate sobre o Estado contemporâneo, questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis, de abandono de outros e, sobretudo, a exigência de reorganização para enfrentar a crise e adequar-se aos novos requerimentos. Essa crise, em que pese a preponderância da dimensão financeira, coloca em questionamento o modo tradicional de organização e gestão governamental, a partir do esgotamento do modelo burocrático de administração pública vigente. Como consequência, isso vem produzindo um profundo *déficit* de desempenho em termos da baixa qualidade na prestação dos serviços ao cidadão, que é a dimensão da crise percebida pelo cidadão. Inicialmente na Grã-Bretanha, e depois adotada, quase que de forma generalizada, em diversos outros países, a estratégia de enfrentamento ficou conhecida como a *New Public Management* (Nova Gestão Pública — NGP).

Assim, o desafio de promover as mudanças necessárias impõe ao Estado a necessidade de repensar a questão da governança e dos modelos de gestão, ao mesmo tempo em que vai exigir mecanismos inovadores de relacionamento com a sociedade. A emergência do terceiro setor e dos movimentos sociais, além dos movimentos que têm como base o voluntariado, vem introduzindo elementos desafiadores nessa nova configuração em rede que caracteriza o Estado contemporâneo. O objetivo é comum e trata, fundamentalmente, de encontrar alternativas para superar as

Caio Marini é
assessor da
direção do
Serpro e
professor
colaborador
na FGV, ENAP
e ESAF.

Contato:
caio.marini@serpro.gov.br

desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento, a partir da internalização/fortalecimento dos conceitos de cidadania, equidade e transparência, além da temática própria da gestão contemporânea, que supõe maior eficiência e qualidade no tratamento do interesse público. Isso, seguramente, força a adoção de enfoques não convencionais na construção de estratégias para enfrentar a crise, o que implica o fortalecimento de mecanismos de interação Estado/sociedade. Isoladamente, as forças direcionadas para a mudança perdem vitalidade e objetividade. Portanto, é necessário consolidar alianças que assegurem sinergia, a partir da ampliação da consciência de cidadania e da construção de soluções criativas e inovadoras que garantam legitimidade e viabilidade às transformações reclamadas pela sociedade.

A realidade latino-americana não é distinta da descrição feita anteriormente. Nesse contexto, o Conselho Diretor do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD) aprovou um documento (1998), que estabeleceu as bases da reforma gerencial na região. Nele são destacadas as especificidades próprias da América Latina, basicamente as relativas à gravidade da crise do Estado, muito maior que a existente no mundo desenvolvido. O documento aponta a necessidade de direcionar a estratégia da reforma na região, considerando três questões essenciais: a consolidação da democracia, a retomada do crescimento econômico e a redução da desigualdade social. Também, enuncia o objetivo central da reforma gerencial, que é o de assegurar os mecanismos necessários para o aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitem uma relação mais democrática entre Estado e sociedade. Finalmente, são destacados os princípios básicos que deverão orientar a implementação desse novo modelo administrativo, com destaque para:

- a profissionalização da alta burocracia, visando ao fortalecimento das capacidades de formulação e à avaliação de políticas públicas;
- a focalização no atendimento das demandas do cliente-cidadão;
- a transparência e responsabilização democrática na administração pública;
- a descentralização da execução dos serviços aos níveis sub-nacionais;
- a desconcentração organizacional da execução de funções do governo central para agências especializadas;
- a orientação dos mecanismos de controle para resultados, baseados em indicadores fixados em contratos de gestão; e
- a adoção de um novo desenho organizacional para as atividades não exclusivas (formuladas, reguladas e financiadas pelo Estado, mas executadas pelo setor público não estatal).

Em busca das melhores práticas a partir do exame de algumas experiências nacionais selecionadas²

Preâmbulo

Uma das principais tendências da gestão contemporânea, na perspectiva do desenvolvimento organizacional, tem sido o intercâmbio de experiências institucionais a partir da disseminação das melhores práticas. A partir dos anos 80, as empresas passaram a adotar, freqüentemente, processos de análise comparativa, visando ao aperfeiçoamento de seus modelos de gestão e tomando como referência aquelas práticas tidas como mais avançadas. Esse processo, que foi inicialmente utilizado no setor privado pela *Xerox Corporation*, passou a ser denominado de *benchmarking*. Atualmente, vem sendo usado em larga escala pelas organizações do setor público, notadamente a partir do advento da reforma gerencial. As experiências do Reino Unido, da Austrália e da Nova Zelândia — tidas como referências nesse campo — têm sido recomendadas pelos organismos internacionais e, como conseqüência, vêm impactando as iniciativas recentes de reforma na região. Naturalmente, o bom senso recomenda prudência nesse esforço de análise comparativa — cada caso é um caso. Assim, abrir-se para o conhecimento e intercâmbio de experiência é sempre saudável, mas, no momento da decisão sobre a estratégia de reforma a ser adotada, cada país deve levar em consideração suas próprias peculiaridades e os elementos de seu contexto social, econômico e cultural. A esse respeito, vale a pena examinar as recomendações de Ramió (2001) sobre os problemas de implementação da NGP em países latinos, em função dos modelos de Estado e da cultura institucional dominantes.

O exame da experiência recente na região, infelizmente, é pouco conclusivo e, contraditoriamente ao princípio da NGP, que destaca a orientação a resultados, não permite aferições mais precisas sobre a efetividade dos programas de reforma gerencial. Os balanços tendem a produzir mais registros de iniciativas do que avaliação de impactos dos programas (este artigo não é uma exceção à regra dominante). Contudo, o exame das iniciativas realizadas indica uma trajetória, quase um padrão, em que é possível identificar alguns elementos comuns nas estratégias adotadas, que dão especificidade ao conjunto de iniciativas que vêm sendo implementadas, como, por exemplo:

a) fortalecimento de canais de relacionamento Estado/sociedade a partir de iniciativas orientadas para a melhoria da qualidade na formulação das políticas públicas; busca de maior participação cidadã; introdução de mecanismos de controle social; melhoria na entrega de serviços públicos e maior envolvimento do terceiro setor;

b) aperfeiçoamento do marco legal, visando à eliminação de entraves de natureza burocrática, que impedem a adoção de modelos de gestão orientados a resultados com maior flexibilidade e autonomia;

c) recuperação da capacidade financeira (racionalismo econômico), a partir de iniciativas voltadas para a melhoria da eficiência, e introdução da cultura da responsabilidade fiscal;

d) desenvolvimento das capacidades institucionais dos órgãos da administração pública, incluindo o fortalecimento do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, programas de reestruturação administrativa, mecanismos de contratualização, intensificação do uso da tecnologia da informação e a terceirização de serviços de apoio; e

e) desenvolvimento do capital intelectual, a partir de iniciativas voltadas para a profissionalização e modernização do serviço civil, intensificação de programas de capacitação de servidores e de lideranças, ética na administração pública, adoção de mecanismos inovadores de remuneração de funcionários e introdução da gestão do conhecimento.

A seguir, serão apresentados relatos de algumas experiências nacionais recentes no contexto do movimento de reforma gerencial na América Latina.

A experiência do Uruguai

A experiência recente de reforma do Estado no Uruguai começou em 1995, compreendendo iniciativas que visavam promover transformações nos segmentos da seguridade social, educação, sistema político, cidadania e administração pública. Neste último campo, as mudanças foram graduais e persistentes e tiveram no orçamento seu principal instrumento de legitimação.

Os objetivos da reforma, segundo Cobas (1998):

“partiram de um trabalho para redefinir que Estado Uruguaio seria requerido para atender às prioridades estratégicas do país em consonância com as políticas e equilíbrios macroeconômicos supondo uma adequação organizacional para a busca da eficiência para melhorar a performance e, em última instância, o nível de vida da população”.

As principais ações estavam orientadas para as áreas de reformulação das estruturas organizacionais, introdução da gestão por resultados, melhoria do atendimento ao usuário, compras governamentais, capacitação de funcionários e gestão das regulações. A expectativa era que, ao final do programa, a administração pública uruguaia estivesse funcionando em perspectiva mais gerencial, com base em resultados e com foco na satisfação das necessidades do cidadão e na qualidade dos serviços públicos.

Nesse sentido, foi constituído o Comitê Executivo para a Reforma do Estado (Cepre) no âmbito da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto* (criado pela Lei do Orçamento Nacional de janeiro de 1996), com a finalidade de implantar e dar continuidade ao Programa de Modernização do Estado, assim como verificar o cumprimento das metas fixadas. O comitê, presidido pelo diretor da *Oficina de Planeamiento y Presupuesto*, estava integrado por representantes designados pelo ministro da Economia e Finanças e pelo diretor da *Oficina Nacional de Servicio Civil*. O programa tinha os seguintes objetivos básicos:

- melhorar a eficiência, a eficácia e o impacto do gasto público, a partir da execução do gasto por centro de atividade, o que permitirá melhor conhecimento dos custos e construção de indicadores de gestão, visando ao aperfeiçoamento dos processos orçamentários futuros;
- obter maior transparência, maior competitividade e eficiência nas aquisições públicas, aproveitando as vantagens decorrentes do poder de compras do Estado, usando portal que permita disponibilizar, *online*, as demandas do Estado para ofertas do setor privado;
- disponibilizar informações sobre rendimentos dos funcionários públicos no *site* do governo, visando a maior transparência;
- aperfeiçoar as condições objetivas de trabalho, por meio da disponibilização de informações sobre horas trabalhadas dos funcionários da administração central;
- implantar a administração eletrônica usando a tecnologia de Portal (porta de entrada para todos os *sites* governamentais com informações sobre serviços e trâmites e sobre gestão pública, além de canal de comunicação interna entre os órgãos governamentais e entre o Estado, os cidadãos e as empresas); e
- desregulamentar por intermédio da implementação de mudanças, visando à redução de custos e à eliminação de restrições desnecessárias para cidadãos e empresas.

A estratégia da reforma, segundo Cobas (1998), não foi concebida a partir da simples idéia de redução do tamanho do Estado, mas fundamentalmente baseada no princípio da realocação setorial, implicando, inclusive, o aumento do orçamento de algumas áreas sociais. Os principais resultados da reforma, ainda segundo Cobas, indicam avanços importantes na direção do fortalecimento das relações entre o Estado e o mercado, visando à redução de monopólios, provocando na administração pública algumas mudanças relevantes:

- atividades não substantivas passaram a ser desenvolvidas pelo mercado, de acordo com os marcos regulatórios respectivos;
- supressão de duplicidades e definição de formas mais autônomas de prestação de serviços; e

- reestruturação dos postos de trabalho com sua redução de aproximadamente 30% e, ao mesmo tempo, a criação de novos postos de trabalho com maior produtividade (13%).

A experiência de reforma no Uruguai teve um caráter inovador, na visão de Berretta (2000). Em primeiro lugar, buscou-se articular as medidas de reforma da administração pública e as de modernização da gestão. Na primeira fase, foram realizadas iniciativas de reestruturação administrativa e declarados os cargos e funções excedentes, o que acabou gerando um programa de realocação para os funcionários destituídos. Na segunda fase, foram desenvolvidos programas orientados para a melhoria da eficiência e da gestão com foco no cidadão. Outra iniciativa exitosa foi a reformulação das unidades executoras, que passaram a contar com uma clara definição de missão institucional e respectivos encargos decorrentes (classificados como: substantivos, de apoio aos substantivos e não-substantivos). Também, a autora destaca as importantes mudanças realizadas nas formas de prestação dos serviços públicos, que forçaram a focalização dos ministérios nas suas atividades substantivas, permitindo a terceirização das atividades de apoio, preferencialmente, a empresas formadas por ex-funcionários. E, finalmente, as mudanças na gestão de recursos humanos permitiram, via lei orçamentária, que parte das economias geradas fosse aplicada para corrigir os desvios de remuneração nas estruturas aprovadas, além de financiar o sistema de alta gerência.

A experiência do Chile

Embora existam semelhanças, o cenário em que se processa a reforma do Estado chileno apresenta, pelo menos, uma importante diferença em relação aos demais países da região. O Chile é, provavelmente, a única exceção à regra geral dominante, caracterizada por programas de reformas orientados para o enfrentamento dos problemas decorrentes da crise financeira do Estado. O grande desafio colocado é o de manter o equilíbrio fiscal obtido. Bresser Pereira (2002) comenta que:

“... desde 1982 o Chile não enfrenta alguns dos problemas que ocorrem geralmente nos processos de reforma do Estado, tais como a crise fiscal, corrupção difundida, ineficiências evidentes ou questionamentos sérios sobre o tamanho ou escopo apropriados do Estado”.

Além disso, segundo Shepherd (1988), o Chile foi o país que mais avançou na reforma gerencial na região:

“desde o início dos anos 90, a administração pública chilena tem adotado uma diversidade progressivamente mais ampla de

instrumentos da Nova Gestão Pública, entre eles o Planejamento Estratégico, acordos de modernização, remuneração baseada em desempenho, indicadores de performance e avaliação de programas do setor público”.

Orrego (1998) destaca os fatores que pressionaram as mudanças nos anos 90: a dívida social dos anos 80, o aumento das demandas sociais produzidas pelo novo contexto democrático, a necessidade de melhoria da qualidade dos serviços e os novos temas da agenda pública, como meio ambiente e desenvolvimento urbano. Neste contexto, as reformas foram concebidas a partir de quatro dimensões básicas:

- econômica: orientada a fortalecer a capacidade reguladora do Estado, a partir dos processos de privatização;
- política: caracterizada pela transição de um Estado autoritário e centralizador para um Estado democrático, participativo e descentralizado;
- social: a partir de mudanças de um modelo frágil de provimento direto dos serviços sociais para um novo modelo que compartilhe essas funções com o mercado e o terceiro setor; e
- gestão: orientada para a introdução de uma nova gerência pública, baseada na qualidade e em resultados, em substituição a uma burocracia formalista, baseada somente na norma.

Em continuidade ao processo de mudanças contemporâneas, o atual governo chileno adotou, como eixo central de seu projeto de reforma e modernização, “o Estado a serviço da cidadania”, compreendendo duas linhas básicas de ação: a primeira refere-se às transformações na estrutura do setor público e a segunda centra-se propriamente na gestão, com ênfase na construção de nova institucionalidade, baseada no redesenho do aparelho do Estado, na descentralização administrativa, na modernização da gestão pública, com inovações na área de recursos humanos, e na qualidade de serviços (portal de trâmites, carta de direitos do cidadão, prêmio de qualidade) e, por último, o programa de governo eletrônico, incluindo o estabelecimento de novas formas de atendimento ao público, melhoria da gestão interna do governo e o desenvolvimento da democracia, a partir da introdução de novos mecanismos de participação cidadã.

Finalmente, vale destacar que as principais iniciativas em fase de implantação são as seguintes (Orrego, 1998):

- Sistema de Gestão Estratégica Governamental, incluindo a definição de metas ministeriais (desde 1990), acordos de desempenho com base em indicadores (desde 1992), com destinação de parte dos ganhos aos funcionários, e implantação dos balanços integrais de gestão, que obriga a prestação de contas de todas as realizações nos âmbitos financeiros e de gestão;
- mudança cultural e de liderança dos gerentes públicos, a partir do estímulo a iniciativas espontâneas de modernização (posteriormente

expandidas a toda a administração pública), além de investimentos na formação e qualificação dos funcionários;

- Avaliação Pública dos Programas de Estado, a partir de painéis conduzidos por especialistas externos, que prestam contas sobre a pertinência, validade e eficácia dos programas governamentais (desde 1997);
- Programa de Qualidade, com o objetivo de instaurar, no âmbito da administração pública, a cultura da qualidade, incluindo a criação do Prêmio Nacional da Qualidade (desde 1997); e
- Sistema de Informação e Compras Eletrônicas, que dá transparência a todos os processos licitatórios (desde 1999) e encaminha-se para a efetivação de todas as transações por via eletrônica.

A experiência do Peru

O processo de modernização do Estado tem como premissas fundamentais a busca da melhoria da gestão pública e a construção de um Estado democrático, descentralizado e a serviço do cidadão.

Além da *Comisión de Promoción de la Inversión Privada (Copri)*, que cumpre as funções de gerenciar o programa de promoção do investimento privado por meio de processos de privatização e de concessões de infra-estrutura e serviços públicos, foi atribuída à Presidência do Conselho de Ministros (PCM), entre outras, as funções de promover a melhoria da gestão pública, a qualidade do gasto, o aperfeiçoamento da organização das entidades públicas e a eficiência dos processos e sistemas administrativos. Subordina-se a essa presidência uma *Dirección General de Gestión Pública*. Ainda do ponto de vista institucional, merece destaque a criação da Comissão de Modernização da Gestão do Estado no âmbito do Congresso da República, com a finalidade de contribuir para o fortalecimento das instituições do país, e a criação de um Estado moderno e a serviço das pessoas. Shepherd (1998) destaca da experiência recente as iniciativas de reforma da administração tributária e aduaneira, a regulamentação da concorrência, a proteção do consumidor e o provimento de serviços públicos por meio de organismos autônomos.

O processo de modernização estabeleceu como objetivos: a melhoria da prestação de serviços, a criação de canais de participação cidadã, a descentralização e desconcentração, uma gestão pública transparente e com equilíbrio fiscal e a qualificação dos servidores. Além de iniciativas específicas, relacionadas a esses objetivos, algumas ações complementares visando ao aperfeiçoamento dos dispositivos de natureza legal estão em desenvolvimento (Lei do Poder Executivo, Lei Orgânica do Sistema Nacional de Controle e Controladoria Geral, Lei de Carreira Pública e leis orgânicas de diversos organismos do Estado). Como estratégia de implementação do processo de modernização estão sendo adotados

programas-piloto, inicialmente na PCM e, em seguida, em outros ministérios selecionados por meio de convênios de gestão orientados para a utilização de modernas práticas de gerenciamento. Além disso, visando aumentar a eficiência no uso dos recursos públicos, estão sendo implementadas iniciativas de aperfeiçoamento e integração do planejamento estratégico, elaboração orçamentária e controle da execução do orçamento. Finalmente, vale mencionar a criação de um portal do Estado peruano, que permite o acesso às informações e consultas sobre as diversas instituições estatais, finanças públicas, oportunidades de negócios para investidores, legislação, compras governamentais e, mais recentemente, sobre o projeto de governo eletrônico.

A experiência da Nicarágua

O contexto que antecedeu a experiência recente de reforma do Estado foi marcado pelos esforços de transformar a economia nicaraguense em economia social de mercado, capaz de permitir o desenvolvimento sustentável, restaurar a paz e construir a democracia, a partir do governo eleito em 1990, que encontrou o país submerso em profunda crise estrutural: queda das exportações, hiperinflação, infra-estrutura destruída, escassez de recursos humanos qualificados, elevada dívida externa, sistema monetário deteriorado, sociedade dividida, setor privado pequeno e excessivamente regulado e um setor público superdimensionado, deficitário, ineficiente e altamente centralizado. Em um primeiro momento, foi instituído um programa de estabilização macroeconômica e ajuste estrutural — Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial — que produziu, como resultados, a eliminação da hiperinflação, a estabilização de preços, a liberalização de mercados, a flexibilização de monopólios, a reorganização do setor bancário, o saneamento das finanças públicas e a descentralização administrativa, o que permitiu recuperar parte da credibilidade internacional.

Em 1994, em que pese os avanços obtidos, era ainda necessário prosseguir nos esforços de aprofundamento de reformas estruturais. Nesse sentido, foi criado o Comitê Executivo para a Reforma da Administração Pública (Cerap), com a atribuição de implementar um programa de reforma e modernização do setor público, visando a criação de uma administração pública moderna, pequena, forte, eficiente e facilitadora. O Cerap conta com uma Secretaria Executiva e uma Unidade de Coordenação que funciona como instância técnica do programa.

A primeira etapa do programa (1994/1996) consistiu na realização de um diagnóstico orgânico-funcional global das instituições do Poder Executivo, que identificou a ausência de objetivos, o superdimensionamento, a justaposição de funções, a fragmentação de responsabilidades, a falta de base legal na contratação de pessoal, a inexistência de um sistema de

gestão de recursos humanos, a ineficiência e a falta de transparência e controle na gestão financeira. Na segunda etapa (1996/1999), avançou-se na atualização do diagnóstico, incluindo análises setoriais e a elaboração de estratégia de reforma baseada em gestão por processos, que foi implementada via mecanismos de contratualização interna — Acordos de Reestruturação Institucional (ARI) entre o Cerap e as diversas entidades. Também foram estabelecidos projetos de reestruturação do serviço civil e gestão financeira (sistema informatizado de gestão integrada). A etapa atual consiste na focalização do programa na gestão econômica e consolidação das iniciativas anteriores. Como resultados obtidos até o momento, destacam-se: a institucionalização do programa de reforma, o desenvolvimento de uma ampla base de conhecimento e informação sobre a administração pública, a celebração de sete ARIs, o redesenho de processos com 40% de redução de custos, a modernização da legislação administrativa, a capacitação de mais de 600 funcionários e a elaboração de catálogos de serviços e trâmites do Poder Executivo.

A experiência da Argentina

A crise do Estado é um fenômeno global, que tem apresentado características bastante semelhantes em diversas realidades e alto grau de interdependência internacional. Mas, sem dúvida, o caso argentino, em que pese a influência desse contexto mundial de crise, tem suas próprias singularidades, que vão desde aspectos ligados à baixa governabilidade (legitimidade para proceder aos ajustes necessários) até questões relativas à capacidade do aparato estatal (governança) para enfrentar o contexto dramaticamente adverso dos dias atuais.

A experiência recente de reforma começou em 1983, ocasião da retomada do processo de redemocratização do país, com a criação da Secretaria da Função Pública, que incorporou o *Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)*, estabelecendo como prioridade a necessidade do fortalecimento das carreiras administrativas, e adotou, como uma das primeiras iniciativas, a instituição do corpo de altos administradores, inspirado na experiência francesa. As primeiras turmas foram formadas, mas, a partir de 1987, a iniciativa foi descontinuada.

A partir de 1989, inicia-se um novo ciclo na vida política argentina, com importantes implicações do ponto de vista da reforma do Estado e, em particular, da administração pública. Ghio (2000) cita duas etapas principais:

- 1ª etapa (1989-1994): caracterizada pela ênfase na erradicação do *déficit* fiscal, tinha como uma das estratégias centrais a planificação do aparato estatal, orientada para a melhoria da eficiência — Estado menor,

porém mais forte, com estruturas simples, evitando superposições. Nesse período (1990), foi criado o *Comité Controlador de la Reforma Administrativa (Cecra)*, impondo como estratégia dominante o *downsizing*, fundamentada em uma escalada de decretos, determinando redução das estruturas administrativas e disponibilidade de pessoal; e

- 2ª etapa (1994-1999): marcada, inicialmente, pela promulgação da nova Constituição nacional que permitiu a criação de novos organismos, tais como o Ministério Público, o instituto contra a discriminação e a Auditoria Geral da Nação. O decreto de 1996 cria a *Unidad de Reforma y de Modernizacion del Estado* no âmbito do Gabinete de Ministros, com a missão de elaborar um Programa de Modernização do Estado. A estratégia dominante no período estava caracterizada pela fusão de diversos órgãos da administração pública, pelo fortalecimento das entidades de arrecadação e por políticas de fortalecimento institucional e melhoria das capacidades administrativas.

Não obstante, essas iniciativas, avaliações recentes continuam apontando o agravamento de problemas, tais como a provisão insuficiente de serviços, a baixa qualidade na prestação deles e o desempenho deficiente em seu papel regulador, colocando em xeque o modelo de gestão pública vigente, tido como moroso e excessivamente orientado para as rotinas. Assim, a Subsecretaria de Gestão Pública, criada em 1999, em substituição à Secretaria da Função Pública, está desenvolvendo um Plano Nacional de Modernização do Estado, visando à implementação de moderno sistema de gerência pública para os organismos da administração nacional. As principais linhas de abordagem do Plano são as seguintes:

- transformações institucionais, que apontam para a otimização da gestão das organizações estatais, levando em consideração as características particulares de cada uma. As mudanças têm como objetivos incrementar a produtividade e melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo setor público. As principais iniciativas são a carta-compromisso com o cidadão e a gestão por resultados; e

- transformações horizontais, que apontam para a mudança nos sistemas que cortam transversalmente toda a administração nacional em suas modalidades de gestão. As ações prioritárias estão focalizadas no desenvolvimento do capital humano, modernização dos sistemas administrativos (compras e finanças) e implementação do governo eletrônico.

Dentre as principais iniciativas no campo da modernização da gestão, merece destaque a criação do Prêmio Nacional de Qualidade, que vem premiando as experiências exitosas na administração pública desde 1994. Outras iniciativas estão relacionadas à implantação de um novo regime de compras e contratações governamentais (2001) e a Lei da Assinatura Digital, que estabelece o marco legal para o reconhecimento das transações eletrônicas.

A experiência da Venezuela

A história contemporânea de reforma na Venezuela teve como marco a criação, em 1984, da *Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre)*, com o objetivo de estabelecer um Estado moderno, essencialmente democrático e eficiente, sobre o qual os postulados da Constituição adquiriram plena vigência e a participação cidadã constitua-se em elemento efetivo no processo de tomada de decisões dos poderes públicos. Inicialmente, foram realizados diagnósticos e hierarquizados os problemas, a partir de um amplo processo de consulta a diversos segmentos da sociedade. Em seguida, grupos de trabalho elaboraram documentos propositivos, orientados para três áreas prioritárias: a reforma política (democratização dos partidos, reforma eleitoral e instituição da figura de prefeitos municipais), a descentralização e a reforma do Judiciário.

A preocupação com as dimensões política, econômica e administrativa nos planos de reformas esteve nos anos seguintes. No período 1994-1999, foi elaborado o *IX Plan de la Nación*, que tinha como uma de suas linhas de ação básicas a reforma do Estado, incluindo, entre outros elementos, a definição de novos papéis do Estado, a reforma política, a descentralização, a participação cidadã e a busca da eficiência.

A partir de 1999, importantes mudanças caracterizaram o cenário político venezuelano. O processo de renovação constitucional colocou em destaque, mais uma vez, a necessidade de produzir importantes transformações no sistema político vigente. A descentralização também foi objeto de discussão tanto na reforma constitucional quanto nos documentos de planejamento governamental — o Plano Nacional de Desenvolvimento Regional coloca como uma das prioridades básicas a proposta de descentralização desconcentrada. No caso da nova Constituição, em que pese o reconhecimento dos importantes avanços produzidos, os mais céticos argumentam que pouco se fez em termos de reforma do Estado. O constitucionalista Allan Carías, citado em Carbonell (2001), destaca: “*em definitiva, hay un nuevo y acentuado centralismo y partidismo com un acentuado presidencialismo y un nuevo militarismo constitucionalizado*”.

Atualmente, as questões relativas à gestão pública estão sob a liderança do vice-presidente executivo, que tem por atribuição, entre outras, coordenar a administração pública nacional, central e descentralizada funcionalmente.

Merece destaque a experiência recente de descentralização na área de educação, que tem os seguintes objetivos:

- redistribuição do poder e democratização do Estado;
- promoção de uma gestão mais eficiente e eficaz em consonância com a realidade local; e
- garantia da participação local.

A experiência da Guatemala

Um elemento determinante do processo de redemocratização do país e, por conseguinte, básico para assegurar a legitimidade necessária ao esforço de transformação do Estado foi o Acordo de Paz celebrado em 1996, que significou um compromisso de recuperação da institucionalidade e respeito aos direitos humanos. Além disso, foi fundamental considerar, como características da realidade guatemalteca, o reconhecimento da diversidade cultural e a necessidade de fortalecer a capacidade de interlocução com as populações indígenas.

Nesse contexto, o atual governo submeteu ao Congresso da República um informe, contendo, entre outros aspectos, os que são as bases do projeto de reforma:

- a modernização e estabilização da economia, na busca da criação de condições de competitividade, visando elevar a produtividade e obter melhores indicadores de crescimento econômico com equidade;
- a reforma integral do Estado, uma necessidade não só para combater o atraso econômico e social, como também uma estratégia fundamental para cumprir com os acordos de paz;
- a modernização integral do setor público tanto na sua estrutura central como nos níveis desconcentrados dos departamentos e no descentralizado dos municípios, tendo como componentes centrais a modernização tecnológica e a capacitação dos recursos humanos; e
- a descentralização integral e gradual do Estado, com o objetivo de democratizar o poder público no território.

Com o objetivo de consolidar o processo de descentralização — principal foco da reforma —, algumas iniciativas de natureza jurídico-legal vêm sendo empreendidas, tais como: as reformas do código municipal, da lei eleitoral e dos partidos políticos e a promulgação da Lei de Descentralização e da Lei de Participação Cidadã. Além disso, iniciativas de natureza gerencial também se destacam: a elaboração do Plano de Descentralização no âmbito da Secretaria Executiva da Presidência, a transferência de atribuições e recursos para os níveis subnacionais, a celebração de compromissos de gestão (especialmente no âmbito do Ministério da Saúde), o fortalecimento dos conselhos municipais de desenvolvimento e a criação da carreira administrativa comunal.

A experiência do México

O contexto em que se dá a experiência de reforma no México, nas duas últimas décadas, não difere substantivamente dos demais países da região. No início dos anos 80, a crise fiscal do Estado assumia proporções significativas, comprometendo a imagem internacional do país. Arellano (1997) detalha um pouco mais as características básicas do padrão vigente:

“(...) o modelo econômico: indústrias altamente protegidas, basicamente dependentes da exportação de matéria-prima, com um elevado controle estatal, priorizando o desenvolvimento interior, protegido da competição internacional. No campo político, o sistema era formalmente democrático, com eleições livres, baseado na separação dos poderes dentro de um Estado federalista (...) na verdade dirigido por um partido dominante. A administração do estado era flexível, com alto nível de burocratas firmemente ligados a poderosas estruturas políticas, e subordinados a corruptos e seus esquemas (...) na verdade mal existia accountability e inexistia carreira no serviço público”.

É nesse contexto que se instaura o governo de la Madrid (1982-1988), que focaliza sua estratégia na reforma econômica, seguindo o padrão dominante de privatizações, enxugamento da máquina pública, visando aumentar a competitividade internacional. Além disso, especial atenção é dada ao combate à corrupção. Conforme destaca Arellano, “foi definida uma meta de renovação moral da sociedade, em que a corrupção do funcionalismo foi alvo básico”. Outras iniciativas apontadas pelo autor foram a descentralização e a decorrente renovação do papel dos municípios.

O período seguinte (Salinas, 1988-1994), que, para alguns analistas, não teve maiores impactos em termos de modernização da gestão pública, para Guerrero (1998) significou a reintrodução do tema serviço civil na agenda governamental, ainda que pressionado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mesmo assim, o autor recorda que os acordos celebrados com o sindicato, relativos aos trabalhadores operacionais, não foram devidamente instrumentalizados, ou foram simplesmente postergados indefinidamente. Arellano, por outro lado, destaca, no mesmo período, a manutenção dos esforços de descentralização e de simplificação administrativa, além do desenvolvimento de formas mais precisas de controle dos recursos públicos.

Entretanto, foi no governo Zedillo (1994-2000) que a reforma administrativa mexicana entrou de forma efetiva na agenda governamental, a partir do Programa de Modernização da Administração Pública 1995-2000 (Promap). Arrelano enfatiza que, pelo menos no plano formal, foi o mais ambicioso e completo programa que aconteceu na experiência recente de gestão pública no país. Segundo Guerrero, o programa apontava, no seu diagnóstico, quatro problemas básicos: limitada infra-estrutura para atender ao cidadão, excessiva centralização, deficiências em avaliação governamental e falta de profissionalização dos servidores públicos. Assim, o Promap propunha dois objetivos centrais:

- transformar a Administração Pública Federal em organização que age eficiente e eficazmente, por meio de uma nova cultura de serviços; e
- lutar contra a corrupção e a impunidade, por meio de mecanismos preventivos e de promoção da capacidade dos recursos humanos.

Arellano lembra que o programa inaugura palavras sempre esquecidas no vocabulário da administração pública: *accountability*, direitos do cidadão, direitos de informação e avaliação. As principais iniciativas estavam orientadas para os seguintes subprogramas: participação e atendimento ao cidadão, descentralização administrativa, avaliação e impactos da gestão pública e profissionalização e ética para os funcionários públicos. No campo do serviço civil, vale lembrar, segundo Guerrero, que o Promap previa a concepção de um novo marco legal, que deveria estar concluído até 1997.

Outra importante iniciativa desse período, uma das pioneiras no campo do governo eletrônico, foi o desenvolvimento do Comprasnet (1996), com a finalidade de dar transparência e maior eficiência nas compras governamentais.

O atual governo, do Presidente Fox (2000-2006), que, do ponto de vista político, significou a interrupção da tradição de hegemonia do PRI, não foi ainda devidamente analisado no campo da administração pública. Entretanto, algumas iniciativas merecem ser observadas. O tema gestão pública está sob a coordenação da *Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam)*, no âmbito do gabinete da Presidência, e tem a seguinte missão institucional: “Eliminar os níveis de corrupção no país e dar absoluta transparência à gestão e ao desempenho das instituições e aos servidores públicos da Administração Pública Federal”.

