

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

**La integración de la evaluación de políticas públicas  
en el proceso presupuestario**

*Eduardo Zapico Goñi*

**Elementos para uma política de desenvolvimento rural  
com base na agricultura familiar – a inserção do PRONAF no  
PPA 2000-2003**

*Alexandre Pires Domingues, Aloísio Lopes Pereira,  
Antônio Dias de Hollanda e Renato Alves Morato*

**Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos  
humanos nos países-membros da OCDE**

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

**La nueva administración pública: el equilibrio entre  
la gobernanza política y la autonomía administrativa**

*Tom Christensen y Per Laegreid*

**Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na  
força de trabalho das Organizações Públicas**

*Espartaco Madureira Coelho*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 52

Número 2

Abr-Jun 2001

*Conselho editorial*

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

*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; Lúvia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Daniel Barreto Lima; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Pedro Cesar Lima de Farias; Sérgio Azevedo; Zairo Cheibub.

*Editora*

Vera Lúcia Petrucci

*Coordenação editorial*

Livino Silva Neto

*Supervisor de produção gráfica*

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

*Revisão*

Cleidiana Cardoso Nazareno Ferreira  
Galber José Oliveira Maciel

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Ana Carla Gualberto  
Danae Carmen Saldanha de Oliveira  
Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178

© ENAP, 2001

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 52, n.2 (Abr-Jun/2001). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

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

1. Administração pública - Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario <i>Eduardo Zapico Goñi</i>	05
Elementos para uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar — a inserção do PRONAF no PPA 2000-2003 <i>Alexandre Pires Domingues, Aloisio Lopes Pereira de Melo, Antonio Dias de Hollanda e Renato Alves Morato</i>	21
Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE <i>Serviço de Gestão Pública/ Comité de Gestão Pública — PUMA/OCDE</i>	49
La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa <i>Tom Christensen y Per Lægreid</i>	69
Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das Organizações Públicas <i>Espartaco Madureira Coelho</i>	111

# La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario\*

*Eduardo Zapico Goñi*

## Introducción

En los últimos años estamos viviendo en Europa un importante impulso de la evaluación de políticas públicas. Nuevos programas universitarios, revistas especializadas, asociaciones profesionales, etc., se han presentado y se están desarrollando con rapidez, en torno a este tema. El esfuerzo en sí mismo es válido y meritorio. A medio y largo plazo puede tener consecuencias importantes en el funcionamiento de la Administración. Muy posiblemente se puedan identificar iniciativas de evaluación de programas y/o políticas públicas que estén teniendo resultados inmediatos. Más importancia tiene el efecto general que estos esfuerzos van a tener en desarrollar la capacidad de oferta y fomentar una nueva cultura de evaluación que impulse la propia demanda de análisis de los programas públicos.

No obstante, en este artículo se plantea y analiza la importancia y posibilidad que la integración de la evaluación en el proceso presupuestario pueda tener no sólo para consolidar su demanda sino principalmente para recoger el fruto directo del esfuerzo invertido: reducción de costes, mejora en la productividad, mayor calidad de los servicios, eficacia e impacto final de los programas públicos e incluso la mejor formulación y desarrollo de los programas públicos.

La evaluación de programas no deja de ser un riesgo para Hacienda pues permite al gestor argumentar a favor de la necesidad de un aumento del gasto. No obstante, también es una oportunidad para identificar recortes de gasto sostenibles y que no afecten a la calidad de los servicios públicos y a la eficacia o impacto final de los programas públicos.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

Eduardo Zapico  
Goñi es  
Profesor  
asociado en  
Gestión Pública  
en el Instituto  
Europeo de  
Administración  
Pública (IEAP)  
y consejero en  
el Instituto de  
Estudios  
Fiscales,  
Madrid, España.

Contato:  
[publicaciones@  
inap.map.es](mailto:publicaciones@inap.map.es)

\*Artigo  
publicado na  
Revista Gestão  
y Análisis de  
Políticas Pública,  
Madrid,  
nº 11-12,  
enero-agosto,  
1998.

La evaluación de programas no proporciona una solución inmediata contra la indisciplina presupuestaria, y mucho menos a nivel macro. Pero puede orientar a Hacienda en el diseño del marco de referencia para imponer una mayor disciplina de gasto (fijación de techos de gasto, distribución de límites agregados entre prioridades sectoriales, etc.). La integración de la evaluación al proceso presupuestario, a nivel de centro gestor, puede ser útil para que éstos se adapten a una situación en la que se necesitan reasignar recursos dentro de un límite presupuestario impuesto desde Hacienda en el marco de un programa de estabilidad.

El proceso presupuestario es a su vez una oportunidad para el desarrollo de la evaluación de políticas públicas. Pero a cualquier estudiante de ciencias políticas o funcionario con una cierta experiencia en la gestión del gasto público no se le escapa la idea de que este proceso representa también un desafío importante. El presupuesto se puede percibir metafóricamente como una moneda con una cara en la que se refleja su aspecto técnico y racional y con una cruz en la que se refleja su aspecto negociado.

En principio, nadie se opone a la idea de utilizar la evaluación de programas o políticas públicas a la hora de redistribuir los recursos disponibles. Han sido múltiples los estudios realizados desde los años 60 en favor de introducir la técnica de presupuesto por programas o los sistemas integrados de presupuestación (Novick, 1969; Shick, 1978, etc.). El objetivo de las reformas presupuestarias basadas en estos modelos no era otro sino el de reasignar recursos en base al análisis de los resultados de la gestión de los programas presupuestarios. Aunque estos modelos de reforma se han abandonado, en muchos países se siguen proponiendo modelos muy parecidos con términos casi sinónimos: i.e., el presupuesto por resultados o la integración de la medición de resultados en la asignación de recursos (Puma, 1997: 36).

Sin embargo, son escasas las experiencias conocidas en el mundo en las que este ejercicio de “racionalidad presupuestaria” se realice. ¿Por qué ocurre esto? ¿Hasta qué punto es así? ¿En qué medida es erróneo el modelo teórico de referencia? En las próximas secciones se analizan algunas líneas de respuesta a estas preguntas con el fin de replantear la discusión sobre las posibilidades de integrar la evaluación de programas y presupuesto. Al final del artículo se analizan las condiciones necesarias y se proponen algunas iniciativas para proporcionar una mayor coherencia al proceso presupuestario.

## La integración del presupuesto y la evaluación de resultados en la práctica

En la práctica, el enlace de la evaluación de programas y el proceso presupuestario ha resultado ser más difícil de aplicar de lo que se esperaba. Las evidencias empíricas recogidas sobre las experiencias de varios gobiernos (US, UK, Canadá, Alemania, España, Suecia y Finlandia) indican que incluso en Suecia, donde se ha reconocido la necesidad y se han hecho importantes esfuerzos de integrar de manera regular y sistemática la evaluación de resultados en la elaboración del presupuesto, su aplicación ha sido débil e infrecuente (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993: 191). Otros estudios en países nórdicos han corroborado estos resultados (Ovrelid, 1997: 9).

A nivel de gobiernos regionales o subcentrales los resultados son parecidos. Los resultados de un estudio sistemático realizado por la *General Accounting Office* (Oficina de Auditoría del Congreso) y la *Congressional Budget Office* (Oficina de Presupuesto del Congreso) en los EE.UU., sobre el mismo tema ofrecen unos resultados similares. Tras analizar el proceso presupuestario en los cinco Estados que habían realizado un mayor esfuerzo y que se consideraban más avanzados en la introducción de técnicas presupuestarias se demostró y reconoció por las Administraciones implicadas que existía muy pocas evidencias de que los resultados de la gestión influyeran en la asignación de los recursos públicos durante el proceso presupuestario. En general, se reconoce que en esencia el presupuesto en estos Estados se sigue realizando de manera incrementalista.

Pero estos resultados no significan que los esfuerzos realizados en las Administraciones más avanzadas no hayan tenido ninguna recompensa. En el proceso presupuestario de algunos países (Suecia, RU, los Países Bajos) se dispone ahora de más información y mucho más relevante que hace unos pocos años sobre niveles de economía y eficiencia en la gestión. Hay una cierta conexión entre la eficiencia operativa y la asignación de recursos. Esto es especialmente cierto para créditos presupuestarios que financian el funcionamiento operativo de los servicios. No obstante, la relación entre el seguimiento de la gestión y la asignación de recursos está pendiente de realizarse (OCDE, 1993: 11).

En el RU y en Suecia el Tesoro y el Ministerio de Finanzas respectivamente exigen a los centros gestores la presentación de indicadores de resultados al solicitar nuevos créditos de un año para otro. El nivel de estos indicadores se va gradualmente desarrollando. No obstante, los centros de gasto normalmente no están dispuestos a que se les evalúe el resultado de sus programas (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993: 49-50). Las dificultades de la implantación del presupuesto por resultados y otras reformas de la gestión pública han sido subestimadas (Verhejen y Coombes, 1998: 394).

A pesar de estos débiles resultados, la evaluación se sigue percibiendo hoy como de gran utilidad para promover una nueva cultura de gestión presupuestaria centrada en el resultado e impacto de los programas más que en la formalidad de los procedimientos y en el ahorro inmediato. De los comentarios del comisario encargado de Control Financiero de la Comisión Europea se deduce que la evaluación se percibe como un buen instrumento para facilitar el tránsito de una cultura de gasto, donde gobernar o gestionar bien se confunde con aumentar los créditos presupuestarios, a una cultura de resultados, donde el directivo público se centra y es responsable por el grado de eficiencia y eficacia alcanzado al ejecutar su presupuesto (Gradin, 1996: 27).

Si bien hay consenso sobre los beneficios que puede aportar la evaluación de programas, hemos visto antes que hasta ahora han sido escasas las experiencias conocidas en el mundo en las que se haya ejercido la "racionalidad presupuestaria" de manera sistemática. ¿Por qué ocurre esto? ¿En qué medida es erróneo el modelo teórico de referencia?

## **Análisis crítico de la teoría en la que se apoya un sistema integrado de gestión presupuestaria**

### **Limitaciones para su implantación**

Se suelen mencionar razones como la falta de liderazgo político, la no voluntad de ser medido y evaluado por parte de los gestores, la falta de apoyo de los funcionarios de presupuesto y de los profesionales de cada sector o política, etc., para explicar la dificultad de introducir la evaluación de programas en el proceso presupuestario.

Aunque muchas de estas razones tienen su peso, existen otras razones de importancia que tradicionalmente no se han percibido o considerado con la suficiente atención por los responsables de la reforma presupuestaria. Uno de los factores que empiezan a hora a plantearse en Suecia (NAB) como fundamentales para integrar con éxito la evaluación y el presupuesto es el que se utilicen indicadores que sean de relevancia y de interés para los miembros del Parlamento.

Pero lo importante es reconocer y aceptar que incluso si se identifican los indicadores relevantes para los miembros del Parlamento, éstos no serían sino unos criterios de éxito útiles para orientar el debate presupuestario. Es ingenuo esperar que la evaluación sustituya a la negociación política. El proceso de elaboración del presupuesto a alto nivel es un proceso de negociación en el que se enfrentan intereses contrapuestos. El presupuesto es negociación y conflicto (Wildavsky, 1979: 4) y seguirá siéndolo. La confrontación de intereses no es el reflejo de un mal



funcionamiento del proceso presupuestario, sino una característica de la realidad en la que se desarrolla el proceso de elaboración del presupuesto: los recursos son escasos en relación a las necesidades humanas, por naturaleza siempre insatisfechas.

Esto no debe de entenderse como una conclusión pesimista o derrotista como tradicionalmente se ha percibido desde la Administración o desde el mundo de la economía (Stockman, 1984) sino como un desafío contextual con el que tienen que enfrentarse el Gobierno y la Administración al asignar y gestionar el gasto. El problema no está en la existencia del conflicto presupuestario sino en la manera de confrontarlo. En algunas Administraciones hay una tendencia a evitar el conflicto. Éste se oculta y se le deja diluir en el tiempo, se decide no tomar ninguna decisión de reasignación de recursos, por entenderse que no habría capacidad para gestionar una posible cadena de conflictos y agravios comparativos. Pero el conflicto puede confrontarse, se puede aprovechar la oportunidad que ofrece la crisis para aclarar y si es posible mejorar la situación para todos (Zapico, 1993), las crisis son oportunidades para ejercitar la creatividad.

Gran parte del camino para la reforma del presupuesto se habrá recorrido cuando los responsables de diseñarla y llevarla a cabo acepten que el estilo de decisión de políticas públicas, o el comportamiento y valores de decisión de los participantes en el proceso de decisión son tan importantes o más que las propias técnicas de presupuestación. Esto no es una propuesta o conclusión derrotista, la evaluación de políticas puede ayudar y considerar como objetivo propio el fomentar una cultura de gasto o un estilo de decisión presupuestaria que se adecúe al contexto económico financiero.

También a nivel técnico el proceso presupuestario refleja las luchas de poder internas dentro de la Administración. La tradicional desconfianza entre Hacienda y el gestor es otra de las razones que pueden explicar la escasa influencia de las técnicas de medición de resultados y evaluación en el proceso presupuestario. Al gestor le resulta sospechoso escuchar las reformas presupuestarias que se han propuesto desde organismos internacionales basadas en la idea de reasignar recursos desde actividades menos eficientes a las más eficientes (Ovrelid, 1997: 7).

Aunque la retórica es atractiva, en la práctica es tradicional que Hacienda no premia sino que de hecho penaliza al gestor que por eficiencia o por otra causa consigue que le sobren unos recursos al final del ejercicio (Liikanen, 1996: 35). En principio el gestor desconfía que siendo eficiente vaya a recibir más recursos en época de restricción presupuestaria.

De nuevo, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los programas públicos no pueden entenderse ni pueden aplicarse de manera mecánica en el proceso presupuestario. Ni a nivel político ni a nivel técnico. Es necesario modificar el sistema de incentivos que realmente motivan al

gestor público. La reforma de los formatos y técnicas presupuestarias y la introducción de la evaluación de programas va detrás o a continuación de los cambios en el comportamiento o estilo de decisión en la asignación y utilización de los recursos y no al revés. Éste fue uno de los motivos por los que se fracasó en la implantación de la reforma presupuestaria.

### **Incoherencia entre modelo de gestión empresarial y la gestión presupuestaria en el sector público**

El modelo de gestión integrada del presupuesto se basa en la teoría tradicional de la gestión empresarial. La idea de aplicar los resultados de la evaluación de programas en la resignación de recursos tradicionalmente suele ir unida a la teoría racional de decisión. A mayor productividad o eficiencia de una actividad mayores recursos se le deberían asignar en el ejercicio siguiente. El modelo se orienta a la maximización de beneficios o utilidad esperada y se basa en definitiva en el principio de competencia entre los actores presupuestarios que se supone estarían más motivados para mejorar los resultados de la gestión.

Esta teoría tiene una cierta utilidad también demostrada para el sector público. De hecho, se está utilizando en algunos países (RU, Países Bajos, NZ, etc.), en algunos servicios públicos (salud, Policía) o incluso en los servicios centrales de la Administración de manera limitada, i.e., gastos de funcionamiento. Los valores competitivos tienen mucha importancia en la motivación de comportamientos productivos tanto en la empresa privada como en la Administración.

Por supuesto, el funcionamiento apropiado del modelo competitivo exige una mayor autonomía de trabajo del gestor público y una capacidad de seguimiento y evaluación de resultados de la gestión. El departamento de presupuestos sólo puede conceder mayor autonomía de gasto en la medida que las unidades que reciben más poder y responsabilidad de gasto tengan capacidad de informar y demostrar los buenos resultados de su gestión financiera (Flynn y Strehl (eds.), 1996: 264).

Sin embargo, hasta ahora, el impacto de la llamada Nueva Gestión Pública al intentar aumentar la eficiencia en la gestión del gasto público ha sido relativamente débil (Verheijen y Coombes, 1998: 391 y ss.).

Cada vez se acepta más la necesidad de tener que analizar el contexto y adaptar el modelo de presupuesto a las características del mismo. Sin embargo es un hándicap en este sentido la poca capacidad que existe en la Administración para aprender de las iniciativas llevadas a cabo (Olsen y Peters, 1996: 14). Hasta mediados los 90 ningún país había evaluado en profundidad el impacto en la eficiencia y eficacia de la Administración como consecuencia de las recientes reformas presupuestarias. Hasta ahora estas evaluaciones han sido *ad hoc* e inadecuadas en la mayoría de los

países debido principalmente a problemas de medición y la sensibilidad política del tema (OCDE, 1993: 9). "Los programas de reforma de la gestión pública normalmente no disponen de procedimientos de retroalimentación, evaluación y corrección o, disponen de ellos, suelen ser despreciados y no se utilizan." (Verheijen y Coombes, 1998: 394).

Algunos países han dado importantes pasos en esta línea. Australia ha realizado una evaluación comprehensiva de sus iniciativas de reforma en el sector público (Australia, *Task Force on Management Improvement*, 1992). Un análisis sobre seguimiento de resultados realizado por Sylvie Trosa (Mayne y Zapico (eds.), 1997, cap. 4) se basa en una investigación del impacto de las reformas realizadas en el Reino Unido (UK, *Cabinet Office*, 1994). En Canadá la Oficina del Controlador General (Tesoro y el Auditor General (Parlamento) han evaluado el resultado de reformas llevadas a cabo para el desarrollo de la evaluación de programas). (Mayne y Zapico (eds.), 1997, cap. 2).

Una de las condiciones necesarias en un contexto presupuestario para que tenga éxito la reforma clásica del sistema integrado de presupuestación es que haya una cierta estabilidad de recursos (OCDE, 1993: 5). Este tipo de dificultades ya se habían anticipado en investigaciones académicas (Hofstede, 1981: 193). Aunque el modelo tradicional de reforma presupuestaria es útil en un contexto de estabilidad y certidumbre, puede ser inapropiado o insuficiente para el tipo de trabajo que se realiza en muchas organizaciones públicas, especialmente en los departamentos centrales y en las organizaciones de profesionales y en general en la red de organizaciones que participa en el proceso presupuestario, bajo gran complejidad y en una realidad "multifacética" (Olsen y Peters, 1996: 14).

Las reformas centradas en la eficiencia y en la competición por los recursos han tenido un resultado limitado a la consecución de un recorte del gasto relativamente reducido. Dado el contexto de incertidumbre e inestabilidad, gran parte de los recursos públicos se están gestionando de manera eficiente pero están resolviendo problemas que han dejado de existir o se están proporcionando servicios que la sociedad no valora de la misma manera que años atrás. Esto es más fácil que ocurra en aquellas reformas presupuestarias enfocadas en la mejora de la productividad y que dan por supuesta la continuidad de las políticas públicas, sus objetivos y sus marcos institucionales de trabajo.

La evaluación de la gestión del gasto no debería sólo plantearse cuestiones del tipo *single loop*: ¿Qué tal lo estamos haciendo? ¿En qué medida estamos trabajando bien? etc., sino además plantearse también las de tipo: *double loop*: ¿Tiene sentido que hagamos esta tarea? (Argyris según referencia en F. Leeuw, 1996: 74). La integración de la evaluación en el proceso presupuestario puede proporcionar grandes resultados en términos de reducción del déficit en la medida en que incorpore valoraciones

relacionadas con el segundo orden de aprendizaje al que se refiere las cuestiones del tipo *double loop*.

Por supuesto, la evaluación de programas ha evolucionado, está más orientada a responder las preguntas del tipo *double loop* y por lo tanto puede ser de utilidad para mejorar el proceso presupuestario. El valor añadido de la Evaluación de Programas reside en el propio proceso de evaluación más que en el informe final de sus resultados.

El problema sigue siendo cómo acercar la acción evaluadora y los evaluadores a la acción de presupuestar y los decisores responsables de la asignación de recursos y viceversa. A continuación se exponen algunas condiciones e iniciativas para llevar a cabo ese acercamiento.

### **Condiciones para mejorar la coherencia interna de un sistema presupuestario**

Históricamente ha existido una diferenciación entre el presupuesto, la auditoría y la evaluación que no ha ido acompañada de un esfuerzo correspondiente de coordinación. Hoy el presupuesto y la evaluación son actividades separadas, realizadas por personal con distinta preparación, valores, intereses y criterios de éxito. Para identificar posibles mejoras en su integración o coherencia es necesario realizar un buen diagnóstico de la situación actual.

Aunque en cada Administración el diagnóstico tendrá sus características particulares, siempre resulta interesante conocer los rasgos generales de experiencias comparadas en otros países. Siguiendo el estudio comparado mencionado en el apartado segundo, la falta de integración se puede analizar desde cuatro puntos de vista complementarios, según el tipo de integración.

Por ejemplo, de manera intuitiva se suele valorar primero el grado de integración desde una perspectiva funcional. La integración funcional puede medirse por el grado de utilidad o consistencia del resultado de una actividad para con la otra y viceversa. Como ya se ha dicho, el presupuesto y la evaluación son funciones muy distintas con productos diferentes que en realidad reflejan racionalidades legítimamente diferentes. La cuestión no es meramente técnica. Es de esperar que su integración requiera un esfuerzo continuo de coordinación que aceptando la pluralidad de perspectivas tienda a aproximarlas.

La mayoría de los casos analizados en este estudio no presentan evidencias de que exista coherencia funcional entre el presupuesto y la evaluación de políticas públicas. La asignación de recursos presupuestarios está movida por una convicción doctrinal (ideología de mercado) más que por un esfuerzo de concepción o evaluación de las políticas públicas.

Pero la falta de integración puede analizarse también desde otros puntos de vista. Por ejemplo, la integración organizacional o grado de cohesión de las estructuras y procesos en los que se lleva a cabo el presupuesto y la evaluación lógicamente también influye. La claridad y coherencia en el diseño de roles y responsabilidades de los actores que componen la red de organizaciones que participan en el ciclo presupuestario, entendido de manera amplia, es un aspecto fundamental en este sentido.

Pues bien, el estudio dirigido por Gray y otros vuelve a mostrar que la distribución de competencias e interrelaciones entre los participantes en el proceso presupuestario no está bien definida en ninguno de los países analizados. Aunque sí se reconoce que el presupuesto y la auditoría están relativamente mejor integrados en algunos países (Alemania, España, Francia).

Otro tipo de integración a considerar es la "integración informativa" o grado en el que se comparten sistemas de información y comunicación, de acceso común o con bases de datos coherentes, compatibles, etc. De nuevo la integración es muy limitada o inexistente. Aunque en los últimos años se han realizado avances considerables respecto a sistemas de medición de resultados e información para la toma de decisiones, no hay evidencias claras de que existan marcos o canales comunes que faciliten la comunicación entre la evaluación y el presupuesto. En Suecia los sistemas de información que se utilizan en el proceso presupuestario se usan también para la evaluación de las políticas públicas.

Por último y quizás una de las más importantes sea la perspectiva socio-organizacional. La integración social puede entenderse como la homogeneidad en la cultura, preparación, experiencia y conocimiento del personal responsable de realizar estas funciones.

Existe una preparación similar en el personal de presupuesto y auditoría en Alemania y en España, dada la tradición legal y la formación similar que reciben. Pero la evaluación queda fuera de estas consideraciones. La integración de la evaluación y el presupuesto exige la existencia de una cultura profesional y administrativa común o al menos semejante, de manera que se abra espacio suficiente para la cooperación entre las distintas comunidades de expertos. En ningún país se dan las condiciones adecuadas para garantizar una comunicación eficaz entre ambas comunidades, según el estudio mencionado, de Gray y otros. Sin embargo, en Suecia se han realizado programas de formación conjunta entre evaluadores y responsables del presupuesto. En este país se ha dado la aparente paradoja de que la propia institucionalización de la evaluación parece haber establecido barreras para su apertura a otras funciones tradicionalmente enraizadas en la Administración como el presupuesto.

En base a este diagnóstico de la desintegración de la evaluación y el presupuesto en algunos de los países occidentales se presenta a

continuación una serie de medidas que pueden ayudar a superar esta situación. Estas medidas no pretenden ser una lista cerrada e infalible para conseguir integrar presupuesto y evaluación. Se trata más bien de una serie de condiciones, necesarias no suficientes, que hay que cumplir y obstáculos a superar según cada situación. Está claro que existe una interacción importante entre algunas de las propuestas que deberá tenerse en cuenta al diseñar el marco de reforma.

a) Condiciones técnicas:

- Rediseño de la estructura, procesos y funciones de evaluación y presupuesto, estableciendo una división clara de responsabilidades. Este reparto de roles debe ser consensuado y acorde con las capacidades y recursos disponibles por cada centro participante.

- Desarrollo de los sistemas de información y canales de comunicación entre los centros responsables de la evaluación y presupuesto. Estos sistemas y canales deben garantizar una interacción eficaz. El intercambio de información y la explotación de las bases de datos comunes o compartidas necesita disfrutar de unos niveles aceptables de fiabilidad y credibilidad.

- Formación de una masa crítica de evaluadores y expertos en presupuesto, distribuida de manera homogénea entre los centros gestores y centros de presupuesto y evaluación, con capacidad de entendimiento mutuo (aceptar interdependencias, identificar valores comunes etc.).

- Introducción de incentivos y/o eliminación de desincentivos. Aunque sólo algunos países lo vienen practicando, principalmente los nórdicos (Ovrelid, 1997: 6), es evidente que para que la integración tenga éxito el beneficio potencial que ofrece la evaluación debería ser al menos compartido por los centros gestores y Hacienda. Y por la misma razón habría que evitar o reducir los efectos negativos de la negociación en las disponibilidades de crédito presupuestario (p.e., evitar la devolución automática al Tesoro de todos los ahorros conseguidos con la evaluación, ya sea por recortes identificados o aumentos de productividad y eficacia, etc. concediendo una mayor discrecionalidad en su uso.

b) Condiciones político-institucionales:

- Adaptación del estilo de decisión en la asignación de recursos. Modificación de las reglas de la negociación presupuestaria en el Parlamento. Fomento de una nueva cultura político-administrativa en el tratamiento de conflictos presupuestarios (Zapico, 1995).

- Formulación de acuerdos institucionales con mayoría parlamentaria sostenible y adopción de la legislación apropiada para crear un marco político-administrativo como inicio de un cambio de actitudes respecto a la evaluación de políticas públicas. Así se ha hecho ya, por ejemplo, en Suecia y Francia. Además, se ha demostrado que la evaluación tiende a estar más integrada cuando ésta se realiza por órganos supremos e independientes de auditoría como ocurre en el RU (Gray, Jenkins y Segsworth, 1993; Derlien, 1990).

## Conclusiones

Se ha analizado la importancia y posibilidades de integrar la evaluación en el proceso presupuestario. Sin embargo, se ha observado cómo hasta ahora las experiencias conocidas, de Administraciones de reconocida importancia, en las que se ha intentado dicha integración, su resultado no ha sido positivo. El enlace de la evaluación de programas y el proceso presupuestario ha resultado ser más difícil de aplicar de lo que se esperaba.

No obstante, a pesar de los débiles resultados hasta ahora conseguidos, se han presentado evidencias claras de que la evaluación se sigue percibiendo como de gran utilidad para el presupuesto y la gestión financiera. Ésta puede facilitar el tránsito de una cultura de gasto, donde gobernar o gestionar bien se confunde con aumentar los créditos presupuestarios, a una cultura de resultados, donde el directivo público se centra y es responsable por el grado de eficiencia y eficacia alcanzado al ejecutar su presupuesto. Su integración en el proceso presupuestario puede proporcionar importantes resultados en términos de reducción relevantes de costes, de manera sostenible, si incorpora valoraciones y proporciona información relacionadas con el segundo orden de aprendizaje para evitar que gran parte de los recursos públicos se orienten a resolver problemas que han dejado de existir o se presten servicios que la sociedad ya no necesita.