Além disso, o governo decidiu pela criação de uma oficina para a inovação governamental, também no âmbito da Presidência, com o propósito de melhorar a capacidade de governar, para atender às expectativas da sociedade mexicana e recuperar a confiança em suas autoridades. Foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- transformar o governo em um aparato competitivo, que alcance os objetivos planejados;
- reformar radicalmente a orientação e a capacidade de resposta de governo às necessidades da cidadania;
- romper com inércias culturais, administrativas, econômicas e políticas, realizando as mudanças necessárias; e
- recuperar o papel da liderança e a confiança dos cidadãos no governo.

Uma das iniciativas principais é o programa Governo Eletrônico, orientado para a inovação na entrega de serviços, participação cidadã e as formas de governar. Também merece destaque uma pesquisa de opinião realizada pela oficina, no sentido de conhecer os temas mais urgentes

para a formação da agenda de inovação governamental. O resultado apontou, pela ordem de preferência, os seguintes temas: eficiência do governo, qualidade dos serviços, transparência e prestação de contas, acesso a informações, participação cidadã e mudança cultural.

A experiência do Brasil

A reforma gerencial foi introduzida no Brasil em 1995, ocasião em que foi instaurado o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, em contexto semelhante ao de outros países da região, caracterizado pelo aprofundamento da crise do Estado e pela emergência de reformas estruturais, prometidas durante a campanha presidencial e iniciadas alguns meses antes da posse com o Plano (real) de Estabilização Econômica. Do conjunto de reformas apresentadas como prioritárias — flexibilização de monopólios, previdência social, tributária, política etc. — destacava-se a necessidade de repensar a administração pública a partir de sinais de evidente esgotamento do modelo burocrático vigente.

Um dos primeiros movimentos de demonstração dessa prioridade foi dado quando da transformação da então Secretaria da Administração Federal (SAF) em novo ministério, que, além das funções tradicionais de gestão da função pública, assumiu o papel de coordenador do processo de reforma do aparelho do Estado. Junto desse novo ministério, denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), foi também instalada a Câmara da Reforma do Estado, instância interministerial deliberativa sobre planos e projetos de implementação da reforma, e um Conselho da Reforma do Estado, integrado por representantes da sociedade civil, com atribuições de assessorar essa câmara nessa matéria.

Ainda em 1995, foi elaborado o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado — documento de expressão da visão estratégica e orientador dos projetos de reforma — que, a partir de diagnóstico que apontou os principais problemas da administração pública brasileira nas dimensões institucional-legal, cultural e de gestão, propôs um novo modelo conceitual, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

- núcleo estratégico — definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento;
- atividades exclusivas — aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- atividades não-exclusivas — aquelas de alta relevância em que o Estado atua, simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor, na prestação de serviços sociais; e
- produção de bens e serviços ao mercado — que corresponde ao setor de infra-estrutura em que atuam as empresas e em que há, portanto, tendências à privatização.

As principais iniciativas, nesse primeiro período, foram orientadas para a revisão do marco legal (reforma constitucional e da legislação corrente), a proposição de uma nova arquitetura organizacional (agências reguladoras, executivas e organizações sociais), a adoção de instrumentos gerenciais inovadores (contratos de gestão, programas de inovação e de qualidade na administração pública) e a valorização do servidor (nova política de recursos humanos, fortalecimento de carreiras estratégicas, revisão da política de remuneração, realização de concursos públicos e intensificação da capacitação de funcionários, visando promover a mudança cultural).

Em 1998, foi extinto o Mare e as suas funções foram absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em esforço de integração dos principais instrumentos de gerenciamento governamental: planejamento, orçamento e gestão. A esse respeito, Bresser Pereira (2002) argumenta que o desafio seguinte — o de implementação — não poderia ser atribuído a um ministério pequeno, desprovido de poder Executivo, daí a recomendação feita (inspirada na experiência chilena) de passar a responsabilidade ao novo ministério. Nesse novo contexto, o planejamento governamental, a partir do lançamento do Plano Plurianual (PPA 2000-2003), mais conhecido como Avanço Brasil, assumiu papel protagonista. Esse plano foi elaborado com base em diretrizes estratégicas do presidente da República, destinadas a consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado. Além disso, foi adotado um novo conceito de programa, segundo o qual as ações e os recursos do governo são organizados de acordo com os objetivos a serem atingidos, e foi instituída a figura do gerente de programa, como elemento central no processo. Ainda, no âmbito federal, merecem ser destacadas as iniciativas de intensificação do uso da tecnologia da informação orientadas para a melhoria do atendimento ao cidadão no relacionamento com o setor privado, a transparência e modernização da gestão interna (governo eletrônico, Comprasnet, Receitanet, quiosques, rede governo, sistemas corporativos de gestão).

Finalmente, vale ressaltar as iniciativas de reforma realizadas nos âmbitos estadual e municipal. No campo da recuperação da capacidade financeira, dentro do novo marco de responsabilidade fiscal, o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal (PNAFE) vem cumprindo importante papel de melhor aparelhar as máquinas de administração tributária e financeira dos Estados brasileiros — agora estendido aos municípios —, a partir da adoção de um modelo inovador, estruturado em rede (Ministério da Fazenda e Secretarias Estaduais de Finanças), que, além de realizar atividades de apoio financeiro e assistência técnica, trabalha a perspectiva educacional com iniciativas de sensibilização da sociedade para a conscientização fiscal (via campanhas e projetos nas escolas). Também são relevantes as iniciativas estaduais orientadas para o atendimento

integrado ao cidadão (*One Stop Shopping*), que teve, como experiência pioneira, o Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), na Bahia, hoje implantado em outras unidades da Federação.

Os desafios da reforma gerencial, à guisa de conclusão: em busca de elementos para configurar uma nova agenda

O debate sobre a administração pública tem ocupado importante espaço na agenda internacional, nos fóruns de discussão e nas diversas publicações especializadas sobre o contexto contemporâneo de transformação do Estado e da sociedade. Na verdade, isto não significa nenhuma novidade: faz-se reforma da administração pública desde que ela existe. Também é certo que o debate sobre a gestão pública se confunde, na maior parte dos casos, com o debate sobre o Estado, embora nem sempre seguindo o mesmo ritmo. Bresser Pereira (2002) comenta, a propósito, que:

“(...) Estes são avanços políticos bem conhecidos que ocorrem na sociedade civil e nos ajustes institucionais. Eles devem, a princípio, ser combinados com respectivos desenvolvimentos na organização do aparelho do Estado, mas o que vemos é que mudanças organizacionais e administrativas tendem a mover em um ritmo mais lento do que as mudanças em níveis político e institucional. Realmente, enquanto pude verificar cinco formas de regimes políticos, desde que os Estados nacionais modernos emergiram — o absoluto, o liberal, o liberal-democrático, o democrático-social e o emergente Estado liberal social —, posso somente detectar três formas de administração do Estado: patrimonial, burocrática e a emergente administração gerencial ou nova gestão pública”.

Talvez isso possa significar a prevalência da tendência gerencialista na administração pública por algum tempo. Ou será que, desta vez, transformações no contexto provocarão uma aceleração nos movimentos de mudança do padrão de gerência pública?

Voltando um pouco no tempo e tentando reconstruir o cenário que fez emergir o modelo da NGP, os principais elementos que motivaram esse movimento ainda estão presentes na realidade latino-americana: crise fiscal, persistência da cultura burocrática em meio a práticas patrimonialistas e profundo *déficit* de desempenho em termos de quantidade e qualidade na prestação de serviços públicos, dentre outros. Entretanto, há sinais de novos temas emergentes ou de antigos temas que emergem de forma diferente. Um deles, certamente, é a questão do desenvolvimento, agora posto em outra perspectiva, que inclui a idéia força de sustentabilidade e necessidade de alinhamento com outra idéia

força, que é a estabilidade econômica, política, institucional e social, em um mundo globalizado. O tema não é novo e já foi tratado pela administração pública burocrática, à época do Estado Nacional e do bem-estar, nos anos 50 e 60, com nome e sobrenome: administração para o desenvolvimento. E agora? Que novos atributos precisam ser incorporados à gerência pública, para que ela seja um efetivo instrumento desse neodesenvolvimentismo?

Também não se pode desconsiderar outro tema emergente na agenda do Estado contemporâneo: a questão da segurança. Principalmente, depois dos episódios recentes nos Estados Unidos, na Colômbia, no Rio de Janeiro etc. Outra vez um tema recorrente, mas que surge a partir de uma nova perspectiva, colocando um desafio adicional. É perceptível que há tradição na realidade latino-americana quanto ao trato dessa questão, mas em contexto diferente. É válido ressaltar que enfrentar os problemas de segurança em contexto autoritário difere de enfrentar o mesmo problema em regime democrático. E isso também exigirá a incorporação de novos atributos nos modelos de gerenciamento público.

Concluindo, ainda que com mais perguntas do que respostas, o debate contemporâneo sobre as questões de desenvolvimento da sociedade, sobre as questões de Estado e sobre as questões de gestão pública, parecem reafirmar-se alguns dos princípios básicos da agenda atual, tais como: a focalização no cidadão, a transparência, o controle social, a conscientização da responsabilidade fiscal, a orientação da gestão para resultados, a ética e a profissionalização do servidor público. Dessa forma, o grande desafio é o de assegurar a irreversibilidade do processo de transformação, a partir do fortalecimento das iniciativas bem-sucedidas e do realinhamento que se fizer necessário para a incorporação dos temas emergentes. Isso vai exigir:

- reorientação na estratégia de implementação do modelo gerencial, que não é único, levando em consideração as características locais, inclusive aspectos de multiculturalidade, evitando, dessa forma, a pura importação de práticas adotadas em realidades distintas;
- identificação de novos perfis profissionais desejados e desenvolvimento de mecanismos inovadores de capacitação para adequação dos perfis principalmente para as lideranças;
- construção de uma rede de cooperação entre os países da região, visando ao intercâmbio de experiências e práticas inovadoras de gestão;
- revisão do marco legal, notadamente em aspectos ligados à profissionalização da função pública, controle social e descentralização; e
- intensificação do uso de tecnologias de informação orientadas para transparência na gestão, melhoria nas relações com o cidadão e modernização administrativa.

Notas

- ¹ Este artigo é uma adaptação feita a partir da versão original do Relatório Final do Curso Internacional sobre a Reforma Gerencial, realizado na ENAP Escola Nacional de Administração Pública, no período de 18 de fevereiro de 2002 a 1º de março de 2002, no contexto do Escola Ibero-Americana de Governo e Políticas Públicas (IBERGOP). Participaram 22 servidores públicos, representantes de 12 países, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Espanha, Guatemala, México, Nicarágua, Panamá, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela. O autor foi relator do curso e acrescentou elementos adicionais ao texto original, visando dar-lhe maior amplitude.
- ² Os relatos de experiências apresentados, a seguir, não se conformam com o que formalmente se conhece por estudo de casos nem têm a pretensão de realizar uma análise comparativa. Isto, certamente, exigiria maior aprofundamento investigativo, apoiado na utilização de metodologias científicas.

Referências bibliográficas

- ARELLANO, David G. (1997), “Avanços desiguais e intenções indefinidas: a reforma do Estado no México e a estratégia de gerenciamento”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 48, nº 3, dezembro.
- BERRETTA, Nora. (2000), *Modernización administrativa y la gestion pública em Uruguay. Estudio de caso*. Universidad de Chile e Banco Interamericano de Desarrollo, novembro.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (2002), “Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto ...”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, nº 1, jan.-mar.
- CABONELL, M., CONCHA CANTU, H., VALADES, D. (2001), “Estrategias y propuestas para la reforma del Estado”. *Instituto de investigaciones jurídicas, serie g: estudios doctrinales*, nº 188, México: UNAM.
- CLAD. (1998), “Uma nova gestão pública para América Latina”. *Documento do CLAD*, outubro.
- COBAS, Eduardo. (1998), “La reforma administrativa del Estado Uruguayo”. Apresentado no seminário Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado. Montevideo, dezembro.
- GHIO, José Maria. (2000), *Reforma del Estado y modernización administrativa — Argentina 1989-1999. Estudio de caso*. Universidad de Chile e Banco Interamericano de Desarrollo, novembro.
- GUERRERO, Juan Pablo. (1998), *Um estudio de caso de la reforma administrativa em México: los dilemas de la instauración de um servicio civil a nivel federal*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- ORREGO, Cláudio. (1998), *Modernización del Estado y la gestion pública em Chile: balance y desafíos*. Apresentado no seminário Presente y futuro de los procesos de reforma del Estado. Montevideo, dezembro.

RAMIÓ, Carles. (2001), “Los problemas de la implementación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional”. *Revista Reforma e Democracia CLAD*, outubro.

SHEPHERD, Geoffrey. (1998), *El desafío de la reforma administrativa em América Latina*. Apresentado no III Congresso Internacional do CLAD, Madrid.

Sites consultados:

<http://www.vicepresidencia.gob.ni/cerap.html> (Nicarágua)

<http://www.modernizacion.cl> (Chile)

<http://www.segpres.cl/index2.html> (Chile)

<http://cepre.opp.gub.uy/index2.htm> (Uruguai)

<http://www.sfp.gov.ar/> (Argentina)

<http://www.secodam.gob.mx//index1.html> (México)

<http://innova.presidencia.gob.mx/index2.shtml> (México)

<http://www.segeplan.gob.gt/spanish/publications/index.html> (Guatemala)

<http://www.copri.org/> (Peru)

<http://www.perugobierno.gob.pe/> (Peru)

<http://www.venezuela.gov.ve/ns/index.htm> (Venezuela)

<http://www.mpd.gov.ve/ixplan/ixplan.htm> (Venezuela)

<http://www.fazenda.gov.br/ucp/pnafe> (Brasil)

<http://www.planejamento.gov.br> (Brasil)

Caio Marini é
assessor da
direção do
Serpro,
professor
colaborador
na FGV, ENAP
e ESAF.

Contato:
[caio.marini@
serpro.gov.br](mailto:caio.marini@serpro.gov.br)

Resumo Resumen Abstract

O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina

Caio Marini

O artigo é uma adaptação feita a partir da versão original do Relatório Final do Curso Internacional sobre a Reforma Gerencial, realizado na ENAP Escola Nacional de Administração Pública, em fevereiro de 2002, no contexto da Escola Ibero-Americana de Governo e Políticas Públicas (IBERGOP). Parte de uma reflexão inicial sobre a reforma gerencial no contexto de transformação do Estado, destacando especificidades da realidade latino-americana, tomando como referência o documento aprovado, em 1998, pelo Conselho Científico do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), que estabeleceu as bases da reforma na região. Em seguida, é apresentado um balanço a partir do exame de algumas experiências nacionais selecionadas. Finalmente, à guisa de conclusão, são propostos alguns temas emergentes, visando à construção de uma nova agenda para a reforma da administração pública na América Latina.

El contexto contemporáneo de la administración pública en América Latina

Caio Marini

El texto presenta una adaptación de la versión original del Informe Final del Curso Internacional sobre la Reforma Gerencial, realizado en la ENAP Escuela Nacional de Administración Pública, en febrero de 2002, en el marco del Escuela Ibero-Americana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP). Tras una reflexión sobre la reforma gerencial en el marco de la transformación del Estado, el autor destaca las especificidades de la realidad latino-americana, tomando como referencia el documento aprobado, en 1998, por el Consejo Científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que estableció las directrices de la reforma en la región. Luego, se presenta un balance a partir de algunas experiencias nacionales seleccionadas. A modo de conclusión, se proponen algunos temas emergentes con el propósito de construir una nueva agenda para la reforma de la administración pública en América Latina.

Contemporary scene of the public administration in Latin America

Caio Marini

The article is an adaptation of the original version of the Final Report of the International Course of Managerial Renovation, held in ENAP *Escola Nacional de Administração Pública* (National School of Public Administration), in February 2002, with *Escola Ibero-americana de Governo e Políticas Públicas* — IBERGOP (Iberian-American School of Government and Public Politics). It results from an initial reflection on the managerial renovation as a transformation of the State, emphasizing particularities of the Latin-American reality and taking as a reference the document approved in 1998 by the Scientific Council of the Latin-American Center for Development Administration (CLAD), which establishes the bases for the renovation in the region. A balance elaborated through the examination of some selected national experiences is presented below. Finally, some emerging terms are proposed for the construction of a new agenda for the public.

Gestão pública orientada para resultados no Brasil¹

Ariel Garces e José Paulo Silveira

Introdução

O Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avança Brasil, trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública. Com a recuperação da estabilidade da moeda e o processo de ajuste fiscal, iniciado em 1994, com o Plano Real, formou-se o entendimento de que se impunha um choque gerencial na administração pública brasileira. A decisão foi transformar o plano em instrumento de gestão, orientando a administração pública para resultados.

O Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, constituiu a base legal para a reestruturação de todas as ações finalísticas do governo. Esse decreto determina que o programa seja a forma básica de integração entre plano e orçamentos, fixa os princípios de gerenciamento dos programas e do plano, cria a figura do gerente de programa, fixa suas principais responsabilidades e cria a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Após dois anos e meio de implantação desse novo modelo de gestão, é possível contabilizar mudanças importantes e definitivas na administração pública brasileira, tantas quantos são ainda os desafios para a consolidação de uma gestão pública empreendedora. Por isso pareceu uma contribuição útil mostrar os aspectos estruturais desse modelo, terminando por mencionar os principais desafios que a experiência, apesar de curta, mostra claramente.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Ariel Garces é
diretor de
Planejamento do
Ministério do
Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

José Paulo
Silveira é
secretário de
Planejamento,
do Ministério
do Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Contato:
[ariel.pares@
planejamento.gov.br](mailto:ariel.pares@planejamento.gov.br)
[jose.silveira@
planejamento.gov.br](mailto:jose.silveira@planejamento.gov.br)

O equilíbrio fiscal e a reforma do Estado

A experiência brasileira de implantar e manter uma política de equilíbrio fiscal tem mostrado, nos últimos oito anos (1994-2002), as restrições que essa iniciativa impõe à implementação das políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento, caso estas não venham associadas a medidas de otimização do gasto. A harmonia entre a condução das políticas de regulação macroeconômica e as demais políticas setoriais tem se transformado em um dos principais desafios do atual governo. A opção foi adotar o PPA 2000-2003 como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições ao seu financiamento.

Para compreender melhor essas mudanças, é importante lembrar que a estabilização econômica e a política de equilíbrio fiscal, no Brasil, fizeram com que as taxas de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), caíssem de 5.014%, nos 12 meses que antecederam o Plano Real, para 22% nos 12 meses seguintes (1995), 9% em 1996, 4% em 1997, 2,5% em 1998, voltando a subir para 8,4% em 1999, ano da desvalorização e da implementação da política de câmbio fluante, retornando para 5,3% em 2001. Os números, contudo, não mostram a magnitude da redução do gasto público que a estabilização impôs. O país se acostumara, após décadas de inflação, a ampliar artificialmente as despesas, financiando as demandas sociais e de infra-estrutura crescentes com o chamado imposto inflacionário.

Em 1996, um ano após a estabilização, o governo lançou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja finalidade era a reestruturação das organizações, para atribuir-lhes flexibilidade administrativa e responsabilização.

Em 1998, a crise da Rússia ampliou as repercussões negativas da restrição fiscal, de tal modo que, ao lado da reestruturação das organizações, prevista pelo Plano Diretor, foram adotadas duas outras importantes iniciativas no âmbito da reforma do Estado, voltadas para os instrumentos de gestão. A primeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar nº 200), permite um planejamento fiscal, de médio prazo, importante para a orientação do gasto futuro, elemento indispensável à credibilidade do plano. A segunda, o PPA 2000-2003, está progressivamente introduzindo alterações profundas na programação de recursos e no ciclo de gestão do setor público brasileiro: o plano, o orçamento, a execução orçamentária e financeira e a avaliação de desempenho da ação governamental. São, todas as duas, iniciativas que atingem o coração dos instrumentos de equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, de alocação e aplicação de recursos.

As inovações gerenciais, introduzidas pelo PPA 2000-2003, decorrem da evolução de uma experiência-piloto de gerenciamento, executada entre 1996 e 1999. Ainda, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa Brasil em Ação, com a finalidade de administrar um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social e de infra-estrutura, no valor total de US\$ 28 bilhões, dos quais apenas 16,5% eram recursos do orçamento da União. Pela primeira vez, foram empregados os gerentes de empreendimento, o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições. O êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal.

Integração plano, orçamento e gestão

O novo modelo de planejamento baseia-se na integração dos instrumentos de planejamento, orçamento e gestão, organizados segundo três horizontes de tempo: oito anos; quatro anos e um ano.

O primeiro horizonte de planejamento adotado oferece uma visão estratégica do desenvolvimento a longo prazo, referenciado ao território, para os próximos 20 anos. Trata-se de uma visão de futuro orientada também para resultados concretos, por isso se traduz em *portfolio* de investimentos necessários ao crescimento equilibrado e integrado de todas as regiões do país para os próximos oito anos. Com essa idéia, cria-se o conceito de planejamento indicativo para as várias esferas do setor público, como também subsidia as decisões microeconômicas de investimento do setor privado, das agências de financiamento e das entidades do terceiro setor.

Para definir o *portfolio* de investimentos para o horizonte de oito anos, foi realizado amplo estudo, denominado Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000-2007. O estudo é uma radiografia dos grandes problemas nacionais e das imensas oportunidades que o país oferece. Ao varrer o território nacional, levantar as realidades regionais e identificar potencialidades e obstáculos ao crescimento, o estudo tornou possível compreender melhor o país e definir caminhos para o desenvolvimento econômico e social. O *portfolio* identificou investimentos, envolvendo US\$ 228 bilhões entre recursos públicos e privados, distribuídos em 6% na área de meio ambiente, 1% em informação e conhecimento, 49% em desenvolvimento social e 44% em infra-estrutura econômica. O estudo partiu de premissas relativamente novas nos debates sobre desenvolvimento regional. Adotou um enfoque geoeconômico no lugar do enfoque geopolítico, no sentido de privilegiar os aspectos de complementaridade entre as regiões e, sobretudo, valorizar uma nova forma de perceber o que é estratégico

para cada região, muitas vezes estando este localizado em outra região. A percepção do que é essencial para cada Estado ganhou novas perspectivas com a criação de uma nova unidade de programação, denominada Eixos de Integração e Desenvolvimento. Ao todo foram identificados nove eixos, cujos espaços passaram a ser uma referência para os investimentos públicos e privados.

Concluído o relatório preliminar do estudo, iniciou-se a discussão do *portfolio* de investimentos em fóruns qualificados. Foram realizadas reuniões de trabalho nos ministérios para validar as conclusões do estudo. Foram ainda realizadas 27 reuniões, uma em cada Estado da Federação. A experiência de discussão contribuiu para melhorar a qualidade dos resultados do estudo e aumentar o nível de adesão à estratégia de desenvolvimento do país.

A perspectiva dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento não só balizou a organização espacial dos programas do plano, como permitiu selecionar os empreendimentos estruturantes que aportam no PPA 2000-2003 a dimensão de um projeto de desenvolvimento nacional.

O PPA é uma lei e torna-se, portanto, um plano normativo para todo o setor público federal, no horizonte de quatro anos. O PPA 2000-2003, pela primeira vez, organizou todas as ações em 365 programas, referência para a formulação dos orçamentos anuais. Estes foram criados como um desdobramento operacional das Orientações Estratégicas do Presidente, com macroobjetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e da proposta de governo do presidente eleito. Os recursos foram alocados aos programas a partir de uma modelagem consistente do ponto de vista do equilíbrio fiscal.

Com esses dois primeiros horizontes de planejamento, os orçamentos anuais passam a ser consequência da visão estratégica plurianual, assegurada pelos programas que integram, simultaneamente, o plano e os orçamentos anuais.

Assim, há a possibilidade de superar a tendência natural à extrapolação plurianual do gasto, tradicional na cultura orçamentária e financeira. O programa passa a ser, nesse novo modelo de planejamento e orçamentação, o elemento de ligação entre o futuro desejado e programado nos dois horizontes, de quatro e oito anos, e as decisões de curto prazo da programação orçamentária e financeira.

O programa

O programa é um conjunto articulado de ações (relativas a investimentos, despesas correntes e outras ações não orçamentárias), para o alcance de um objetivo. Esse objetivo é concretizado em resultados —

resultado é a solução de um problema ou o atendimento de demanda da sociedade — mensurados pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.

Programa como unidade de gestão pública

A constituição dos programas pressupõe orientar toda a ação do governo para a resolução de problemas ou demandas da sociedade. Isso rompe com a visão departamentalizada das organizações do setor público, cuja tradição tem sido a de otimizar sua função, independente dos resultados globais atingidos. A intenção é introduzir paulatinamente, nas organizações públicas, uma preocupação gerencial com objetivos a serem atingidos na sociedade.

A construção de programas a partir das demandas da sociedade leva também à formulação de programas multissetoriais mais eficazes do que a programação setorial, típica das organizações departamentalizadas do setor público. Há, assim, uma possibilidade crescente de que a administração pública possa auscultar a sociedade, atender o cidadão e ter neste o seu referencial para a gestão.

Programa como viabilizador de parcerias internas e externas

A outra face, menos conhecida, do conceito de programa está nas possibilidades que este abre para a conjugação de recursos e a racionalização do gasto mediante a incorporação de parcerias, que se formalizam nos instrumentos de gestão do governo. O programa organiza as parcerias tanto internas quanto externas ao governo.

As mudanças decorrentes do novo papel do Estado abrem oportunidades de combinar ações públicas e privadas para objetivos de administração pública. Assim, os programas criados pelo PPA 2000-2003, além de definirem as ações financiadas com recursos fiscais, da seguridade social e das empresas estatais, todos subordinados aos imperativos do equilíbrio fiscal, trazem incorporados também as parcerias externas, os recursos da iniciativa privada, do terceiro setor e das unidades subnacionais, Estados e municípios. A experiência brasileira tem mostrado o êxito das parcerias tanto nas áreas de infra-estrutura como nas de desenvolvimento social.

Dois exemplos podem ser mencionados: os programas voltados para a redução da mortalidade infantil, que conseguiram, graças à ação conjunta de organizações não-governamentais, governo central e local, uma redução de 41 em cada 1.000 nascidos, em 1995, para 28 em cada 1.000 nascidos,

em 2001; a construção da ferrovia que liga as regiões produtoras de grãos, no Centro-Oeste do país, com o porto de Santos, no Estado de São Paulo (Feronorte), investimento privado que se tornou viável em função da combinação de ações públicas e privadas.

O fato de os programas terem sido desenhados a partir da demanda da sociedade deu origem, naturalmente, aos programas multissetoriais. Estes são a conjugação de ações de diferentes órgãos da administração, articulados por um programa cuja gestão está confiada a um único ministério e a um só gerente. A ação governamental ganha a possibilidade de equacionar problemas da sociedade com o mínimo de recursos, desde que sejam rompidas as barreiras corporativas da administração tradicional.

Programa como referência para alocação de todos os recursos

Todos os recursos do orçamento são alocados aos programas que estão previstos no PPA, na forma de ações orçamentárias, à exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal. Os programas, contudo, são mais amplos e completos e integram também outras ações, denominadas de “ações não orçamentárias”, que expressam outras fontes de recursos do governo para financiar o cumprimento da sua missão.

No caso de investimentos (despesas de capital), pode-se afirmar que há mais recursos sendo aplicados, anualmente, fora do orçamento do que os investimentos alocados por este último. Desse modo, o programa passa a ser não só uma unidade para a alocação dos recursos de natureza fiscal, mas incorpora também os recursos disponíveis das agências oficiais de crédito, dos incentivos fiscais, dos fundos constitucionais de financiamento às regiões mais pobres, dos fundos administrados pelo Governo Federal, cujos recursos pertencem à sociedade, e dos dispêndios correntes das empresas estatais (não orçamentários pela legislação brasileira).

O programa foi concebido para integrar um conceito amplo de recursos. Não se limita apenas ao financeiro. A intenção desse programa é prover o governo de um mapa, os programas, que norteie todos os meios da administração — recursos humanos, organizacionais, materiais e de conhecimento — para os fins definidos e possa orientar as decisões da alta direção da administração. A pouca experiência da burocracia em negociação e elaboração de acordos estratégicos entre as organizações que fazem parte de determinado programa tem sido um óbice para a aplicação completa desse conceito. Não se podem esquecer, igualmente, os prejuízos que traz a ausência, por um lado, de cobrança mais generalizada do desempenho das organizações e, por outro, de mecanismos para premiar o desempenho das equipes dos programas bem-sucedidos.

Gerenciamento

O conceito de planejamento adotado pelo PPA 2000-2003 vai além da sua função clássica de formular planos. Incorpora, também, como essencial, o gerenciamento dos programas e do plano. O modelo gerencial adotado tem o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano. A forma encontrada para assegurar a qualidade do gerenciamento foi a de criar a figura do gerente de programa, o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Gerente de programa

O gerente de programa é o fator crítico de sucesso do modelo de planejamento, orçamento e gestão por programas. Para cada programa há um só gerente responsável, designado pelo ministro do ministério ao qual está afeto o programa.

Observa-se aqui o princípio da responsabilização clara pelo desempenho, custos e resultados.

As funções do gerente de programa, no modelo proposto, são:

- planejar a execução do programa;
- formar e motivar a equipe;
- negociar os compromissos com as parcerias externas e internas;
- manter um sistema de informações gerenciais para o controle do desempenho e da gestão de restrições;
- promover a execução das ações de forma a obter os resultados desejados;
- participar da administração orçamentária e financeira;
- comunicar-se com o público-alvo do programa; e
- avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa.

O gerente é também o responsável pelo registro do desempenho físico das ações do programa. Com a institucionalização do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), o gerente é o responsável único pelo registro, para controle do governo, do resultado direto do gasto, a denominada meta anual por ação (*e.g.*, número de crianças vacinadas, quilômetros de rodovia pavimentados, número de habitações construídas, número de parques nacionais mantidos).

Não havia na administração, até a criação do gerente de programa, um responsável pelo controle do ciclo produtivo do Estado, resultante dos recursos alocados no orçamento e efetivamente aplicados.

A estratégia de implantação do modelo gerencial foi centrada no gradualismo e no processo adaptativo das organizações. Criou-se, no interior das organizações, uma tensão entre a gestão departamental e a gestão por objetivos.

Passados dois anos e meio, presenciaram-se diversas situações de designação de funções aos gerentes, conforme a adoção do modelo, em cada ministério. De qualquer modo, o grau de internalização do modelo tem sido relativamente elevado no conjunto dos ministérios, muito mais por força de ação coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de capacitação e valorização do gerente, bem como do envolvimento deste nos eventos do ciclo de gestão, do que pela subordinação dessas organizações a uma norma que lhes impusesse o novo modelo gerencial. O objetivo é promover uma assimilação dos novos valores gerenciais pelas equipes, pela alta direção dos ministérios e pelas organizações vinculadas.

Monitoramento em rede

O novo modelo pressupõe um processo de monitoramento em rede, cujas bases são: o gerente, situado no ministério setorial; o monitor de programas, situado no Ministério do Planejamento, cujo trabalho é facilitar a resolução de restrições à execução dos programas; e o Sigplan, sistema informatizado que fornece ao gerente os meios necessários para controlar a execução do programa. Esse sistema ao mesmo tempo, articula em rede a alta direção do governo e o conjunto de gerentes e monitores.

O enfoque prospectivo é uma das características importantes do sistema, uma vez que possibilita aos gerentes a antecipação de restrições à execução do programa, o que facilita a mobilização e a busca de soluções por parte do governo e de seus parceiros. A esta atividade chama-se de gestão de restrições. Entende-se por restrição todo problema que pode impedir ou prejudicar a execução de uma ou mais ações do programa, cuja solução está além do alcance do gerente.

Outro aspecto importante é a existência de um módulo do sistema especificamente para a sociedade, que tem a finalidade de dar transparência às ações de governo.

O objetivo é apresentar à sociedade o andamento do plano, usando uma linguagem fácil e mostrando casos de impacto dos programas. Foi desenvolvido para isso uma página na *Internet*, que pode ser acessada por qualquer cidadão no endereço: www.abrasil.gov.br.

Avaliação anual dos programas e do plano

Prevista no Decreto nº 2.829 e na lei do PPA 2000-2003, a avaliação de desempenho é uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do Governo Federal. Seu objetivo é assegurar o aperfeiçoamento

contínuo dos programas e do plano, provendo subsídios para corrigir falhas de concepção e execução, atualizar objetivos e metas em relação às demandas da sociedade e garantir que os resultados desejados para o público-alvo ocorram efetivamente.

A avaliação está orientada para a obtenção de resultados e se realiza uma vez por ano, tendo como referência o exercício anterior. No ciclo de gestão, a avaliação é seguida da revisão anual dos programas, da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual. Os resultados da avaliação contribuem para a realização de cada uma dessas etapas, tornando mais consistente a alocação de recursos públicos federais aos bens e serviços demandados pela sociedade.

Nesse contexto, o processo de avaliação é um instrumento gerencial que se integra ao conjunto de ferramentas do novo modelo de gestão do Governo Federal.

Mais que controlar custos, assegurar a conformidade legal de procedimentos ou medir a capacidade de implementação do governo, avaliar significa, nesse caso, comparar o esforço realizado com a demanda e a satisfação do beneficiário, adequando crescentemente os programas à expectativa da sociedade. O processo de avaliação, realizado de forma participativa e transparente, proporciona, além disso, a ampliação do conhecimento dos gerentes e de suas equipes sobre o programa, fortalecendo a sua capacidade de promover e articular a obtenção de resultados.