Pero esta integración de la evaluación y el presupuesto no puede entenderse como un mecanismo para imponer unos criterios técnicos supuestamente objetivos y neutros en la asignación de recursos. La evaluación puede aspirar a ser un factor importante pero no el único a tener en cuenta en el proceso presupuestario. La utilidad de la evaluación se verá potenciada en el proceso presupuestario en la medida en que Hacienda y el Gobierno desarrollen su capacidad de confrontar con eficacia los conflictos que surgen al identificar prioridades y reasignar recursos. La evaluación de programas y las técnicas de decisión presupuestaria deben intentar ir más allá del tradicional criterio marginalista recogido en la clásica pregunta: ¿A qué programa debería de asignarse la última peseta disponible, para maximizar la eficiencia de los recursos? La integración de la evaluación en el proceso presupuestario puede proporcionar grandes resultados en términos, de reducción del déficit en la medida en que incorpore como criterios de éxito la adaptación y el "aprendizaje" en el diseño y desarrollo de los programas presupuestarios.

El verdadero valor añadido de la Evaluación de Programas reside en el propio proceso de evaluación más que sus resultados. La expectativa de asignar recursos estrictamente de acuerdo a los resultados de la evaluación de las políticas públicas es ingenua (OCDE). La evaluación de programas no puede entenderse ni debe aplicarse de manera mecánica en el proceso presupuestario. Gran parte del beneficio de una buena evaluación

debe haberse materializado antes de formularse el informe final. El proceso de evaluación podría y debería orientarse a la consolidación de los canales de comunicación e interacción entre decisores, participantes y grupos de interés (*stakeholders*) en general del programa presupuestario en cuestión. Esto aumentaría la coherencia interna del proceso presupuestario ya que permitiría reducir la incertidumbre “innecesaria” o evitable, que se suele plantear en el proceso de asignación de los recursos cuando no se gestionan de manera apropiada las interdependencias (Wildavsky y Zapico, 1993).

Finalmente, se ha destacado la importancia de un diagnóstico de la situación actual para proponer mejoras en la coherencia o integración del proceso presupuestario. Como método de diagnóstico se ha propuesto el análisis del déficit de integración desde cuatro puntos de vista complementarios, según el tipo de integración: organizacional, funcional, informativa y social. En base al diagnóstico realizado en estudios comparados se han propuesto una serie de líneas generales para iniciar un proceso de acercamiento entre la evaluación y el presupuesto.

## Apuntes

\* Autorizado pelo Centro de Publicaciones del Instituto Nacional de Administración Pública, Madri, Espanha.

## Bibliografía

- GRADIN, A. (1996), "Introduction". En *Achieving Better Value from European Community Funds*, FEE, Bruselas, p. 27.
- GRAY, A., JENKINS, B.; SEGSWORTH, B. (1993), *Budgeting. Auditing and Evaluation*. Transaction P. New Brunswick (USA).
- HOFSTEDE, G. (1981), "A Management Control of Public and Not For Profit Activities". *Accounting Organizations and Society*, 6 (3): pp. 193-211.
- LANDAU, M., STOUT, R. Jr. (1979), "A to Manage is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors". *Public Administration Review*, March/April, p. 151.
- LIIKANEN, E. (1996), "Improving Financial Management in the EU". En *Achieving Better Value from European Community Funds*, FEE, Belgium, p. 35.



- MAYNE, J., ZAPICO, E. (1997), *Monitoring Performance in the Public Sector*. Transaction P. New Brunswick (USA).
- METCALFE, L., RICHARDS, S. (1990), *Improving Public Management*. 2<sup>nd</sup> edition, Sage, pp. 210, 96, 40 y ss.
- \_\_\_\_\_ (1993), "A Public Management: From Imitation to Implementation". En J. KOOIMAN (ed.), *Modern Government*, Sage, pp. 173-189.
- NOVICK, D. (1969), "The Origen and History of Programe Budgeting". En @@Programe Budgeting@@ Halt, Rinehart.
- OLSEN, J., PETERS, G. (1996), *Lessons from Experience: Experiential learning in Administrative Reform in Eight countries' Scandinavian*. University Press, Oslo.
- OVREID, P. (1997), "The impact of linking evaluation with Budgeting, Directorate of Public Management in Norway". Paper presented at the Conference on Evaluation in Oslo, EES, p. 9.
- PUMA (1997), *Modern Budgeting*. OCDE, París, p. 36.
- STOCKMAN (1984), *El Triunfo de la Política sobre el Presupuesto*. OMB, President of the US.
- SHICK, A. (1978), "The Rood to PPB". En A. HYDE y J. SHAFRITZ, *Gorvenement Budgeting*, Moore PC.
- VERHEIJEN, T., COOMBES, D. (eds.) (1998), "Innovations". En *Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham, RU, pp. 391 y ss.
- WILDAVSKY, A., ZAPICO, E. (eds.) (1993), *National Budgeting for Economic and Monetary Union*. Martinus Nijhoff P., London, pp. 119 y ss.
- WILDAVSKY, A. (1975), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Little Brown & Co., pp. 9, 163, 4.
- \_\_\_\_\_ (1988), "A Cultural Theory of Budgeting". *International Journal of Public Administration*, 11 (6): pp. 651-677.
- WINHAM, G. (1977), "A Negotiations as a Management Process". *World Politics*, 30 (1): pp. 87-114, 97.
- ZAPICO, E. (1995), "Proceso Presupuestario como un proceso de negociaciones complejas". En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, UCM, Madrid.

### **A integração da avaliação de políticas públicas no processo orçamentário**

*Eduardo Zapico Goñi*

Nos últimos anos estamos vivendo na Europa um importante impulso na avaliação de políticas públicas. Novos programas universitários, revistas especializadas, associações profissionais etc., têm apresentado e desenvolvido ações em torno deste tema, que a médio e longo prazos, podem ter conseqüências importantes no funcionamento da Administração Pública. Podem-se identificar iniciativas de avaliação de programas e/ou políticas públicas que estão obtendo resultados imediatos. Mais importância tem o feito geral que estes esforços proporcionarão, ao desenvolver a capacidade de oferta e fomentar uma nova cultura de avaliação que impulse a própria demanda por análises dos programas públicos.

Este artigo apresenta e analisa a importância e possibilidade que a integração da avaliação no processo orçamentário pode ter, não somente para consolidar sua demanda, mas principalmente para colher o fruto direto do esforço empreendido: redução de custos, melhora na produtividade, maior qualidade dos serviços, eficácia e impacto final dos programas públicos e melhor formulação e desenvolvimento destes.

### **La integración de la evaluación de políticas públicas en el proceso presupuestario**

*Eduardo Zapico Goñi*

En los últimos años estamos viviendo en Europa un importante impulso de la evaluación de políticas públicas. Nuevos programas universitarios, revistas especializadas, asociaciones profesionales etc., se han presentado y se está desarrollando en torno a este tema que a medio y largo plazos pueden tener consecuencias importantes en el funcionamiento de la Administración Pública. Se pueden identificar iniciativas de evaluación de programas y/o políticas públicas que estén teniendo resultados inmediatos. Más importancia tiene el efecto general que estos esfuerzos van a tener en desarrollar la capacidad de oferta y fomentar una nueva cultura de evaluación que impulse la propia demanda de análisis de los programas públicos.

Este artículo plantea y analiza la importancia y posibilidad que la integración de la evaluación en el proceso presupuestario pueda tener sólo para consolidar su demanda sino principalmente para recoger el fruto directo del esfuerzo invertido: reducción de costes, mejora en la productividad, mayor calidad de los servicios, eficacia e impacto final de los programas públicos y la mejor formulación y desarrollo de los programas públicos.

### **The integration of public-policy assessment to the budgeting process**

*Eduardo Zapico Goñi*

In recent years in Europe, we have been going through an important thrust in public-policy assessment. New university curricula, specialized magazines, professional associations, etc., have been appearing and developing themselves around this subject that in medium and long run, this fact may have important consequences for the public administration functioning. One can most likely identify initiatives in programme and/or public-policy assessment that yield immediate outcomes. What is even more important is the overall fact that these new efforts will bring about, as they develop the capability of supply and foster a new culture of assessment apt to propel the very demand for analyses of public programmes.

Eduardo Zapico Goñi es Profesor asociado en Gestión Pública en el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP) y consejero en el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España.

This article presents and analyses the importance and the possibility that the integration of assessment into the budgetary process may have not only for consolidating its demand, but especially for harvesting the direct fruit of the effort undertaken: cost reduction, improved productivity, more quality in services delivered, effectiveness and final impact of public programmes, and better design and development of such programmes.

# Elementos para uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar — a inserção do PRONAF no PPA 2000-2003\*

*Alexandre Pires Domingues, Aloisio Lopes Pereira de Melo, Antonio Dias de Hollanda e Renato Alves Morato*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

## **Delimitando uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar**

Para caracterizar os elementos necessários para uma política voltada ao desenvolvimento rural, deve-se considerar a grande diversidade ambiental, sócio-econômica e cultural existente no meio rural brasileiro, associada a profundas desigualdades regionais. Coexistem nesse espaço grupos sociais muito distintos, desde empresários do *agribusiness* até grupos tradicionais (ribeirinhos, extrativistas e comunidades indígenas), passando por fazendeiros tradicionais e por agricultores de pequeno porte com maior ou menor inserção comercial. Isso implica na possibilidade — ou antes, na necessidade — de formulação, dentro desse tema, de políticas também diferenciadas, com estratégias, objetivos e públicos bastante distintos.

Em função disso, optou-se por abordar aqui a problemática do desenvolvimento rural tendo como foco o segmento chamado de “agricultura familiar”. Esse setor é caracterizado por relações sociais de produção distintas daquelas verificadas na “agricultura empresarial ou patronal”, tendo por base os seguintes aspectos gerais: a) gestão da unidade produtiva por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) maior parte do trabalho igualmente fornecida pelos membros da família; e c) propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertencente à família em cujo interior se realiza a transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (Guanzirolli e Cardin, 1999). Vale destacar que enquadraram-se nesses critérios grupos sociais bastante distintos, não só quanto à renda, tecnologia

Especialistas  
em Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental.

Contato:  
[aloisio@pmelo@uol.com.br](mailto:aloisio@pmelo@uol.com.br)

e inserção no mercado, mas também quanto às características sócio-culturais: assentados, arrendatários, posseiros, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, remanescentes de quilombos, artesãos etc.

A caracterização assumida acima implica uma abordagem de desenvolvimento rural que enfatiza, mais do que aspectos produtivos, tecnológicos ou comerciais, questões como o combate à pobreza, a geração de emprego e renda, a segurança alimentar e o desenvolvimento local e sustentável. Estas questões estão associadas aos papéis que o setor desempenha (ou que se pretende que venha a desempenhar) no processo de desenvolvimento do país.

### **Primeira seleção de programas do PPA 2000-2003: abordagem multissetorial**

A partir da perspectiva apresentada, uma política de desenvolvimento rural deve abranger as especificidades da produção, ocupação e renda desse segmento; a problemática ambiental associada a essas atividades; as questões específicas relacionadas às condições de produção e trabalho (acesso à terra e à infra-estrutura produtiva); e ainda questões gerais relacionadas às condições de vida da população rural (ou seja, ações de educação, saúde, cultura, lazer, assistência, previdência social etc.). Este último grupo de questões é particularmente relevante em função da existência de “bolsões de pobreza rural” e de maiores dificuldades de acesso (ou menor alcance) dos serviços sociais básicos no meio rural.

Segundo essas definições, buscou-se identificar os programas do PPA 2000-2003 que seriam necessários para compor uma política voltada ao desenvolvimento rural com foco na agricultura familiar. Identificou-se, em um primeiro momento, 25 programas que, no conjunto, viabilizariam as mudanças pretendidas:

1. Agricultura Familiar;
2. Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário;
3. Atenção à Criança;
4. Brasil Patrimônio Cultural;
5. Cesta de Alimentos;
6. Conservação de Solos na Agricultura;
7. Emancipação de Assentamentos Rurais;
8. Energia nas Pequenas Comunidades;
9. Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante;
10. Erradicação do Trabalho Infantil;
11. Gerenciamento da Estrutura Fundiária;
12. Gestão da Política Agropecuária;
13. Gestão da Política Fundiária;
14. Irrigação e Drenagem;
15. Luz no Campo;

16. Municipalização do Turismo;
17. Novo Mundo Rural: Assentamentos dos Trabalhadores Rurais;
18. Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos;
19. Prevenção e Combate a Desmatamentos, Queimadas e Incêndios Florestais;
20. Produção e Abastecimento Alimentar;
21. Qualificação Profissional do Trabalhador;
22. Saneamento Básico;
23. Seguro Rural;
24. Toda Criança na Escola; e
25. Zoneamento Ecológico-econômico.

Não foram incluídos nessa seleção os programas referentes à melhoria tecnológica dos produtos agropecuários, bem como aqueles referentes às cadeias produtivas e ao *agribusiness*. Considerou-se que estes referem-se a uma política de desenvolvimento rural voltada especificamente à promoção comercial e em larga escala da agropecuária brasileira nos mercados interno e externo.

### **Segunda seleção de programas do PPA 2000-2003: foco setorial**

A lista de programas apresentada representa um leque muito amplo de ações, referentes a várias políticas setoriais, além da própria política agrícola e fundiária: educação, saúde, assistência social, meio ambiente, emprego/renda, segurança alimentar, cultura, turismo e direito humanos. Dada a complexidade de se analisar detidamente cada um desses programas, optou-se, para os fins deste trabalho, por considerar que estas políticas setoriais contemplam com a mesma efetividade tanto o ambiente urbano quanto o rural, mais especificamente o segmento da agricultura familiar. Da mesma forma, optou-se por considerar que os programas voltados à produtividade e à inserção comercial do setor agropecuário estão também plenamente disponíveis (ou acessíveis) ao público em questão.

Embora sejam necessários tais pressupostos para a análise aqui apresentada, deve-se alertar que, na prática, é pouco provável que eles se verifiquem — o que reforça nossa constatação de que, na falta de inovações na sistemática de planejamento e gestão ora existentes, o pleno acesso da população rural a esse conjunto de bens e serviços somente seria garantido mediante o desenho de ações e instrumentos específicos.