Levando em conta esses propósitos, a metodologia para a avaliação dos programas valorizou principalmente a análise de resultados, tendo como elementos de referência os objetivos do programa, a variação observada em seus indicadores e o grau de satisfação do público-alvo, sempre que esses elementos puderam ser medidos ou apurados em tempo hábil. Em segunda aproximação, o foco da análise de resultado se dirige para o alcance das metas das ações, ou seja, o seu grau de execução física comparado ao desempenho alcançado na execução financeira.

As causas do bom ou mau desempenho são analisadas em dois blocos. O primeiro considera a contribuição da concepção do programa, trata de avaliar se os componentes do desenho do programa — seu objetivo, indicadores, ações, metas, produtos e serviços — são consistentes entre si e adequados para atender à demanda ou resolver o problema que lhe deu origem. No outro, discutem-se os mecanismos, os processos e as condições da execução, em relação aos resultados esperados. Na avaliação da execução, busca-se verificar a adequação e suficiência dos recursos alocados, a pertinência e eficácia da estratégia de implementação, assim como os reflexos do modelo gerencial e da estrutura organizacional sobre o desempenho do programa.

Realizado inteiramente em ambiente informatizado, o processo de avaliação de programas constitui, por si só, eficiente instrumento de transformação e modernização da gestão governamental. Para garantir a qualidade dos resultados e a uniformidade de procedimentos, foi inicialmente elaborado o Manual de Avaliação de Programas, que descreve a metodologia adotada, as rotinas e os instrumentos de cada etapa do processo, assim como os órgãos e as pessoas responsáveis pela execução.

A avaliação é realizada em três etapas. Na primeira, o gerente, de comum acordo com sua equipe, responde a um questionário organizado em três blocos de assuntos: resultados obtidos, concepção do programa e execução.

Na segunda etapa, são mobilizados diversos escalões dos ministérios, sob a coordenação das respectivas áreas de planejamento e orçamento, para a tarefa de comparar os resultados dos programas com os objetivos estratégicos definidos pelo ministério para a sua atuação.

Na terceira etapa, técnicos do Ministério do Planejamento realizam avaliação do conjunto de programas em relação aos macroobjetivos do PPA, procedendo, também, à análise de consistência das avaliações realizadas pelos gerentes e órgãos setoriais e à elaboração da síntese das avaliações de cada programa. Além disso, são realizadas análises estatísticas, visando identificar as imperfeições do modelo, assim como restrições recorrentes ou sistêmicas à implementação dos programas, cuja superação possa resultar em aperfeiçoamento do plano ou de seu modelo de gestão.

Os resultados da avaliação são encaminhados ao Congresso Nacional em abril de cada ano e disponibilizados, em seguida, para o público em geral, por meio da *Internet* (www.abrasil.gov.br).

Gestão estratégica

O PPA 2000-2003, integrado com os orçamentos anuais, reflete um projeto de desenvolvimento para o país. Contudo, a experiência de planejamento estratégico mostra que tão importante quanto a definição de objetivos e prioridades é assegurar as condições para a gestão estratégica do plano. Assim, essa gestão inicia-se na alocação estratégica de recursos e estende-se até o gerenciamento intensivo de programas considerados estratégicos.

Definição de programas e ações estratégicas

Uma etapa importante é a identificação de programas que permitam à administração federal alcançar os seus objetivos estratégicos. São programas que, pela sua natureza, pelo volume de recursos envolvidos ou pela sua relevância, são estruturadores do projeto de desenvolvimento.

Atualmente, existem 67 programas estratégicos, de um total de 387 programas do plano, submetidos a um gerenciamento intensivo. Na área social, têm destaque os programas nas áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, reforma agrária, segurança pública, redução da pobreza. Na área de infra-estrutura econômica, foram priorizados os empreendimentos de transporte e energia, com foco especial neste último setor, em função da crise de abastecimento de energia elétrica, desencadeada a partir de maio/junho de 2001. Em consequência, todos os programas na área de energia foram integrados ao conjunto de programas estratégicos.

Alocação estratégica de recursos

Um país em desenvolvimento, como o Brasil, não pode se dar o privilégio de elaborar um orçamento incremental. A alocação estratégica representa um ponto crítico no processo, diante da escassez de recursos e da disputa entre os ministérios para atender à demanda setorial. Ao mesmo tempo, existe a tendência de o setor público trabalhar de forma incrementalista, sem atentar para os objetivos estratégicos.

Assim, a alocação estratégica de recursos aos programas exige clareza de prioridades e esforço de negociação dentro do governo.

A alocação estratégica de recursos não é rígida. Uma vez por ano, por ocasião da elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, a relação dos programas estratégicos é ajustada a uma análise da evolução do plano e das demandas da sociedade, considerando a disponibilidade de recursos. É nessa ocasião que é definido também o montante global de recursos alocados a esses programas.

Gerenciamento intensivo dos programas estratégicos

Para garantir que os programas e as ações estratégicos sejam efetivamente implementados, foi desenvolvido um sistema de gerenciamento intensivo, envolvendo os níveis operacionais e os altos escalões do governo. O sistema adotado segue os princípios básicos do modelo gerencial do PPA 2000-2003 e se apóia na rede de gerentes e no Sistema de Informações Gerenciais. Aqui, o diferencial é o controle do fluxo de recursos e a cooperação mais estreita para a superação de restrições.

A gestão do fluxo de recursos, realizada pela área de planejamento do Ministério do Planejamento, tem por objetivo assegurar os meios financeiros para a execução física das ações dos programas estratégicos. O controle envolve a participação dos gerentes e dos monitores de programas, além de uma equipe, com dedicação exclusiva, de apoio ao gerenciamento dos programas estratégicos. Com base nas informações prestadas pelo

gerente, é estabelecido um fluxo de caixa, projetado em função das necessidades de execução física para o mês corrente. Nesse processo, os responsáveis pelo monitoramento têm a função de verificar a execução orçamentária e a financeira relativas ao mês anterior e sua compatibilidade com a evolução física das ações, para orientar a tomada de decisão quanto ao volume de recursos a serem liberados pelo Tesouro Nacional.

Os programas estratégicos são submetidos a uma avaliação mensal, que informa o Relatório de Situação dos Programas Estratégicos, entregue mensalmente ao presidente da República.

Para permitir o acompanhamento, em tempo real, desses programas, foi implantada, na Presidência da República, uma Sala de Situação, equipada com os recursos tecnológicos necessários à informação do presidente da República.

Desafios do modelo

A reestruturação do planejamento governamental, a partir dos anos 90, com os planos plurianuais do Governo Federal de 1996-1999 e de 2000-2003, trouxe consigo o desafio de repensar a sua missão, os seus conceitos e procedimentos. O Estado e a sociedade que emergem nesse período são profundamente diferentes do planejamento, dos anos 70. Os avanços implementados nos últimos anos refletem o novo ambiente da gestão pública e, mais precisamente, a influência de três fatos marcantes, cujo exame ajuda a compreender melhor a envergadura das mudanças em curso, assim como mostra a direção dos novos passos, necessários à consolidação desse processo.

O primeiro refere-se à assimilação, pelo planejamento, dos novos princípios organizacionais e de gestão, que passaram a dominar o movimento de reestruturação do setor público no mundo e, também, no Brasil, com a reforma gerencial introduzida pela Reforma do Aparelho de Estado, em 1995. A noção de planejamento orientado para resultados e intensivo em gestão foi consequência natural desse processo contínuo de aperfeiçoamento da gestão pública, incorporando experiências do setor público de outros países, além de inovações decorrentes do aprendizado e da avaliação crítica dos modelos implementados. Nasce, assim, a idéia de combinar um planejamento abrangente que envolvesse o conjunto de bens e serviços prestados pelo Estado com uma gestão estratégica de um conjunto seletivo de programas considerados estratégicos. No primeiro caso, a definição de metas plurianuais de desempenho deveria elevar a capacidade sistêmica do Estado de gerar resultados crescentes. No segundo, a seletividade e a focalização da ação governamental deveria assegurar a obtenção das transformações essenciais à sociedade.

O segundo diz respeito à importância de ampliar a missão do planejamento governamental, para que pudesse incorporar novos objetivos de gestão oriundos das mudanças no papel do Estado, que ocorrem nesse período. Trata-se, por exemplo, de manejar a visão estratégica e a transparência na alocação do gasto público, proporcionado pelo planejamento, para atrair os investimentos privados e a cooperação do terceiro setor na direção das demandas de desenvolvimento. Cria-se, assim, o conceito de planejamento indicativo para um horizonte de longo prazo, oito anos, o equivalente a dois planos plurianuais, e referenciado ao território. Em outra vertente, a necessidade de pensar a sustentabilidade fiscal a longo prazo cria as condições favoráveis para planejamento do gasto com âncora fiscal, tornando a integração plano/orçamentos um processo natural, em uma gestão pública orientada também pela disciplina fiscal. A LR Fiscal, sabiamente, lança mão da plurianualidade fiscal e da necessidade de vincular o gasto público ao seu impacto futuro, por meio dos anexos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Plano Plurianual. Há uma forma nova de planejar o gasto público, que se impõe definitivamente, com largas conseqüências futuras para a função planejamento. Como combinar desenvolvimento com disciplina fiscal? Essa nova tensão é que tem levado a incorporação de novos conceitos e práticas à função do planejamento. Um exemplo é a necessidade de manejar simultaneamente recursos fiscais e não fiscais, públicos e privados, ou de articular a cooperação entre o Estado, a comunidade e o terceiro setor, orientando esses conjuntos heterogêneos de meios para resultados e transformações na sociedade.

O terceiro responde à necessidade de incorporar a noção de desenvolvimento sustentável no âmbito da gestão pública. Transformado em conceito de valor público a partir dos anos 90, vêem-se, em todo o mundo, iniciativas de incorporar os princípios da Agenda 21 na missão do Estado contemporâneo e na forma de conceber o desenvolvimento. O planejamento referenciado ao território foi a opção encontrada. Assim, noções de ordenamento e desenvolvimento do território ganham um novo destaque. Há o reconhecimento simultâneo de que as regiões competem entre si e de que a visão de desenvolvimento integrado e equilibrado do território nacional é tão importante quanto assegurar a melhoria de desempenho de cada um dos múltiplos setores que ajudam a melhorar a qualidade de vida do cidadão que mora na região.

Em outras palavras, o desenvolvimento sustentável introduziu a necessidade de combinar planejamento setorial com planejamento territorial. Tornou mais abrangente o conceito tradicional de desenvolvimento regional, baseado na necessidade de atenção maior do setor público apenas sobre as regiões menos desenvolvidas ou estagnadas, e introduziu o conceito de desenvolvimento solidário de todos os territórios, baseado na competitividade da nação que este aporta do ponto de vista da sua inserção internacional.

Introduziu ainda um acompanhamento do desenvolvimento diferenciado das regiões, subordinado à elevação da qualidade de vida local e da preservação dos recursos naturais.

Influenciado por essas forças que movem grande parte da reforma do Estado brasileiro, a experiência do PPA 2000-2003 introduziu um conjunto de inovações, que ainda permanece como desafios de processo de transformação mais profundo do planejamento governamental e da gestão pública. Um balanço desses anos mostra a importância, para a administração pública, de encarar essas mudanças em cinco grandes frentes, cujo formato final dependerá do embate das idéias e da prática dos próximos planos plurianuais e de seus respectivos orçamentos. Este balanço na sua versão mais ampla está registrado em um Livro Branco sobre o desafio do planejamento governamental. Ele é o resultado de uma análise crítica do trabalho realizado nos últimos oito anos e da consulta a um grupo de atores interessados: autoridades governamentais, empresários, especialistas, políticos e jornalistas.

Planejamento de longo prazo — aprofundar o planejamento de longo prazo, referenciado ao território, à sustentabilidade e à governança

O PPA 1996-1999 introduziu o conceito de Eixos de Integração e Desenvolvimento como unidade de programação territorial e de empreendimento estruturante. O enfoque espacial inovador dos Eixos de Integração ampliou os horizontes de planejamento, introduzindo a visão estratégica de longo prazo e a identificação dos investimentos públicos e privados, para induzir o desenvolvimento em cada região. As experiências com a implementação e a avaliação do PPA 2000-2003 criaram, por sua vez, o conhecimento e as oportunidades para novos aperfeiçoamentos.

No estágio atual, um dos desafios mais importantes é o de criar mecanismos para articular as políticas setoriais, tendo como referência comum o ordenamento e o desenvolvimento integrado e solidário das regiões, de forma a reduzir disparidades regionais e sociais. O resultado prático é a possibilidade de traduzir as políticas setoriais em um *portfolio* multissetorial de projetos estruturantes, integrados e sinérgicos, que explicitem a estratégia de desenvolvimento em cada espaço do território nacional.

Essa visão do território nacional, tratada como um todo em busca de coerência e equilíbrio, ganhou nova inspiração com a possibilidade de

transformá-lo a partir dos princípios da sustentabilidade ampla e da governança, mas há ainda largos passos a dar. No primeiro caso, o planejamento deve levar em conta a combinação ótima da demanda social, econômica, político-institucional e ambiental do desenvolvimento e no segundo, a necessidade de submeter as propostas de governo a processo amplo de negociação com os poderes constituídos, instituições públicas e privadas e segmentos representativos da sociedade civil organizada.

Nos últimos 15 anos, diante dos modelos tradicionais de ordenamento e desenvolvimento do território, emerge outro modelo: o do desenvolvimento local. As suas virtudes estão assentadas no despertar do cidadão que quer ser ator do desenvolvimento, e não mais seu objeto, na estruturação de pequenas e médias empresas locais em torno de um segmento econômico que ganha economias de escala, a partir de sinergias de proximidade. Se, no primeiro caso, as exigências de equidade e equilíbrio inter-regional estão demonstradas em vários países que adotaram uma visão integral do território, como é o caso emblemático da França, são inegáveis as vantagens, em termos de eficácia econômica, que o desenvolvimento local aporta, como se depreende de experiências na Itália. Assim, a valorização da gestão do desenvolvimento local, associada à implementação de empreendimentos estruturantes dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, pode resultar em resposta mais efetiva ao desafio de promover o desenvolvimento sustentável, particularmente em regiões deprimidas. Ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento do estudo dos eixos, com a inclusão dos arranjos produtivos locais e das regiões deprimidas, deve enriquecer o leque de oportunidades de investimentos capazes de estimular o desenvolvimento. A gestão do desenvolvimento local é, ainda, um instrumento importante para integrar as ações multissetoriais de Governo Federal e ampliar a participação da comunidade na implementação dessas ações.

A noção de eixos como unidade de programação territorial traz implícita duas ambições metodológicas, nem sempre bem compreendidas ou realizadas com êxito pleno. A primeira está no fato de privilegiar uma visão geoeconômica de desenvolvimento dos territórios sobre a visão geopolítica/administrativa, recortando o espaço brasileiro a partir da sua dinâmica sócio-econômica e ambiental e da interdependência entre as regiões ou Estados. A segunda, fortemente influenciada pela anterior, está em valorizar, na análise do território, os fluxos inter-regionais sobre os fixos, entendidos estes últimos como os ativos que caracterizam cada região. A idéia é que a atratividade de qualquer região depende tanto das suas características em termos sócio-econômicos, ambientais e político-institucionais, como das relações que esta mantém com o seu ambiente externo. Contudo, verifica-se uma insuficiência de informações, estatísticas e estudos que permitam aprofundar esta análise e ampliar os resultados

em termos de definição de investimentos estruturantes, qualidade e focalização do gasto com vistas a um desenvolvimento harmônico das regiões a um custo menor e mais racional.

Financiamento do Plano Plurianual — ampliar o modelo de financiamento para articular recursos públicos e privados

O desafio de encontrar formas inovadoras para financiar o desenvolvimento vem adquirindo importância crescente nos últimos anos, em decorrência do agravamento da crise fiscal do setor público. No país e no exterior, estão sendo discutidas e experimentadas novas maneiras de viabilizar a ampliação da oferta de serviços sociais e de infra-estrutura econômica. O fenômeno não é restrito a países em desenvolvimento. Soluções inovadoras nesse campo têm vindo da União Européia, onde as regras de integração ao bloco econômico impõem severas restrições ao gasto público.

A implementabilidade do plano de governo em tais circunstâncias precisa ser discutida mais amplamente com o Legislativo e com a sociedade, visando construir consensos sobre novos mecanismos de financiamento e modelos alternativos de viabilização de investimentos, para ampliar a oferta de serviços de interesse público à sociedade.

Um elemento importante para dar consistência ao Plano Plurianual seria a elaboração de uma estratégia de financiamento, integrada ao plano, que orientasse a modelagem financeira, e para viabilizar a implementação dos programas. O conteúdo dessa estratégia teria natureza indicativa, cuidando de apontar, em linhas gerais, por setor e região, as principais fontes, as parcerias potenciais, os mecanismos de alavancagem financeira e de mitigação de riscos adequados para cada situação específica. Serviria, também, para dar foco ao *portfolio* das agências federais de crédito e fomento.

Outro requisito essencial nessa trajetória é a internalização, no setor público, do conhecimento necessário à utilização de modernas técnicas de estruturação de parcerias público-privadas. Nesse sentido, poderia ser ampliada para outras áreas de governo a agenda de capacitação e cooperação internacional, que vem sendo desenvolvida no Ministério do Planejamento, para a implantação de uma unidade piloto de parceria público-privada.

Uma outra linha de ação está associada à evolução recente do conceito de serviço de interesse público. Cada vez mais, toma corpo a percepção de que a ação pública não é privilégio exclusivo do Estado. Organizações da sociedade têm demonstrado que podem prestar serviços públicos de relevante interesse social, mobilizando recursos, articulando parcerias e produzindo soluções freqüentemente inovadoras. O incremento da participação do terceiro setor na implementação de programas do governo é uma alternativa

consistente para incorporar ao investimento público a capacidade de mobilização e de gestão das organizações não-governamentais.

Uma das contribuições relevantes do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento ao planejamento público foi organizar as oportunidades de investimento em grupos de projetos sinérgicos, capazes de alavancar o desenvolvimento de um espaço territorial. A implantação integrada desses investimentos potencializa os seus efeitos, além de reduzir custos e prazos de maturação. Substituir, portanto, a prática de financiar projetos isolados, adotando, em seu lugar, a visão de grupos integrados de projetos ou programas de efeito estruturante, seria um passo importante para melhorar o desempenho e otimizar o uso de recursos escassos, tanto no âmbito do governo como no campo de atuação das agências de fomento, nacionais ou internacionais.

Em uma mesma linha de raciocínio, investimentos em arranjos produtivos locais articulados com projetos de infra-estrutura econômica são também uma forma de potencializar resultados, principalmente em regiões deprimidas ou nos espaços de integração continental em fase de implementação.

A estruturação de engenharias financeiras mais apropriadas aos projetos estruturantes do desenvolvimento, com maior oferta de recursos a menores custos, também pode ser aperfeiçoada com a utilização de instrumentos modernos de mitigação de riscos pelas agências multilaterais de financiamento.

Em uma outra perspectiva, deve-se ter presente a necessidade de fortalecimento dos fundos de pensão como fonte de recursos de longo prazo, para o financiamento da infra-estrutura econômica. É também importante o estímulo à criação de fundos de previdência complementar nos Estados e municípios, como forma, em um primeiro momento, de melhorar o fluxo de caixa das unidades da Federação e, em um prazo maior, de gerar recursos adicionais para o financiamento de longo prazo.

Gestão empreendedora — adotar o programa como unidade de gestão

A introdução da gestão por programas no ambiente atual da administração pública engendra uma tensão entre as práticas existentes e os novos valores e atitudes empreendedoras, características da administração orientada para resultados. A estratégia tem consistido em manejar essa tensão, de tal modo que sua intensidade não seja um obstáculo, mas, ao contrário, exerça um efeito indutor do processo de mudança. Para tanto, é necessário superar progressivamente um certo número de óbices, à medida que avança a implementação do novo modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão.

Não parece haver dúvidas quanto ao progresso que representou a adoção do conceito de programa não só como forma de integrar o PPA e os orçamentos anuais, mas em termos de transparência da alocação dos recursos públicos e de compromisso da gestão com resultados. Contudo, outros passos devem ainda ser dados para que a gestão governamental se direcione efetivamente para transformações na sociedade, em lugar de orientar-se apenas para processos e produtos. Essa mudança depende, em grande medida, do esforço que seja feito para consolidar o programa como unidade de gestão. Depende, igualmente, de uma adaptação das organizações do setor público, de modo a dotá-las de capacidade de gestão matricial e adotar o Estado de gestão multissetorial. Significa, em outros termos, implementar uma reforma de Estado, que combine, simultaneamente, os princípios da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, fortemente voltada para o aumento da produtividade e qualidade, a partir de uma transformação das organizações, e as mudanças introduzidas pelo ciclo de gestão do gasto, que traduz a preocupação, essencial ao Estado moderno, com os impactos na sociedade.

Ajustar as organizações à gestão por programas

Devem-se criar organizações que conciliem funções e objetivos. A gestão por programa introduz um conflito entre a estrutura departamental e uma atuação por objetivos. Em outras palavras, acentua-se a contradição entre as visões setoriais e o objetivo do programa, que, por definição, é visto sob a perspectiva externa da demanda da sociedade.

Até certa intensidade, esse conflito tem efeitos benéficos, pois contribui para o equilíbrio entre eficácia e eficiência dos resultados da organização. O desafio, nessas circunstâncias, é o de imprimir velocidade ao processo de transformação da organização em seus vários aspectos, a saber: estrutura, valores, liderança, estratégia, desenvolvimento de pessoal e sistemas de informação e controle.

Para tanto, é fundamental, em primeiro lugar, que os objetivos dos programas espelhem com precisão, em cada ministério, os problemas ou as oportunidades que devem ser enfrentados, para viabilizar uma situação futura desejada, compatível com uma orientação estratégica que integre e mobilize a equipe do ministério. Essa orientação, por sua vez, deve refletir os compromissos do governo.

Outro passo importante é o fortalecimento e a integração das funções de planejamento, orçamento e gestão dos ministérios. Em uma perspectiva de gestão por resultados, é recomendável que se dê ênfase ao planejamento e à gestão estratégica, à elaboração e execução orçamentária e financeira orientada pelos resultados dos programas, a um processo contínuo de evolução

organizacional, que tenha por objetivo incorporar a gestão por programas às estruturas formais e aos processos decisórios da organização.

É desejável, ainda, que todos os eventos do ciclo de gestão do gasto do governo tenham como referência os programas e seus resultados. O objetivo é assegurar que o programa atue como elemento integrador desse processo, ao estabelecer uma linguagem comum para as atividades de elaboração, revisão e avaliação do Plano Plurianual, definição de prioridades e metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, elaboração dos orçamentos, programação orçamentária e financeira, programação plurianual físico-financeira, auditoria interna e externa.

Outro aspecto relevante é a apropriação de custos. Atualmente, os principais gastos administrativos da máquina de governo não estão relacionados aos programas para cujos resultados contribuem. É o caso, principalmente, das despesas de pessoal. A adequada apropriação desses custos, relacionando-os diretamente a resultados, será um avanço importante na forma de proceder à racionalização e à melhoria da qualidade do gasto. Dar-se-á, com isso, transparência aos custos de bens e serviços, evidenciando a relação custo/benefício do programa. Será possível também, e pela primeira vez, introduzir uma gestão de pessoal que tome em conta as necessidades de competências e o número de funcionários, em função de resultados esperados na sociedade, dando aos servidores uma definição clara de sua contribuição para elevar o valor público da administração pública.

A transparência para a sociedade e o fortalecimento do controle social são contribuições importantes do modelo de gestão por programa. Essas conquistas podem ser ampliadas com a utilização mais intensa do programa e de seus resultados como instrumentos de diálogo do governo com a sociedade. O programa, assim, transforma-se no referencial ideal para a discussão pública sobre os resultados atingidos e as melhorias necessárias ao seu aperfeiçoamento contínuo. Permite, ao mesmo tempo, estabelecer uma relação de co-responsabilidade entre a comunidade e o Estado, para assegurar a transformação social, medida crucial em face das dificuldades fiscais e do tamanho dos desafios de um país em desenvolvimento.

Prover informação gerencial

Tornar disponíveis para a alta direção do governo as informações de desempenho físico e financeiro das ações de cada programa, seus resultados e as restrições que enfrenta durante a execução é condição fundamental para o monitoramento e a coordenação do plano e do orçamento. No primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003, foram atingidos apenas 37% de ações com capacidade de correlacionar a execução física à financeira. Em 2001, elevou-se este índice para 49%. É possível chegar ao final

de 2002 com um nível de controle próximo de 65%. Para isso há medidas em curso de simplificação e adequação ao uso do sistema de informações gerenciais, de capacitação de pessoal e da auditoria dos programas.

Generalizar a cultura de avaliação de desempenho

Dar conseqüência à avaliação de desempenho no processo alocativo e na gestão pública. Assim, a avaliação de desempenho volta-se para o aperfeiçoamento contínuo do novo modelo de gestão. Assume um papel de transformação da gestão. Tem por base a auto-avaliação dos programas e se desenvolve de modo a constituir um processo de interação de gerentes, equipes, órgãos de supervisão setoriais e de coordenação geral, para a análise crítica dos resultados e das restrições, bem como a pactuação dos aperfeiçoamentos possíveis. O desafio é o da sensibilização e capacitação de gestores, como também o aprendizado de novas metodologias, para a construção coletiva de uma cultura gerencial de avaliação de desempenho que se caracterize pela participação e pela transparência. O processo desenvolve-se de modo a integrar as organizações responsáveis pelo planejamento, orçamento e gestão e para criar as condições necessárias à implementação dos aperfeiçoamentos.

Dar flexibilidade aos procedimentos administrativos e de execução orçamentária

Mesmo em um ambiente de ajuste fiscal, que tem prevalecido ao longo do período de implementação do novo modelo de gestão na administração pública brasileira, a falta de recursos financeiros é apenas a segunda mais importante restrição à gestão do plano e dos orçamentos. A maior restrição é a rigidez de procedimentos administrativos e de execução orçamentária, que ainda não incorporam as novas condicionantes da gestão por programas. As dificuldades concentram-se, sobretudo, nos contratos, na rigidez orçamentária e financeira, na descentralização de políticas e nas alterações do plano e do orçamento, motivadas por circunstâncias, por vezes, imprevistas na condução dos programas por alterações feitas obrigatoriamente por meio de projeto de lei.

Estabelecer a comunicação com a sociedade

A gestão orientada para resultados cria percepções de ganhos e perdas. Perdem as estruturas da organização, cujo poder é aparentemente

ameaçado pela transparência que decorre da gestão por programas. Ganham os segmentos da sociedade beneficiários dos programas e os gestores de alto nível da administração pública, que são avaliados em função dos resultados percebidos pela sociedade em geral. Nesse contexto, a comunicação com a sociedade assume um papel de melhoria constante dos programas e de transformação da gestão. Nossa experiência tem mostrado que a interação com o público-alvo do programa é um dos principais fatores de motivação dos gerentes e uma referência concreta para sua ação integradora da organização.

Outra vertente da comunicação dirige-se ao Congresso Nacional e aos seus parlamentares, cuja compreensão e adesão ao modelo estimulariam a sua difusão e o incremento mais rápido dos princípios na Administração Pública Federal.

Introduzir parcerias

A gestão por programas oferece uma visão mais ampla no que concerne à origem e à natureza dos recursos necessários à consecução de objetivos da administração pública. Um programa concebido sob essa nova perspectiva pode articular ações de diferentes agentes públicos ou privados, como também recursos outros que não só financeiros — pessoas, conhecimento, capacidade de gestão e recursos materiais — para a obtenção dos resultados desejados. A experiência tem demonstrado que aqui se encontra a maior fonte de melhoria da qualidade do gasto público. Contudo, tais resultados dependem da transformação mais difícil de ser conquistada: o comportamento empreendedor dos gerentes públicos, inseridos em um ambiente organizacional tradicionalmente burocrático.

Gestão de programas estratégicos

As experiências recentes com o Brasil em Ação e o Plano Plurianual 2000-2003 demonstraram a utilidade de se intensificar o gerenciamento de ações de elevado conteúdo estratégico. O desafio, nesse caso, é aprimorar o processo de seleção de programas ou projetos estruturantes, que reflitam as prioridades e o compromisso do governo. É recomendável, também, limitar o número e o valor dos programas e projetos estratégicos, de modo a assegurar a continuidade da sua implementação.

Desenvolvimento gerencial — ampliar a capacitação gerencial

Novas habilidades gerenciais necessitam ser reforçadas ou desenvolvidas. A gestão por programas demanda gerentes capazes de integrar esforços de pessoas e equipes dentro e fora da organização à qual foi

atribuída a condução do programa. Capacidade de negociação, de motivação de equipes próprias ou remotas, comunicação com o público-alvo do programa, conhecimento das técnicas de gestão de projetos e programas são as habilidades essenciais ao sucesso do novo modelo de gestão. Essas habilidades são demandadas ao extremo, quando o programa tem o caráter multissetorial ou baseia-se em um arranjo de parcerias público-privadas. De outra parte, a capacitação gerencial torna-se indispensável em uma administração pública que busca formas de descentralizar e flexibilizar a gestão em nível das equipes que estão próximas do usuário/beneficiário da ação governamental.

Trata-se, portanto, de elevar a capacidade de resposta não apenas de gerentes de programas e gestores públicos, mas do conjunto de servidores, submetidos a um ambiente de crescente complexidade, e promover uma mudança comportamental, com o objetivo de transformar a atitude burocrática em postura empreendedora. O esforço de capacitação amplo atende, ao mesmo tempo, à necessidade de criar uma linguagem comum de conceitos e procedimentos, essencial a um modelo de gestão em rede. A gestão por programas, diferentemente da gestão departamental, potencializa esse tipo de gerenciamento, à medida que permite organizar as múltiplas áreas de governo e os diversos setores da sociedade em torno de resultados na sociedade, de interesse comum.

Rede de planejamento, orçamento e gestão — aprofundar a integração entre as áreas de planejamento, orçamento e gestão do Governo Federal e sua articulação com Estados e municípios

O planejamento governamental tende a adotar mecanismos flexíveis de atuação em rede, para articular e coordenar um grande número de agentes, públicos e privados, envolvidos com a oferta de bens e serviços públicos à sociedade, em função da amplitude e diversidade da sua área de abrangência, assim como pela necessidade de adaptação constante a um ambiente em contínua transformação.

A consolidação dessa rede, no Governo Federal, passa pelo revigoramento dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão, que compreendem, além dos órgãos centrais, núcleos setoriais distribuídos por toda a Administração Pública Federal. A proposta é que essas estruturas sejam reorganizadas e capacitadas para o exercício de novas funções, assumindo papel mais estratégico na coordenação do planejamento setorial.

A articulação com os Estados e municípios precisa também ser expandida, para aumentar a eficácia e a eficiência das políticas públicas,

reduzindo sobreposições e potencializando sinergias. O sucesso de qualquer iniciativa nessa direção depende, porém, da modernização dos sistemas de planejamento, orçamento e gestão de Estados e municípios. Para isso, é recomendável esforço concentrado de capacitação, fortalecimento institucional e informatização, com o apoio do Governo Federal.

Não menos importante é o aperfeiçoamento da interface do planejamento com o Congresso Nacional. É preciso ampliar e fortalecer o relacionamento com as assessorias técnicas dos Legislativos e melhorar os fluxos de informações relacionadas ao ciclo de gestão governamental.

Um dos principais entraves à modernização da gestão governamental, entretanto, é a insuficiência quantitativa e qualitativa de informações gerenciais. Por falta de sistemas e métodos adequados, os gerentes nem sempre conseguem obter e consolidar informações sobre os resultados e o desempenho físico dos programas sob sua responsabilidade. Essas dificuldades se multiplicam à medida que ações vão sendo descentralizadas para Estados e municípios.

Na falta de informações consistentes para subsidiar a decisão, o gerenciamento e a gestão estratégica perdem foco e rapidez. É indispensável, portanto, que o governo prossiga em seus esforços de implementar e integrar sistemas de informações, para apoiar o gerenciamento dos programas, subsidiar a gestão setorial e viabilizar a gestão estratégica do plano. Com isso, seria possível melhorar a qualidade das decisões e, conseqüentemente, o desempenho da gestão pública.

Notas

¹ Trabalho apresentado no I Encontro Internacional de Gestão Pública, OCDE. Paris, junho 2002. José Paulo Silveira e Ariel Cecílio Garces Pares.

Referências bibliográficas

O DESAFIO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. (2002), SPI/MP.

A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO. (2000), SPI/MP.

ESTUDO DOS EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. (1999), versão PPA 2000-2003, BNDES, SPI/MP.

_____. Versão PPA 2004-2007, em elaboração.

Resumo
Resumen
Abstract

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Gestão pública orientada para resultados no Brasil

Ariel Garces e José Paulo Silveira

O Plano Plurianual (PPA 2000-2003), denominado Avanço Brasil, trouxe mudanças de impacto no sistema de planejamento e orçamento federais, assim como na gestão pública.

Após dois anos e meio de implantação desse novo modelo de gestão, é possível contabilizar mudanças importantes e definitivas na administração pública brasileira, tantos quantos são ainda os desafios para a consolidação de uma gestão pública empreendedora. Este texto apresenta os aspectos estruturais desse modelo de gestão pública orientada para resultados, terminando por mencionar os principais desafios que a experiência, apesar de curta, mostra claramente. Estes últimos foram mencionados no Livro Branco do Planejamento Governamental, realizado a partir de uma análise crítica e de uma ampla consulta a atores interessados no tema.

Gestión pública orientada a resultados en Brasil

Ariel Garces e José Paulo Silveira

El Plan Plurianual (PPA 2000-2003), llamado Avance Brasil, promovió cambios de impacto en el planeamiento y en el sistema de presupuesto federales, así como en la gestión pública.

Después de dos años y seis meses de implantación de este nuevo modelo de gestión, es posible contabilizar importantes y definitivos cambios en la administración pública brasileña, tantos cuantos son aún los desafíos para consolidación de una gestión pública emprendedora. Este texto presenta los aspectos estructurales de este modelo de gestión pública orientada a resultados, terminando por mencionar los principales desafíos que la experiencia, a pesar de corta, demuestra claramente. Estos desafíos fueron mencionados en el Libro Blanco del Planeamiento Gubernamental, llevado a través de un análisis crítico y de una amplia consulta a los atores interesados en el tema.

Results-oriented public management in Brazil

Ariel Garces e José Paulo Silveira

The Pluriannual Plan (PPA 2000-2003), called Advance Brazil, promoted impact changes in the federal planning and budget system, as well as in the public management.

After a two-year-and-a-half implantation of this new management model, it is possible to put into account important and definitive changes in the Brazilian public administration. These changes still are in as much as the challenges to consolidate an entrepreneurial public management. This text presents the structural aspects of this model of results-oriented public management and terminates by mentioning the main challenges that experience, although short, shows clearly. These challenges had been mentioned in The White Book of Governmental Planning, carried through from a critical analysis and an ample consultation to stakeholders.

Ariel Garces
é diretor de
Planejamento
do Ministério
do Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

José Paulo
Silveira é
secretário de
Planejamento,
do Ministério
do Planejamento,
Orçamento e
Gestão.

Contato:
[ariel.pares@
planejamento.gov.br](mailto:ariel.pares@planejamento.gov.br)
[jose.silveira@
planejamento.gov.br](mailto:jose.silveira@planejamento.gov.br)

Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002¹

Regina Silvia Pacheco

“Ao contrário do propalado ‘desmantelamento do Estado’, as reformas fortaleceram a administração federal e valorizaram seus servidores segundo critérios de desempenho e qualificação. Diante da extraordinária expansão dos principais programas federais nesse período, a conclusão é inevitável: o governo consegue fazer muito mais com menos servidores, porém mais qualificados.”

Presidente Fernando Henrique Cardoso²

Este texto pretende apresentar a evolução recente dos efetivos na função pública brasileira, com ênfase na esfera federal. Busca relacionar tal evolução com a agenda de reforma do aparelho de Estado, em implantação no país desde janeiro de 1995, data de início do primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso. Em especial, discute a evolução dos efetivos face à política de recursos humanos e aos imperativos de ajuste fiscal. Se o controle dos efetivos, desde 1995, era um imperativo decorrente da necessidade de controle das despesas com pessoal, teve também por objetivo alterar o perfil da força de trabalho na Administração Pública Federal, em direção a um perfil mais condizente com os novos papéis do Estado na esfera federal.

Desde os anos 80, a prestação direta de serviços ao cidadão vem sendo descentralizada da União para os Estados e municípios; com a Constituição de 1988, aprofundou-se esta descentralização. A partir do início dos anos 90, o governo brasileiro implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais, premido pela crise financeira, que impedia o setor público de realizar os investimentos necessários. Por meio deste programa, as empresas de telefonia, siderurgia, petroquímica, ferrovias e parte

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP Escola Nacional de Administração pública, desde março de 1995. Professora doutora da EAESP-FGV — São Paulo, licenciada.

Contato:
regina.pacheco@enap.gov.br

do setor elétrico e das rodovias, além de bancos estaduais, foram transferidos para a iniciativa privada; ao mesmo tempo, o Governo Federal criou novas agências para regular e fiscalizar os setores privatizados.³

Este movimento, que ocorreu em vários países, levando a uma profunda revisão dos papéis do Estado central, assumiu, no Brasil, a partir de 1995, o desafio de fortalecer o núcleo estratégico do Estado — responsável pela formulação de políticas públicas nacionais e pelas novas funções de regulação. Assim, o principal objetivo da reforma do Estado, impulsionada a partir de 1995, não era o Estado mínimo, mas o Estado forte em seus novos papéis:

“A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para **fortalecer-se** na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Busca-se o **fortalecimento** das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e infra-estrutura. Pretende-se **reforçar** a governança — a capacidade de governo do Estado — através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão”.⁴

O Presidente Fernando Henrique, em seu balanço de sete anos de governo, afirma: “O objetivo não é o Estado-mínimo nem máximo, mas o Estado necessário”.⁵

Especificamente para o núcleo estratégico do Estado, o Plano Diretor propôs:

- “Aumentar a efetividade do núcleo estratégico, de forma que os objetivos democraticamente acordados sejam adequada e efetivamente alcançados”; e
- “Modernizar a administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho”.⁶

A fim de obter tais resultados, foi imprescindível atuar sobre o perfil da força de trabalho da administração federal. A ênfase nas novas funções do Estado exigia um quadro enxuto e altamente qualificado de funcionários, movidos pelo compromisso com resultados, e não apenas pelo cumprimento de formalidades legais ou obediente e acomodado com a perspectiva de estabilidade e aposentadoria integral. Sabia-se que a agenda de reforma seria longa — tanto em função da rigidez constitucional, que vedava a demissão de servidores e garantia a estabilidade plena, quanto por se tratar de uma profunda mudança cultural.

Em 1995, dois terços dos cargos na Administração Pública Federal eram de nível médio; menos de 40% dos servidores tinham escolaridade de nível superior.⁷ Quaisquer que sejam as explicações e heranças históricas para tal fenômeno, a constatação é bastante evidente: não era um perfil da força de trabalho adequado para enfrentar os desafios do governo central. Com o aprofundamento da reforma do Estado, onde ao Governo Federal cabe cada vez menos a prestação direta de serviços à população ou a produção de mercadorias, e cada vez mais as atividades de formulação e avaliação de políticas públicas, regulação e fomento, delineou-se um imperativo para a política de recursos humanos, a partir de 1995: alterar profundamente o perfil da força de trabalho, em direção a um quadro mais qualificado de servidores. A Tabela 1 mostra a evolução dos cargos e da escolaridade dos servidores federais a partir de 1995.

Tabela 1: Evolução do nível de escolaridade superior dos cargos e dos servidores

(em %)

Nível de escolaridade superior	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002/ago
Do cargo	n.d.	33,5	34,3	34,6	36,4	37,0	38,9	39,7
Do servidor	34,8	n.d.	43,9	46,0	48,6	49,3	52,6	53,6

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal, vários números.

A Tabela 1 mostra que, apesar da rigidez constitucional, a força de trabalho da Administração Pública Federal tem evoluído dentro da diretriz traçada: tanto os cargos de nível superior como os servidores com escolaridade universitária têm aumentado, tendo evoluído, respectivamente, em mais de 5 e mais de 16 pontos percentuais, entre 1995 e 2001. Em 2001, pela primeira vez, os servidores de nível superior passaram a constituir mais da metade da força de trabalho do Governo Federal.

Ainda que a informação possa ter alguma distorção, dadas possíveis imprecisões ou desatualizações do cadastro⁸, os dados indicam

uma verdadeira revolução no perfil da força de trabalho no setor público federal — da qual ainda não se deram conta formadores de opinião ou pesquisadores.

Outro imperativo decorreu da necessidade de manter sob controle a evolução de gastos com pessoal. Com o plano de estabilização econômica adotado desde 1994, o Plano Real, o governo assumiu o compromisso de promover o ajuste fiscal, passando a adotar, a partir de 1998, com o Programa de Estabilização Fiscal, metas anuais de superávit primário, em torno de 3% do Produto Interno Bruto. Mas o programa de governo abrangia ainda a retomada de investimentos em projetos de infra-estrutura e a expansão do gasto social; assim, os gastos com pessoal, responsáveis em 1995 por 56,2% da receita corrente líquida da União, deveriam ter sua expansão controlada. A Tabela 2 mostra a evolução dos gastos com pessoal:

Tabela 2: Relação entre despesas com pessoal e receita corrente líquida da União

(em R\$ milhões correntes)

Ano	Despesa de pessoal (1)		Receita corrente líquida (RCL) (2)		% da despesa pessoal sobre RCL
	R\$	base	R\$	base	
1995	37.825,5	100	67.298,1	100	56,2
1996	40.900,9	108,1	89.352,7	132,8	45,8
1997	44.529,7	117,7	97.040,6	144,2	45,9
1998	47.944,8	126,8	104.491,4	155,3	45,9
1999	51.571,0	136,3	129.854,4	193,0	39,7
2000	56.093,3	148,3	148.201,5	220,2	37,8
2001	59.212,2	156,5	148.201,5	220,2	35,3

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 77, agosto/2002.

(1) Inclui ativos e aposentados da administração direta (executivo civil e militar, legislativo e judiciário) e indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista).

(2) RCL = receita corrente da União menos transferências constitucionais e legais para Estados e municípios, benefícios previdenciários e contribuição para o PIS/PASEP.

De acordo com a Tabela 2, nota-se que a diminuição da porcentagem dos gastos com pessoal sobre a receita corrente líquida da União, a partir de 1995, deu-se em grande parte graças ao expressivo aumento da arrecadação. Esta é também a visão de Luiz Carlos Bresser Pereira: ao afirmar que a reforma administrativa tinha um duplo objetivo — transitar da administração burocrática para a administração gerencial, e contribuir para o ajuste fiscal, Bresser Pereira considera que o primeiro objetivo obteve mais êxito do que o segundo:

“Sempre disse que a reforma tinha dois objetivos. O principal era o de tornar o aparelho do Estado e a administração pública brasileira mais modernos, transitar de uma administração pública burocrática para uma gerencial, ou, como Pedro Parente preferiu, para uma gestão empreendedora. Este objetivo foi alcançado no plano das reformas institucionais e principalmente no plano da mudança de cultura. Hoje a cultura burocrática está em franca retirada, enquanto uma nova cultura gerencial ou empreendedora, que concede mais autonomia e mais responsabilidade aos gestores públicos, está em alta. A reforma administrativa, entretanto, afinal não foi ainda bem sucedida em relação a seu segundo objetivo — contribuir para o ajuste fiscal — porque a indefinição de quais sejam as carreiras de Estado impede que se demitam, por excesso de despesas, servidores. Este problema não existe a nível federal, mas é importante no plano estadual e municipal. Os êxitos alcançados pelo governo federal na área fiscal devem-se a outras razões que não a própria reforma administrativa, como, por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal”. (Bresser Pereira: fevereiro/2002, www.bresserpereira.org.br).⁹

Alguns analistas ou veículos de imprensa criticam o Governo Federal por não ter avançado na demissão de servidores — por excesso de despesa ou por insuficiência de desempenho.¹⁰ No entanto, tais análises deixam de considerar o importante aspecto acima discutido: o da mudança do perfil da força de trabalho da Administração Pública Federal.

Aliando os dois imperativos — alterar o perfil da força de trabalho e manter sob controle as despesas com pessoal, o Governo Federal vem praticando uma política de recursos humanos que abrange as seguintes ações: aumentos diferenciados para carreiras do núcleo estratégico do Estado, revisão da legislação para correção de distorções e eliminação de privilégios, concursos anuais de ingresso para determinadas carreiras, reorganização das carreiras de Estado. Três programas de demissão incentivada foram anunciados, mas sem adesão expressiva dos servidores.¹¹

Evolução dos quantitativos e participação no mercado de trabalho

O número de servidores civis ativos do Poder Executivo Federal vem decrescendo desde 1989¹²: passou de 712.740 para 460.470 (setembro/2001), com uma redução de 35%. Já nos Poderes Legislativo e Judiciário há aumento de quantitativos desde 1995.

Tabela 3: Evolução do quantitativo de servidores civis ativos*

Ano	Executivo	Executivo + estatais	Legislativo	Judiciário
1988	705.548			
1989	712.740	1.488.608		
1990	628.305	1.312.682		
1991	598.375	1.238.817		
1992	620.870	1.261.037		
1993	592.898	1.236.538		
1994	583.020	1.216.058		
1995	567.689	1.140.711	17.402	64.561
1996	554.736	1.068.063	17.623	69.646
1997	531.725	994.805	19.155	74.504
1998	513.720	919.732	18.787	76.207
1999	497.125	871.918	21.343	79.677
2000	486.912	809.585	19.458	80.932
2001	458.743	776.736	19.889	80.899

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 77, agosto/2002.

* Inclui contrato temporário.

A evolução foi similar nos governos estaduais e inversa nos municípios, onde houve aumento do número de servidores. Os dados são apresentados nas Tabelas 4 e 5:

Tabela 4: Nível de emprego no mercado de trabalho formal por setor (empregados entre 18 e 65 anos)

Setor	1993		1996		1999	
	n.a.	base	n.a.	base	n.a.	base
Privado	18.613.498	100	20.227.471	109	21.173.920	114
Público	6.930.173	100	6.925.067	100	6.853.368	99
Federal	1.392.746	100	1.373.130	99	1.224.993	88
Estadual	3.245.108	100	3.102.412	96	2.898.286	89
Municipal	2.292.319	100	2.449.525	107	2.730.089	119
Total	25.543.671	100	27.152.538	106	28.027.288	110

Fonte: Marconi, 2001.

Tabela 5: Participação no total de empregados (entre 18 e 65 anos) no mercado de trabalho formal por setor (em %)

Setor	1993	1996	1999
Privado	72,9	74,5	75,5
Público	27,1	25,5	24,5
Federal	5,5	5,1	4,4
Estadual	12,7	11,4	10,3
Municipal	9,0	9,0	9,7
Total	100	100	100

Fonte: Marconi, 2001.

Entre 1993 e 1999, o número de empregos públicos federais e estaduais diminuiu 12 e 11 pontos percentuais, respectivamente, enquanto que os empregos municipais cresceram 19%. A participação do emprego público no total de empregos formais caiu 2,6 pontos percentuais, tendo apenas os empregos municipais aumentado em 0,9 pontos percentuais sua participação no total de empregos.

Segundo dados do Ministério do Trabalho, citados em estudo recente do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estima-se que, em 2000, havia 6,1 milhões de servidores públicos em todo o país. Este total representava 23,2% dos 26,2 milhões de empregos formais em todo o país. Considerando-se o universo de trabalhadores ocupados no país, abrangendo mercado formal e informal de trabalho, segundo estimativas do BNDES para 2000, a participação do emprego no setor público caiu para 10%.¹³ Não há dados sobre a categoria dos “terceirizados”, considerada empregada do setor privado, mas paga pelo setor público — são os funcionários de empresas que prestam serviços terceirizados para estatais e governos.

A participação do emprego público no mercado formal de trabalho tem variação de quase quatro vezes entre os 26 Estados e Distrito Federal: enquanto que em Santa Catarina o emprego público representa apenas 15,8% dos empregos formais, ou 17,1% em São Paulo, nos Estados menores o poder público ainda é importante empregador e gerador de renda: no Acre, 58,5% do emprego formal vem da administração pública; no Distrito Federal, 50,3%; em 13 Estados, a participação do setor público é superior a 1/3 do total de empregos formais.¹⁴ Isto talvez explique a dificuldade de o Congresso aprovar medidas que alterem as condições de trabalho no setor público, no contexto do federalismo brasileiro; apenas como exemplo, pode-se lembrar que a alteração das leis trabalhistas (que regulam o mercado formal de trabalho no setor privado) teve tramitação rápida e foi

aprovada pelo Congresso no final de 2000, enquanto que a regulamentação de vários dispositivos da Emenda Constitucional nº 19, de maio de 1998, relativa à administração pública, enfrenta forte resistência dos parlamentares.

Política de remuneração

O Governo Federal alterou profundamente a política de remuneração que vinha sendo praticada desde a Constituição de 1988. Enquanto que a tradição sempre foi a de corrigir os salários linearmente (mesmo índice de reajuste para todos os servidores), a partir de 1995 o governo passou a praticar aumentos diferenciados, buscando corrigir distorções entre o setor público e o setor privado.

Tradicionalmente, os salários do setor público sempre foram mais elevados que os do setor privado para os cargos de menor qualificação, e inferiores nos cargos mais qualificados. Em 1995, ano da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a comparação das remunerações médias era a seguinte:

Tabela 6: Salários médios — setor privado e setor público (em R\$ de maio/1995)

Nível dos cargos	Salário médio setor privado	Salário médio setor público	Diferença público/privado
Cargos executivos	7.080	6.069	- 14%
Cargos de nível superior	1.899	1.814	- 5%
Cargos de nível médio	926	899	- 3%
Cargos operacionais	437	635	+ 45%

Fonte: MARE, 1995 — Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O governo Fernando Henrique havia ainda herdado um expressivo aumento linear de salários concedido ao final do governo anterior.¹⁵ A partir de 1995, sem perder de vista os imperativos do ajuste fiscal, o governo buscou elevar o padrão de remuneração do setor público, tendo como parâmetro o setor privado. Passou a praticar uma política de reajustes diferenciados, tendo revisado substancialmente a remuneração de cerca de 40 carreiras estruturadas: “diversas categorias do serviço público, sobretudo em áreas essenciais da atividade do Estado, tiveram seus salários revistos com base nas remunerações pagas no setor privado, gerando reajustes que chegaram em alguns casos a mais de 200%.”¹⁶

Buscou também aumentar a “amplitude” de algumas carreiras, entendida como a diferença entre a remuneração inicial e final em cada carreira. Tal amplitude vinha sendo sistematicamente reduzida, chegando

a descaracterizar o significado de “carreira”, por meio de um expediente corporativo que tratava de pressionar para cima a remuneração inicial da carreira. Foram reestruturadas 14 carreiras e 43 cargos, beneficiando 43.643 servidores.¹⁷

Cerca de 233 mil servidores federais não pertencem a carreiras estruturadas, integrando o Plano Geral de Classificação de Cargos (PCC).¹⁸ Para estes servidores, foram criadas duas gratificações, a serem atribuídas segundo critérios de complexidade dos postos de trabalho, desempenho individual e resultados institucionais alcançados. Também nestes dois instrumentos o objetivo é valorizar o desempenho e a qualificação dos servidores, e recompensar os de melhor desempenho:

- em 2000, foram criadas 8.703 Funções Comissionadas Técnicas (FCT)¹⁹, possibilitando que o desempenho técnico especializado seja avaliado e recompensado, tendo por inspiração a “carreira em Y” adotada por empresas privadas; pelo projeto original, o número de FCTs deverá chegar a 50 mil; e

- no início de 2002, foi criada a GDATA²⁰, a ser atribuída com base no desempenho individual do servidor e institucional do seu órgão de lotação.

Tal política salarial praticada pelo governo Fernando Henrique foi sistematicamente rejeitada pelos sindicatos da base do funcionalismo, e incompreendida pelos meios de comunicação — que tenderam a repetir que “o Governo Federal deixou o funcionalismo sete anos sem reajuste de salários”. Trata-se na verdade de uma nova política remuneratória, condizente com as diretrizes de alteração da força de trabalho na esfera federal, e compatível com as restrições impostas pelo ajuste fiscal. Por meio dos reajustes diferenciados, o Governo Federal buscou reter seus quadros mais qualificados, e atrair novos servidores para as carreiras de Estado — para as quais foram organizados concursos anuais de ingresso.

De toda forma, o salário médio real ainda é maior no setor público, e maior na esfera federal. É em nível municipal, no entanto, que o salário médio real mais aumentou — sendo também o que apresenta o mais baixo ponto de partida (ver as tabelas seguintes).

**Tabela 7: Evolução da massa salarial por setor
(para os empregados entre 18 e 65 anos; 1993 = 100)**

	1993	1996	1999
Privado	100	133	131
Público	100	125	123
Federal	100	107	100
Estadual	100	126	119
Municipal	100	163	185
Total	100	130	128

Fonte: Marconi, 2001.

**Tabela 8: Evolução do salário médio real
(valores em R\$ de setembro/99; deflator INPC)**

	1993	1996	1999
Privado	454	562	527
Público	816	1.001	990
Federal	1.440	1.512	1.598
Estadual	783	1.029	1.038
Municipal	395	607	598

Fonte: Marconi, 2001.

**Tabela 9: Remuneração média mensal dos
trabalhadores formais — 2000 (em salários mínimos)**

Esfera	Remuneração média (SM)
Federal	13,0
Estadual	6,8
Municipal	3,9
Empresas públicas	14,0
Média — Setor Público	6,9
Média — Total da pop. ocupada	3,9

Fonte: RAIS 2000 — segundo BNDES-AFE (2002).

Uma outra distorção, de difícil correção, refere-se aos importantes desníveis de remuneração entre os três poderes: a remuneração nos Poderes Legislativo e Judiciário é bastante superior à do Executivo, drenando muitas vezes boa parte dos quadros qualificados para aqueles dois poderes. Até a Emenda Constitucional de 1998, os Poderes Legislativo e Judiciário tinham plena autonomia para fixar seus próprios salários; com a emenda, estes poderes passam a ter que fazê-lo por meio de projeto de lei encaminhado ao Congresso, sujeito à sanção presidencial. Tais diferenças têm ainda impedido regulamentar o dispositivo da emenda constitucional de 1998 que define um teto único para remuneração no setor público, que deve abranger os três poderes; as propostas do Executivo, de um teto de R\$ 8 mil ou de R\$ 10,8 mil, têm sido rejeitadas pelo Judiciário.

Os dados, a seguir, evidenciam as distorções salariais entre os três poderes:

Tabela 10: Evolução da remuneração média dos servidores da União por poder — servidores ativos

(em R\$ — valores reais, base dezembro/97)

Poder	1995	1996	1997	1998	1999
Executivo (1)	2.031	1.925	1.944	1.764	2.233
Legislativo	4.855	4.967	5.161	5.111	5.131
Judiciário	3.390	3.029	3.479	4.384	4.023

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 56, dezembro/2000.

(1) Servidores civis ativos; estão excluídos militares, empregados de empresas públicas e de sociedades de economia mista.

Tabela 11: Remuneração média dos servidores da União por poder (em R\$ de novembro/2000)

Poder ou situação funcional	Ativos	Aposentados	Instituidores de pensão	Média total
Executivo	2.490	1.878	1.541	2.095
Empresas públicas	3.065	-	-	3.065
Soc.Econ.Mista	3.000	-	-	3.000
Militares	1.274	2.507	1.532	1.601
Legislativo	5.117	4.869	2.398	4.647
Judiciário	5.122	6.108	3.454	5.188

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal número 56, dezembro/2000.

A margem de ação do Executivo federal para controlar as despesas com pessoal tem sido cada vez menor. Por um lado, qualquer tentativa de discussão a respeito das distorções salariais entre os poderes tende a ser vista como uma ingerência do Executivo, ferindo a autonomia dos poderes. Por outro lado, cresce a massa de servidores aposentados, cuja despesa é incompressível. Desde o ano de 1998, no Executivo federal, o número de servidores aposentados e instituidores de pensão já ultrapassa o número de servidores ativos; em agosto de 2002, havia 459.821 servidores civis ativos, contra 601.586 servidores civis aposentados e instituidores de pensão (ou 56,7% do total). Dadas as peculiaridades do regime de aposentadoria no setor público, no Brasil, as despesas com aposentados públicos tende a ser um problema crescente.

O regime de aposentadoria no setor público

O Brasil é um dos poucos países do mundo (ao lado da Espanha) onde a aposentadoria no setor público é garantida com remuneração integral. Até antes da reforma gerencial, iniciada em 1995, o servidor recebia mesmo um aumento de remuneração de até 20% ao passar para a aposentadoria.

O ritmo das aposentadorias tende a aumentar a cada vez que o sistema é questionado. Segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado, entre o início de 1991 e junho de 1995, houve 110 mil novas aposentadorias; só em 1991, talvez por efeito do governo Collor, mais de 46 mil servidores se aposentaram. O ritmo retomou expressão entre 1995 e 1998 (nos quatro anos, 106.213 aposentadorias foram concedidas), em parte por receio dos servidores de que o sistema de aposentadoria no setor público fosse reformado. A partir de 1999, o ritmo caiu, registrando 8,7 mil aposentadorias naquele ano e cerca de 6 mil nos dois anos seguintes.

A idade média de passagem à aposentadoria é bastante baixa para padrões internacionais: os servidores se aposentam em média com 55 anos de idade (e os professores, com idade ainda mais baixa). Até 1998, a aposentadoria no setor público dependia apenas de comprovação de tempo de serviço — para aposentadoria integral, 35 anos de serviço para homens e 30 para mulheres (podendo-se somar, sem restrições, os tempos de serviço nos setores público e privado). Com a emenda constitucional nº 20, de dezembro de 1998, passou a ser exigida idade mínima para aposentadoria: 60 anos para homens e 55 anos para mulheres²¹, e ainda um mínimo de 10 anos de trabalho no setor público. Mas a regra só valerá plenamente para os servidores que ingressaram no setor público a partir de dezembro de 1998; para os que ingressaram antes desta data, foi fixada uma regra de transição.

Além de explosivo do ponto de vista fiscal, o sistema é ainda injusto do ponto de vista social, se comparado ao regime geral da previdência para o conjunto dos trabalhadores do setor privado. Neste, há um teto para os benefícios da aposentadoria, que é de 10 salários de referência (inferior ao salário mínimo); a média das aposentadorias do setor privado é de 1,7 salário mínimo, sendo que 73% dos aposentados recebem um salário mínimo e 90% até cinco salários mínimos. No setor público, o servidor aposenta-se com vencimentos integrais, sem limite, e o valor médio das aposentadorias é de 15 salários mínimos no Executivo, 36 salários mínimos no Legislativo e de 38 salários mínimos no Poder Judiciário.²²

Por outro lado, a Constituição garante que todos os reajustes dados aos servidores ativos devem ser repassados aos inativos. E a despesa recai sobre o conjunto dos contribuintes: o sistema é financiado em cerca de 85% pelo Tesouro. No sistema geral de previdência do setor privado,

para cada R\$ 1 arrecadado de contribuição do trabalhador é gasto cerca de R\$ 1,9; no setor público, a despesa se eleva a R\$ 4,6 para cada real arrecadado.

Em vista de tantos privilégios e desequilíbrios, o Plano Diretor da Reforma já afirmava, em 1995: “a reforma do sistema previdenciário do servidor público é um passo fundamental e imprescindível para o equacionamento da crise fiscal e a própria reforma do Estado”.

No entanto, pouco se avançou na reforma das aposentadorias do setor público. O governo buscou aumentar o patamar de contribuição dos servidores, criando alíquotas progressivas; a ação foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal, e acabou sendo revogada por lei, a partir de iniciativa encaminhada pelo Executivo, para evitar novas ações judiciais. Busca aprovação para criar um regime de aposentadoria pública baseado em um sistema de contribuição definida, sem que o Congresso conclua a votação do projeto (PLC 9/1999). O Congresso aprovou lei instituindo a contribuição de inativos, mas sua aplicação foi suspensa pelo Supremo Tribunal Federal.

Estabilidade rígida

Consagrada na Constituição de 1988, a estabilidade rígida dos servidores públicos foi estendida a cerca de 500 mil funcionários, que haviam sido contratados para fundações e autarquias, sem qualquer concurso público, pelo regime geral da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). A legislação complementar — o Regime Jurídico Único do Servidor Público — previa apenas a demissão em caso de falta grave, devendo a falta ser apurada por comissão de pares. Na realidade, este tipo de demissão é quase impraticável, e nos poucos casos em que é efetivada, a justiça tende a dar ganho de causa ao servidor exonerado, fazendo com que ele seja reintegrado ao trabalho²³, ou o processo é tornado nulo.

A reforma gerencial entendeu que a estabilidade deveria ser flexibilizada: o servidor passaria a ser passível de demissão não apenas nos casos de falta grave, mas também por insuficiência de desempenho ou por excesso de despesa com pessoal. Tais princípios foram aprovados com a Emenda Constitucional nº 19, de maio de 1998, mas sua regulamentação não foi até hoje concluída.²⁴

O principal obstáculo à regulamentação deste novo dispositivo constitucional é a definição de quais sejam as carreiras típicas de Estado — que terão maior proteção diante da demissão. O projeto de lei foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso no final de 1998, mas não foi ainda apreciado, por falta de consenso, inclusive entre a base parlamentar de apoio ao governo. Segundo o ex-Ministro Bresser Pereira, a proposta que acabou sendo enviada pelo Executivo foi equivocada, tendo sido excessivamente

restritiva — abrangia apenas os diplomatas e os advogados da União; isto poderia ter contribuído para ampliar o *lobby* de vários setores da administração pública que, por meio de emendas de parlamentares, estendem indefinidamente a lista de carreiras típicas de Estado.

Também não foi concluída a votação do projeto de lei que disciplina a perda de cargo, do servidor estável, por avaliação periódica de desempenho. Em 1998, o Executivo encaminhou ao Congresso projeto de lei complementar (PLC 248/98), até hoje não apreciado pelos parlamentares. Da qualidade desta regulamentação depende que o novo dispositivo não seja transformado em mais uma peça burocrática e retórica, de quase impossível aplicação.

A Emenda Constitucional também abriu a possibilidade de que os servidores sejam contratados por mais do que um único regime jurídico, tendo sido recriado o “emprego público” como vínculo empregatício.²⁵ Ainda aqui, há riscos de excessiva burocratização na aplicação dos dispositivos, transformando o empregado público na prática em servidor inamovível; pela lei aprovada, a principal diferença entre o regime de emprego público e o regime estatutário é o sistema de aposentadorias, que no primeiro caso será regido pelo Regime Geral da Previdência. Ainda assim, o regime de emprego público não pôde ser aplicado até hoje, pois foi questionado junto ao Supremo Tribunal Federal.

Limites legais à despesa de pessoal

Uma série de legislações vem dispondo sobre limites às despesas de pessoal. A primeira delas, conhecida como Lei Camata, de 1995, determinou que esta porcentagem não pode exceder a 60% da receita corrente líquida de cada esfera de governo, concedendo um prazo de três anos para que as três esferas de governo se ajustassem ao limite.

Posteriormente, para a esfera federal, este limite foi reduzido para 50%, pela Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. A Emenda Constitucional nº 19, de 1998, deu novo prazo a Estados e municípios para adequarem seus gastos com pessoal aos limites estabelecidos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04 de maio de 2000, diferenciou este limite entre os poderes dentro de cada esfera de governo. Para a União, estabeleceu que os gastos totais com pessoal não podem ultrapassar 40,9% da receita Corrente Líquida para o Executivo, 6% para o Judiciário, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União, e 0,6% para o Ministério Público da União.

O maior impacto destes limites fixados tem incidido sobre os gastos de pessoal nos governos estaduais e municipais. Em 1995, a grande maioria dos Estados tinha seus gastos com pessoal acima dos limites fixados: Espírito

Santo, por exemplo, gastava 91% de sua receita líquida com pessoal; Santa Catarina, 90%; São Paulo, 85%. Em 2001, dados relativos a 20 Estados apontaram que apenas dois Estados (Rio Grande do Sul e Minas Gerais) se encontravam acima do limite de 60% (BNDES-AFE, 2002a).²⁶

A LRF tem papel importante no controle das despesas com pessoal, ao fixar percentuais para cada poder, dentro de cada esfera de governo. Dada a autonomia de poderes, antes da LRF era muito difícil fazer com que a redução de despesas com pessoal não recaísse apenas sobre o Executivo — cuja margem de ação fica restrita aos servidores ativos.

A agenda positiva: novos ingressos por concurso e capacitação permanente

Uma ação decisiva para obter os resultados alcançados, no período 1995-2002, foi a política praticada de concursos públicos anuais para determinadas carreiras cujas atividades são essenciais, além da criação de algumas novas carreiras. Desde 1995, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) adotou a programação anual de concursos públicos, considerando um horizonte de cinco anos.²⁷

Tal medida tinha por objetivo promover ingressos regulares e sistemáticos no setor público, tendo como parâmetro geral, para a definição do número de vagas por concurso, a reposição de 1/30 do total de cargos de cada carreira a cada ano — considerando ser este, aproximadamente, o ciclo de reposição de servidores. Por outro lado, a previsibilidade de cinco anos permitiria aos candidatos um melhor planejamento de seu ingresso no setor público, e servia de argumento às pressões de determinados órgãos pela criação imediata de grande número de vagas.

Historicamente, os concursos de ingresso no setor público foram irregulares — alternavam-se períodos de “grandes concursos” (com muitas vagas, de uma só vez), seguidos de longos períodos sem contratação; isto tendeu a provocar *gaps* entre gerações, dificultando até mesmo a continuidade de políticas públicas.

Outra prática tradicional, também modificada a partir de 1995, era a de aprovar um grande número de candidatos em cada concurso, e só convocar para a posse uma parcela dentre os aprovados; os demais ficavam em uma “lista de espera”, podendo vir a ser convocados até quatro ou mais anos depois. A conseqüência acabava sendo a de admitir pessoas que já não tinham o mesmo interesse de ingressar no setor público, assim o fazendo muito mais por conveniência do que por opção profissional.

Com a nova política de concursos, passou-se a aprovar os candidatos correspondentes ao estrito número de vagas em cada concurso; os demais deveriam reafirmar sua opção no ano subsequente, preparando-se e submetendo-se a um novo concurso.