Merece destaque, na abordagem de desenvolvimento rural proposta, o primeiro programa da lista, voltado especificamente para a agricultura familiar. Trata-se do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que se originou da percepção (compartilhada por técnicos governamentais e organizações sociais) de que o setor deveria

receber um tratamento específico e diferenciado, dentro do conjunto da política agrícola e das demais ações afins.

O PRONAF surgiu justamente de insatisfações quanto à falta de foco das políticas e ações preexistentes, de forma que seu desenho buscou, como veremos adiante, articular sob uma mesma unidade de gestão um amplo conjunto de ações, envolvendo diferentes órgãos e esferas de governo. Consideradas necessárias para promover o segmento da agricultura familiar, as ações previstas no PRONAF (vide Anexo II) referem-se à infra-estrutura e serviços no meio rural, crédito rural (geral e específico para a produção orgânica e para agroindústrias de pequeno porte), capacitação, assistência técnica e extensão rural, apoio ao cooperativismo e associativismo, pesquisa agropecuária e avaliação do programa.

O governo federal, ao criar o PRONAF, optou por replicar ações já existentes, focalizando-as, entretanto, no setor da agricultura familiar. Pode-se inferir a partir daí que o programa pretendeu constituir-se, ele próprio, em uma política de desenvolvimento rural. Apesar do caráter abrangente do PRONAF, constata-se que a política proposta não se esgota nesse programa, requerendo outras ações e instrumentos específicos, para além dos ali previstos. Uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar deveria conter, pelo menos, os seguintes elementos: a) o ordenamento do uso da terra e da estrutura fundiária; b) a garantia de acesso à terra e à infra-estrutura produtiva e social; c) a recuperação, conservação e manejo dos recursos naturais, em especial o solo e a água; d) a garantia de preços e renda e/ou o seguro contra frustrações de safra; e e) a articulação da produção com os sistemas de abastecimento alimentar da população urbana. Neste sentido, identificou-se no PPA 2000-2003 o seguinte conjunto de programas que contempla, a princípio, esses elementos:

1. Zoneamento Ecológico-econômico;
2. Gerenciamento da Estrutura Fundiária;
3. Gestão da Política Fundiária;
4. Novo Mundo Rural: Assentamento de Trabalhadores Rurais;
5. Novo Mundo Rural: Consolidação de Assentamentos;
6. Emancipação de Assentamentos Rurais;
7. Produção e Abastecimento Alimentar;
8. Conservação de Solos na Agricultura;
9. Seguro Rural;
10. Irrigação e Drenagem;
11. Luz no Campo; e
12. Saneamento Básico.

A primeira análise a ser feita é identificar se existe articulação e complementaridade entre o PRONAF e os demais programas selecionados. Em seguida, é necessário avaliar, segundo critérios de pertinência e

suficiência, se o PRONAF, em conjunto com os demais programas, caracterizam uma efetiva política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar.

## **Descrição da lógica identificada**

### **Orientações estratégicas, macroobjetivos e agendas do PPA 2000-2003**

O PRONAF e os demais programas relacionados ao desenvolvimento rural com base na agricultura familiar atendem a duas **orientações estratégicas** do PPA 2000-2003:

- promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda; e
- combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social.

O PRONAF e os demais programas selecionados estão inseridos no Macroobjetivo 20: “Promover o desenvolvimento integrado do campo”, especialmente no que se refere às estratégias de:

- viabilizar o agronegócio familiar mediante o desenvolvimento local integrado; e
- apoiar a pequena agroindústria com treinamento, qualificação e incentivo à sua inserção na cadeia produtiva para ampliar a competitividade da agricultura familiar no agronegócio.

No que se refere às Agendas do PPA 2000-2003, entende-se que, no desenvolvimento desse conjunto de programas, todas as Agendas deverão ser observadas subsidiariamente aos seus objetivos.

### **Legislação**

O apoio à agricultura familiar, entendida como a pequena propriedade rural e a pequena produção, encontra respaldo, no âmbito da Constituição Federal (CF), no artigo 5º, inciso XXVI:

“(…) a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento.”

Os componentes da política agrícola são explicitados no artigo 187 da CF:

“A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de



comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

- I — os instrumentos creditícios e fiscais;
- II — os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;
- III — o incentivo à pesquisa e à tecnologia;
- IV — a assistência técnica e extensão rural;
- V — o seguro agrícola;
- VI — o cooperativismo;
- VII — a eletrificação rural e irrigação;
- VIII — a habitação para o trabalhador rural.”

No âmbito da lei nº 8.171, de 17/01/91, conhecida como Lei Agrícola, que dispõe sobre a política agrícola, cabe destacar em seu art. 2º, inciso VI, que:

“O processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros bens físico-sociais.”

Além disso, a referida lei relaciona, em seu artigo 47, os investimentos em forma de:

“(…) obras que o poder público deverá implantar que tenham como objetivo o bem-estar social de comunidades rurais, compreendendo, entre outras: a) barragens, açudes, perfuração de poços, diques e comportas para projetos de irrigação, retificação de cursos d’água e drenagens de áreas alagadiças; b) armazéns comunitários; c) mercados de produtor; d) estradas; e) escolas e postos de saúde rurais; f) energia; g) comunicação; h) saneamento básico; i) lazer.”

Essas ações do Poder Público, previstas em lei, respaldam a expectativa do PRONAF de receber apoio complementar dos programas setoriais do PPA que contribuam para os macroobjetivos selecionados e para as orientações estratégicas a ele dirigidas.

A mesma lei, no artigo 3º, inciso IV, explicita como objetivos da política agrícola “proteger o meio ambiente, garantir o seu uso racional e estimular a recuperação dos recursos naturais”; no VII, “compatibilizar as ações da política agrícola com as de Reforma Agrária, assegurando aos beneficiários o apoio à sua integração ao sistema produtivo”; e no X, “prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família.”

Ela também se preocupou em integrar as ações de política agrícola, como mostra o artigo 8º, § 4º:

“Os planos deverão prever a integração das atividades de produção e de transformação do setor agrícola, e deste com os demais setores da economia”, e o art.10, que rezam o Poder Público deverá:

I — proporcionar a integração dos instrumentos de planejamento agrícola com os demais setores da economia.”

A Lei Agrícola prevê tratamento diferenciado ao pequeno produtor ao afirmar no artigo 12, inciso III, que a pesquisa agrícola deverá “dar prioridade à geração e à adaptação de tecnologias agrícolas destinadas ao desenvolvimento dos pequenos agricultores, enfatizando os alimentos básicos, equipamentos e implementos agrícolas voltados para esse público”. No artigo 17, assegura que “o Poder Público manterá serviço oficial de assistência técnica e extensão rural, sem paralelismo na área governamental ou privada, de caráter educativo, garantindo atendimento gratuito aos pequenos produtores e suas formas associativas (...)”. Finalmente, no artigo 52, a lei afirma que “o Poder Público assegurará crédito rural especial e diferenciado aos produtores rurais assentados em área de reforma agrária.”

Respalda na Lei Agrícola, o PRONAF foi instituído pelo decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996, apresentando uma concepção pertinente ao desenvolvimento rural e da pequena agricultura, conforme o artigo 1º do decreto:

“Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.”

Outra importante característica presente na criação do PRONAF e condizente com a Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento refere-se à ênfase na parceria entre as três esferas de governo e com a iniciativa privada, conforme explicitado no artigo 2º do decreto: “O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações.”

## **Análise da política quanto à sua pertinência**

### **Análise da pertinência dos programas setoriais selecionados (vide Anexo 1 — Matriz lógica dos programas)**

A partir do arcabouço legal apresentado anteriormente, busca-se aqui verificar em que medida a seleção setorial de programas do PPA 2000-2003 (item 3.3) é pertinente à política de desenvolvimento rural com

base na agricultura familiar, conforme anteriormente delimitado. A análise de pertinência realizada não se pautou em informações referentes à implantação das ações, atendo-se somente às informações programáticas constantes do referido plano. Buscou-se na avaliação mensurar a capacidade de consecução dos objetivos de desenvolvimento a partir da pertinência das ações previstas, considerando as possibilidades de integração e complementaridade destes programas com vistas aos objetivos mais gerais da política de desenvolvimento rural, especialmente na agricultura familiar (vide Anexo I — Matriz lógica dos programas). Vale lembrar ainda que se considerou que outras políticas setoriais, de caráter universal, darão conta de elementos essenciais referentes àquela (saúde, educação, renda mínima etc.). A análise da pertinência das ações do PRONAF, carro-chefe da referida política, é apresentada no próximo item.

O Programa de Zoneamento Ecológico-econômico (MMA, MI/Sudene, Estados) contém ações de mapeamento de aptidões que são, a princípio, necessárias para subsidiar e orientar a política em questão. Por outro lado, essas informações permitem também orientar a utilização sustentável dos recursos naturais de forma a maximizar a produção, a produtividade e a renda das atividades agropecuária e extrativa — subsidiando, por exemplo, ações de crédito e seguro rural, quer pelo PRONAF, quer por programas voltados à agricultura patronal. Um limite desse programa reside no seu caráter localizado, contendo ações referentes a regiões específicas. Ainda assim, deverão ser disponibilizadas informações relevantes para a política.

As informações fornecidas pelo programa anterior deverão ser complementadas por outras, referentes à distribuição da posse da terra e à sua utilização, a serem levantadas pelo Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária (MDA/Incrá). Identifica-se aqui semelhante limite: com base nas definições contidas no PPA sobre esse programa, suas informações restringem-se às médias e grandes propriedades, e, mantido o caráter declaratório que tem, tornam muito restrito o seu alcance. Apesar do limite, as informações permitem a formulação de diretrizes de ordenamento e reordenamento fundiário, conferindo maior eficácia e efetividade às ações voltadas ao atendimento da demanda por terra e pela infra-estrutura produtiva.

A persistência das desigualdades da estrutura fundiária brasileira, a demanda por acesso à terra e as ameaças à posse da terra e de recursos naturais pelos diferentes grupos tradicionais justificam o Programa Novo Mundo Rural — Assentamento de Trabalhadores Rurais (MDA/GM e Incra). Deve-se ressaltar, no entanto, a evidente inconsistência do indicador previsto para esse programa, o que representa claro limite à sua gestão. Enquanto o programa anterior viabiliza o acesso à terra, o Programa Novo Mundo — Consolidação de Assentamentos (MDA/Incrá e Banco da Terra)

é componente central de uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, já que disponibiliza a infra-estrutura social e produtiva para as novas unidades familiares de produção.

Outro ponto relevante trata dos avanços desproporcionais entre o número de famílias que tiveram a posse da terra garantida e aquelas que efetivamente têm condições de inserção competitiva no mercado, tornando necessário um conjunto de ações que representem a “porta de saída” das ações de ordenamento fundiário. Significa assegurar condições mínimas de vida (acesso aos serviços sociais básicos) e de produção para essas famílias, que tornam-se, assim, público do PRONAF. Para tanto, o PPA prevê um programa específico — Emancipação de Assentamentos Rurais (MDA/SDA e Incra) — podendo-se considerar, no entanto, que seus objetivos poderiam ser atingidos em caso de bom desempenho dos programas contidos no Novo Mundo Rural. Em caráter subsidiário e de suporte aos três programas finalísticos relativos à política fundiária, o PPA prevê o programa de Gestão de Política Fundiária (MDA/Incra), cujas ações voltam-se ao monitoramento, avaliação e qualificação das ações desenvolvidas naqueles.

Chega-se, assim, ao PRONAF, que objetiva alavancar a inserção econômica dos agricultores familiares. Recebe apoio do conjunto de informações dos Programas de Zoneamento Ecológico-econômico e Gerenciamento da Estrutura Fundiária e um afluxo de novos beneficiários por meio dos programas relativos à criação e estruturação de novas unidades produtivas. Como referido anteriormente, o PRONAF busca sintetizar uma “política subsetorial”, na medida em que coordena diretamente ações relativas a componentes da política setorial preconizada pela Lei Agrícola. A análise de pertinência das ações desse programa será detalhada no item seguinte.

Os componentes necessários à política de desenvolvimento rural não contidos no PRONAF constam de seis outros programas. Esse conjunto de programas permite configurar, ao menos potencialmente, uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar. A garantia de preços mínimos e de condições estáveis de articulação entre a produção desses agricultores e o mercado pode ser provido por meio do Programa de Produção e Abastecimento Alimentar (MA/Conab e Ceagesp; MF). Por outro lado, deve-se prever ações de cobertura dos riscos de frustração de safra a que está sujeita a atividade agrícola em geral, pontos particularmente críticos para os agricultores familiares, em função da baixa qualidade dos solos de que normalmente dispõem e dos limites tecnológicos do setor. Isso é previsto, no PPA 2000-2003, pelo Programa de Seguro Rural (MA/GM, MF/Susep, Finatec), supondo-se que contenha instrumentos específicos e diferenciados para esse público e que seja operado em estreita articulação com o crédito do PRONAF.

A consistência da política aqui delimitada requer que as ações específicas do PRONAF venham a ser complementadas por outras que garantam condições para uma efetiva melhoria das condições de produção e de vida das famílias. O PPA 2000-2003 apresenta programas que podem viabilizar melhorias na infra-estrutura, tanto produtiva como social, em caráter complementar à linha de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais do PRONAF. Em termos de infra-estrutura produtiva, há o Programa de Irrigação e Drenagem (MI/DNOCS, Codevasf, MF/BNB, Estados) dentro do qual destacam-se ações de construção e manutenção de infra-estrutura de irrigação de uso comum e de estudos para o aproveitamento do potencial produtivo de áreas irrigáveis. Iguamente relevante e diretamente associado ao apoio ao PRONAF, à assistência técnica e extensão rural, é o Programa de Conservação dos Solos na Agricultura (MA/Sarc e Embrapa; MDIC/BNDES) que tem por objetivo promover a recuperação do potencial produtivo de áreas agrícolas, tendo como ações mais relevantes à política delineada o financiamento da correção dos solos e a implantação de unidades demonstrativas.

Em termos de implantação de infra-estrutura social (que tende a ter impactos produtivos), há a perspectiva de que se preencham duas grandes lacunas existentes no meio rural. Uma é a energia elétrica, fator determinante da qualidade de vida no meio rural, que poderia ser suprida por meio do Programa Luz no Campo (companhias estaduais de eletricidade), voltado especificamente para o atendimento de áreas rurais. Estranha-nos o fato, no entanto, de que o programa encontra-se estruturado em ações estaduais, cobrindo apenas 17 unidades da Federação. A outra lacuna refere-se ao saneamento, contando-se, a princípio, com o Programa de Saneamento Básico (MS/Desan/Funasa, SIS/FNS), voltado para pequenos municípios (até 30.000 habitantes), o que permitiria o atendimento a pequenas localidades rurais, nada se podendo afirmar sobre a extensão às residências individuais dos agricultores.

Pode-se concluir pela existência de elementos, na seleção de programas do PPA 2000-2003, consistentes com o macroobjetivo de promover o desenvolvimento integrado do campo, focalizando a agricultura familiar. O somatório das ações ali contidas permite promover a geração de empregos e oportunidades de renda, contribuindo, assim, para o combate da pobreza e a promoção da cidadania e da inclusão social, conforme definido na orientação estratégica.

Se por um lado é possível identificar no PPA 2000-2003 um conjunto de programas que mostram relação de pertinência em relação à política preconizada, por outro, ao se analisar as ações ali contidas, constata-se o esvaziamento do potencial de integração e de contribuição dos mesmos. Isso ocorre porque os vários desenhos e recortes das ações pautam-se por critérios e parâmetros bastante distintos entre si e distantes da necessária

diferenciação de ações, preconizada na CF, visando atender o público composto pelos agricultores familiares. Daí decorrem evidentes dificuldades de articulação dos programas com o PRONAF, carro-chefe da atuação governamental voltada para o setor.

Reforça tais dificuldades a complexidade representada pela existência de vários ministérios, autarquias, fundações e empresas envolvidos nas ações, além dos Estados. Dada a inexistência de mecanismos de coordenação de ações intersetoriais no PPA 2000-2003, a atual estrutura programática torna praticamente inviável a implantação de uma política com as características aqui propostas. Há que se verificar se o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável ou outra instância busca promover a articulação das várias iniciativas afins, o que certamente ampliaria as possibilidades de superação dessas dificuldades (vide representação da análise de pertinência no Anexo II).

### **Análise da pertinência do PRONAF (vide Anexo III — Matriz lógica do PRONAF)**

Considera-se a existência de um programa voltado especificamente à implementação de ações de apoio à agricultura familiar não apenas pertinente, mas necessário, para uma política de desenvolvimento rural voltada à geração de empregos e renda. Tendo em vista as peculiaridades, a diversidade e as dificuldades de acesso desse setor às ações do poder público, o PRONAF é plenamente consistente com a orientação estratégica de combate da pobreza e promoção da cidadania e da inclusão social no meio rural, bem como com o macroobjetivo de promover o desenvolvimento integrado do campo, com foco na agricultura familiar.

As várias ações contidas no programa — financiamento de atividades de produção e agregação de valor, infra-estrutura, assistência técnica e extensão rural, qualificação profissional, apoio às organizações, pesquisa de tecnologias adaptadas — mostram-se também pertinentes em relação aos objetivos do programa. Como referido no item 3, as dificuldades de acesso motivaram a opção pela reaplicação de ações já contidas em outros programas da política agrícola em geral, garantindo sua focalização, com algumas inovações. Há que se ponderar, no entanto, as possibilidades de efetiva articulação e complementaridade de tão amplo leque de ações, frente à complexidade de gestão existente — uma vez que o programa envolve nada menos que quatro ministérios e oito órgãos (MDA/GM e SDA; MF/STN, BB, BNB, Basa; MDIC/BNDES; MA/Sarc, Embrapa), além de Estados, empresas estaduais de extensão rural e municípios (vide Anexo IV — Unidades responsáveis).

Um problema decorrente da complexidade do programa é a existência de um indicador excessivamente genérico e pouco esclarecedor:

taxa de atendimento das unidades familiares de produção (relação entre unidades atendidas com ações do programa e o total de unidades familiares existentes). Tal indicador não permite aferir o nível de execução das ações, pois estas prevêem produtos muito distintos, que não podem ser sintetizados nem convertidos no parâmetro acima descrito. Além disso, uma unidade pode ter sido atendida por assistência técnica, mas não por crédito. O principal limite do indicador, no entanto, decorre do fato de ele não permitir a mensuração do objetivo do programa, referente à melhoria na inserção comercial dos agricultores familiares. Para tanto, seria necessário proceder à combinação de outros indicadores, por exemplo, variações no nível médio de renda das famílias e no volume ou proporção de produção vendida anualmente por unidade produtiva.

Além disso, deve-se ressaltar que as denominações de algumas ações são pouco claras, deixando dúvidas quanto à real pertinência destas, face às indicações de sua sobreposição com outras ações, como:

- Desenvolvimento Rural x Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços Municipais;
- Concessão de Crédito para Implantação de Agroindústrias vinculadas à Agricultura Familiar x Desenvolvimento da Agroindústria de Agricultura Familiar.

## **Análise da política quanto à sua suficiência**

### **Análise da suficiência dos Programas Setoriais (vide Anexo I – Matriz lógica dos programas)**

O conjunto de programas setoriais apresenta-se, em uma primeira análise, suficiente para dar conta de uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, desde que as demais políticas setoriais voltadas à produtividade e tecnologia agropecuária estejam disponíveis à população rural. Considerando-se os elementos previstos no arcabouço legal, em especial a Lei Agrícola, a maior parte dos elementos já é contemplada pelo próprio PRONAF, conforme analisado no item seguinte — inclusive os instrumentos fiscais de estímulo à atividade do setor, contemplados por meio dos subsídios previstos pela ação de crédito rural. Quanto aos demais elementos, os programas selecionados garantem “preços compatíveis com os custos de produção” e a comercialização dos produtos, o seguro agrícola, a eletrificação rural e a irrigação. Apenas um dos elementos previstos em lei, habitação rural, não foi devidamente contemplado na seleção de programas, nem se conseguiu constatar que constasse de outros programas do PPA 2000-2003.

Por outro lado, dado o enfoque assumido para a política, identificou-se a necessidade de que fossem abordados outros temas, além dos previstos em lei. Dentre estes, alguns em caráter subsidiário à formulação e acompanhamento da política (Zoneamento Ecológico-econômico, Gerenciamento da Estrutura Fundiária, Gestão da Política Fundiária). Outros, referentes à garantia da posse da terra e de condições básicas de estruturação de novas unidades produtivas (assentamento, consolidação e emancipação de assentamentos rurais). Por fim, um programa voltado especificamente ao saneamento básico de pequenos municípios, supondo-se também extensível às localidades rurais.

Uma análise um pouco mais detida das ações que compõem cada um dos programas permitiu identificar os limites à suficiência destes para a política em questão. Os principais limites referem-se ao fato de que estes não consideraram a necessidade de atendimento diferenciado do público representado pelos agricultores familiares. Reveladora dessa limitação é a falta de padronização da terminologia utilizada pelos diferentes programas para caracterizar esse público: apesar da consagração acadêmica e política do termo agricultura familiar, persiste o uso de outras denominações, como “homem do campo”, “produtor rural”, “trabalhador rural”.

No caso do Programa de Zoneamento Ecológico-econômico, a ausência de tratamento específico para esse setor expressa-se pelo recorte de ações por regiões, sendo muito provavelmente selecionadas sem considerar a concentração de agricultores familiares. O Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária não dispõe de instrumentos referentes ao levantamento de informações sobre o universo das unidades familiares de produção, restringido-se às de maior porte. As ações dos Programas de Produção e Comercialização, de Seguro Rural, de Irrigação e Drenagem, por sua vez, não explicitam qualquer focalização no público em questão.

Deve-se considerar que cada programa atende a objetivos setoriais específicos, distintos e independentes de uma política que busque atender às necessidades do público dos agricultores familiares. Dados esses limites, pode-se concluir que dificilmente as ações PPA 2000-2003 serão suficientes para a efetivação da política de desenvolvimento rural considerada.

### **Análise da suficiência do PRONAF (vide Anexo III – Matriz lógica do PRONAF)**

O PRONAF, ainda que contemplando vários dos elementos previstos na legislação referente à política agrícola, prioriza a melhoria da inserção econômica desses agricultores. Em função disso, tal programa, mesmo sendo o único voltado especificamente aos agricultores familiares, não é suficiente para que se alcance o “desenvolvimento integrado do campo” (Macroobjetivo 20), tido como multidimensional e não meramente econômico.



Apesar de a Ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços nos Municípios abrir a possibilidade de superação de vários gargalos ao desenvolvimento rural, a eficácia da política dependerá, necessariamente, da complementaridade entre vários programas. Dentre eles os específicos (acesso à terra e às condições de produção, seguro agrícola, garantia de preços mínimos, acesso a insumos de qualidade, infraestrutura de irrigação etc.), até os de outros setores (educação, saúde, assistência social etc.).

Finalmente, há ainda um outro problema de suficiência, este intrínseco ao desenho da política. Considerando o público alvo do programa (4,1 milhões de agricultores familiares, ou de unidades familiares de produção, em 2000), há ações cujas metas para o período do PPA são extremamente limitadas, como:

- Capacitação, atingindo apenas 7% do público;
- Concessão de Crédito para Incentivar a Produção Sem Uso de Agrotóxicos para apenas 200 agricultores;
- Desenvolvimento da Agroindústria de Agricultura Familiar, com apenas dez agroindústrias;
- Concessão de Crédito para Investimento para Agricultores Familiares para 4,4% do público.

## **Conclusão**

Pode-se constatar, a partir da análise aqui desenvolvida, que há um discurso governamental bem estruturado no que se refere ao desenvolvimento rural com base na agricultura familiar. Entretanto, quando se analisa a pertinência e a suficiência do planejamento, tendo por base esse discurso e o aparato legal existente, constatam-se vários limites. Por um lado, há limites relativos ao desenho de cada programa: indicadores inconsistentes, falta de padronização do recorte das ações e, em especial, da delimitação do público alvo. Por outro, há limites de ordem institucional, destacando-se a falta de instrumentos específicos para a coordenação e integração dos programas e ações, frente à multiplicidade dos órgãos por eles responsáveis. O PRONAF, apesar de buscar reunir várias ações referentes à política em questão, não contém todos os elementos necessários à política, nem pode contar com uma efetiva complementaridade com outros programas. Pode-se concluir, assim, que o PPA 2000-2003 não reflete a intenção expressa pelo discurso governamental nem expressa o planejamento consistente de uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar.

## Notas

- \* Trabalho desenvolvido no âmbito da disciplina Políticas Públicas e Gestão por Programas do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, coordenado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

## Referências bibliográficas

Constituição da República Federativa do Brasil.

Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.

GUANZIROLI, C. E.; CARDIN, S. C. S. (1999), “Agricultura Familiar no Brasil — Uma Análise a Partir do Censo Agropecuário de 95/96 — Versão Final.” Projeto de Cooperação Técnica Incra/FAO. Brasília.

Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991.

BRASIL. (s/d), Plano Plurianual 2000-2003. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília.

## Anexo I

### Matriz lógica — seleção de programas relacionados ao desenvolvimento rural

Dimensão	Formulação (o discurso governamental)
Orientações estratégicas	Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda. Combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social.
Macroobjetivo	Promover o desenvolvimento integrado do campo, com foco na agricultura familiar.
Agendas	1. Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; 2. Gestão do Estado; 3. Ambiente; 4. Empregos e Oportunidades de Renda; 5. Informação e Conhecimento.
<p><b>Programa:</b> Zoneamento ecológico-econômico  <b>Objetivos:</b> Promover o zoneamento ecológico-econômico de regiões selecionadas, como forma de consolidar o processo de ocupação e de desenvolvimento de forma sustentável.  <b>Problemas:</b> Ocupação desordenada cria problema de sustentabilidade ecológica e econômica.  <b>Indicador:</b> Taxa de zoneamento ecológico-econômico.  <b>Pressupostos/observações:</b> Programa necessário para subsidiar políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar, mas com alcance limitado por estar restrito a áreas selecionadas onde pode não haver concentração desse público.</p>	
<p><b>Programa:</b> Gerenciamento da estrutura fundiária  <b>Objetivos:</b> Conhecer a efetiva distribuição, concentração, regime, uso e posse da terra.  <b>Problemas:</b> Falta de informação sistematizada e confiável (não apenas declaratória) sobre a estrutura fundiária do país.  <b>Indicador:</b> Taxa de atualização do Cadastro de Imóveis Rurais, Taxa Cadastramento de Área Rural.  <b>Pressupostos/observações:</b> Programa necessário para subsidiar políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar, mas com alcance limitado, pois restrito a informações sobre médios e grandes estabelecimentos.</p>	
<p><b>Programa:</b> Gestão da política fundiária  <b>Objetivos:</b> Apoiar o planejamento, avaliação e controle dos programas na área de política fundiária.  <b>Problemas:</b> Deficiência de acompanhamento dos programas voltados para a política fundiária.  <b>Indicador:</b> —  <b>Pressupostos/observações:</b> Programa de Gestão de Políticas Públicas, que parece funcionar como um “guarda-chuva” para as ações do ministério. Pode viabilizar a articulação dos demais programas relacionados ao tema.</p>	
<p><b>Programa:</b> Novo mundo rural: assentamento de trabalhadores rurais  <b>Objetivos:</b> Assentar famílias de trabalhadores rurais, possibilitando o acesso do homem à terra.  <b>Problemas:</b> Falta de acesso à terra por famílias de trabalhadores rurais.  <b>Indicador:</b> Taxa de assentamento rural.  <b>Pressupostos/observações:</b> Ao viabilizar o acesso à terra por parte de trabalhadores rurais, cria condições para a estruturação inicial da produção agrícola familiar. Indicador precário e pouco confiável (fonte de informação sobre demandantes?).</p>	

---

**Programa:** Novo mundo rural: consolidação de assentamentos  
**Objetivos:** Prover os assentamentos de infra-estrutura social e de produção, de modo a garantir sua sustentabilidade para emancipação.  
**Problemas:** Falta de infra-estrutura social e de produção nos assentamentos que inviabiliza a sustentabilidade.  
**Indicador:** Taxa de integralização do atendimento às famílias assentadas.  
**Pressupostos/observações:** Programa voltado à estruturação dos agricultores que acessariam a terra pelo programa anterior, “recebendo” o público daquele e “entregando-o” após a emancipação ao PRONAF, já como agricultores familiares com condições de inserção no mercado.