Por meio desta política, ingressaram no serviço público federal, entre 1995 e 2001, 51.583 novos servidores, o que representa mais de 12% do total dos servidores ativos federais em 2001. Isto significa uma alta taxa de renovação da força de trabalho.

Se considerarmos o perfil dos cargos, a constatação é a de que esta renovação foi condizente com a alteração do perfil da força de trabalho que se queria alcançar, já que a política privilegiou o ingresso para cargos de nível superior. Do total de mais de 51 mil ingressantes, 59% passaram a ocupar cargos de nível superior. Excluindo os ingressos realizados em 1995, cujos concursos podem ter sido autorizados no governo anterior, temos que 71% dos cargos preenchidos foram de nível superior. Os dados são apresentados na Tabela 12.

Tabela 12: Ingressos por concurso público no serviço público federal, por nível de escolaridade

(1995 a 2001)

Nível do cargo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total	
								n.a.	%
Superior	7.709	6.309	6.574	5.861	1.937	1.348	621	30.359	58,9
Intermediário	10.097	3.251	2.387	1.879	988	176	39	18.817	36,5
Auxiliar	1.869	367	94	75	2	0	0	2.407	4,6
Total	19.675	9.927	9.055	7.815	2.927	1.524	640	51.583	100,0

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 77, agosto/2002.

Tabela 13: Ingressos por contratação por tempo determinado, por nível de escolaridade

(1995 a setembro/2001)

Nível do cargo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 ¹	Total	
								n.a.	%
Superior	5.351	7.687	7.248	5.821	5.056	7.045	5.965	44.173	76,4
Intermediário	1	118	1.416	1.508	932	2.109	2.464	8.548	14,8
Auxiliar	9	102	0	3	0	0	0	114	0,2
Outro ²	107	866	844	345	637	611	1.564	4.974	8,6
Total	5.468	8.773	9.508	7.677	6.625	9.765	9.993	57.809	100,0

Fonte: MP — Boletim Estatístico de Pessoal nº 66, outubro/2001.

¹ Posição: setembro/2001.

² Recenseador do IBGE.

Além dos servidores permanentes ingressados por concurso, outros 57.809 ingressaram por contratação por tempo determinado (também por meio de concurso público), 76,4% dos quais para cargos de nível superior.

Os ingressos por concurso público tiveram uma desaceleração a partir de 1999, por conta do enfrentamento da grave crise fiscal naquele ano. Os ingressos por tempo determinado também foram reduzidos em 1999, tendo em seguida retomado seu volume anterior. De toda a forma, a política de ingressos será melhor delineada depois de equacionada a questão da previdência do setor público, e quando for concluída a regulamentação da emenda constitucional da administração pública, que admitiu um novo regime de contratação — o emprego público.

A capacitação permanente dos servidores foi intensificada a partir de 1995: só na ENAP foram treinados mais de 132 mil servidores, entre 1995 e 2002; em 14 anos anteriores, entre 1981 e 1994, haviam sido treinados cerca de 42 mil servidores. A Escola de Administração Fazendária (ESAF), vinculada ao Ministério da Fazenda, também realizou expressiva quantidade de treinamentos, além de outras instituições públicas e privadas contratadas pelos diversos órgãos federais.

O aumento do número de treinamentos foi em parte possibilitado por uma nova visão acerca do papel da capacitação no setor público: tradicionalmente, a capacitação era vista como um requisito para promoção na carreira; com a agenda de reforma pós-95, a capacitação passou a ser considerada tanto de interesse do servidor como de sua instituição. Esta nova visão permitiu quebrar o imobilismo anterior, em que as pressões corporativas buscavam antes a criação de novas carreiras estruturadas do que a capacitação como atualização permanente.

Outro mito desfeito foi o que tendia a dar valor apenas aos longos programas de formação, em detrimento dos cursos curtos de atualização. A preferência por cursos de formação, inclusive especializações e mestrados, tinha por base uma falta de clareza do âmbito e especificidade da capacitação profissional — voltada ao trabalho, à solução de problemas; a visão anterior era mais acadêmica, tendendo a não diferenciar os conteúdos e métodos da formação universitária e da capacitação profissional.

Estas visões foram consolidadas no decreto que instituiu a Política Nacional de Capacitação, em 1998. O decreto introduziu a noção de públicos-alvo prioritários a serem capacitados, temas prioritários, e ainda uma visão gerencial da capacitação, propondo tornar públicos os dados comparativos entre as diversas instituições federais, sobre o gasto com capacitação e o atendimento dos públicos-alvo prioritários.

Infelizmente, a implementação do decreto foi burocratizada, e ainda não alcançou os resultados visados. Não há hoje informações gerenciais sobre a capacitação de servidores públicos federais. Temos a hipótese de que hoje se gasta muito com capacitação — o problema não é necessariamente de falta de recursos, mas gasta-se mal — sem mensurar os resultados, e até mesmo sem clareza sobre as prioridades e as especificidades

do setor público. As instituições precisam aprimorar sua competência como “compradores” de capacitação, não se deixando levar por modas ou grifes de fornecedores.

Por outro lado, a distribuição de recursos para a capacitação, entre os diversos órgãos federais, é ainda muito desigual. A Política Nacional de Capacitação lidou com esse problema como um dado da realidade, impossível de ser alterado a curtíssimo prazo ou por força de decreto; apostou que, com a publicização de dados comparativos, se poderia caminhar, em alguns anos, para um *per capita* a ser definido para a capacitação.

A maior efetividade no uso de recursos destinados à capacitação depende também de um realinhamento estratégico das áreas de recursos humanos das instituições federais. As coordenações de RRHH precisam rever sua postura tradicional, que tendeu a considerar como seu objetivo principal “assegurar o bem-estar dos servidores”. Esta postura não ajuda a que o tema recursos humanos seja incluído na agenda dos dirigentes, e nem cria condições favoráveis para as mudanças que se quer produzir no setor público. Se as áreas de RRHH se posicionarem como agentes de mudança — e não “defensores do *status quo*”, e entenderem como objetivo maior o de apoiar o desenvolvimento de pessoas para que a instituição alcance seus resultados, a capacitação poderá tomar novo impulso e maior eficácia.

Balanço e perspectivas

O presente texto abordou vários aspectos da gestão de recursos humanos na administração federal, desde 1995. A evolução recente dos efetivos na função pública federal brasileira não resulta apenas de medidas adotadas, mas também de processos mais subjetivos — apreensão com os rumos da reforma, ou particularistas — cálculos individuais de lucros e perdas com a permanência ou a saída da função pública.

Assim, para o novo perfil da força de trabalho que está se delineando, tanto contribuíram as precoces e vantajosas aposentadorias dos “apreensivos”, como a política de concursos anuais direcionados para cargos de nível superior. Mais relevante do que as causas parece ter sido os resultados — de que a força de trabalho vai assumindo um perfil compatível com os desafios à função pública impostos pelos novos papéis do Estado, e consistente com as propostas para a reforma do aparelho do Estado.

Nenhuma eficácia teria uma política de recursos humanos que quisesse se antepor aos desafios da estabilização econômica e do ajuste fiscal. A inteligência das medidas adotadas reside exatamente em não aceitar esta aparente oposição, e sim buscar conciliar as restrições fiscais com a condução da mudança do perfil e da qualificação dos recursos humanos. Afinal, conhecer e compreender os dados da realidade e trabalhar

a partir deles é competência fundamental de qualquer formulador de políticas públicas, inclusive daqueles responsáveis pelas políticas de gestão e de recursos humanos.

Arriscaríamos afirmar que, pela ordem, um conjunto de atores importantes precisam ser sensibilizados para fazer avançar as mudanças em curso, quanto à função pública: a opinião pública, os formadores de opinião, a classe política/os parlamentares, e finalmente os pesquisadores e comunidade acadêmica dedicados aos temas do Estado e da administração pública. Consideramos que estes atores apresentam hoje uma gradação, indo da opinião mais favorável às mudanças pelo primeiro segmento — a opinião pública, até às maiores incompreensões e resistências dos dois últimos grupos — políticos e pesquisadores.

Ao governo, e aos responsáveis pelas políticas de gestão, dentre os quais me incluo, faltou maior assertividade — consolidar, dar lógica às mudanças em curso, interpretar, “dar o sentido” em suas duas acepções (sentido como direção a seguir, e sentido como significado) — demos a direção, mas não o significado das mudanças. Ao explicar o sentido das mudanças, resistir às pequenas pressões, às vezes internas ao governo, por medidas pontuais que se afastam da orientação geral — como por exemplo a criação de carreiras onde não é necessário, a extensão de benefícios a cargos de nível médio, a abertura de concursos não condizentes com as diretrizes estabelecidas.

Este tema — a força de trabalho do setor público — como vários outros objetos das políticas públicas e das reformas em curso no Brasil — traz à tona questões profundas como a natureza do federalismo brasileiro, a relação entre poderes, as desigualdades regionais, as injustiças sociais e os privilégios, a bandeira fácil da isonomia — que por trás da aparência de “tratamento igual a todos” esconde a falta de coragem para avaliar e recompensar os desempenhos diferentes; as dificuldades em entender e aceitar o sentido profundo da meritocracia etc.

Talvez este emaranhado de temas e dilemas dê ainda mais sentido ao que o Presidente Fernando Henrique, em seu balanço de sete anos de governo, referindo-se à gestão de recursos humanos, chamou de “administrar o passivo”:

“A revisão dos conceitos de gestão de recursos humanos deve ser feita em sintonia com os princípios da responsabilidade fiscal e do equilíbrio das contas públicas. É preciso inovar e, simultaneamente, administrar o passivo existente nessa área, de forma a fazê-lo convergir para a mudança. As mudanças realizadas nos últimos sete anos pautaram-se por esses princípios.”²⁸

Notas

- ¹ Texto inicialmente apresentado ao 3º Encontro do INA, realizado em Lisboa, 14 e 15 de março de 2002, com o título “O controle do aumento de efetivos na função pública brasileira”. Atualizado para publicação na Revista do Serviço Público.
- ² Mensagem presidencial à abertura do ano legislativo de 2002, 15 de fevereiro de 2002.
- ³ “Num período de 10 anos, só a privatização de empresas estatais federais arrecadou quase US\$ 70 bilhões, incluindo receita de venda e dívidas transferidas. Mais de 80 empresas saíram do controle do Governo Central.” (Martus Tavares, Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, palestra em seminário da OCDE, 11 de fevereiro de 2002).
- ⁴ MARE, 1995 — Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Grifos meus.
- ⁵ Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional, 15 de fevereiro de 2002, p.503.
- ⁶ MARE, 1995, *idem*.
- ⁷ A diferença entre os cargos e a escolaridade dos servidores decorre de disposição constitucional, desde 1988, que impede a ascensão funcional de servidores; assim, mesmo que um servidor ocupante de um cargo de nível médio tenha concluído seus estudos superiores, não poderá passar para um cargo de nível superior, a menos que seja aprovado em concurso público nacional, aberto a qualquer cidadão. Por outro lado, vários concursos para cargo de nível médio são disputados por pessoas que já concluíram estudos universitários, e que optam pela estabilidade do emprego público e pelas vantagens da aposentadoria integral, exclusiva do setor público.
- ⁸ Muitos servidores deixam de atualizar seus dados cadastrais, especialmente quanto à escolaridade, em parte devido ao dispositivo constitucional que vedou, a partir de 1988, a possibilidade de ascensão interna.
- ⁹ Luiz Carlos Bresser Pereira, mentor da reforma de 1995 e Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).
- ¹⁰ Ver artigo da jornalista Marluza Mattos, publicado no jornal Valor Econômico, em 28 de janeiro de 2002.
- ¹¹ O primeiro Programa de Demissão Voluntária (PDV) foi anunciado em 1996, e teve a adesão de 7.800 servidores; o segundo PDV foi realizado em 1999, com 5.733 adesões; no ano de 2000, o terceiro PDV obteve o desligamento voluntário de 1.418 servidores; neste programa, houve cláusula de barreira para algumas carreiras — advogados, procuradores, diplomatas, delegados e agentes da polícia federal, e auditores fiscais. O segundo programa abriu ainda duas outras opções permanentes aos servidores: redução de jornada de trabalho com redução proporcional de remuneração, e incentivo à licença sem remuneração.
- ¹² O quantitativo de militares ativos se mantém estável em torno de 330 mil, entre 1991 e 2000, com uma única retração importante em 1998 (277 mil).
- ¹³ BNDES-AFE (2002).
- ¹⁴ Fonte: RAIS 2000 preliminar — segundo BNDES-AFE (2002). Os dados são apresentados no Anexo 1.
- ¹⁵ Durante o governo Collor (1990-92), houve uma queda generalizada dos níveis reais de salário no setor público; a partir de 1993, o governo Itamar buscou recuperar os níveis salariais dos servidores, por meio de aumentos lineares, recompondo o nível salarial dos anos 80.

- ¹⁶ Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional, 15 de fevereiro de 2002, p. 511.
- ¹⁷ *Idem*, p.511.
- ¹⁸ Dados de setembro/2002: o PCC abrangia 233.272 servidores; apenas 20,3% dos cargos do PCC são de nível superior.
- ¹⁹ FCT instituída pela Medida Provisória nº 2048-26, de 29 de junho de 2000.
- ²⁰ Lei nº 10.404, de 09 de janeiro de 2002 — cria a Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA).
- ²¹ Nos dois casos, homens e mulheres, a exigência de idade mínima para trabalhadores do setor privado é de 5 anos a mais.
- ²² MARE, 1995 — Plano Diretor da reforma do Aparelho do Estado.
- ²³ Poucos dados existem a respeito — ver Anexo 2.
- ²⁴ A demissão por excesso de despesa foi regulamentada pela lei nº 9.801, de 16 de junho de 1999, valendo para as três esferas de governo e para os três poderes; no entanto, no caso da União, sua implementação depende da definição de quais sejam as carreiras típicas de Estado. Ainda no caso da União, o limite para gasto com pessoal, fixado em 50 % da Receita Corrente Líquida da União, não foi ultrapassado.
- ²⁵ O regime de emprego público foi regulamentado pela lei nº 9.962, de fevereiro de 2000.
- ²⁶ Os dados disponíveis encontram-se no Anexo 3.
- ²⁷ Ver Portarias nº 1.731 e 1.732, de julho/1997 e alterações posteriores
- ²⁸ Presidência da República, Mensagem ao Congresso Nacional, 15 de fevereiro de 2002, p.512.

Anexo 1

Participação da administração pública no emprego formal (em %)

Estado da federação	% do emprego público no emprego formal
Acre	58,5
Amapá	30,1
Amazonas	33,1
Pará	28,5
Rondônia	42,5
Roraima	51,5
Tocantins	47,6
<i>Região Norte</i>	<i>35,6</i>
Alagoas	34,7
Bahia	33,6
Ceará	29,9
Maranhão	44,5
Paraíba	46,7
Pernambuco	32,7
Piauí	35,0
Rio Grande do Norte	40,3
Sergipe	40,5
<i>Região Nordeste</i>	<i>35,5</i>
Distrito Federal	50,3
Goiás	25,7
Mato Grosso	23,4
Mato Grosso do Sul	25,6
<i>Região Centro-Oeste</i>	<i>34,9</i>
Espírito Santo	23,4
Minas Gerais	16,3
Rio de Janeiro	21,4
São Paulo	17,1
<i>Região Sudeste</i>	<i>18,0</i>
Paraná	20,5
Rio Grande do Sul	20,4
Santa Catarina	15,8
<i>Região Sul</i>	<i>19,3</i>
Total - Brasil	23,2

Fonte: RAIS 2000, cf. BNDES-AFE (2002).

Processos de desligamento dos servidores estatutários civis do Poder Executivo

Ano	Universo considerado	Demissões		Reintegrações	Processos nulos
		n.a.	%		
1993	592.898	253	0,043	4	74
1994	583.020	376	0,064	20	24
1995 *	576.930	20	0,003	5	12

Fonte: MARE — Boletim Estatístico de Pessoal BEP nº 15, julho/1997, p.45.

* Até julho.

Relação entre gastos com pessoal e receita líquida em Estados da Federação

(em %)

Estado	% gasto sobre receita líquida			
	Julho/1995 ¹	1997 ²	1998 ³	2001 ³
Espírito Santo	91	80	89,6	49,6
Santa Catarina	90	62,93	89,3	55,4
Alagoas	88	65,61	n.d.	n.d.
Piauí	85	78,5	66,8	58,6
São Paulo	85	61,1	63,7	55,1
Rio Grande do Norte	82	n.d.	n.d.	n.d.
Rio Grande do Sul	81	86,5	n.d.	71,3
Distrito Federal	81	82	70,7	35,3
Goiás	80	72,56	73,4	57,7
Pernambuco	78	77,1	70,8	57,0
Paraná	77	n.d.	66,8	56,8
Minas Gerais	72	67,36	73,1	70,0
Paraíba	70	69	n.d.	n.d.
Rio de Janeiro	70	85	n.d.	45,9
Ceará	66	64,26	56,7	50,2
Bahia	65	54,09	52,5	46,7
Amapá	n.d.	57	n.d.	n.d.
Rondônia	n.d.	71,6	n.d.	n.d.
Sergipe	n.d.	66,69	n.d.	55,0
Mato Grosso do Sul	n.d.	64,69	56,1	53,6
Maranhão	n.d.	53,59	n.d.	53,8
Tocantins	n.d.	49,42	n.d.	37,6
Roraima	n.d.	30,04	40,8	42,4
Mato Grosso	n.d.	n.d.	59,4	55,0
Amazonas	n.d.	n.d.	n.d.	45,4
Média	78,6	n.d.	n.d.	n.d.

Fonte: (1)BEP nº 1, maio/1996; (2) Abrucio e Costa (1998); (3) BNDES-AFE (2002a).

Referências bibliográficas

RSP

- ABRUCIO, Fernando; VALERIANO M. F. Costa. (1998), “Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro”. *Série Pesquisas nº 12*, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- BNDDES-AFE, Área de Assuntos Fiscais. (2002), “Emprego: participação dos empregos do setor público no mercado de trabalho”. *Informe-se*, nº 42.
- _____. (2002a), “Responsabilidade Fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal”. *Informe-se* nº 44.
- BRASIL. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.
- MARCONI, Nelson. (2001), “A formação do salário nos setores público e privado”. Tese de doutorado apresentada à EAESP-FGV. São Paulo, mimeo.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. (1996 a 1998), *BEP — Boletim Estatístico de Pessoal*. Publicação mensal; vários números. Disponíveis no site www.servidor.gov.br — ver Publicações.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. (1999 a 2002), *BEP — Boletim Estatístico de Pessoal*. Publicação mensal; vários números. Disponíveis no site www.servidor.gov.br — ver Publicações.
- PACHECO, Regina Silvia. (2002), “O controle do aumento de efetivos na função pública brasileira”. In INA-Instituto Nacional de Administração, *A Reinvenção da Função Pública*. Lisboa, INA, pp.49-68.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (2002), *Mensagem ao Congresso Nacional*, 15 de fevereiro.

Regina Silvia Pacheco é presidente da ENAP Brasil Escola Nacional de Administração pública, desde março de 1995. Professora doutora da EAESP-FGV — São Paulo, licenciada.

Contato:
regina.pacheco@enap.gov.br

Resumo Resumen Abstract

Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002

Regina Silvia Pacheco

O texto apresenta as principais ações realizadas pelo Governo Federal no período 1995-2002, na área de recursos humanos. Busca relacionar tal evolução com a agenda de reforma do aparelho de Estado, em implantação no país. Em especial, discute a evolução do perfil da força de trabalho na Administração Pública Federal, em direção a um perfil mais condizente com os novos papéis do Estado na esfera federal. As ações empreendidas mostram coerência com os objetivos fixados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que visavam: “Modernizar a administração burocrática, através de uma política de profissionalização do serviço público, ou seja, de uma política de carreiras, de concursos públicos anuais, de programas de educação continuada permanente, de uma efetiva administração salarial, ao mesmo tempo em que se introduz no sistema burocrático uma cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho”.

Em 1995, menos de 40% dos servidores federais tinham escolaridade de nível superior. Em 2001, pela primeira vez, os servidores de nível superior passaram a constituir mais da metade da força de trabalho. Os dados indicam uma verdadeira revolução no perfil da força de trabalho no setor público federal — ainda pouco conhecida.

A política de recursos humanos buscou conciliar a mudança desejada do perfil e da qualificação dos recursos humanos às restrições fiscais. Novos conceitos sobre profissionalização permitiram que a capacitação permanente dos servidores fosse intensificada. O Governo Federal praticou uma nova política remuneratória, por meio de reajustes diferenciados, buscando diminuir as distorções existentes em comparação ao setor privado, reter seus quadros mais qualificados e atrair novos servidores para as carreiras de Estado — para as quais foram organizados concursos anuais de ingresso.

Em dois campos os avanços foram apenas parciais: na reforma do sistema de aposentadorias do setor público, na revisão do estatuto da flexibilidade (demissão não apenas nos casos de falta grave, mas também por insuficiência de desempenho ou por excesso de despesa com pessoal). Ainda assim, os dados mostram que a evolução recente dos efetivos não resulta apenas de medidas adotadas, mas também de processos mais subjetivos — a apreensão com os rumos da reforma levou a uma “corrida à aposentadoria”, como acontece, aliás, a cada vez que se retoma o debate em torno da alteração das regras.

Este tema — a força de trabalho do setor público — como vários outros objetos das políticas públicas e das reformas em curso no Brasil — traz à tona questões profundas, como a natureza do federalismo brasileiro, a relação entre poderes, as desigualdades regionais, as injustiças sociais e os privilégios, a bandeira fácil da isonomia.

Política de recursos humanos para la reforma gerencial: realizaciones del periodo 1995-2002

Regina Silvia Pacheco

El texto presenta las principales acciones realizadas por el Gobierno Federal en el período 1995-2002, en el área de recursos humanos. Busca relacionar tal evolución con la agenda de reforma del aparato de Estado, en implantación en el país. En especial, discute la evolución del perfil de la fuerza de trabajo en la administración pública federal, en dirección a un perfil más armonioso con los nuevos papeles del Estado en la esfera federal. Las acciones iniciadas han mostrado coherencia con los objetivos establecidos en el Plan Director

de Reforma del Aparato del Estado, que objetivaban: “Modernizar la administración burocrática, a través de una política de profesionalización del servicio público, o sea, de una política de carreras, de concursos públicos anuales, de programas de educación seguida permanente, de una efectiva administración salarial, al paso en que se introduce en el sistema burocrático una cultura gerencial basada en la evaluación de desempeño”.

En 1995, menos del 40% de los servidores federales tenían escolaridad de nivel superior. En 2001, por la primera vez, los servidores de nivel superior pasaron a constituir más de la mitad de la fuerza de trabajo. Los datos indican una verdadera revolución en el perfil de la fuerza de trabajo en el sector público federal — hace poco conocida.

La política de recursos humanos buscó conciliar el cambio deseado del perfil y de la calificación de los recursos humanos a las restricciones fiscales. Nuevos conceptos sobre profesionalización han permitido que la capacitación permanente de los servidores fuese intensificada. El Gobierno Federal practicó una nueva política remuneratoria, por medio de reajustes diferenciados, buscando disminuir las distorsiones existentes en comparación con el sector privado, retener sus cuadros más calificados y atraer nuevos servidores para las carreras de Estado — para las cuales han sido organizados concursos anuales de ingreso.

En dos campos los avances han sido apenas parciales: en la reforma del sistema de jubilaciones del sector público, en la revisión del estatuto de la flexibilidad (demisión no apenas en los casos de falta grave, pero también por insuficiencia de desempeño o por exceso de gasto con personal). Mismo así, los datos muestran que la evolución reciente de los efectivos no resulta apenas de medidas adoptadas, pero también de procesos más subjetivos — la aprensión con los rumbos de la reforma lo condujo a una “corrida a la jubilación”, como acontece, además, a cada vez que se retoma el debate en torno de la alteración de las reglas.

Este tema — la fuerza de trabajo del sector público — como varios otros objetos de las políticas públicas y de las reformas en curso en Brasil — trae a la luz cuestiones profundas como la naturaleza del federalismo brasileño, la relación entre poderes, las desigualdades regionales, las injusticias sociales y los privilegios, la bandera fácil de la isonomía.

Human resources policy for the managerial renovation: accomplishments between 1995-2002

Regina Silvia Pacheco

The text presents the main actions carried out by the Federal Government between 1995-2002 in the field of human resources. Its intention is to correlate this evolution with the State organization renovation agenda being implemented in the country. Specially, it discusses the evolution of the workforce profile in the public federal administration to a much more suitable profile for the new roles of the State in the federal scope. The actions undertaken demonstrate coherence with the objectives set forth in the Directive Plan of the State Organization Renovation, which aimed at: “Modernizing the bureaucratic administration by professionalizing the governmental staff, that is, by carrier plan policies, annual admittance examinations, continuing education programs, and an effective salary administration, at the same time that a managerial culture is introduced to the bureaucratic system, based on performance evaluations”.

In 1995, less than 40% of the federal employees had a college-level education. In 2001, for the first time, employees with college-level education became more than half of the work force. The data indicate an actual revolution in the profile of the public federal sector work force — which is still not very known.

The policy of human resources attempted to conciliate the desired changes in the profile and qualification of the human resources with tax restrictions. New concepts of professionalization allowed the permanent capacitation of employees to be intensified. The Federal Government practiced a compensation policy through differentiated readjusts, in order to reduce the distortions compared to the private sector, retain its better qualified staff, and attract new employees to State carriers — for which annual admittance examinations were prepared.

Two sectors had only partial advancements: the renovation of the public sector retirement system, and the revision of the flexibility statute (dismissal not only in cases of severe fault, but also for performance insufficiency or excessive personnel expenses). Notwithstanding, the data show that the recent staffing evolution is not a consequence of the adopted measures only, but also of more subjective processes — the apprehension with the renovation course led to a “retirement rush”, as it happens every time a debate is held about changing the rules.

This issue — the public sector work force — as many other objects of ongoing public policies and renovations in Brazil — brings deeper issues, such as the nature of Brazilian federalism, the relation between powers, regional inequalities, social injustices, and privileges, to the easy rank of isonomy.

Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto

Gileno Fernandes Marcelino

Introdução

Este artigo descreve um processo de planejamento estratégico de um órgão do Palácio do Planalto, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR/PR), e do seu braço executivo, a Diretoria-Geral de Administração (DGA). A utilização desse processo na SGPR iniciou-se, em 1995, com a realização do I e II Encontros de Planejamento e Administração Estratégica, cujos propósitos eram identificar a missão e os objetivos, formular as estratégias e estabelecer programas e projetos prioritários para o quadriênio 1995-1998. Após a realização dos dois primeiros encontros de planejamento, foi também desenvolvido um processo de reestruturação administrativa da Diretoria-Geral de Administração, órgão executor e principal componente da SGPR, que reduziu substancialmente sua estrutura e custos burocráticos. É desnecessário destacar o caráter pioneiro e a importância desse processo, uma vez que a Presidência da República é o centro estratégico de decisões do Poder Executivo.

O secretário-geral da Presidência da República decidiu iniciar sua gestão, em 1995, construindo uma visão do futuro, a partir da reflexão do corpo de assessores e de dirigentes dos órgãos integrantes da estrutura da SGPR, de modo a fixar diretrizes de ação e priorizar programas e projetos estratégicos, a partir da missão e dos objetivos definidos, tendo como horizonte de planejamento o período correspondente ao primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso. A DGA, entendendo ser o planejamento e a administração estratégica ferramenta adequada de gestão e considerando as diretrizes definidas nos primeiros encontros, adotou essa metodologia para desenvolver, acompanhar e avaliar suas atividades.

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Gileno Fernandes Marcelino é professor da Universidade de Brasília (UnB); professor visitante da J.L.Kellogg Graduate School of Management da Northwestern University; professor associado da Universidade de São Paulo; consultor de processos de reestruturação administrativa e planejamento estratégico em organizações públicas e privadas; e, atualmente, é diretor da Faculdade de Estudos Sociais da UnB.

Contato:
[gmarcel@
solar.com.br](mailto:gmarcel@solar.com.br)

Breve histórico

O I Encontro de Planejamento e Administração Estratégica foi realizado no Centro de Formação do Banco do Brasil, nos dias 31 de março e 1º de abril de 1995. Um mês depois, em 5 e 6 de maio, foi realizado o II Encontro da SGPR. A divisão em dois encontros foi necessária não somente pelo grande número de participantes envolvidos, como também pelo agrupamento dos dirigentes de mais alto nível (DAS 4 a DAS 6) no primeiro encontro e de dirigentes de nível intermediário (DAS 2 a DAS 3) no segundo encontro. A proposta metodológica sugeria encontros anuais para balanço das atividades desenvolvidas e revisão anual do processo.

No período de 17 a 20 de setembro de 1996, mais de um ano após os primeiros encontros, foi realizado o III Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, desta vez com a participação de todos os dirigentes da DGA, para fazer um balanço dos resultados do processo até aquela data e rever a missão e os objetivos da SGPR, além de listar programas, projetos, metas e ações necessários à modernização administrativa e tecnológica da DGA. Nesse terceiro encontro, foram ainda analisados os ambientes externo (oportunidades e ameaças) e interno (pontos fortes e fracos) da Diretoria-Geral.

É importante ressaltar que, a partir do terceiro, os encontros anuais foram subdivididos em reuniões por departamento da DGA, em um total de seis reuniões, para compatibilizar objetivos, programas e metas gerais e setoriais da DGA. Ainda em 1996, foi realizado, no período de 14 de outubro a 8 de novembro, o IV Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, com um caráter todo especial, uma vez que, pela primeira vez, dele participaram, além dos dirigentes da DGA, os chefes de seção e seus substitutos e, até mesmo, líderes informais de grupos. Essa participação permitiu que os resultados do encontro refletissem a realidade organizacional da DGA e possibilitou que todos os participantes se comprometessem com a implantação das decisões.

Em 1997, foi realizado o V Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, no período de 23 de outubro a 21 de novembro, consolidando, ainda mais, o processo e o compromisso dos servidores com a administração. Assim como ocorreu com os três eventos anteriores, o VI Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, realizado no período de 15 de novembro a 10 de dezembro de 1998, foi subdividido em seis reuniões, com toda a equipe, e trouxe como novidade a implementação da sistematização dos programas e projetos já existentes, vinculados, de forma direta, com o orçamento da Presidência da República.

A seguir, de forma resumida, encontram-se demonstrados o comprometimento e o engajamento dos servidores da DGA/SGPR com o processo de planejamento e administração estratégica no período 1995-1998.

Quadro 1: Comprometimento e engajamento dos servidores da DGA/SGPR

Ano	Encontros	Participantes	Programas	Projetos	Metas	%
1995	I	26	-	-	-	-
1995	II	36	8	26	-	76,4
1996	III	26	8	38	64	81,2
1996	IV	156	8	44	146	81,2
1997	V	132	8	45	131	89,7
1998	VI	127	4	13	140	91,3

A última coluna da tabela (%) corresponde ao percentual de metas, projetos e programas atingidos (cumpridos) durante o ano de planejamento.

O que é a DGA/SGPR?

A DGA é subordinada à SGPR, fazendo parte, portanto, do complexo político-administrativo da Presidência da República. Esse complexo era composto, no período estudado, por:

- Presidência da República — aqui entendida apenas pelo próprio Presidente da República, principal cliente da SGPR/DGA;
- Casa Civil — responsável pela coordenação das ações políticas dos demais ministérios, das câmaras setoriais e do Programa Comunidade Solidária;
- Casa Militar — responsável pela articulação com os ministérios militares, pela segurança pessoal do presidente da República, do vice-presidente e dos respectivos familiares, pelas atividades de inteligência e pelas políticas de prevenção e combate às drogas;
- Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) — responsável pela coordenação das atividades estratégicas do governo, como o Projeto Sivam, o Projeto Calha Norte, o programa nuclear, o programa espacial, além da elaboração de estudos e cenários sobre as tendências políticas, econômicas, sociais, de globalização, etc. para o próximo milênio;
- Secretaria de Comunicação Social — responsável pela coordenação das atividades de comunicação social de todos os órgãos da administração pública, direta, autárquica e fundacional, pela gestão do contrato com a Associação de Comunicação Educativa Roquete Pinto (Acerp) e pela supervisão da Radiobrás; e

- SGPR — responsável pelas atividades de gestão político-administrativa do complexo da Presidência da República, concentrando as atividades da Ajudância-de-Ordem, do Gabinete Pessoal, do Controle Interno, da Documentação Histórica, do Cerimonial, da Assessoria Especial, da Modernização e Informática e da DGA.¹

Fruto de decisão política do governo, o complexo político-administrativo denominado Presidência da República é gerido por meio do conceito básico de “órgão essencial”. Esse conceito explicita que determinada atividade ou serviço deve ser realizado apenas pela unidade que detenha a excelência na execução daquela tarefa, evitando duplicação de esforços. Por exemplo: apenas a Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil responde pelo assessoramento nessa área, atendendo todas as necessidades jurídicas dos órgãos do complexo.

Nesse contexto, a DGA é o único órgão de gestão administrativa do complexo da Presidência da República. Regimentalmente, a DGA tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar, controlar, avaliar, promover e orientar a execução de ações e atividades pertinentes a: administração e desenvolvimento de recursos humanos, assistência à saúde, orçamento e finanças, material, patrimônio, compras, contratações, administração de convênios, transportes, subsistência, documentação, comunicação administrativa, expediente e arquivo, biblioteca, administração de recursos de telecomunicações e informática, administração de residências oficiais e manutenção de equipamentos, edifícios públicos e infra-estrutura predial, apoio a viagens do presidente e serviços gerais em apoio administrativo aos órgãos essenciais da Presidência da República.