---

**Programa:** Emancipação de assentamentos rurais  
**Objetivos:** Emancipar os assentamentos rurais criados até 1998, mediante atendimento complementar que lhes propiciem condições de sustentabilidade.  
**Problemas:** Criação contínua de novos Projetos de Assentamentos, sem política para torná-los autônomos em relação ao poder público.  
**Indicador:** Taxa de emancipação dos assentamentos rurais criados até 1998.  
**Pressupostos/observações:** Projetos de assentamento, uma vez estruturados e emancipados — e, portanto, sustentáveis — darão origem a novos agricultores familiares, que passarão a ser atendidos pelo PRONAF e pelos demais programas voltados ao setor.

---

**Programa:** Agricultura familiar — PRONAF  
**Objetivos:** Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.  
**Problemas:** Fraca inserção da agricultura familiar no mercado devido a dificuldades de acesso ao crédito, infra-estrutura e de capacitação.  
**Indicador:** Taxa de atendimento de unidades familiares de produção.  
**Pressupostos/observações:** Prevê ações existentes em outros programas, porém focalizadas no seu público, composto por agricultores estruturados e com inserção comercial. Supõe-se pleno acesso destes aos demais programas de política agrícola e outros setoriais (educação, saúde, assistência social, eliminação da pobreza, promoção da cidadania etc.).

---

**Programa:** Produção e abastecimento alimentar  
**Objetivos:** Contribuir para a produção e o abastecimento de alimentos e atenuar oscilações de preços recebidos pelos produtores rurais.  
**Problemas:** Irregularidade e/ou riscos no abastecimento alimentar da população urbana e instabilidade dos preços recebidos pelos produtores rurais.  
**Indicador:** Previsão de safra e consumo aparente dos principais produtos básicos.  
**Pressupostos/observações:** Dadas as dificuldades na inserção comercial dos agricultores familiares e o perfil da sua produção, é um programa fundamental para a garantia da renda e a articulação com consumidores urbanos. Deve estar, portanto, diretamente vinculado às ações do PRONAF.

---

**Programa:** Seguro rural  
**Objetivos:** Garantir compensação financeira aos agricultores em caso de frustrações de safras decorrentes da ação de agentes biológicos e climáticos.  
**Problemas:** Atividade agrícola sujeita a perdas imprevistas causadas pelo clima ou por doenças, pragas etc.  
**Indicador:** Taxa média de adesão ao seguro rural.  
**Pressupostos/observações:** Agricultores familiares tendem a estar mais sujeitos aos riscos de frustração de safra (por limites tecnológicos e de qualidade dos solos). Supõe-se que contenha instrumentos específicos e diferenciados para esse público, associados ao créditos PRONAF. Dadas as dificuldades na inserção comercial dos agricultores familiares e o perfil da sua produção, é um programa fundamental para a garantia da renda e a articulação com consumidores urbanos. Deve estar, portanto, diretamente vinculado às ações do PRONAF.

---

---

**Programa:** Conservação dos solos na agricultura

**Objetivos:** Recuperar áreas degradadas com vistas à sua reincorporação ao processo produtivo, mediante a adoção de práticas conservacionistas de uso e manejo adequados do solo e da água.

**Problemas:** Manejo inadequado resulta em degradação do solo e da água limitando o potencial produtivo.

**Indicador:** Área agrícola recuperada.

**Pressupostos/observações:** Agricultores familiares freqüentemente situam-se em solos pouco férteis, que tendem a ser degradados pelo manejo intensivo e/ou por tecnologia inadequada. Supõe-se que contenha instrumentos específicos e diferenciados para esse público.

---

**Programa:** Irrigação e drenagem

**Objetivos:** Promover o desenvolvimento sustentável de áreas irrigadas e irrigáveis, elevando os níveis de produção e produtividade agrícola e a melhoria das condições de vida do homem do campo.

**Problemas:** Falta de infra-estrutura em áreas com potencial para irrigação limita a produção, produtividade e melhoria das condições de vida das famílias.

**Indicador:** Produtividade agrícola das áreas irrigadas.

**Pressupostos/observações:** Programa complementar à política de desenvolvimento rural da agricultura familiar, viabilizando infra-estrutura complementar, mas não fica claro se há diferenciação para esse público. Indicador inconsistente (fórmula de cálculo não especificada), devendo ser substituído por outro (ex.: área total irrigada, taxa de área irrigada).

---

**Programa:** Luz do campo

**Objetivos:** Suprir de energia elétrica as áreas rurais não atendidas, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida no campo.

**Problemas:** O baixo alcance da rede elétrica no meio rural diminui a qualidade de vida e o potencial produtivo.

**Indicador:** —

**Pressupostos/observações:** Programa complementar à política de desenvolvimento rural da agricultura familiar, viabilizando infra-estrutura complementar. Embora não explicita focalização, objetivo indica prioridade para esse público.

---

**Programa:** Saneamento básico

**Objetivos:** Apoiar técnica e financeiramente as ações de saneamento a partir de critérios epidemiológicos para prevenção de controle de agravos, bem assim atender municípios com até 30.000 habitantes.

**Problemas:** Pequenos municípios com alta incidência de problemas de saúde por falta de saneamento básico.

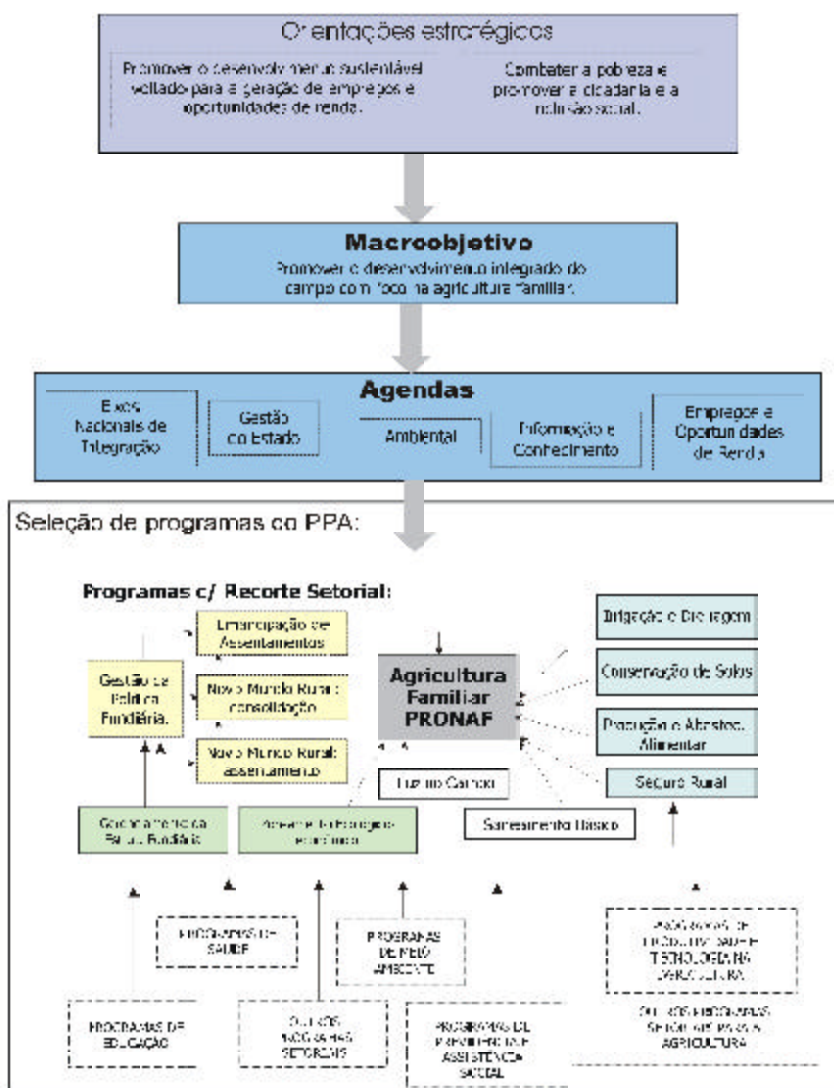
**Indicador:** Taxa de abastecimento de água em municípios com menos de 30.000 habitantes.

**Pressupostos/observações:** Programa complementar à política de desenvolvimento rural da agricultura familiar, viabilizando infra-estrutura complementar. Embora não explicita focalização, objetivo indica prioridade para esse público.

---

## Anexo II

### Desenvolvimento rural com base na agricultura familiar



## Anexo III

### Desenvolvimento rural com base na agricultura familiar

**Elementos do programa:** Agricultura familiar — PRONAF

**Objetivos:** Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores.

**Problemas:** Fraca inserção da agricultura familiar no mercado devido a dificuldades de acesso ao crédito, de infra-estrutura e de capacitação.

**Indicador:** Taxa de atendimento de unidades familiares de produção.

**Pressupostos/observações:** PRONAF focaliza dimensão produtiva/comercial. Outros programas deverão voltar-se à eliminação da pobreza, à promoção da cidadania e ao desenvolvimento integrado no campo (incluindo serviços de educação, saúde, assistência social etc.). Supõe-se também complementaridade com outros instrumentos de política agrícola (seguro, preços mínimos etc.).

**Ações:** Assistência financeira a projetos de infra-estrutura e serviços municipais

**Produtos:** Municípios atendidos

**Metas:** 4.721

**Pertinência das ações:** Sim

**Pressupostos/observações:** Serviços sociais básicos e outras ações de infra-estrutura disponíveis. Incentiva estratégias municipais de desenvolvimento rural. Produtos da ação mal definidos.

**Ações:** Desenvolvimento rural

**Produtos:** Municípios apoiados

**Metas:** 18

**Pertinência das ações:** Ação indefinida

**Pressupostos/observações:** Não é possível avaliar.

**Ações:** Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural

**Produtos:** Cooperativas assistidas

**Metas:** 9.510

**Pertinência das ações:** Sim

**Pressupostos/observações:** Existem iniciativas incipientes de organização a serem apoiadas. Meta coerente com os objetivos do programa.

**Ações:** Capacitação de agricultores familiares

**Produtos:** Agricultores capacitados

**Metas:** 291.081

**Pertinência das ações:** Sim

**Pressupostos/observações:** Meta insuficiente: apenas 7% do público alvo do programa serão capacitados.

**Ações:** Execução da assistência técnica e extensão rural

**Produtos:** Produtores atendidos

**Metas:** 12.498.296

**Pertinência das ações:** Sim

**Pressupostos/observações:** Há empresas aptas a prestar serviços de ATER. Meta coerente com os objetivos do programa.

**Ações:** Coordenação do sistema de assistência técnica e extensão rural

**Produtos:** Entidade coordenada

**Metas:** 108

**Pertinência das ações:** Sim

**Pressupostos/observações:** Há um sistema de ATER estruturado, apto a ser coordenado pelo programa. É tentativa de suprir as antigas funções desempenhadas pela EMBRATER.

---

<p><b>Ações:</b> Concessão de créditos de custeio para agricultores familiares <b>Produtos:</b> Agricultores beneficiados <b>Metas:</b> 2.681.953 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Agricultores familiares estão plenamente habilitados para acessar crédito. A meta de créditos concedidos é incompatível com as metas de capacitação e assistência técnica.</p>
<p><b>Ações:</b> Concessão de créditos de investimento para agricultores familiares <b>Produtos:</b> Agricultores beneficiados <b>Metas:</b> 180.000 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Há AF aptos e habilitados para crédito; há ATER e seguro. Como alavancar agricultura familiar com apenas 4,4% dos agricultores financiados para investimento?</p>
<p><b>Ações:</b> Concessão de créditos para implantação de agroindústrias vinculadas à AF <b>Produtos:</b> Agroindústria implantada <b>Metas:</b> 5.000 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> AF organizados, capacitados e estruturados para financiar projetos de AI. Meta insuficiente.</p>
<p><b>Ações:</b> Concessão de crédito para incentivar a produção sem uso de agrotóxicos <b>Produtos:</b> Agricultores beneficiados <b>Metas:</b> 200 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Há demanda por financiamento, tecnologia e sistemas de certificação. Meta insuficiente: valor apenas simbólico em relação ao público alvo potencial.</p>
<p><b>Ações:</b> Financiamento e equalização de juros a AF <b>Produtos:</b> — <b>Metas:</b> 4 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Meta coerente com os objetivos do programa.</p>
<p><b>Ações:</b> Remuneração às instituições financeiras públicas pela operação de programa do governo. <b>Produtos:</b> Projetos contratados <b>Metas:</b> 4.580 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Meta inconsistente com as metas de crédito.</p>
<p><b>Ações:</b> Desenvolvimento da agroindústria de agricultura familiar <b>Produtos:</b> Agroindústria implantada <b>Metas:</b> 10 <b>Pertinência das ações:</b> Ação indefinida <b>Pressupostos/observações:</b> Meta insuficiente e sobreposta às metas de outras ações.</p>
<p><b>Ações:</b> Pesquisas Tecnológicas para a AF <b>Produtos:</b> Desenvolvimento tecnológico <b>Metas:</b> 64 <b>Pertinência das ações:</b> Sim <b>Pressupostos/observações:</b> Meta mal definida.</p>