Essa concentração de atividades permitiu a implementação de processos de racionalização de rotinas e procedimentos, ao mesmo tempo em que acumulou uma série de atividades que não estavam previstas inicialmente. Entre estas, cabe destacar o acompanhamento dos convênios referentes aos projetos controlados pela SAE e a gestão das liberações e controle de fluxo de recursos referentes ao Sivam, aos programas espacial e nuclear. Nesse contexto, o patamar de controle e liberação de recursos orçamentários passou de uma ordem de R\$ 40 milhões para R\$ 2 bilhões, só com a inclusão do Projeto Sivam.

É importante mencionar que a estrutura da DGA resultou de um processo de reestruturação administrativa realizado ainda em 1995, em complementação ao processo de planejamento e administração estratégica.

Este estudo pretende descrever os processos de mudança e gestão estratégica desenvolvidos no âmbito da DGA e de suas unidades organizacionais, considerando o período 1995-1998, e engloba não somente as atividades executadas, mas, principalmente, as dificuldades superadas e a perfeita consonância dessas atividades com o processo de planejamento e administração estratégica.

Metodologia dos processos

A metodologia adotada para a realização dos “Encontros de Planejamento e Administração Estratégica da DGA/SGPR” consistiu na definição da missão e dos objetivos, na análise dos ambientes interno e externo, na definição de diretrizes estratégicas e no desenvolvimento de programas, projetos, metas e ações que foram implementados no período de 1995 a 1998. E, como dizem os teóricos desde Chandler, “a estrutura segue a estratégia”. Assim, o processo implicou reestruturação administrativa da DGA, com substancial redução dos seus custos burocráticos.

A metodologia, especialmente desenvolvida para o setor público brasileiro pelo Professor Gileno Fernandes Marcelino, a partir da literatura e da prática do planejamento e da administração estratégica, tem como pressupostos básicos o incentivo à criatividade individual, a participação e o comprometimento dos agentes envolvidos e a busca do consenso do grupo. Para tanto, requer homogeneização de percepções quanto aos conceitos utilizados, definição clara das tarefas e observância do tempo estabelecido para cada etapa.

Operacionalmente, essa metodologia é desenvolvida em três momentos distintos:

a) no primeiro momento, os participantes utilizam a técnica de *brain-writing*, trabalhando individualmente, com formulários previamente estruturados, gerando idéias por escrito; é uma técnica de grupo nominal, sem possibilidade de interação verbal, para que não se iniba a geração de idéias;

b) no segundo momento, o grupo nominal se transforma em grupo real de trabalho, no qual as idéias são discutidas em busca do consenso do grupo, utilizando as técnicas tradicionais de dinâmica de grupo; e

c) o terceiro momento acontece no grande grupo (plenária), por meio do debate e consenso sobre o tema, tendo como base as contribuições dos pequenos grupos.

O *brain-writing* é uma técnica de geração de idéias, utilizando grupos nominais. As vantagens dessa técnica são as seguintes:

a) separar a fase de geração de idéia da fase de crítica e seleção da idéia;

b) possibilitar que todos os integrantes do grupo participem ativamente, uma vez que preenchem formulários previamente estruturados e trocam esses formulários entre si; e

c) documentar as idéias dos participantes, na medida em que todas são propostas por escrito nos formulários, que são recolhidos pela coordenação.

A metodologia é, normalmente, desenvolvida de acordo com as seguintes etapas:

- **Preparação:** na fase de preparação, é solicitada aos participantes a leitura de documentos sobre o órgão e textos sobre assuntos tratados no encontro, com objetivo de permitir a formação de conhecimentos e subsidiar a definição do plano de trabalho de forma realista e fundamentada;

- **Apresentação dos objetivos, conceitos e metodologia:** o I Encontro foi inaugurado pelo secretário-geral da Presidência da República e os demais tiveram sempre a participação integral do diretor-geral de Administração. Em seguida, foram realizadas pelo facilitador exposições em plenária sobre os conceitos utilizados, os objetivos do evento, a metodologia do planejamento e administração estratégica e a técnica *brain-writing*;

- **Desenvolvimento dos trabalhos em pequenos grupos e em plenária:** a partir dessa exposição inicial, que visava homogeneizar os conhecimentos e proporcionar uma linguagem comum aos participantes, os trabalhos foram realizados em pequenos grupos, tendo como objetivos:

- a) obter contribuições individuais sobre a missão e os objetivos da DGA/SGPR e/ou dos departamentos, os aspectos do ambiente interno e externo e as estratégias a serem desenvolvidas; e

- b) promover discussão sobre os temas citados, com vistas ao consenso do pequeno grupo.

Os pequenos grupos eram compostos por sete pessoas, no máximo, trabalhavam em salas separadas, especialmente preparadas, e contavam com a orientação do facilitador do processo. As contribuições do pequeno grupo eram registradas e levadas à plenária. A plenária, então, reunia todos os participantes do encontro, coordenada por um consultor, oportunidade em que as contribuições eram apresentadas pelos relatores dos pequenos grupos para discussão, com vistas ao consenso.

Dessa forma, foram definidos em plenária a missão, os objetivos, as oportunidades e ameaças, os pontos fortes e fracos, as diretrizes estratégicas e os programas e projetos que deveriam ser implementados no período de 1995 a 1998. Os programas e projetos aprovados em plenária eram posteriormente detalhados, internamente, pelas equipes de trabalho; e

- **Continuidade do processo:** ao final dos encontros, os participantes eram orientados para que disseminassem os resultados do evento internamente em suas unidades, com a finalidade de envolvimento e comprometimento dos responsáveis pelos projetos definidos e aprovados em plenária, especialmente na ocasião do seu detalhamento e da sua execução.

Visando ao acompanhamento e à avaliação da execução do plano de trabalho, sugeriu-se o cadastramento dos programas e projetos de desenvolvimento por meio da utilização, desde 1995, de um *software* específico,

o *MS Project*, de forma a permitir o registro de informações relativas à sua execução e a emissão de relatórios gerenciais. Complementarmente, sugeriu-se a realização de reuniões periódicas com dirigentes e técnicos, com o objetivo de nivelar informações e redirecionar ações. O diretor-geral de Administração, desde 1996, passou a reunir mensalmente sua equipe de dirigentes (adjuntos e chefes de departamentos) para acompanhar a evolução dos programas e projetos e fazer as necessárias correções.

“A burocracia vive em um ambiente estável e diferenciado. Uma estrutura piramidal de autoridade, com o poder concentrado nas mãos de poucos com o conhecimento e recursos para controlar uma empresa era um arranjo social perfeito para tarefas rotineiras. Contudo o ambiente mudou de tal maneira que tornou esse mecanismo problemático. A estabilidade desapareceu.” (Bennis, *apud* Marcelino, 1997).

De acordo com Warren Bennis, a burocracia funciona adequadamente em um ambiente estável e diferenciado.

Lawrence & Lorsch aceitam a hipótese básica de que a eficácia de formas organizacionais depende do grau de estabilidade do ambiente organizacional. Eles levantaram a hipótese de que, se o ambiente é estável, a organização pode obter informações sobre o seu ambiente com um sistema organizacional altamente estruturado e específico, em relação a regras, deveres, padrões de autoridade, papéis, processos de tomada de decisão e canais de comunicação (a burocracia). Onde o ambiente é instável, o sistema estrutural da organização deve ser menos rígido para obter informações adequadas sobre o ambiente.

Lawrence & Lorsch sugeriram um modelo de diferenciação e integração organizacional baseado na instabilidade do ambiente. A diferenciação visa dar aos subsistemas da organização a liberdade para adaptar suas estruturas e processos às circunstâncias do ambiente que elas enfrentam. A integração visa garantir um funcionamento unificado e coerente da organização como contrapartida ou balanceamento da diferenciação.

Lawrence & Lorsch nos revelam ainda dois aspectos da integração organizacional: o primeiro é que cabe à organização determinar que subsistemas devem trabalhar juntos; o segundo aspecto é que a organização determina como eles devem se integrar. No caso da DGA, foram feitos levantamentos na primeira fase do processo de reestruturação, com o objetivo de detalhar funções, disfunções, estruturas organizacionais e a validação das funções identificadas, analisar os dados e elaborar uma proposta de novo modelo organizacional estrutural, funcional e hierárquico.

O processo de planejamento e administração estratégica

Ao assumir o poder em janeiro de 1995, o novo governo tinha uma clara intenção de reformar o Estado no Brasil. Portanto, nada melhor do que começar pelo próprio Palácio do Planalto, implantando uma administração profissional que suprisse as deficiências estruturais, já identificadas na administração do Palácio. As premissas básicas desse processo eram as ênfases na participação e no desenvolvimento de recursos humanos, na racionalização dos processos e estruturas e na otimização da administração da informação.

Assim, ao tomar a decisão de desenvolver e implantar um processo de planejamento e administração estratégica na SGPR, seu dirigente buscava uma visão geral e unificada de projetos e metas, sinergia nas ações e atividades dos órgãos componentes da SGPR, aumento do engajamento e viabilização da gerência participativa, além de objetivos como otimizar os recursos, tornar eficaz o controle dos processos e universalizar o acesso às informações.

O I Encontro de Planejamento e Administração Estratégica contou com a presença do secretário-geral e a participação da alta gerência. Nesse encontro, foram identificados a missão, os objetivos, as oportunidades, as ameaças e os pontos fortes e fracos, além de serem estabelecidas diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da SGPR até 1998. Assim, identificou-se como missão da SGPR em 1995: “A Secretaria-Geral tem como missão prestar, com eficiência, assessoramento e apoio técnico-administrativo ao presidente e aos órgãos essenciais da Presidência para o desempenho eficaz de suas atividades”.

O segundo encontro com a participação dos níveis táticos e operacionais da SGPR e da DGA, definiu programas e projetos estratégicos. Dentre os programas destacavam-se os de recursos humanos, modernização administrativa, modernização de equipamentos, desregulamentação da legislação, melhoria das instalações prediais, proteção às informações sensíveis, informatização e planejamento e administração estratégica, para garantir a continuidade do processo.

A partir do terceiro encontro e de suas reuniões setoriais de, desenvolvidas especificamente para a DGA, definiu-se uma missão específica para a DGA: “A missão da Diretoria-Geral de Administração é executar, com excelência, o apoio técnico-administrativo à Secretaria-Geral da Presidência da República para o desempenho eficaz de suas atividades”.

O quarto encontro, realizado ainda no ano de 1996, teve um caráter todo especial, uma vez que, pela primeira vez, dele participaram, ao lado dos dirigentes da DGA, os chefes de seção e seus substitutos, além de líderes de grupo. Essa participação permitiu que os resultados do encontro

refletissem a realidade, não só do ponto de vista dos dirigentes, mas também daqueles que se encontravam na linha de frente das atividades, e, especialmente, legitimou o processo, firmando um compromisso entre a administração, os seus líderes e os seus liderados na busca da consecução dos programas, dos projetos, das metas e das ações, exaustivamente discutidas e consensualmente aprovadas.

Mas foi a partir de 1997, após dois anos de implementação do planejamento estratégico, que houve uma mudança no processo, com a consolidação da chamada gestão estratégica na DGA/SGPR. No período, houve uma transformação substantiva do processo de simples formulação de estratégias (planejamento estratégico) para a adoção do pensamento estratégico e dos conceitos modernos de estratégia (administração Estratégica).

A participação efetiva dos diversos níveis e camadas da pirâmide hierárquica da administração nesse processo contribuiu para a mudança de cultura, que se refletiu na melhoria da qualidade dos resultados, na redução de custos, na busca da excelência, no aumento da capacitação gerencial, no trabalho em equipe e na melhor utilização dos recursos humanos, materiais e financeiros da DGA.

Com o processo de administração estratégica implantado, em 1996, na DGA, o índice de realização de metas, projetos e programas já atingia 81,2% do programado. Em 1997, foi realizado o V Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, consolidando ainda mais o processo e o compromisso com a administração. Nesse ano, foi também desenvolvida uma reciclagem dos dirigentes da DGA para a utilização da ferramenta, moderna, de acompanhamento e avaliação de programas e projetos, o *MS Project, software* que possibilitou acompanhar e avaliar as atividades programadas e desenvolvidas. Isso permitiu um salto qualitativo e um novo ganho no desenvolvimento das atividades do processo, passando a DGA a cumprir, em 1998, 91,3% das suas metas, de seus projetos e programas.

A mensuração desses indicadores proposta no processo de planejamento e administração estratégica, como metodologia de acompanhamento, era realizada por meio de reuniões mensais com o diretor-geral, com os chefes de departamento e assessores, nas quais se avaliavam o ocorrido, as razões dos eventuais atrasos, as mudanças de prioridades ou a necessidade de rever ações em decorrência de contingenciamento orçamentário.

Por último, cumprindo o originalmente programado em 1995, realizou-se, após as eleições presidenciais de 1998, o VI Encontro de Planejamento e Administração Estratégica, que trouxe como novidades um maior agrupamento de programas e projetos e a implementação da vinculação direta dos programas e projetos já existentes com o orçamento da Presidência da República.

Acompanhando o desenvolvimento e amadurecimento do processo, a nova missão da DGA, em 1998, passou a ser a seguinte: “A missão da

Diretoria-Geral de Administração é planejar, coordenar e executar, com excelência, as atividades de apoio técnico-administrativo de responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República”, missão esta que facilitou sua transferência para o âmbito da Casa Civil.

É importante lembrar que, desde julho de 1995, como complemento indispensável ao processo de planejamento e administração estratégica, desenvolveu-se um programa de qualidade total, depois transformado em um dos oito programas, que mobilizou grupos de trabalho e comitês de qualidade, responsáveis por melhorias visíveis e uma cultura de aperfeiçoamento contínuo nas atividades da DGA.

Diferenciação e integração: o processo de reestruturação administrativa

No capítulo “Diferenciação e integração: o conceito de adaptabilidade organizacional” do livro *Descentralização em ciência e tecnologia* (Marcelino, 1985), o autor define alguns parâmetros para um tamanho adequado de organização, em que cada forma, centralizada ou descentralizada, tem vários níveis organizacionais, que correspondem ao grau de responsabilidade e perspectiva, envolvidos em cada nível.

A teoria do desenho organizacional propõe a combinação de uma estrutura organizacional e de sistemas de controle que permitam à organização perseguir suas estratégias mais eficazmente, isto é, criar e sustentar uma vantagem competitiva. O papel principal de uma estrutura organizacional é, portanto, duplo:

- 1) coordenar as atividades dos servidores, de tal modo que eles trabalhem em conjunto da maneira mais eficaz possível; e
- 2) motivar os servidores e providenciar incentivos que lhes permitam alcançar eficiência superior, qualidade, inovação e resposta aos clientes.

Baseado nessa filosofia de reestruturação e fundamentado em teorias de organização, como a de diferenciação e integração, de Lawrence & Lorsch, e em técnicas de O&M e de qualidade total, o processo de reestruturação administrativa da DGA foi desenvolvido em pouco mais de três meses, entre maio e agosto de 1995. Após os dois primeiros encontros de planejamento e administração estratégica, tornou-se evidente a necessidade de reestruturação da DGA.

Na realidade, havia não somente uma diretriz do presidente da República no sentido do enxugamento da máquina pública, como também era necessário adequar a estrutura do Palácio do Planalto às novas estratégias delineadas naqueles encontros. O processo procurou rever a organização estrutural, funcional e hierárquica, bem como buscou a racionalização de

métodos e atividades da DGA para torná-la mais eficiente em cada uma das etapas de funcionamento dos departamentos, e mais eficaz, em relação aos resultados alcançados. Por essa razão, as atividades de reestruturação da DGA já se iniciaram no dia 19 de maio de 1995 com a participação de representantes dos departamentos então existentes (Departamento de Administração, Comunicações, Documentação, Instalações, Orçamento e Finanças, Pessoal, Saúde e Transportes).

A DGA compreendia, portanto, oito departamentos diferentes, cada qual com suas respectivas divisões. Cada departamento foi analisado separadamente, divisão por divisão, especialmente com relação aos seguintes aspectos:

- 1) organograma atual: levantava o raio de determinada divisão, com todas as suas seções;
- 2) validação das funções: fornecia os objetivos teóricos de determinada divisão;
- 3) funções existentes: detalhava o que realmente era feito no dia-a-dia; e
- 4) disfunções: fornecia as atividades exercidas incorretamente, por mais de uma divisão ou departamento ou as que representavam desvio dos objetivos centrais daquele departamento.

Ao finalizar esse levantamento, desenvolveu-se nova fase do projeto com o desenho da matriz da estrutura antiga da DGA, a busca de resolução de conflitos e a nova matriz proposta.

A resolução de conflitos e a nova matriz da DGA

Em artigo publicado em 1997, o autor diz: “As necessidades e objetivos da organização serão sempre diferentes em certo grau das necessidades e objetivos dos seus membros individuais, seus subsistemas e ambientes” (Marcelino, 1997). O artigo mencionava ainda que cada um dos sistemas da organização tem diferentes padrões de referência, pelos quais eles vêem, interpretam e julgam o ambiente, a organização e a informação que obtêm. Essas diferenças são necessárias e funcionais, pois provêm a organização com informações sob diferentes perspectivas. Quando, porém, essas diferenças levam a conflitos, ao invés de colaboração, elas passam a ser disfuncionais e indesejadas. Mecanismos estruturais de integração, para a resolução de diferenças, devem ser adotados. Existem três formas de resolver os conflitos:

- a) resolução por meio da negação do conflito;
- b) resolução por meio do uso de força; e
- c) resolução por confrontação de diferenças.

Todos esses métodos podem ser eficientes dentro dos limites, mas sua eficácia pode ser julgada com base nos efeitos provocados em todas as partes da organização. A negação do conflito pode torná-lo mais difícil de ser resolvido, pois quanto mais o problema é evitado maior se torna. A força para resolver conflitos provoca efeitos disfuncionais em vários aspectos, pois dá ênfase exagerada ao controle, em detrimento do processamento de informações do ambiente, tendendo a criar sistemas fechados em si mesmos. Assim, a confrontação das diferenças torna-se o método mais eficaz, por meio da negociação aberta entre os indivíduos, até que se alcance a melhor solução para a organização como um todo. Mas é necessário que o sistema de suporte organizacional esteja de acordo com o pacto estabelecido.

No caso da DGA, a matriz elaborada com os dados obtidos na primeira etapa do projeto — **detalhamento da estrutura dos departamentos** — mostrou claramente as disfunções de cada divisão e departamento. Foi proposta, então, uma nova matriz com o objetivo de corrigir as disfunções reveladas pela matriz antiga e permitir que a DGA respondesse mais prontamente aos estímulos do ambiente em que está inserida (as necessidades e aos objetivos da Presidência da República e, mais precisamente, da SGPR).

A matriz de funções e a nova estrutura da DGA foram desenhadas com a participação direta de funcionários que, voluntariamente, identificaram disfunções na estrutura antiga passíveis de correção, com a preocupação de documentar os levantamentos e proposições, para depois validar a proposta consensada com a equipe e, posteriormente, submetê-la à aprovação dos chefes de cada departamento. Assim, o modelo de confrontação aberta foi utilizado, determinando-se o foco do conflito (a disfunção de cada unidade) o que se confrontaram os aspectos da vida organizacional da DGA.

Nessa fase dos trabalhos, a Diretoria-Geral definiu, como única amarração, os conceitos aprovados nas sessões de planejamento estratégico, e as equipes tiveram total autonomia para realizar os trabalhos em clima de ampla discussão democrática e participação.

O princípio do mínimo de estruturas

A diferenciação e flexibilidade organizacionais exigem minimizar estruturas, deixando a cargo dos membros da organização a definição dos processos e formas organizacionais que melhor atendam às necessidades de seus respectivos subsistemas. Para que isso ocorra, pressupõe-se que os indivíduos sejam capazes, confiáveis e motivados não precisem ser controlados. Essa filosofia de gestão se fundamenta em teorias de comportamento humano, desenvolvidas por Abraham Maslow, Douglas McGregor, Frederic Herzberg e Chris Argyris.

Durante todo o processo de reestruturação da DGA, a motivação foi uma das ferramentas adotadas. Foram privilegiadas a delegação de responsabilidades e a cobrança de posturas gerenciais, o treinamento e a capacitação nos níveis técnico, operacional e gerencial. Os funcionários foram chamados a colaborar e o diretor-geral procurou motivá-los, diretamente, por meio de instrumentos, como a instituição de incentivos, o reconhecimento nas equipes de trabalho, os elogios em reuniões com a Diretoria-Geral e o destaque público do funcionário. Por meio de treinamentos, provisão dos recursos necessários e adoção de modernos sistemas de informação, os funcionários passaram a ter maior noção de coletividade e maior preocupação com o desenvolvimento de toda a DGA.

As organizações têm vários níveis organizacionais e correspondentes ao grau de responsabilidade e à perspectiva envolvida em cada nível. Cada nível é um subsistema ou supersistema, de acordo com os propósitos em questão. Cada nível sistêmico tem quatro funções gerais:

- tomar decisões de natureza coletiva, que não podem ser feitas adequadamente por um subsistema dentro do sistema, nem precisam ser feitas por um nível sistêmico mais alto. Essas decisões devem afetar mais de um subsistema dentro do nível sistêmico, bem como requerer informações e demandas recursos de mais um subsistemas;
- prover recursos para os seus subsistemas;
- ter responsabilidades e prestar contas em nível sistêmico mais alto; e
- ter uma função coordenadora, em relação aos seus subsistemas.

Com base nesses dados teóricos, podemos avaliar a nova estrutura proposta para a DGA, obtida por meio das duas etapas iniciais (levantamento de dados, matriz antiga e nova matriz proposta).

Alguns critérios foram adotados na reestruturação da DGA, atendendo ao modelo teórico descrito:

- redução de amplitude de comando;
- redução de superposição de funções executadas por várias unidades;
- centralização de funções de natureza semelhante;
- flexibilização administrativa;
- redução do excesso de burocracia;
- fortalecimento da estrutura formal; e
- agilização dos processos decisórios.

Ao final do processo, delineou-se, então, uma nova estrutura organizacional para a DGA, que, comparada com a estrutura anterior, apresentou as seguintes mudanças:

Quadro 2: Comparação entre a estrutura organizacional anterior e posterior ao processo de planejamento estratégico

	Estrutura anterior	Nova estrutura	Percentual de redução
Setores	117	0	100%
Seções	84	37	56%
Divisões	48	24	50%
Departamentos	8	4	50%
Total	257	65	75%

Considerações finais

A teoria das organizações concebe as organizações como sistemas, isto é, um conjunto cujas partes estão em tal estado de interdependência que mudanças em uma parte da organização tendem a produzir mudanças em outras partes. A escolha do modelo mais adequado de planejamento e estruturação de uma organização é necessariamente contingencial e depende do ambiente, da natureza da atividade e da tecnologia, dos objetivos e estratégias da organização e das pessoas envolvidas. Não existe um modelo ideal que funcione em todas as situações, em todas as culturas e com todos os tipos de pessoas. Conforme dizem os autores da teoria contingencial, “*it all depends*”.

O desenvolvimento da teoria organizacional e das técnicas do planejamento estratégico possibilita atender às solicitações da sociedade por maior eficácia e eficiência na gestão organizacional, especialmente no caso da gestão pública. Foi o que se buscou com o processo de planejamento e administração estratégica da DGA/SGPR.

Os quadros 1 e 2 deste estudo demonstram alguns dos resultados obtidos no atingimento de metas, projetos e programas e no cumprimento dos objetivos e da missão da DGA. De um percentual de 81,2% de cumprimento das metas previstas em 1996, chegou-se a 91,3% em 1998. De um total de 257 unidades existentes em abril de 1995, quando se iniciou o processo de reestruturação, restaram 65 unidades administrativas, no final do primeiro ano de execução, processo com redução de 75% das unidades básicas da estrutura administrativa.

Como resultado final desse processo de planejamento estratégico e reestruturação da DGA, o quadro de servidores foi reduzido de 1.187, em janeiro de 1995, para 742 servidores, em dezembro de 1998, uma redução de 37% do efetivo de pessoal. E o que é melhor: sem grandes traumas ou problemas sociais, na medida em que, não tendo a Presidência da República

quadro permanente, os servidores dispensados foram devolvidos a seus órgãos de origem.

Um outro indicador demonstra os ganhos de qualidade e produtividade no período: desde 1996, a DGA passou a ser o órgão líder de execução orçamentária na Esplanada dos Ministérios, atingindo 99,5% de execução do orçamento fiscal de 1998 contra uma média dos demais ministérios na faixa de 87%.

Esse processo permitiu ainda melhorar, substantivamente, a qualidade nas atividades desenvolvidas, uma distribuição da força de trabalho mais adequada, apesar da redução dos efetivos de pessoal, e uma estrutura mais compatível com as demandas. Em termos de redução de custos, conforme já mencionado, a economia chegou a R\$ 16,8 milhões/ano com pessoal e a R\$ 9,70 milhões/ano com a adoção de programa de terceirização.

Em dezembro de 1998, novos desafios foram discutidos e acordados entre os participantes do VI Encontro de Planejamento e Administração Estratégica da DGA. Dentre eles, destacam-se os seguintes:

- manter as conquistas e ampliar os resultados;
- maximizar os recursos existentes;
- conviver com o orçamento decrescente;
- manter o patamar tecnológico;
- manter o foco nos recursos humanos;
- estar preparado para o novo período de governo; e
- dar continuidade ao processo de planejamento e administração estratégica.

O trabalho, pioneiro, desenvolvido na SGPR e DGA certamente inspirou o novo governo que se iniciou em janeiro de 1999 a contratar empresa de consultoria para repensar a estrutura do Palácio do Planalto como um todo, estendendo esse tipo de processo à Casa Civil e à Casa Militar. A informação de que dispomos é de que a nova direção da DGA, atualmente Secretaria de Administração da Casa Civil, pretende dar continuidade ao processo de planejamento e administração estratégica do órgão.

No caso específico em análise, da DGA do Palácio do Planalto, pode-se afirmar que os novos modelos propostos de administração estratégica e reestruturação administrativa objetivaram adaptar os modernos conceitos de gestão, diferenciação e integração a uma instituição dinâmica, que busca a excelência dos serviços prestados e interage com o seu ambiente de forma a motivar seu pessoal e a si mesma, dentro do processo de reforma do Estado. Aliás, esse processo de planejamento estratégico e reestruturação organizacional desenvolvido no Palácio do Planalto, centro do processo decisório do Poder Executivo, constituiu-se em trabalho pioneiro e efetivo de implementação da reforma do Estado, proposto pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare) e desenvolvido no primeiro mandato (1995-1998) do governo Fernando Henrique Cardoso.

Nota

- ¹ Em 1º de janeiro de 1999, por intermédio da Medida Provisória nº 1.799, a estrutura administrativa dos órgãos componentes da Presidência da República foi alterada, com a extinção da SGPR e a transferência de suas funções e atribuições para a Casa Civil. Evidentemente, as atribuições da DGA foram preservadas, porque necessárias ao funcionamento do Palácio do Planalto. A Diretoria-Geral de Administração foi transformada em Secretaria de Administração, vinculada diretamente à Casa Civil.

Referências bibliográficas

RSP

- ACKOFF, Russel L. (1980), *Planejamento Empresarial*. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos.
- ANSOFF, H. Igor. (1989), *A Nova Estratégia Empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill.
- _____. (1993), *Implantando a Administração Estratégica*. São Paulo: Editora Atlas.
- BENNIS, Warren. (1989), *Mudanças Organizacionais*. São Paulo: Atlas.
- BETHLEN, Agrícola de Souza. (1989), *Gerência à Brasileira*. São Paulo: McGraw-Hill.
- DEGEN, Ronald. (1989), *O Empreendedor: fundamentos da iniciativa empresarial*, São Paulo: McGraw-Hill.
- GAJ, Luís. (1987), *Administração Estratégica*. São Paulo: Ática.
- HILL, Charles; JONES, Gareth. (1995), *Strategic Management — An Integrated Approach*. 3ª Edition, Boston: Houghton Mifflin Company.
- LAWRENCE, Paul R., LORSCH, Jay W. (1993), *A organização e ambiente*. São Paulo: Vozes.
- _____. (1972), *O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ações*. São Paulo: Blücher.
- MARCELINO, Gileno F. (1985), *Diferenciação e Integração: o Conceito de Adaptabilidade Organizacional in Descentralização em Ciência e Tecnologia*. São Paulo: Cortez.
- _____. (1997), *Teoria das Organizações*. Brasília: UnB.
- _____. (2000), *Como planejar e estruturar uma organização a partir da Administração Estratégica*. Mimeo, CAC/UnB.
- MCGREGOR, Douglas. (1960), *The Human Side of Enterprise*. Nova Iorque: McGrawHill.
- PORTER, M.E. (1989), *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro: Campus.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (1995), *Projeto de Reorganização da Diretoria-Geral de Administração*. Brasília: Diretoria de Modernização e Informática.

Gileno Fernandes
Marcelino é
professor da
Universidade de
Brasília (UnB);
professor
visitante da
J.L.Kellogg
Graduate School
of Management
da Northwestern
University;
professor
associado da
Universidade de
São Paulo;
consultor de
processos de
reestruturação
administrativa e
planejamento
estratégico em
organizações
públicas e
privadas; e,
atualmente, é
diretor da
Faculdade de
Estudos Sociais da
UnB.

Contato:
[gmarcel@
solar.com.br](mailto:gmarcel@
solar.com.br)

Resumo Resúmen Abstract

Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto

Gileno Fernandes Marcelino

Este trabalho descreve e analisa uma experiência pioneira de desenvolvimento de um processo de planejamento e administração estratégica no Palácio do Planalto, centro de decisões do Poder Executivo. O processo, que se iniciou em março de 1995, primeiro ano de mandato do atual presidente, prossegue até os dias de hoje, como exemplo raro de continuidade administrativa na Administração Pública Federal.

Nestes quatro anos de experiência, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) alcançou alguns resultados concretos: 98,5% de execução orçamentária (um recorde na Esplanada dos Ministérios), 91,3% das ações, metas, projetos e programas executados, redução do pessoal e estrutura administrativa em mais de 50% e uma economia estimada em mais de R\$ 100 milhões durante os quatro anos. Este estudo descreve como tudo isso foi alcançado.

Planificación estratégica en el sector público: una experiencia en el Palacio del Planalto

Gileno Fernandes Marcelino

El presente trabajo describe y analiza una experiencia pionera de desarrollo de un proceso de Planificación y Administración Estratégica en el Palacio del Planalto, centro de decisiones del Poder Ejecutivo. El proceso, iniciado en Marzo de 1995, primer año de mandato del actual presidente, prosigue hasta los días de hoy, como un ejemplo raro de continuidad administrativa en la Administración Pública Federal.

En esos cuatro años de experiencia, la Secretaría General de la Presidencia de la República (SGPR) alcanzó algunos resultados concretos: el 98,5% de ejecución presupuestaria (un record en Esplanada de los Ministerios), el 91,3% de las acciones, metas, proyectos y programas ejecutados, reducción del personal y estructura administrativa de más del 50% y una economía estimada en más de R\$ 100 millones durante los cuatro años. El presente estudio describe como se alcanzó todo eso.

Strategical planning in the public sector: an experience in the Planalto Palace

Gileno Fernandes Marcelino

This paper describes and analyses a strategic management process, a pioneer experience developed in the *Palácio do Planalto*, the brazilian executive power decision-making center. The process was initiated in March, 1995, the first year of the actual president mandate, and continues up to date as a rare example of administrative continuity in Public Management Service.

In this four-year experience, the General Secretariat of the Presidency of the Republic reached some concrete results: 98,5% of budget execution — a record among the ministries, 91,3% of targets, projects and programs executed, 50% of personnel downsizing and administrative restructuration and a reduction of the bureaucratic costs of over R\$ 100 million in this period. This paper describes how these targets were successfully accomplished.

O processo de modernização do Inmetro — relato de uma experiência

Ricardo de Oliveira

Apresentação

O Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) desenvolve, desde o início da década de 90, um vigoroso processo de modernização institucional, visando ao efetivo cumprimento de sua missão, em um contexto de grande dinamismo, e à incorporação dos melhores modelos organizacionais e práticas gerenciais, inclusive os preconizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Apresentar o relato dessa experiência é justamente o que propõe este documento, tendo em vista dois objetivos básicos. Primeiramente, mostrar como certos princípios de organização e de gestão foram efetivamente incorporados ao dia-a-dia do Inmetro. Em segundo lugar, descrever o processo de absorção dos princípios da reforma do Estado no instituto, apesar dos inúmeros obstáculos que tiveram que ser enfrentados e superados. Com isso, espera-se manter acesa a chama da reforma e evidenciar os benefícios decorrentes de sua conclusão e consolidação.

Inicialmente, procurou-se explicitar, de forma sumária, tendo em vista a natureza deste relato, os principais fatores responsáveis pela deflagração do processo de transformação do Inmetro: o processo de redemocratização, a abertura e liberação da economia e a reforma do Estado. Esses são fatores extremamente dinâmicos, que não somente deram partida ao processo, mas influenciaram, e influenciam até hoje, seus desdobramentos.