---



---

**Ações:** Estudos de avaliação do desempenho do PRONAF

**Produtos:** Estudos realizados

**Metas:** 80

**Pertinência das ações:** Gestão do programa

**Pressupostos/observações:** Faltam informações para avaliar.

---

**Ações:** Monitoramento das ações de fortalecimento da agricultura familiar

**Produtos:** Ação monitorada

**Metas:** 8.900

**Pertinência das ações:** Gestão do programa

**Pressupostos/observações:** Estranha-nos o fato de o monitoramento ser realizado apenas no primeiro ano.

---

## Anexo IV

### Programas e ações de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar

Programas/ações	Unidade responsável
<b>Programa de zoneamento ecológico-econômico</b>	
Desenvolv. de metodol. p/ o zoneamento ecológico-econômico nacional	MMA
Estudos prospectivos de ordenamento territorial	MI
Gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos	SQA/MMA
Zoneamento ecológico-econômico da região nordeste	SUDENE/MI e Estados
Zoneamento ecológico-econômico de áreas selecionadas	SUDENE/MI e Estados
Zoneamento ecológico-econômico do Vale do São Francisco	SQA/MA
Zoneamento ecológico-econômico na Amazônia Legal	MI e Estados
Zoneamento ecológico-econômico no semi-árido nordestino	CODEVASF/MI
Zoneamento econômico-ecológico do Distrito agropec. de Manaus	SUDAM/MI
<b>Programa de Gerenciamento da Estrutura Fundiária</b>	
Demarcação topográfica em ações de regularização fundiária	INCRA/MDA
Georeferenciamento e levantamento do uso da terra	INCRA/MDA
Gerenciamento do cadastro rural	INCRA/MDA
Sistema de cadastro rural	INCRA/MDA
<b>Programa de gestão da política fundiária</b>	
Acompanhamento de conflitos e tensões sociais no campo	SDA/MDA
Cooperação Técnica p/ melhoria Gestão e Ações prod. em áreas de assentamento	INCRA/MDA
Estudos e pesquisas agrárias	MDA
Promoção à qualidade e produtividade	INCRA/MDA
<b>Programa novo mundo rural: assentamento de trabalhadores rurais</b>	
Assistência jurídica às famílias acampadas	INCRA/MDA
Concessão de crédito p/ aquisição de imóveis rurais — Banco da Terra	INCRA/MDA
Concessão de crédito-instalação de famílias assentadas	GM/MDA
Discriminação de áreas devolutas e terras irregularem. ocupadas	INCRA/MDA
Identificação de imóveis passíveis de desapropriação e aquisição	INCRA/MDA
Obtenção de terras	INCRA/MDA
Perícia judicial em ações de desapropriação de imóveis	INCRA/MDA
Plano de desenvolvimento do assentamento rural	INCRA/MDA
Reassentamento de “não índios” ocupantes de terras indígenas	INCRA/MDA
Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA)	INCRA/MDA
Titulação de terras	INCRA/MDA
Topografia em áreas de assentamento rural	INCRA/MDA
<b>Programa novo mundo rural: consolidação de assentamentos</b>	
Acompanhamento da instalação de projetos de assentamentos rurais	INCRA/MDA
Administração e operação do complexo industrial — PACAL	INCRA/MDA

Assistência técnica e capacitação de assentados — LUMIAR/PRONERA	INCRA/MDA
Concessão crédito p/ implantação de infra-estrutura básica — Banco da Terra	Banco da Terra/MDA
Concessão crédito p/ implantação infra-estrutura básica — Cédula da terra	INCRA/MDA
Investimento em infra-estrutura básica para assentamentos rurais	INCRA/MDA
Programa de emancipação de assentamentos rurais assist. técn. e capacit. famílias assent. em proj. até 1998 — LUMIAR	INCRA/MDA
Capacitação de agentes culturais nas áreas de reforma agrária	SDAMDA
Concessão de crédito-instalação das famílias assent. proj. até 1998	INCRA/MDA
Infra-estrutura complem. p/ emancipação de assentam. até 1998	INCRA/MDA
Plano de desenvolvim ento dos assentamentos rurais criados até 1998	INCRA/MDA
Topografia em áreas de assentamentos rurais criados até 1998	INCRA/MDA
<b>Programa de Agricultura Familiar (PRONAF)</b>	
Assistência financ. a projetos de infra-estrut. e serviços municipais	GM/MDA
49.3651 — Capacitação de agricultores familiares	GM/MDA
Concessão de crédito para agricultores familiares	BNB/MF/BB/MF e BASA/MF
Concessão de crédito para implantação de agroindústrias vinculadas à agricultura familiar	BNDES/MDIC
Concessão de crédito p/ incentivar a prod. sem uso de agrotóxicos	BNDES/MDIC
Coordenação do sistema de assistência técnica e extensão rural	SDA/MDA
Desenvolvimento da agroindústria de agricultura familiar	SARC/MA
Desenvolvimento do cooperativismo e associativismo rural	SDA/MDA
Desenvolvimento rural	SARC/MA
Estudos de avaliação do desempenho do PRONAF	SDA/MDA
Execução da assistência técnica e extensão rural	GM/MDA
Financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar	SARC/MA e entidades estaduais de extensão rural
Monitoramento das ações de fortalec. da agricultura familiar	STN/MF
Pesquisas tecnológicas para a agricultura familiar	SDA/MDA
Remun. às instit. financ. públicas — operac. programa de governo — PRONAF	EMBRAPA/MA
<b>Programa de produção e abastecimento alimentar</b>	
Administração da rede armazenadora	CONAB/MA
Aquisição de produtos de alimentação básica	CONAB/MA
Equalização de juros e de outros encargos financ. em oper. de invest. rural e agroind. (lei nº 8.427/92)	MF
Financiamento e equal. de juros em oper. de empréstimos do governo federal EGF (lei nº 8.427/92)	MF
Financiamento e equalização de juros nas operações de custeio agropecuário (lei nº 8.427/92)	MF
Financiamento e equal. de preços nas aquisições do governo federal e na form. de estoques regul. e estrat. AGF (lei nº 8.427/92)	MF

Fiscalização de estoques públicos de alimentos	CONAB/MA
Formação de estoques públicos — AGF/BB/CONAB	CONAB/MA
Garantia e sustentação de preços na comerc. de prod. agropec. (MP nº 1.886-39/99)	MF
Manutenção da infra-estrutura operacional	CEAGESP/MA
Operacionalização da comercialização de produtos de alimentação básica	CONAB/MA
<b>Programa de seguro rural</b>	
Julgamento de recursos em processos de sinistros	GM/MA
Manutenção da estabilidade dos prêmios do seguro rural	SUSEP/MF
Zoneamento agroclimático	GM/MA, FINATEC
Zoneamento pedoclimático	GM/MA, FINATEC
<b>Programa de conservação de solos na agricultura</b>	
Conservação e correção de solos	MA
Conservação e preservação dos solos agricultáveis no Estado de São Paulo	MA
Correção, conservação e preservação de solos na agricultura	EMBRAPA/MA
Financiamento ao uso de corretivos de solo (Pró-solo)	BNDES/MDIC
Implantação de unidades demonstr. de manejo e conservação de solo e de água	SARC/MA
Pesquisa e desenvolvimento em manejo e conservação de solo e água	EMBRAPA/MA
<b>Irrigação e drenagem</b>	
Construção de obras de infra-estrutura de irrigação de uso comum: demais	MI
Emancipação de perímetros de irrigação	DNOCS/MI, CODEVASF/MI, MI
Estudo de suporte técnico operacional	MI
Estudos para o aproveitamento hidroagrícola em áreas irrigáveis	CODEVASF/MI
Financiamento de projetos do novo modelo de irrigação	BNB/MF
Manutenção da infra-estrutura de irrigação de uso comum	CODEVASF/ MI/DNOCS/MI, MI e Estados
Promoção de oportunidades de investimentos	Codevasf/MI
<b>Programa luz no campo</b>	
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Goiás (14.223 km)	CELG 1 e CELG 2
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Mato Grosso do Sul (3.081 km)	ENERSUL
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Minas Gerais (25.501 km)	CEMIG1 CEMIG 2 e CFLCL
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica na Paraíba (2.548 km)	CELB e SAELPA
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Pernambuco (22.684 km)	CELPE 1 e CELPE 2

Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Roraima (3.230 km)	CER
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Santa Catarina (3.840 km)	CELESC
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em São Paulo (5.317 km)	CSPE, ELEKTRO, EEVP, EEB, EBE, CPFL, CNEE, CLFSC e Caiuá
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica em Sergipe (5.952 km)	ENERGIPE e SULGIPE
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica na Bahia (16.855 km)	COELBA
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Ceará (6.733 km)	COELCE
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Distrito Federal (575 km)	CEB
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Mato Grosso (23.716 km)	CEMAT
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Paraná (7.741 km)	CFLO, COCEL e COPEL
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Rio de Janeiro (5.570 km)	LIGHT, CERJ1, CERJ2 e CENF.
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Rio Grande do Sul (17.415 km)	RGE, AESUL e CEEE
Implantação de rede rural de distribuição de energia elétrica no Tocantins (36.667 km)	CELTINS
<b>Programa de saneamento básico</b>	
Ações de saneamento básico em pequenas localidades	DESAN/ FUNASA/MS
Construção e ampliação ou melhoria de sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário para controle de agravos	DESAN/ FUNASA/MS
Construção e ampliação ou melhoria dos serviços de abastecimento de água para controle de agravos	DESAN/ FUNASA/MS
Implantação de melhorias sanitárias domiciliares p/ controle de agravos	DESAN/ FUNASA/MS
Implantação dos serviços de abastecim. água — saúde e saneam. no Piauí	SIS/FNS/MS
Implant. dos sistemas de esgotam. sanitário — saúde e saneam. no Piauí	SIS/FNS/MS
Implantação e ampliação ou melhoria de sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos para controle de agravos	DESAM/ FUNASA/MS

**Elementos para uma política de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar — a inserção do PRONAF no PPA 2000-2003**

*Alexandre Pires Domingues, Aloisio Lopes Pereira de Melo, Antonio Dias de Hollanda e Renato Alves Morato*

Este artigo analisa em que medida o Plano Plurianual — PPA 2000-2003 reflete a existência de uma política nacional de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar. A partir da delimitação dos elementos necessários para tal política, procede-se à identificação dos programas no PPA que, em princípio, contemplam tais elementos. Analisa-se a seguir as relações lógicas de pertinência e de suficiência de tais programas e, mais detidamente, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Constatase que tal política somente poderia se concretizar mediante uma estreita articulação entre este e diversos outros programas. Esse fator, somado à complexidade do PRONAF — que contém uma grande diversidade de ações, inclusive de caráter multissetorial (executadas por outros órgãos e entidades) indica a dificuldade para a efetivação da política preconizada pelo discurso governamental. Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da disciplina “Políticas Públicas e Gestão por Programas” do Curso de Formação para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, coordenado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

**Elementos para una política de desarrollo rural basada en la agricultura familiar — la inserción del PRONAF en el PPA 2000-2003**

*Alexandre Pires Domingues, Aloisio Lopes Pereira de Melo, Antonio Dias de Hollanda y Renato Alves Morato*

Este artículo analiza en que medida el Plan Plurianual Brasileño — PPA refleja la existencia de una política nacional de desarrollo rural con base en la agricultura familiar. A partir de la delimitación de los elementos necesarios para tal política, se procede a la identificación de los programas en el PPA que, en principio, contemplan esos elementos. Se analizan, a seguir, las relaciones lógicas de pertinencia y de suficiencia de esos Programas y, más detenidamente, del PRONAF — Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Se comprueba que tal política solamente podría concretizarse mediante una estrecha articulación entre este y otros diversos programas. Ese factor, sumado a la complejidad del PRONAF — que contiene una gran diversidad de acciones, incluso de carácter multi-sectorial (ejecutadas por otras instituciones y entidades) indica la dificultad para la efectivación de la política expresada por el discurso gubernamental. Ese trabajo fue desarrollado en el ámbito de la disciplina “Políticas Públicas y Gestión por Programas” del Curso de Formación para la Carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental, coordinado por la ENAP Escuela Nacional de Administración Pública.

**Components of a rural development policy based on family farming — the insertion of PRONAF in the PPA 200-2003**

*Alexandre Pires Domingues, Aloisio Lopes Pereira de Melo, Antonio Dias de Hollanda and Renato Alves Morato*

This article analyses to which extension the Brazilian government mid-term Plan (Plano Plurianual — PPA 2000-2003) contains a policy for rural development based on family farming. It starts establishing the components of such policy. Then, the authors proceed to a selection of programs of PPA 2000-2003 in which such components should be

Especialistas  
em Políticas  
Públicas e  
Gestão  
Governamental.

contained. Then, an analysis of the logical relationships of concernment and sufficiency between such programs is made, with special attention to the National Program of Family Farming Strengthening (PRONAF). It is stated that this policy could only become effective if there was a close integration between PRONAF and other programs. This statement and the high complexity of PRONAF — which contains a great variety of actions, including those inter-sectorial (operated by different ministries and other federal organizations) — indicate that the policy expressed by government speech would hardly become effective. This article was originally written for the discipline of “Public Policies and Public Management by Programs”, as part of the Training Course for the Career of Public Policies and Government Management Specialist of the Brazilian Federal Government, coordinated by ENAP National School of Public Management.

# Desenvolvimentos recentes na gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE\*

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

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

## Introdução

Os governos da OCDE se comprometeram, no decorrer das duas últimas décadas, com reformas de gestão pública ambiciosas. Estas reformas têm como objeto principal a Gestão dos Recursos Humanos (GRH). Uma das razões fundamentais destas reformas é a recessão econômica, que repercutiu profundamente no mundo inteiro nos anos 80 e no começo dos anos 90. A recessão econômica exigiu uma importante reestruturação, tanto do setor público quanto do setor privado. A maioria dos países-membros da OCDE começou a repensar o papel do Estado e o modo de prestação de serviços pelo setor público. Com efeito, o modo de prestação de serviços pelo setor público deu lugar a numerosas críticas com relação à sua falta de eficiência e de confiança nas instituições do Estado.