O ponto seguinte se volta para os modelos e processos de mudança adotados, cujas características mais operacionais foram construídas ao longo do processo. Nesse sentido, serão apresentados, já no seu formato

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Ricardo de Oliveira é engenheiro de produção pela UFRJ, ex-diretor de operações e tecnologia da Dataprev e atualmente é coordenador de planejamento do INMETRO, onde conduziu o processo de transformação do órgão em Agência Executiva.

Contato:
roliveira@inmetro.gov.br

atual, as premissas, os modelos e as estratégias de mudança, bem como os requisitos básicos para sua implantação.

O modelo de gestão do Inmetro — foco básico da mudança — será explanado no item “O modelo de gestão do Inmetro”. Trata-se, agora, de descrever o Projeto de Organização e Gestão do Inmetro, por meio da explicitação de seus princípios básicos. Da mesma forma que no modelo de mudança, não se partiu de um esquema pronto e acabado, tendo por objetivo apenas a sua implantação. A estratégia adotada, ao contrário, implicava ir detalhando e ajustando o modelo de gestão à medida que sua instalação avançava, com os devidos engajamento e participação dos diferentes parceiros e atores relevantes.

O item “As transformações do Inmetro”, por sua vez, tem por finalidade apresentar as principais mudanças institucionais às quais o Inmetro foi submetido, centrando a atenção na sua transformação em agência executiva e na formulação do contrato de gestão. Evidentemente, o Inmetro avançou bastante em outros domínios organizacionais, como, por exemplo, em suas estratégias, em seus métodos e instrumentos de atuação externa, mas o presente relato ficou restrito aos aprimoramentos mais vinculados à Reforma do Estado, em razão dos objetivos deste documento, como explicitado anteriormente.

Ainda, nesse mesmo item, descreve-se o novo sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário do Inmetro, cuja inclusão neste relato se deve a duas razões. Primeiramente, por conta das inovações que foram introduzidas no referido sistema, que representam avanços consideráveis em relação às práticas orçamentárias tradicionais da administração pública brasileira. Em segundo lugar, em razão da nitidez com os princípios da reforma do Estado e do modelo de gestão do Inmetro estão presentes e foram fortemente incorporados nas práticas orçamentárias do instituto.

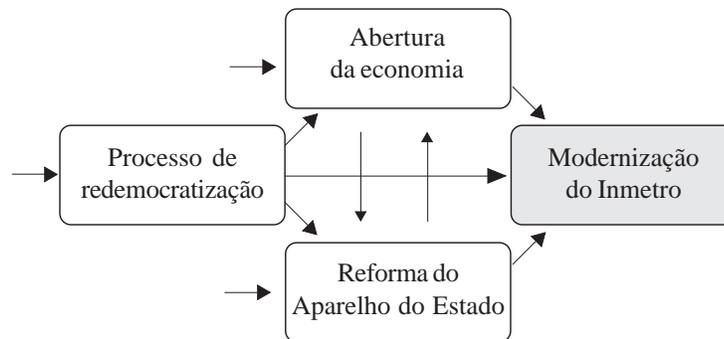
Finalmente, o documento reserva ainda um espaço para apresentar os destaques mais importantes da trajetória de modernização do Inmetro, apresentando, inclusive, algumas de suas conquistas e alguns de seus resultados relevantes.

Fatores impulsionadores da modernização do Inmetro

O processo de modernização do Inmetro não pode ser plenamente compreendido sem uma visão dos fatores externos que o impulsionaram e lhe forneceram os fundamentos e as configurações básicas.

Na sua origem, a modernização do Inmetro foi deflagrada e modulada pela confluência de três transformações em curso na sociedade brasileira, que se intensificaram a partir de meados da década de 80, conforme destacado na figura seguinte:

Figura 1: Transformação em curso na sociedade brasileira?



O processo de redemocratização

O processo de redemocratização do país, iniciado na primeira metade da década de 80 e consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, “Constituição cidadã”, teve intensos reflexos em todos os segmentos da sociedade brasileira. No que se refere aos objetivos deste relato, a redemocratização influenciou fortemente não apenas os fatores influenciadores da modernização do Inmetro (abertura e liberalização da economia e reforma do Estado), como também o próprio instituto, de forma direta.

Cidadania, transparência, defesa e proteção do consumidor-cidadão, servir ao público, igualdade de tratamento e oportunidades, entre outros, foram valores introduzidos ou fortalecidos pelo processo de redemocratização que se refletiram, de forma significativa, nos modelos e processos de modernização do Inmetro.

A abertura e competitividade da economia

A partir do final dos anos 80, a economia e a sociedade brasileiras foram submetidas a intensos e profundos processos de transformação.

O fenômeno central, pelo menos para os objetivos desta análise, foi a liberalização e a abertura da economia do país, até então caracterizada pelo protecionismo, atrelado a uma política de substituição de importações. O início efetivo do processo ocorreu em 1990, com a instituição da Política Industrial e de Comércio Exterior.

Em continuação ao processo, o governo brasileiro lançou, no final de 1990, o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP). É justamente no bojo do PBQP que ocorre a reformulação do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro), visando a seu ajustamento à nova realidade da economia e da indústria brasileiras. No novo modelo, os papéis e funções do Inmetro são bastante

impactados, que se afasta de suas antigas funções operacionais e passa a assumir, mais fortemente, o apoio às decisões e à gestão do sistema, a articulação das instituições integrantes e o credenciamento e a supervisão dos organismos de certificação. O Inmetro deixa igualmente de exercer a função de registro de normas técnicas.

Não bastassem os impactos decorrentes da reformulação do sistema, o Inmetro recebe igualmente outras pressões, que se prolongam por toda a década de 90, em decorrência tanto da maior exposição do setor produtivo brasileiro a uma economia globalizada, quanto dos desdobramentos internos da liberalização econômica em uma sociedade submetida a forte processo de modernização.

Uma visão dos impactos e pressões sobre o Inmetro, resultante do processo de abertura e liberalização da economia, encontra-se resumida no Quadro 1.

Quadro 1: Impactos sobre o Inmetro

Contexto e processos de liberalização da economia	Impactos sobre o Inmetro
Reforma do Sinmetro	Fortalecimento do papel de apoio e coordenação técnica aos integrantes do Sinmetro. Intensificação da função de credenciamento e supervisão dos organismos. Redução ou afastamento do exercício de funções operacionais do Sinmetro.
Abertura da economia, integração aos blocos regionais e inserção na globalização	Maior inserção e participação em foros internacionais de reconhecimento mútuo. Ampliação e aceleração da normalização, regulamentação, avaliação de conformidade e metrologia, relativos a produtos importados e para exportação.
Movimentos internos de defesa do consumidor e da concorrência	Integração no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e nos processos de educação e proteção do consumidor. Apoio técnico a entidades públicas e a agências e órgãos reguladores na defesa da concorrência. Ampliação do escopo da regulamentação, credenciamento, avaliação de conformidade e metrologia.

A reforma do Estado

A reforma do Estado brasileiro intensificou-se na década de 90, e teve como eixo básico a revisão dos seus papéis e os modos de intervenção.

Nessa linha, duas vertentes se tornaram proeminentes: a modernização do aparelho do Estado e o processo de desestatização e desregulamentação da economia.

Na primeira vertente, foram concebidos e implementados novos princípios, modelos de gestão e formas institucionais para a atuação do Estado, visando fortalecer seus papéis básicos: formulação de políticas e prestação de serviços públicos. Nesse sentido, procurou-se imprimir ao aparelho estatal nova dinâmica no seu relacionamento com os órgãos supervisores e maior flexibilidade e autonomia administrativo-financeiras, além de uma gestão mais profissional, com foco no cliente-cidadão e centrada em resultados.

Na outra vertente, ocorreu um intenso e amplo processo de desestatização e desregulamentação, por meio do qual importantes atividades desenvolvidas no âmbito estatal foram transferidas ou abertas à participação privada. Complementarmente, promoveu-se o fortalecimento do Estado regulador, por meio da instalação de agências especializadas, voltadas, inicialmente, para os serviços públicos concedidos.

Embora de diferentes maneiras, cada vertente da reforma do Estado incidiu sobre o Inmetro, como pode ser visto no quadro seguinte:

Quadro 2: Impactos sobre o Inmetro causados pela reforma do Estado

Reforma do Estado	Impactos sobre o Inmetro
Modernização do aparelho do Estado	Disponibilização de novos valores, modelos e instrumentos organizacionais e de gestão, tais como: <ul style="list-style-type: none"> • princípios e valores de modernização organizacional; • novos formatos organizacionais: agências executivas e OS; • instrumentos mais modernos de relacionamento com os órgãos supervisores: contratos de gestão; • modelos de gestão: administração gerencial; • concurso público para atrair novos quadros; e • estímulos e apoios à melhoria da qualidade — Programa de Qualidade e Participação, Prêmio de Qualidade do Governo Federal.
Processo de privatização e desregulamentação	Fortalecimento da regulamentação, por meio da instalação de agências reguladoras, pressionando o Inmetro para: <ul style="list-style-type: none"> • ampliação e agilização dos processos de regulamentação, avaliação de conformidade, credenciamento e metrologia; e • intensificação das solicitações de apoio técnico e parcerias nas agências reguladoras.

O processo de mudança do Inmetro

Premissas e modelo de mudança

A premissa básica adotada pelo Inmetro foi a de que a mudança deveria voltar-se para a produção de **resultados** para a sociedade, não devendo se limitar apenas a aprimoramentos internos, sem impactos significativos sobre seu ambiente. Melhorias organizacionais e gerenciais, evidentemente necessárias, deveriam, porém, ser vistas como meios e instrumentos para o aumento da efetividade da sua atuação.

A partir dessa premissa básica, foi sendo construído um modelo geral de mudança ou de intervenção, que pressupunha a existência ou a criação das seguintes condições:

a) uma forte **pressão social**, capaz de legitimar a transformação e reduzir ou conter as maiores resistências;

b) uma **liderança** forte e consistente, com capacidade de formulação e negociação das linhas básicas do projeto, de articulação dos interesses envolvidos e de condução do processo de mudança;

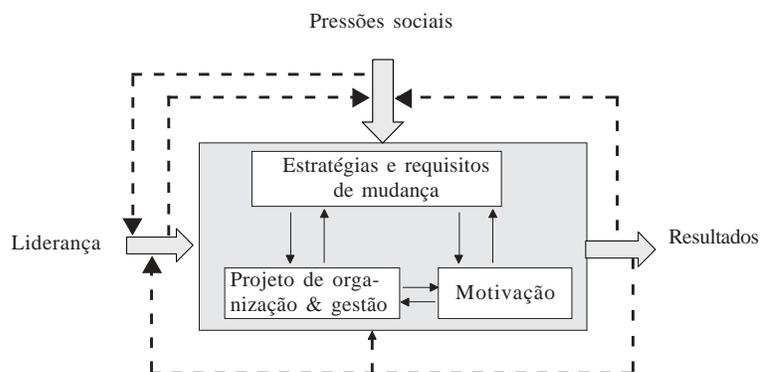
c) **estratégias e requisitos de mudança**, que estabelecem as formas e as condições básicas, segundo as quais o processo de transformação do Inmetro deverá ser conduzido;

d) um **projeto de organização e gestão** da nova instituição, explicitando princípios, processos e instrumentos básicos; e

e) uma forte **motivação** de atores internos e externos, para seu engajamento nos esforços de implantação e manutenção das mudanças.

Uma visão conjunta e esquemática da premissa e do modelo geral adotados para o processo de reformulação do Inmetro é apresentada na Figura 2.

Figura 2: Processo de reformulação do Inmetro



Estratégia da mudança

Um elemento fundamental da estratégia da mudança adotada foi a decisão de centrar a atenção e os esforços iniciais na **criação das condições necessárias à viabilização das transformações requeridas**, deixando para detalhar o Projeto de Organização e Gestão do Inmetro — foco básico da mudança — à medida que o processo avançasse. Dessa forma, fortalecer a liderança, mobilizar e motivar os principais atores e estimular e reorientar as pressões em benefício do projeto foram considerados fatores-chave para dar partida e assegurar a efetividade das mudanças.

Nesse quadro, bastava ao Inmetro dispor, inicialmente, de uma concepção geral da configuração de organização e gestão pretendida, suficiente para orientar o processo de mudança e mobilizar os parceiros e decisores mais relevantes. O detalhamento do projeto foi sendo desenvolvido ao longo do processo, simultaneamente com a implantação de seus instrumentos mais estratégicos, à medida que a clareza do modelo e as condições para sua viabilidade foram sendo obtidas. Naturalmente, esse tipo de estratégia exigiu um efetivo mecanismo de monitoramento e avaliação, visando manter o controle do processo pela liderança.

Portanto, a modernização do Inmetro não seguiu um processo linear ou sequencial, mas assumiu um caráter bastante interativo e circular, no qual cada fator básico não apenas estava sujeito a alterações, mas igualmente atuava sobre os demais, reforçando, modificando ou inibindo seu desenvolvimento.

Nesse contexto, cabe destacar alguns circuitos de interação, que foram muito importantes para as transformações ocorridas no Inmetro.

Saliente-se, inicialmente, a interação representada na figura seguinte:

Figura 3: Circuito interativo



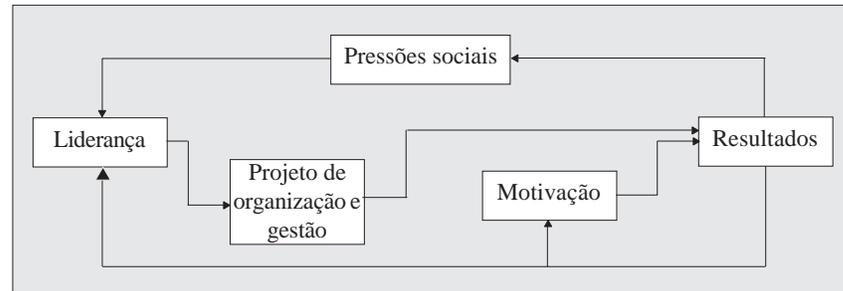
De um lado, a liderança do Inmetro orientou suas ações com base nas pressões sociais que conseguiu reconhecer e valorizar, tais como as demandas por medidas para o avanço na competitividade da indústria nacional e a proteção ao consumidor. Colocam-se aqui, igualmente, as aspirações da sociedade e do governo por uma administração pública moderna, segundo as orientações da reforma do Estado, que o Inmetro procurou internalizar no seu modelo de gestão.

Do outro lado, o comportamento da liderança caracterizou-se por uma postura pró-ativa, no sentido de que o Inmetro induziu as demandas sociais na sua própria direção. O exemplo mais evidente são os testes de

qualidade de produtos, cuja veiculação em programa de televisão de grande audiência (“Fantástico”) gerou pressões de toda sorte sobre a liderança do Inmetro e, de modo geral, sobre toda a instituição.

Um circuito interativo bem mais complexo é originado a partir dos **resultados** obtidos, como esquematizado na Figura 4:

Figura 4: Circuito interativo mais complexo



Há aqui uma espécie de **ciclo virtuoso da mudança**. De fato, à medida que os resultados positivos tornam-se evidentes, seus efeitos começam a ser sentidos, reforçando o prosseguimento das mudanças em andamento.

De um lado, os resultados positivos da ação do Inmetro são percebidos pela sociedade e pelo governo e transformados em novas pressões sociais, levando, inclusive, o instituto a assumir novos papéis e tarefas. Essas novas pressões sociais repercutem na liderança, que não apenas vê suas ações legitimadas, mas pressiona a própria instituição por ajustamentos e maior agilização na organização e gestão, o que incide, por sua vez, na melhoria da qualidade dos resultados produzidos pelo Inmetro. Vale destacar que a atuação da liderança no projeto de organização e gestão voltou-se tanto para a modernização dos instrumentos do Instituto, quanto para a descentralização de suas atividades, ampliando sua rede de parceiros (organismos públicos e privados) e seu raio de ação.

Do outro lado, a constatação dos efeitos positivos dos resultados, percebidos diretamente pela Instituição, serve de *feedback* à sua liderança sobre o acerto das medidas implantadas, ao mesmo tempo em que incide fortemente sobre o orgulho de seus integrantes, fortalecendo o seu grau de motivação e melhorando o clima organizacional reinante, o que naturalmente não deixa de repercutir favoravelmente sobre os resultados da Instituição.

Requisitos básicos para a mudança

Além de premissas e modelos, a modernização do Inmetro seguiu uma série de requisitos básicos, que, em consonância com a linha

estratégica assumida, foram sendo mais conscientemente percebidos, explicitados e modulados ao longo do processo. A seguir serão apresentados os requisitos mais relevantes.

Definição clara de objetivos — A disponibilidade de uma visão clara de objetivos e rumos constitui requisito fundamental para qualquer processo de aperfeiçoamento institucional. Ao longo de todo o processo de modernização, a direção do Inmetro não deixou, em momento algum, de explicitar e disponibilizar a seus colaboradores e parceiros os alvos a atingir e as trajetórias a percorrer, que evidentemente foram sendo aperfeiçoados e ajustados no decorrer dos acontecimentos.

No Plano Estratégico (1993; e 1998-2002), no Plano de Modernização do Inmetro — PMI (1995), e nos sucessivos Contratos de Gestão, os objetivos, as estratégias, os indicadores e as ações do instituto foram sendo sucessivamente explicitados, confirmados e reajustados, sem que fossem deixadas lacunas ao longo da trajetória. Além disso, as sucessivas pesquisas que o Inmetro tem realizado com os clientes e o público em geral servem como importantes balizamentos para confirmação, ajustamentos e correção de rumos.

Capacidade de ganhar adesão — A direção do Inmetro posicionou-se sempre com base na premissa de que o sucesso e a efetiva implantação do processo de modernização dependiam fortemente da credibilidade e confiança de atores externos e de seus funcionários, em relação ao projeto de mudança.

Por sua vez, a construção e a manutenção da credibilidade e da confiança repousavam tanto na participação dos referidos atores e quadros no processo, quanto na transparência e honestidade de propósitos e ações. Duas linhas de ação pareceram, então, fundamentais: a criação de um clima democrático e a divulgação de informações sobre a mudança.

No primeiro caso, a existência de um clima democrático constituía condição essencial para o incentivo à participação, para a incorporação de novas idéias e para a obtenção de objetivos compartilhados. Nesse sentido, em todas as fases de formulação e implantação do projeto, a participação da sociedade e dos quadros do Inmetro foi bastante estimulada, quer por meio do envolvimento direto em seminários e grupos de trabalho, quer por meio da captação de informações e opiniões, por meio de pesquisas e entrevistas.

Em relação à divulgação, adotou-se deliberadamente a postura de que o conhecimento do processo e de sua evolução constituía requisito básico para uma participação efetiva no seu desenvolvimento (“só cobra quem conhece”). Foram, então, utilizadas duas linhas de ação. De um lado, um uso intensivo da mídia junto à comunidade e aos clientes, promovendo-se ampla exposição do Inmetro à sociedade, como uma espécie de prestação de contas. Do outro lado, especialmente para o público interno

e para o governo, instalou-se um processo de ampla e freqüente divulgação dos progressos da mudança, da melhoria dos resultados e do aprimoramento das operações da instituição, por meio de seminários, jornais internos e relatórios.

Capacidade gerencial para a transformação de objetivos em ações — Para o êxito da mudança, torna-se fundamental agregar uma capacidade empreendedora, visando à tradução dos sonhos em realidade, por meio da transformação efetiva dos objetivos em ações concretas. Essa foi outra preocupação que permeou todo o processo de transformação do Inmetro.

Dois aspectos, porém, precisam ser ressaltados. Primeiro, os objetivos do Inmetro sempre foram formulados tendo em vista a inserção mais efetiva da instituição no esforço de desenvolvimento nacional. Jamais houve a preocupação apenas de definir e buscar metas viáveis e de implantação fácil. A premissa básica do Inmetro sempre foi a melhor contribuição ao país, evidentemente segundo os papéis básicos que lhe cabem.

Segundo, evitou-se assumir uma postura burocrática e rígida de simples cumprimento de modelos e metas originalmente formulados. Em um mundo em permanente e intensa transformação, o comportamento da instituição pública deve ser de permanente agregação de valor às suas atividades. Ao longo do processo, o Inmetro sempre procurou **agregar valor** às suas atividades, a partir dos ativos e recursos que lhe foram disponibilizados. A forte entrada do Inmetro no processo de proteção ao consumidor, por meio da realização e divulgação de testes de produtos e serviços, é um exemplo de atuação segundo esses parâmetros.

Disponibilidade e autonomia na aplicação de recursos financeiros — Um outro aspecto básico diz respeito à disponibilidade de recursos financeiros compatíveis com as necessidades do projeto, conjuntamente com a obtenção de flexibilidade e autonomia na sua aplicação. Neste domínio, duas estratégias foram postas em prática.

De um lado, houve um intenso esforço no sentido de aumentar a disponibilidade de recursos financeiros para o Inmetro, inclusive com a forte incrementação do volume dos recursos próprios. Nesse sentido, o Inmetro defendeu reivindicação ao Governo Federal para eliminar contingenciamentos de recursos orçamentários próprios, visando, assim, incentivar os órgãos públicos a expandir suas fontes de receita. No período 1994-2000, a receita total do Inmetro passou de R\$ 53 para R\$ 157 milhões, com um incremento de quase 200%, sendo que a receita própria representa atualmente cerca de 68% dos recursos totais.

De outro lado, tornava-se crucial a obtenção de maior autonomia e flexibilidade na aplicação dos recursos públicos, porém dentro de um quadro de responsabilidade fiscal e eficiência financeira. Ficou, então,

patente a necessidade de o Inmetro buscar modelos institucionais e formas de relacionamento com o governo central mais adequados às exigências do seu projeto de modernização. Engajar-se no movimento de reforma do Estado mostrou ser o caminho mais natural, resultando daí a transformação do Inmetro em agência executiva e a assinatura do contrato de gestão com os órgãos supervisores, como será detalhado mais adiante.

Continuidade na condução do projeto — A manutenção de continuidade administrativa na condução do projeto constituiu outro requisito básico ao seu sucesso. De fato, é justamente a gestão contínua do projeto que possibilita o progressivo aperfeiçoamento dos objetivos, modelos e estratégias, ao longo do processo de implantação do empreendimento.

Não se trata de continuidade em termos da permanência de dirigentes, o que foge totalmente ao controle do instituto. Não significa, porém, que não devam ser buscadas soluções para conferir maior estabilidade à direção das instituições públicas, procurando vincular mais fortemente sua continuidade ao desempenho da organização, para o que o contrato de gestão é um instrumento muito promissor.

Foi a compreensão desse tipo de restrição que levou os dirigentes a centrar a base de sustentação do projeto em seus próprios princípios, modelos e estratégias, e não nas pessoas que, eventualmente, estivessem à frente do Inmetro. Isso requer, por sua vez, a existência de três condições:

- 1) atualização e divulgação permanentes das bases e dos avanços do projeto;
- 2) apoio e engajamento efetivo do corpo permanente da organização; e
- 3) apoio político e aceitação técnica do projeto por parte do governo e parceiros externos.

Articulação, apoio e legitimidade política — A articulação das forças políticas, externas e internas, em torno do projeto de modernização constituiu preocupação constante da direção do Inmetro, durante toda a evolução do processo. Não se trata, necessária ou exclusivamente, de articulação partidária ou com associações de funcionários, mas da construção de uma rede de alianças e parcerias capaz de conferir sustentação e legitimidade políticas ao projeto.

Essa rede envolve os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, os clientes, a rede de credenciados e conveniados, os foros internacionais e regionais, os funcionários da instituição, os formadores de opinião, as organizações não-governamentais e as não menos importantes, comunidades interessadas. Nesse contexto, o ministério supervisor é um ator cujo apoio político não é apenas importante, mas indispensável e decisivo. Sem seu apoio e aprovação, nenhum projeto de modernização seria efetivamente implantado.

O modelo de gestão do Inmetro

O processo de modernização do Inmetro requeria, antes de tudo, a formulação do modelo de gestão a ser adotado e que iria constituir o **centro do processo de mudança**.

A formulação prévia do modelo atendia a três propósitos. Antes de tudo, o modelo sinaliza a qualidade de gestão que se pretende imprimir no Inmetro, em termos de valores, princípios e ferramentas que deverão ser seguidos e aplicados. Em segundo lugar, o modelo serviu para a negociação de apoios e parcerias ao processo de modernização, especialmente no domínio da reforma do Estado. Finalmente, constituiu importante instrumento para o monitoramento do processo de mudança: desvios na implantação de seus parâmetros básicos passaram a ser vistos como sinalizações para ajustamentos nas suas características e/ou nas estratégias de execução das medidas.

Tendo em vista esses marcos gerais, o modelo de gestão do Inmetro foi concebido e implantado com base em cinco princípios, descritos a seguir.

Melhoria da qualidade dos serviços prestados

A melhoria da qualidade dos serviços prestados indica, na verdade, o redirecionamento explícito do Inmetro para o cliente e para os resultados. Por intermédio desse princípio, a instituição busca reverter uma cultura e uma prática profundamente enraizadas na administração pública, representada pela exclusividade das atenções dos seus gerentes à questão dos meios e dos recursos.

O foco no cliente significa uma preocupação com a **efetividade**, isto é, com o atendimento às reais necessidades e demandas da sociedade. Internamente, essa mudança representa tanto a introdução, no Inmetro, de uma cultura efetiva de serviço público (servir ao público) em todos seus segmentos, quanto a exigência de um monitoramento permanente do atendimento ao cliente.

Já o foco nos resultados indica a orientação do Inmetro para a **eficácia**, ou seja, para sua capacidade de estabelecer, buscar e obter resultados, segundo padrões adequados de qualidade e de acordo com as reais demandas da sociedade. Não significa, porém, a desconsideração dos meios e recursos, cuja gestão será objeto de outro princípio, mas apenas sua colocação dentro de uma perspectiva de contribuição para a obtenção dos resultados finais. Em termos internos, essa orientação implica adoção pelo Inmetro da gestão de desempenho, com todas as implicações decorrentes, em termos de descentralização, autonomia, responsabilização e transparência.

Aprimoramento do controle social

Esse princípio significa a efetiva abertura do Inmetro à sociedade, atendendo, assim, aos princípios da redemocratização do país e da reforma do Estado. O Instituto tem incentivado e estruturado, de diferentes maneiras, o controle social sobre seus atos.

Primeiramente, a participação direta da sociedade nas decisões relevantes do Inmetro tem sido estimulada, promovida e articulada, quer por meio da sua representação em conselhos do Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro), quer por meio do envolvimento de clientes e associações nos grupos e processos de trabalho do próprio instituto.

Em segundo lugar, a transparência do Inmetro tem sido uma das principais preocupações da sua direção, por meio da plena publicidade de seus atos, das atividades realizadas e dos resultados alcançados. Enquadra-se aqui, igualmente, a ampla disponibilização ao público e a entidades de informações relevantes detidas pela organização.

Deve ser destacada, ainda, a forma como os compromissos do Inmetro foram inseridos no contrato de gestão, que passou a ser centrado em indicadores de desempenho associados aos macroprocessos básicos, fugindo-se, assim, à tradicional ênfase em meios e orçamentos. Essa reorientação facilita e estimula o controle social do instituto, tornando o contrato acessível à sociedade, e não apenas aos especialistas em orçamento e administração pública.

O controle social, por sua vez, constitui igualmente um poderoso instrumento de combate ao patrimonialismo e ao clientelismo. No entanto, não é menos relevante salientar que, quando traduzido de forma inadequada, o combate ao patrimonialismo pode constituir um sério entrave ao processo de modernização da administração pública, por meio da intensificação desmedida e distorcida de uma postura essencialmente burocrática de controle. A adequada superação, porém, requer mudanças drásticas nos procedimentos de controle e na cultura gerencial da administração pública brasileira, em suas diversas instâncias e esferas de poder.

É importante destacar que a lógica do novo modelo de gestão do instituto, baseada nos princípios descritos neste item, viabiliza uma gestão voltada, simultaneamente, para resultados e para o exercício de um efetivo controle sobre meios e processos, sem, no entanto, engessar o funcionamento e restringir a evolução da organização.

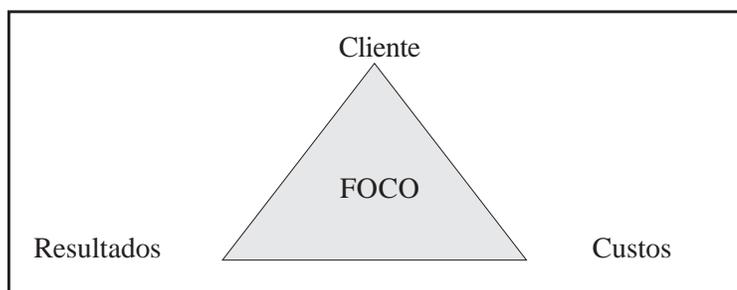
Obtenção de mais e melhores resultados a um menor custo

O foco em clientes e resultados, objetivo do primeiro princípio, não significa, de forma alguma, minimizar ou desconsiderar os custos das

operações e da administração do Inmetro. A eficiência no uso e na aplicação dos recursos continua a constituir um objetivo fundamental.

Dessa forma, não há redução da relevância da gestão dos custos, mas a adoção de uma nova ótica que não restrinja os objetivos e as funções do gestor público a uma dimensão meramente financeira ou orçamentária, embora a referida dimensão não possa ser menosprezada. É imprescindível, pois, que a gestão do Inmetro tenha sido desenvolvida segundo uma perspectiva mais ampla, dotada de um triplo foco, como indicado na figura seguinte:

Figura 5: Triplo foco da gestão no Inmetro



Em suma, o Inmetro posicionou-se no sentido de atender às demandas da sociedade na quantidade requerida e a menores custos. No fundo, o que se pretende é o efetivo exercício de uma gestão baseada no binômio benefício/custo e que implique uma postura empreendedora e voltada para a agregação de valor aos recursos públicos. Nesse contexto, assume importância crucial o conceito de qualidade do gasto, no sentido de permanente preocupação com a maximização dos benefícios, independentemente do volume de recursos previstos ou efetivamente disponíveis. Assim, ao invés de aceitar passivamente uma redução de metas proporcional aos cortes de recursos, a postura centrada na qualidade dos gastos intensificaria os esforços para o incremento da relação benefício/custo. Isso deveria ser reconhecido pelo governo como estímulo à criatividade e ao espírito empreendedor dos gerentes do setor público, o que, infelizmente, ainda não se concretizou.

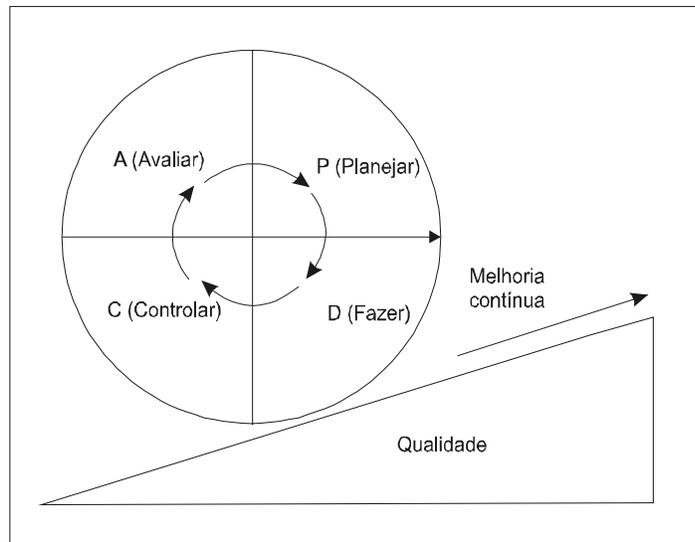
Visão abrangente de gestão

O modelo adotado pelo Inmetro parte de uma visão bastante abrangente do processo e das dimensões de gestão, que pode ser traduzida nos seguintes termos:

- a) processo de melhoria contínua; e
- b) visão multidisciplinar de gestão.

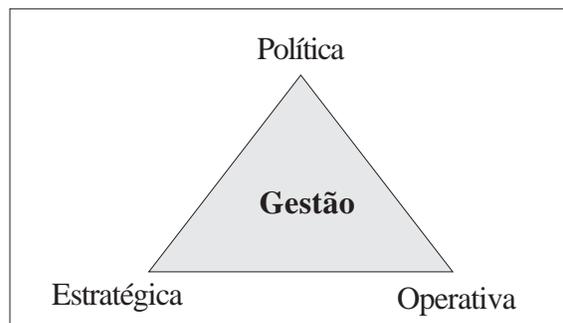
No primeiro caso, o processo geral de gestão do Inmetro tem como matriz básica o ciclo PDCA (planejar, fazer, controlar e avaliar), preconizado pelo movimento da Qualidade Total, que pode ser, esquematicamente, representado da seguinte forma:

Figura 6: O ciclo PDCA de gestão



No segundo caso, o modelo de gestão pretende atingir um largo espectro das decisões e ações organizacionais, centrando-se nas três dimensões indicadas na Figura 7:

Figura 7: Dimensões da gestão



A **gestão política** visa à construção do apoio e da legitimidade para as estratégias e ações do Inmetro. Já a **gestão estratégica** trata de conferir visão prospectiva à instituição, antecipando cenários e oportunidades futuras e definindo estratégias de posicionamento e de ação.

Finalmente, a **gestão operativa** tem por finalidade a transformação das estratégias em ações concretas, articulando sua execução e monitorando suas condições de viabilidade e seus efeitos sobre a comunidade.

Em suma, a complexidade e a dimensão dos desafios que o Inmetro enfrenta não mais lhe permitem a adoção de modelos gerenciais baseados em perspectiva simplista e linear de suas funções e processos.

Valorização do servidor público

Esse princípio constitui, na verdade, a âncora de todo o processo de modernização da instituição. De fato, a reformulação do Inmetro repousa fundamentalmente na criação e manutenção de condições objetivas de valorização, desenvolvimento e reconhecimento pessoal e profissional dos seus quadros, que, em última instância, serão os responsáveis pela mudança e operação do Inmetro dentro dos novos parâmetros.

Dois observações assumem aqui importância especial

De um lado, valorizar o servidor não pode implicar apenas seu desenvolvimento técnico e profissional, embora esta condição seja fundamental. É preciso ir mais além, no sentido de estimular sua capacidade empreendedora e criativa, tornando-o apto para promover a agregação de valor às atividades, fortalecendo, ao mesmo tempo, o espírito público de sua missão e o comportamento ético nas suas ações. Trata-se, em suma, de promover o resgate da auto-estima do funcionário do Inmetro e de fortalecer o profissionalismo nas suas relações de trabalho.

De outro lado, a valorização do servidor não pode significar também a adoção de uma atitude paternalista, no sentido de imprimir um tratamento indiferenciado ao pessoal do Inmetro, sob o argumento de evitar discriminações. Pelo contrário, valorizar o servidor deve significar a aceitação da existência de diferenças e a adoção de postura conseqüente, que “trate diferentemente os desiguais”, reconhecendo e premiando os desempenhos superiores.

Todavia, a adoção dessa última postura ainda não pôde ser traduzida em medidas concretas no Inmetro, embora não apenas esteja na sua pauta há bastante tempo, como também seja considerada um princípio fundamental à efetiva implantação do seu processo de modernização. As medidas mais conseqüentes e impactantes nesse domínio, porém, dependem de mudança na legislação pertinente e de avanços na reforma do Estado, ainda não concretizados.

As transformações do Inmetro

Antecedentes

Na realidade, as transformações organizacionais e gerenciais recentes, pelas quais vem passando o Inmetro, tiveram início logo após as mudanças institucionais ocorridas no Sinmetro, no começo da década de 90. Nesse início, muitos ajustamentos e reformas tiveram que ser, imediata e incrementalmente, implementados no Inmetro, como não podia deixar de ser.

À medida que as demandas e a atuação externas do Inmetro se intensificavam, ajustamentos organizacionais mais profundos tornaram-se inevitáveis, principalmente nas áreas e macroprocessos finalísticos. Nesse quadro, a primeira tentativa ordenada de mudança foi formalizada por meio do PMI 1995-1997, contendo 29 projetos modernizadores, a maioria dos quais voltada para a reestruturação e o fortalecimentos dos macroprocessos.

Embora o plano contivesse uma série de projetos de natureza organizacional e gerencial, todos de elevada relevância para o Inmetro, ainda se estava diante de uma visão desconectada. Não estava previsto qualquer projeto voltado para uma revisão geral da sua configuração organizacional ou gerencial, embora existissem algumas iniciativas bastante reestruturadoras, como o Planejamento Estratégico do Sinmetro ou o Contrato de Gestão, já previsto em 1995.

Como consequência do PMI, o Inmetro obteve sucesso considerável no redirecionamento do seu foco de atuação, tendo como suporte ampla e profunda visão dos cenários e desafios mundiais e nacionais. Da mesma forma, progressos relevantes foram obtidos em relação não apenas aos macroprocessos e funções finalísticas (metrologia, credenciamento, avaliação de conformidade), como também aos instrumentos e mecanismos de administração interna.

No entanto, esses importantes avanços nos processos estratégicos e de modernização das áreas-fim do Inmetro não serão relatados neste documento, que se deterá exclusivamente nas transformações institucionais e gerenciais mais vinculadas à reforma do Estado, como já explicitado.

A transformação do Inmetro em agência executiva e o contrato de gestão

A agência executiva

Como foi visto, diante das pressões e demandas decorrentes da abertura da economia, da conscientização do consumidor e da reformulação do Sinmetro, o Inmetro promoveu forte redirecionamento de seu foco de atuação e aprimoramento dos macroprocessos finalísticos.

No entanto, à medida que o instituto avançava na sua estratégia de inserção no novo contexto, dois fatores ficavam cada vez mais evidentes:

a) os aprimoramentos organizacionais efetuados já não mais se mostravam eficazes ou suficientes para atender às demandas e os desafios apresentados ao instituto, aos modelos e práticas significativamente diferentes dos até então implantados; e

b) os novos modelos e práticas requeridos exigiam transformações ou condições que extrapolavam as competências institucionais do Inmetro e, até mesmo, o quadro legal ou formal vigente na administração pública brasileira.

É justamente percebendo esse impasse que a instituição se aproxima e se insere fortemente no movimento de reforma do Estado, comandado, então, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). De fato, ficou logo evidente para o Inmetro a existência de uma perfeita sintonia entre os princípios e modelos organizacionais requeridos pela instituição e os preconizados pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Dessa forma, inserir-se nesse movimento pareceu o caminho natural e lógico para o Inmetro conseguir as condições requeridas, para promover as mudanças visualizadas por sua direção.

Tendo em vista o conjunto de instrumentos disponibilizados pelo Plano Diretor, transformar o Inmetro em agência executiva constituía a solução mais adequada para conferir-lhe as capacidades e competências exigidas pelo novo contexto, por três razões básicas:

a) a agência executiva é a solução institucional preconizada pelo Plano Diretor para entidades que exercem funções exclusivas de Estado, condição na qual o Inmetro se enquadra perfeitamente;

b) segundo o Plano Diretor, as agências executivas devem desfrutar de elevada autonomia e flexibilidade administrativa, operacional e financeira, condição julgada indispensável pela direção do Inmetro para cumprir adequadamente as exigências que lhe eram apresentadas; e

c) o modelo de gestão da agência executiva, ainda segundo o Plano Diretor, deve adotar os princípios e parâmetros da “administração gerencial”, o que coincidia perfeitamente com os requisitos de gestão e funcionamento ideais para o novo Inmetro.

Todavia, entre outras exigências, a transformação do Inmetro em agência executiva requeria a formulação e aprovação de um contrato de gestão com o ministério supervisor, o então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

O contrato de gestão

O contrato de gestão desempenha dois papéis básicos distintos, embora fortemente interligados. Formalmente, como já se destacou,

constitui pré-requisito indispensável à qualificação de uma autarquia como agência executiva. Do ponto de vista gerencial, o Contrato exerce a função de disciplinamento das relações entre a agência e seus órgãos superiores, ao mesmo tempo em que baliza e restringe as práticas de gestão interna.

Neste último sentido, o contrato é uma ferramenta que complementa e operacionaliza a autonomia e as flexibilidades administrativas e financeiras conferidas às agências executivas. Além disso, é por meio do contrato que o instituto explicita e põe em prática grande parte de sua filosofia de gestão, indicando quais são os focos básicos de sua atuação e preocupação.

Na sua essência, o contrato de gestão do Inmetro baseia-se nos dois seguintes princípios:

- a) focalização em resultados; e
- b) integração entre fins e meio.

Focalizar o contrato de gestão em resultados já retrata em si um elemento básico do modelo de gestão do Inmetro. Além disso, a forma de desdobramento dos resultados no contrato constituiu igualmente oportunidade para o instituto complementar a explicitação de seus princípios de atuação.

Neste sentido, o Inmetro, por meio do contrato de gestão, decompôs seus resultados em dois conjuntos básicos:

- a) resultados globais — que constituem os indicadores corporativos, expressos em termos de imagem externa, confiabilidade junto à população, aumento de receita própria, entre outros; e
- b) resultados de atendimento — referentes à prestação de serviços associados a cada um dos macroprocessos finalísticos do Inmetro (credenciamento; informação tecnológica; avaliação de conformidade; controle metrológico; e padronização e disseminação de unidades de medida).

Para cada macroprocesso, foram então formulados indicadores, segundo três perspectivas distintas:

- **efetividade** — voltada para medir o grau de atendimento do macroprocesso à função social do Inmetro, tomando como foco a sociedade;
- **eficácia** — tendo em vista a mensuração da qualidade da prestação dos serviços vinculados aos macroprocessos; e
- **eficiência** — objetivando a otimização dos recursos do Inmetro e de cada um dos seus macroprocessos.

Além desse conjunto de indicadores, o contrato de gestão do Inmetro explicita dois tipos de compromissos:

- **obrigações do Inmetro** — metas e indicadores de desempenho que o instituto se compromete a alcançar, com base na capacidade instalada;

e aprimoramentos organizacionais, gerenciais e de capacitação profissional, visando aumentar seus padrões de efetividade, eficácia e eficiência, em consonância com os desafios a serem enfrentados; preservação e crescimento do patrimônio público; e

- **compromissos dos ministérios** — referentes à disponibilização de recursos orçamentários e financeiros; promoção de medidas e de condições para ampliação da autonomia e flexibilidade administrativa e financeira do Inmetro, compatíveis com as obrigações assumidas pelo instituto.

Dessa forma, o contrato de gestão constituiu a via por meio da qual o Inmetro transformar-se-ia em organização voltada para resultados e dotada das condições básicas para uma gestão equilibrada, segundo os indicadores de efetividade, eficácia e eficiência. Não significa necessariamente que todas as dimensões devam desfrutar do mesmo peso, mas, sim, que todas elas deverão ser explicitamente consideradas, por ocasião da formulação das políticas e planos para o instituto. A natureza do órgão público do Inmetro e a conseqüente ênfase na sua função social tornaram a efetividade a dimensão de maior relevância na gestão do instituto, seguindo-se, em escala de prioridade, os indicadores de eficácia e eficiência, nesta ordem.

O processo de transformação

Para concretizar a transformação pretendida, o Inmetro desenvolveu um processo de negociação com o governo, iniciado em janeiro de 1996, por meio da assinatura de um protocolo de intenções, que se estendeu até julho de 1998, com a publicação do decreto de qualificação do instituto em agência executiva. Com isso, o Inmetro constituía-se na primeira entidade pública brasileira a obter a qualificação de agência executiva.

Esse pioneirismo, porém, teve um preço bastante elevado. No decorrer do processo, surgiram enormes dificuldades à efetivação da transformação em agência e à aprovação do contrato requerido, principalmente em razão da falta de referenciais e experiências prévias, o que, inclusive, explica o longo tempo consumido no processo.

Todavia, embora a maioria das dificuldades tenha decorrido do ineditismo da solução, muitos obstáculos tiveram origem na resistência ao modelo institucional e ao contrato, cujos requisitos contrariavam os interesses, as lógicas e os poderes já consolidados. Nesse sentido, a crise financeira do Estado constituiu fator adicional de resistência, à medida que exigia da equipe econômica postura mais centralizadora em relação ao controle dos gastos, prejudicando fortemente a devida concessão de autonomia e flexibilidade ao Inmetro, condições básicas para a sua efetiva transformação em agência executiva e para a operacionalização do respectivo contrato de gestão.

Não houve a compreensão de que o processo de modernização da administração pública não significa, necessariamente, o enfraquecimento do controle dos gastos. O que se pretendia, em última instância, era a introdução de novos modelos institucionais e formas de gestão, que não apenas fossem mais eficazes e transparentes em relação aos gastos, mas que igualmente permitissem melhores condições para o controle social. É justamente o que acabou acontecendo no interior do Inmetro, como será visto mais adiante.

Na realidade, o foco básico das discussões e dificuldades do processo centrou-se na formulação e aprovação do contrato de gestão. Além das resistências já mencionadas, houve dificuldades na obtenção de consenso tanto a respeito de que flexibilidades conceder ao Inmetro, quanto aos focos e indicadores de medição. Como não havia precedente, o modelo geral de contrato de gestão para as agências executivas terminou sendo construído e moldado no processo de transformação do Inmetro.

Além de tudo, a preocupação em se dispor de instrumento realmente efetivo constituiu fator adicional de complicação para o processo. De fato, esse tipo de preocupação levou à inclusão, entre os signatários do contrato, além do ministério supervisor (o então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo), como era natural, dos ministérios provedores de recursos (Ministérios da Administração e Reforma do Estado, da Fazenda e do Planejamento), o que ampliou bastante o espaço e a complexidade das negociações.

De qualquer forma, o processo de transformação institucional do Inmetro e a aprovação do correspondente contrato de gestão permitiram a obtenção de algumas flexibilidades administrativas e ajudaram o instituto a redirecionar o foco das suas relações com os órgãos supervisores. Mas é inegável que a implantação do processo foi bastante lenta e os ganhos ficaram muito aquém das pretensões iniciais.

Não se pode esquecer, porém, que esse processo constituiu um marco na modernização da administração pública, consolidou princípios e modelos e abriu caminho para a viabilização de novas transformações, tendo agora como referencial essa experiência. O Inmetro entrou nesse processo muito consciente de que, dificilmente, o modelo ideal seria atingido logo na primeira rodada. Seu engajamento visou igualmente contribuir para a manutenção, o fortalecimento e a consolidação do processo de reforma do Estado.

Finalmente, cumpre destacar que a longa discussão que se travou, interna e externamente, durante o processo de modernização, ajudou o Inmetro a absorver e consolidar valores e comportamentos inerentes à “administração gerencial”. O exemplo mais patente dessa incorporação de valores e posturas é o novo sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário cujas principais características são descritas no próximo item.

O novo sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário

Caracterização da situação inicial

Até o ano de 1997, o processo orçamentário do Inmetro seguia, em suas linhas básicas, o modelo geral, que ainda prevalece na administração pública brasileira. Nesse contexto, a execução do processo era praticamente restrita à unidade e às equipes orçamentárias, com o orçamento constituindo mera peça formal e abstrata para os demais integrantes da instituição.

Evidentemente, os gerentes e técnicos programavam suas atividades, mas não eram estabelecidas vinculações diretas entre as programações e os recursos orçamentários requeridos, quer na fase de planejamento, quer na etapa de execução. Dessa forma, embora pudessem possuir uma visão razoavelmente precisa do que lhes cabia fazer, técnicos e gerentes não dispunham de informações sobre os correspondentes recursos orçamentários.

Na realidade, nem os gerentes, nem as equipes de orçamento dispunham de informações precisas a respeito dos recursos destinados às atividades do Inmetro, mesmo as mais estratégicas. Os primeiros, por não participarem da programação orçamentária, e os últimos, por alocarem os recursos segundo os itens de despesas (pessoal, material, serviços de terceiros etc.) das unidades, e não de acordo com suas atividades ou processos, por conveniência dos seus próprios controles burocráticos.

Nesse contexto, como ocorre praticamente em toda a administração pública brasileira, o Inmetro adotava, como modelo básico, a gestão da dotação orçamentária. Em consequência, os gerentes da instituição não eram estimulados a incorporar, em seus comportamentos, a prática efetiva de gerenciamento de recursos nem incentivados a se sentirem responsáveis pelos custos e receitas de suas unidades. Nesse sentido, limitavam-se a solicitar os insumos necessários às suas atividades, que, no máximo, tinham sido vagamente previstos nas fases de programação, deixando que as unidades corporativas resolvessem a questão, por meio de jogo burocrático de forte influência pessoal, cuja característica principal era a completa falta de transparência para os gerentes, para a instituição e, conseqüentemente, para a sociedade.

O novo sistema

A decisão da direção do Inmetro para a radical reformulação do seu sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário baseou-se essencialmente em duas razões.

Primeiro, tratava-se de superar as deficiências e insuficiências que o processo orçamentário do Inmetro apresentava, como caracterizado

anteriormente, que tendiam a se agravar ainda mais. De fato, a situação vigente, que já era insatisfatória em si, tornava-se cada vez mais insustentável, à medida que o Inmetro avançava no planejamento estratégico e se incorporava ao movimento da reforma do Estado, absorvendo seus princípios e conceitos, principalmente os relacionados à administração gerencial.

Segundo, partiu-se do reconhecimento de que o sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário é um dos instrumentos mais influentes e de maior penetração na prática e na cultura gerencial de qualquer organização. Portanto, o referido sistema desfrutava das condições ideais para a efetiva implantação de inúmeros princípios preconizados no modelo de gestão do Inmetro. Dessa forma, orientações e diretrizes fundamentais ao modelo de gestão, tais como, descentralização, transparência, responsabilidade fiscal, predominância dos fins sobre os meios, entre outras, encontram-se fortemente presentes no novo sistema, como se verá nos itens seguintes.

Os objetivos e diretrizes para o novo sistema

Em última instância, o novo sistema visa dotar o Inmetro de ferramenta capaz de formular propostas orçamentárias e acompanhar sua execução, de forma participativa, descentralizada e controlada, permitindo a introdução de uma gerência de recursos efetiva e transparente, exercida em todos os níveis hierárquicos e solidamente vinculada ao planejamento do instituto e ao Sistema de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

A concretização desse objetivo requereu sua tradução em um conjunto de diretrizes, descritas a seguir:

- a) introduzir uma gestão efetiva de recursos, receitas e despesas, envolvendo todos os níveis hierárquicos tanto nos projetos, quanto nos processos ou atividades;
- b) induzir uma prática gerencial, segundo os princípios da responsabilidade fiscal, vinculando à realização de despesas a existência prévia de receita que as financie;
- c) promover a integração entre o planejamento estratégico e operacional e o processo orçamentário do Inmetro, transformando, efetivamente, o orçamento na dimensão financeira dos planos;
- d) permitir a consistência do processo orçamentário do Inmetro e sua interatividade com o Sistema de Administração Financeira Federal (Siafi);
- e) implementar uma gestão orçamentária descentralizada, permitindo que cada gerente da instituição formule sua própria proposta e opere diretamente a execução orçamentária de seus projetos e de suas atividades, porém submetido às leis e regras que regem a administração orçamentária federal;

- f) viabilizar uma prática orçamentária ágil, transparente e confiável, disponibilizando diariamente, a todos os níveis gerenciais, dados atualizados e oficiais a respeito da execução orçamentária das ações de todo o Inmetro; e
- g) informatizar e colocar em rede todo o processo orçamentário do Inmetro, conferindo-lhe elevadas agilidade e interatividade e permitindo a eliminação de procedimentos manuais e de formulários em todas as fases de elaboração e acompanhamento do orçamento.

A estrutura do sistema

Estruturalmente, o novo sistema foi organizado nos seguintes módulos:

- **Módulo de proposta da receita e despesa** — Vincula a proposta de receita e despesa do Inmetro às metas do seu plano estratégico, ligando, assim, o processo orçamentário às perspectivas de futuro da instituição. Torna possível a eliminação de formulários, a redução da burocracia e da centralização, ampliando, conseqüentemente, o grau de participação dos gerentes e técnicos.

- **Manual de entrada de dados** — Contém informações sobre padrões, especificações, preços e momentos ideais de aquisição de insumos, permitindo que os gerentes possam formular diretamente as propostas orçamentárias para suas unidades. Permite a racionalização e a articulação das compras do instituto, bem como a explicitação das estratégias e regras das áreas meio, por meio de orientações aos gerentes, para suas solicitações de aquisição. A partir dessas entradas, elabora-se um plano anual de compras para os diferentes itens, que permite aferir a consistência entre as solicitações efetivas dos gerentes e as orientações prévias fornecidas pelas áreas meio.

- **Módulo de execução orçamentária** — viabiliza o relacionamento entre o Siafi e o Siplan do Inmetro e possibilita a extração de dados do Siafi. Permite aos gerentes executar, sem necessidade de autorização prévia, os recursos liberados, disponibilizando informações sobre os saldos resultantes. Enfim, permite que a gestão e o monitoramento orçamentários sejam exercidos efetivamente pelos próprios gerentes, respeitadas naturalmente as regras gerais da administração orçamentária do governo;

- **Módulo saldo corrente** — Permite que, imediatamente após uma decisão gerencial de efetuar determinado gasto, o bloqueio dos recursos correspondentes seja imediatamente efetuado, enquanto o processo ainda segue seu trâmite formal. Dessa forma, o gerente recebe informações sobre os gastos já iniciados, mas ainda não processadas pelo Siafi; e

• **Módulo pré-proposta orçamentária** — Permite que a formulação da pré-proposta orçamentária do Inmetro, a ser negociada com o Governo Federal, tenha como base os grandes balizamentos do planejamento do instituto. Possibilita, assim, a adoção de sistemática mais consistente para a negociação dos recursos orçamentários globais, fugindo do procedimento tradicional, caracterizado pela definição dos montantes do orçamento futuro, com base exclusivamente nos valores do orçamento corrente.

Características básicas da operação do sistema

A implantação do Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário do Inmetro, segundo os parâmetros descritos anteriormente, resultou em uma gestão orçamentária profundamente distinta das práticas até então vigentes, como o demonstra a descrição seguinte, que aborda alguns dos pontos básicos do processo instalado:

a) subordinação clara dos meios aos fins, pela precedência do planejamento operacional (formulação de metas e indicação de serviços, materiais, equipamentos, instalações, etc. requeridas) sobre a programação orçamentária, com o orçamento passando a constituir, efetivamente, a tradução financeira das decisões programadas;

b) envolvimento real e direto dos gerentes e técnicos de todas as áreas no processo de planejamento e acompanhamento orçamentário, por meio de sua participação nas seguintes fases básicas:

- programação operacional e financeira de seus processos e projetos, quantificando, física e financeiramente, os insumos necessários;

- execução orçamentária, por meio do manejo e apropriação, sem necessidade de autorização prévia dos recursos liberados e da obtenção direta de informações sobre saldos orçamentários e sobre as despesas realizadas, mas ainda não processadas pelo Siafi;

c) participação efetiva das áreas e funções corporativas (compra, treinamento, informática etc.) no processo orçamentário, por meio do fornecimento de orientações, para o orçamento, de aquisição dos diferentes setores do Inmetro, da discussão conjunta com as áreas sobre suas demandas de insumos e, finalmente, do gerenciamento de planos anuais de compra;

d) conseqüente adoção por parte de cada área meio de novo e mais ativo papel no processo de gestão orçamentária do Inmetro, com o estabelecimento de efetivo diálogo com as unidades finalísticas e com os demais setores funcionais;

e) adoção de medidas concretas para o estreitamento do diálogo entre as áreas — que terminou extrapolando inclusive os limites da gestão orçamentária —, principalmente por meio da criação e implantação das seguintes instâncias organizacionais:

- grupos de trabalho especializados, compostos de representantes das áreas meio e finalísticas envolvidas, tendo em vista aprimorar suas formas de atuação e de relacionamento; e

- comitê de gestores dos planos anuais, composto por coordenadores dos grupos de trabalho mencionados, visando à troca de experiência e à discussão das boas práticas de gestão, inclusive orçamentária;

f) criação, no corpo gerencial, técnico e administrativo, de compromisso efetivo com o gerenciamento de recursos, devido à ampla difusão na instituição da imprescindível vinculação e dependência entre o gasto e sua fonte de financiamento, introduzindo, assim, no dia-a-dia do Inmetro, a prática da responsabilidade fiscal; e

g) implantação efetiva de uma gestão de caixa no Inmetro, por meio do estabelecimento de fluxo de caixa planejado de receitas e despesas, geral e setorial, e de seu acompanhamento mensal.

Considerações finais

A modernização da administração pública é um imperativo do mundo atual. Não se pode mais admitir uma administração ineficiente e ineficaz em recursos públicos, principalmente em sociedades altamente carentes de serviços públicos, em quantidade e qualidade. É fundamental incentivar gerentes e técnicos para agregarem valor às suas atividades, buscando o cumprimento dos objetivos sociais por meio da prestação de serviços com qualidade e ao menor custo possível.

A trajetória do Inmetro nos últimos dez anos, conforme foi relatado anteriormente, mostrou que isso é possível, mesmo em um quadro de fortes restrições. A existência de lideranças firmes e decididas, desde que devidamente orientadas, pode mobilizar a organização e seus parceiros externos relevantes, no sentido da implantação de gestão inovadora e centrada em princípios e modelos consistentes com os desafios e papéis sociais da organização.

Para essa caminhada, a adesão aos princípios e modelos preconizados pela reforma do Estado e a parceria com a equipe por ela responsável constituíram fatores fundamentais e decisivos. A transformação pioneira do instituto em agência executiva e a formulação do contrato de gestão são exemplos fundamentais dessa parceria, mas não atestam devidamente toda a riqueza do processo de modernização.

Outras melhorias não menos importantes foram a instalação efetiva do planejamento estratégico, a implantação e operação de moderno sistema de planejamento e acompanhamento orçamentário, os aprimoramentos nos macroprocessos finalísticos, a introdução de gestão centrada em

hierarquia consistente de indicadores e o desenvolvimento e a implantação de pesquisa de satisfação do cliente/usuário. Esses avanços levaram, inclusive, o Inmetro à conquista, por reconhecimento, do Prêmio de Qualidade do Governo Federal.

No entanto, as conquistas obtidas pelo Inmetro não se limitam aos aspectos institucionais e organizacionais, mas se refletem, fortemente, em sua imagem e em seu desempenho, consistentemente com a premissa básica de foco nos resultados, que orientou todo o processo de transformação.

Apenas a título de exemplificação, destacam-se, em seguida, alguns dos marcos atingidos:

1) o Inmetro é atualmente conhecido por 62% da população brasileira;

2) dentre os que o conhecem, 86% confiam nele e 85% utilizam as informações do Inmetro nas suas decisões de compra;

3) a satisfação do usuário em relação ao Inmetro, medida pelo Serviço de Atendimento ao Cidadão e pelo Serviço Via *Internet*, atingiu, em 2001, índices de 88,1% e 79,3%, respectivamente;

4) a satisfação do usuário com a certificação compulsória, com a verificação dos instrumentos de medir e a confiabilidade dos exportadores com o sistema metrológico atingiram, no ano de 2001, índices de 95,5%, 95,8% e 93,5%, respectivamente;

5) o Inmetro criou uma forte marca, e com elevada credibilidade junto à população, ocupando um espaço na mídia equivalente a 100 milhões de reais, apenas nos três primeiros anos, totalmente financiados pelos parceiros, ou seja, não se usaram de recursos públicos em mídia;

6) o número de instrumentos verificados, em todo o país, passou de 3 milhões, em 1994, para 11 milhões, em 2001; e

7) a receita própria do Inmetro aumentou de R\$ 40 milhões, em 1994, para R\$ 121 milhões, em 2001.

Apesar da significativa evolução do Inmetro, sob vários prismas, não se pode deixar de constatar que, em termos institucionais, os resultados ficaram, pelo menos até o momento, aquém da expectativa inicial. As flexibilidades e autonomias administrativas e financeiras, preconizadas pela reforma, não foram alcançadas. Portanto, embora o Inmetro já esteja qualificado como agência executiva, seu processo de transformação não pode ser dado por concluído. As negociações com o governo precisam avançar, até que se obtenha um modelo de gestão condizente com os desafios enfrentados, corrigindo-se as falhas e insuficiências ainda existentes.

Essa evolução, porém, depende fortemente dos avanços do processo de reforma do Estado, principalmente no que tange às formas de controle e às flexibilidades e autonomias efetivamente conferidas às agências executivas. Mantido o estágio atual da reforma, dificilmente o

RSP

Inmetro, ou qualquer outra instituição pública federal, poderá avançar mais no seu processo de modernização, independente de seu potencial de mudança e das necessidades da sociedade brasileira. Corre-se até mesmo o risco de retrocesso nas conquistas já alcançadas, caso as frustrações e as desmotivações com a falta de avanço se acumulem além dos limites.

Resumo
Resumen
Abstract

O processo de modernização do Inmetro — relato de uma experiência

Ricardo de Oliveira

A intenção do autor é mostrar que é possível avançar na implantação, em uma instituição pública brasileira, de modernos princípios de gestão, mesmo em um quadro de fortes restrições. Tem sido justamente esta a trajetória do Inmetro, que, desde o início da década de 90, desenvolve um vigoroso processo de mudança. A partir de um certo momento, o Inmetro aproximou-se do movimento de Reforma do Aparelho do Estado, conduzido pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujas premissas mantinham uma forte sintonia com os princípios adotados na modernização do Instituto. A aproximação com o MARE não apenas abriu novas perspectivas institucionais para o Inmetro, como também demonstrou a eficácia e adequação dos princípios da reforma. A transformação do Inmetro em Agência Executiva, juntamente com a formulação do correspondente Contrato de Gestão, a implantação de moderno sistema de planejamento estratégico e de gestão orçamentária constituem alguns dos aprimoramentos efetuados e que levaram, inclusive, o Instituto à conquista de prêmios e reconhecimentos formais junto ao Governo Federal. O sucesso do processo, porém, não se limitou a aspectos institucionais e formais, mas se refletiram tanto na sua imagem e desempenho, quanto na introjeção, entre seus integrantes, de valores fundamentais à moderna gestão, como o foco nos resultados e na satisfação do cliente, além da prática efetiva e ampla dos princípios da responsabilidade fiscal. Todavia, apesar do inegável êxito da mudança, o autor lança uma advertência quanto à necessidade da continuidade do processo de Reforma do Estado, especialmente no que toca às flexibilidades e autonomias administrativas, tão preconizadas na Reforma do Aparelho do Estado. Caso contrário, alerta o autor, dificilmente o Inmetro, ou qualquer outra instituição pública federal, poderá avançar mais no seu processo de modernização, correndo-se o risco de retrocessos nas conquistas já alcançadas.

El proceso de modernización de Inmetro — informe de una experiencia

Ricardo de Oliveira

La intención del autor es mostrar que es posible avanzar en la implantación, en una institución pública brasileña, de modernos principios de gestión, mismo en un cuadro de fuertes restricciones. Ha sido justamente esta la trayectoria de *Inmetro*, que, desde inicios de la década de 90, desarrolla un vigoroso proceso de cambio. A partir de dado momento, *Inmetro* se aproximó del movimiento de Reforma del Aparato del Estado, guiado por *MARE*, cuyas premisas mantenían una fuerte sintonía con los principios adoptados en la modernización del Instituto. La aproximación con *MARE* no solamente abrió nuevas perspectivas institucionales para Inmetro, como asimismo demostró la eficacia y adecuación de los principios de la reforma. La transformación de Inmetro en Agencia Ejecutiva, en conjunto con la formulación del correspondiente Contrato de Gestión, la implantación de moderno sistema de planificación estratégica y de gestión presupuestaria constituyen algunos de los perfeccionamientos efectuados y que llevaron, asimismo, al Instituto a la conquista de premios y reconocimientos formales junto al Gobierno Federal. El suceso del proceso, sin embargo, no se limitó a aspectos institucionales y formales, pero se han reflejados tanto en su imagen y desempeño, como en la introyección, entre sus integrantes, de valores fundamentales a la moderna gestión, como el enfoque en los resultados y en la satisfacción del cliente, además de la práctica efectiva y amplia de los principios de la responsabilidad fiscal. Asimismo, a pesar del innegable éxito del cambio, el autor lanza una advertencia con

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 53
Número 4
Out-Dez 2002

Ricardo de Oliveira é engenheiro de produção pela UFRJ, ex-diretor de operações e tecnologia da Dataprev e atualmente é coordenador de planejamento do INMETRO, onde conduziu o processo de transformação do órgão em Agência Executiva.

Contato:
roliveira@inmetro.gov.br

relación a la necesidad de la continuidad del proceso de Reforma del Estado, especialmente en lo que se refiere a las flexibilidades y autonomías administrativas, tan preconizadas en la Reforma del Aparato del Estado. Caso contrario, alerta el autor, difícilmente *Inmetro*, o cualquier otra institución pública federal, podrá avanzar más en su proceso de modernización, corriendo el riesgo de retrocesos en las conquistas ya alcanzadas.

Inmetro's modernization process — description of an experience

Ricardo de Oliveira

The author's intention is to demonstrate that it is possible to implement modern management principles in a public Brazilian institution, even with a very restrictive organization. This exact trajectory has been the one adopted by *Inmetro*, who has developed a vigorous change process since the early 90's. At a certain point, *Inmetro* moved closer to the movement for State Organization Renovation conducted by *MARE*, whose assumptions had a strict relation with the principles adopted in the Institute's modernization. The proximity to *MARE* not only rendered new institutional perspectives to *Inmetro*, but also showed the efficiency and suitability of the renovation principles. The transformation of *Inmetro* into an Executive Agency, along with the formulation of the respective Management Agreement and the implementation of a modern system of budgeting and strategic planning, constitutes some of the accomplished improvements that also led the Institute to be formally awarded and recognized by the Federal Government. However, the success is not limited to institutional and formal aspects, but they are also reflected in its image and performance, with the introduction among its members of fundamental values of modern managing, such as the focus on results and client satisfaction-orientation, additionally to the effective and wide practice of tax responsibility principles. Nevertheless, in spite of the irrefutable success of the change, the author warns of the need to continue the State Renovation process, particularly regarding the administrative flexibilities and autonomies so emphatically proclaimed in the State Organization Renovation. Otherwise, the author alerts that *Inmetro*, or any other public federal institution, is not very likely to move further towards its modernization process, with the possibility to recede in current accomplishments.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

Normas para os colaboradores

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para editora@enap.gov.br. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, administração pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____

UF: _____

CEP: _____

Telefone: _____

Fax: _____

E-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 53 - 2002

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

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

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11 12

13 14 15 16 17 18 20 21

Preço unitário: R\$ 10,00

Texto para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

11 12 13 14 15 16 17 18 19 20

21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

31 32 33 34 35 36 37 38 39 40

41 42 43 44 45 46 47

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br