A Gestão de Recursos Humanos (GRH), um dos instrumentos mais importantes da administração estratégica, transformou-se num dos principais pontos da reforma. Os poderes públicos, ao introduzir um grande leque de novos mecanismos ou ao modificar os sistemas existentes, deram grande prioridade à melhoria da produtividade da função pública e à sua melhor receptividade para com as necessidades dos clientes.

As experiências vividas pelos governos dos países-membros da OCDE nos permitem identificar as seguintes orientações de reforma:

- As diferenças de Gestão de RH atenuaram-se entre os setores público e privado. A eficiência econômica foi um dos critérios mais importantes de reforma, como também a redução dos efetivos das administrações públicas.
- Numerosos esforços foram empregados para conceder aos ministérios maior flexibilidade e maior liberdade na GRH, adotando diversas medidas de descentralização e de delegação.

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

Contato:  
[www.oecd.org/  
contact/](http://www.oecd.org/contact/)

Traduzido por  
René Loncan Net



- Em troca dessa maior flexibilidade e maior independência concedidas às agências administrativas, os governos buscaram tornar os ministérios e/ou os quadros operacionais mais responsáveis na Gestão de RH, insistindo nas *performances* e na ética da função pública.

- Por sua parte, os governos também estabeleceram como prioridade transformarem-se em empregadores modelos.

Apesar destas orientações comuns, nem todos os países aplicaram as mesmas reformas. O ritmo e a amplitude das reformas da GRH são muito diferentes de um país para outro, devido a suas estratégias de reformas globais, a seus aprendizados culturais e históricos e a seu nível de recessão econômica. Os países-membros da OCDE adotaram estratégias de reformas da GRH que cobrem um amplo leque. Numa das extremidades deste leque, situam-se as reformas mais vastas, que transformaram fundamentalmente a natureza do emprego na função pública e a GRH. O exemplo mais explícito é o caso da Nova Zelândia, que não dispõe de uma legislação regendo o estatuto do emprego nem de um código de trabalho que se aplique especificamente aos funcionários públicos. As disposições jurídicas são idênticas para o setor público e o setor privado. Vários outros países também poderiam, embora em um nível inferior, enquadrar-se nesta categoria. Trata-se, particularmente, da Austrália, do Reino Unido, da Suíça e da Suécia.

Em compensação, na outra extremidade, situa-se um grupo de países nos quais as reformas da GRH foram muito mais restritas, onde os sistemas tradicionais (e com frequência centralizados) e os princípios da GRH não foram, praticamente, objeto de modificações. As reformas realizadas por estes países foram “baseadas em projetos” que respondiam às preocupações individuais da GRH.

Diferentes dosagens destas situações extremas podem ser observadas entre estes dois pólos. Reformas de grande proporção estão em curso na Holanda, em outros países nórdicos e, numa extensão menor, no Canadá e nos Estados Unidos; entretanto, em vários outros países da Europa Meridional, as reformas são mais baseadas na modernização e na racionalização dos mecanismos de gestão de pessoal do que na integração de novas teorias de gestão. Estes países também adotaram reformas que recorrem mais aos concursos e aos procedimentos de entrada mais centralizados, a fim de promover dispositivos de lotação de pessoal mais racionais e justos, baseados no mérito individual.

No entanto, a orientação das questões da Gestão de RH modificou-se sensivelmente ao longo dos últimos anos. Os países-membros da OCDE enfrentam, no momento, uma série de desafios diferentes no novo ambiente administrativo do século XXI. Com a redução do mercado de trabalho, o recrutamento e a manutenção do pessoal de alta qualidade nas administrações públicas constituem, atualmente, um problema importante na maioria dos países-membros. Estes últimos insistiram na necessidade de promover a capacidade de direção dos funcionários do Estado, a fim de melhorar a

integridade e os valores da função pública. As mudanças e a gestão do conhecimento também constituem, atualmente, uma questão urgente.

Quando examinamos as raízes profundas destes novos desafios que se colocam para a GRH, fica muito claro que eles emanam, numa certa proporção, das reformas anteriores relativas à gestão dos recursos humanos. É por isso que é indispensável, para entender em que posição estamos e qual é a natureza destes novos desafios, que se examine as iniciativas de reforma anteriores dos países-membros da OCDE, com relação à GRH. O presente relatório visa, então, descrever as evoluções das reformas da GRH que nós encontramos nos países-membros e estabelecer uma conexão com as reformas anteriores em relação aos desafios atuais. O relatório se apóia, principalmente, nos estudos prévios da OCDE e em dois outros estudos que examinam os recentes desenvolvimentos da gestão dos recursos humanos, promovidos pela OCDE em 1999 e em 2000. Nós nos reportaremos, igualmente, às discussões que tiveram lugar na Reunião do Grupo de Trabalho e na Reunião dos Peritos sobre a GRH, bem como aos relatórios que foram apresentados na ocasião.

## **Redução das diferenças de Gestão de RH entre os setores público e privado**

Ao longo da década de 90, uma das características mais marcantes das reformas das administrações públicas foi a introdução, no setor público, de diversos mecanismos do tipo comercial,<sup>1</sup> que se baseavam na hipótese de que as administrações públicas podiam atingir a eficiência máxima funcionando como uma empresa.<sup>2</sup> Em vários setores, os serviços foram privatizados, comercializados ou repassados a prestadores de serviços de fora do setor público. Neste sentido, numerosas regulamentações que governavam as administrações públicas sofreram inúmeras modificações, o que reduziu ou ocultou as diferenças entre o emprego no setor público e o emprego no setor privado. Esta tendência fez com que uma parte importante dos cargos das administrações públicas fosse eliminada na busca de uma maior eficiência econômica.

### **O estatuto do emprego e a segurança do emprego**

Nos países-membros, os empregados do Estado eram, já há algum tempo, regidos pelo regime de uma legislação especial (lei sobre o serviço público, legislações e regulamentos gerais do serviço público, lei nacional sobre a função pública etc.). Neste contexto, uma das normas básicas é o emprego permanente; assim sendo, as relações profissionais são muito

diferentes entre os setores público e privado. Contudo, esta tradição de longa data vem atravessando um período de mutação importante desde o final dos anos 80. Alguns países introduziram uma certa flexibilidade em sua legislação, e seus contratos de duração determinada começaram a ampliar-se. No que diz respeito aos estatutos do emprego, as diferenças entre o setor público e o setor privado começaram a atenuar-se em vários países-membros. Por isso, a grande segurança do emprego, que era reconhecida como um dos privilégios dos postos da administração, defronta-se, hoje em dia, com sérios desafios. A Tabela 1 ilustra esta evolução nos diversos países da OCDE.

**Tabela 1: A análise comparativa dos estatutos de emprego<sup>3</sup>**

<b>Temas</b>	<b>Norma</b>	<b>Países</b>
1. Estatuto jurídico de emprego (Regulamentos diferentes para os setores público e privado)	Sim	Austrália, Canadá, Finlândia, França, Hungria, Japão, Holanda, Polônia, Suíça e Estados Unidos
	Não	Nova Zelândia
2. Segurança do emprego (em relação ao setor privado)	Garantia de emprego	Japão
	Demissão difícil mas possível	França e Polônia
	Demissão possível em condição particulares	Canadá, Finlândia, Hungria, Noruega, Holanda e Estado Unidos
	Alinhamento às práticas do setor privado	Austrália, Nova Zelândia e Suíça
3. Empregador	Ministérios e agências administrativas	Austrália, Finlândia, Hungria, Nova Zelândia, Noruega, Holanda, Polônia e Estados Unidos
	Órgão central	Canadá, França, Japão e Suíça
4. Tipos de emprego	Emprego vitalício, com duração determinada	França, Japão e Polônia
	Permanente, com duração determinada	Austrália, Canadá, Finlândia, Hungria, Nova Zelândia, Noruega, Holanda e Estados Unidos
	Com duração determinada	Suíça

Segundo o estudo da OCDE, que envolveu 12 países, cada um deles dispõe de uma **legislação que rege os estatutos do emprego** e de um código do trabalho específico do setor público. A única exceção aos países que figuram na Tabela 1 é a Nova Zelândia. Naquele país, os dois setores seguem as mesmas disposições jurídicas, à exceção de algumas disposições suplementares que se aplicam aos serviços públicos, a partir das quais os chefes de departamentos devem seguir com uma política de pessoal em harmonia com o princípio do “bom empregador”. No caso, os empregados do setor público são tratados como os empregados do setor privado. A Suécia, que não constava no estudo, aplica um quadro jurídico análogo.

Os empregados do setor público gozam, tradicionalmente, de **maior segurança de emprego** que os empregados do setor privado. Os resultados do estudo mostram que a França e o Japão aplicam, todavia, políticas tradicionais, sendo a segurança do emprego geralmente garantida aos empregados do setor público. Nestes dois países, o empregador não pode rescindir um contrato de trabalho por razões econômicas que levem a cortes de cargos. Quando empregos são suprimidos orçamentariamente, os ajustes se fazem pelo jogo natural das demissões. No entanto, a segurança do emprego não é norma na maioria dos países, onde a demissão é possível em condições peculiares, particularmente no Canadá, na Finlândia, na Hungria, na Noruega, na Holanda e nos Estados Unidos. Além disso, alguns países, como a Austrália, a Nova Zelândia e a Suíça, modificaram sua política de emprego inspirando-se nas práticas do setor privado.

Devido a esta nova tendência, o **tipo de emprego** foi sensivelmente modificado. Como ilustra a Tabela 1, a garantia de emprego vitalício permanece amplamente praticada na França e no Japão. Mas nos outros países, os contratos permanentes foram progressivamente substituindo os empregos vitalícios. Os contratos com duração determinada também são mais frequentes.

### **Redução dos efetivos do setor público**

Vários países-membros aplicam, desde as duas últimas décadas, uma política de redução dos efetivos no setor público, na busca de uma eficiência econômica. Com esta finalidade, duas abordagens diferentes foram adotadas.

- Alguns países implementaram programas de compressão de emprego no setor público. A título de exemplo, a Alemanha dispõe de um plano de redução de pessoal de alto nível que data de antes da reunificação. Este plano, que fixa a taxa de redução anual entre 1% e 1,5% levou à eliminação de 17.000 cargos desde 1993. O governo coreano também estabeleceu um plano trienal de redução dos efetivos de funcionários públicos, excluindo os funcionários da polícia e os de ensino, que deverá resultar na eliminação de 26.000 cargos de funcionários, até o final de 2001.

• Em outros países, a redução dos efetivos resultou da privatização ou de outras reformas que intervieram no estatuto das instituições públicas. Alguns países da OCDE, pela introdução de diversos mecanismos baseados no jogo do mercado nos serviços da administração, reduziram os efetivos de funcionários públicos. Os cargos correspondentes às funções que foram transferidas ao setor privado, seja pela privatização, seja pela prestação externa de serviços, foram suprimidos. Na Finlândia, por exemplo, seis grandes empresas públicas<sup>4</sup> mudaram de estatuto em 1989/1990, o que se traduziu em uma baixa de 10% nos empregos do setor público.

Os diversos mecanismos aplicados pelos poderes públicos para reduzir os empregos do setor público são, principalmente, o jogo natural das demissões, as supressões de empregos voluntárias, as transferências, as opções de aposentadoria antecipada, bônus de saída ou combinações diversas destes fatores.

A Tabela 2 ilustra a evolução do emprego, ao longo da última década, em alguns países da OCDE. Conseqüência das políticas de redução dos efetivos nos países-membros, o número de empregados do setor público diminuiu de forma importante durante este período, com apenas algumas exceções. As tendências anuais do emprego no setor público revelam importantes reduções de efetivos iniciadas na Finlândia, em Luxemburgo, na Suécia e no Reino Unido em 1993, na Austrália, na Itália e na Suécia em 1994, na Hungria em 1996, na Áustria em 1997 e na Coreia em 1998. Em compensação, a tendência atual é mais próxima da estabilidade.

**Tabela 2: A evolução do emprego no setor público (milhares)**

País	1990	1995	2000*	País	1990	1995	2000*
Austrália	1.167	1.187	1.322	Itália	--	--	3.109
Áustria	405	431	442	Coreia	818	905	869
Canadá	2.663	2.649	2.582	Nova Zelândia	210	207	205
Dinamarca	692	699	709	Noruega	--	--	134
Finlândia	580	518	537	Reino Unido	5.267	3.674	3.477
França	4.618	4.855	4.819	Estados Unidos	17.752	18.592	20.572

\* Ano mais recente para os dados que figuram nesta coluna: 1997 para a França; 1998 para a Dinamarca e a Noruega; 1999 para a Austrália, a Áustria, a Finlândia, a Itália e o Reino Unido. Os dados que se referem à Áustria, à Dinamarca e à Nova Zelândia correspondem ao equivalente do emprego de tempo integral.

Segundo os resultados do estudo sobre o emprego e a remuneração no setor público *Public Sector Pay and Employment (PSPE)*, revela-se que, na maioria dos países-membros, o número de empregados das administrações centrais (ou federais) diminuiu ligeiramente nestes últimos anos,

enquanto que aumentou o das administrações regionais e locais. Esta tendência confirma que os recursos para pagamentos de pessoal foram delegados nos pontos de serviço.

No entanto, as políticas de redução dos efetivos levantaram outras questões controvertidas, como a segurança do emprego para os empregados recrutados (programas pró-ativos de pedido de emprego, formação e bônus) e as restrições orçamentárias que restringiram a gama de serviços ou o tamanho da “rede de seguridade”.

## **Descentralização e flexibilidade da Gestão de RH**

### **Descentralização e delegação**

Uma das principais reformas destes últimos anos refere-se à descentralização das responsabilidades da GRH, que antigamente eram atribuídas à administração central, para os ministérios e as agências administrativas. Esta descentralização foi igualmente acompanhada da delegação de responsabilidades aos quadros operacionais destas agências e ministérios. Esta transformação se apóia na hipótese básica que diz que é essencial responsabilizar e motivar os quadros para melhorar seus resultados no trabalho, deixando-os dirigir.

- É na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia que a delegação das responsabilidades de GRH foi mais marcante. Estas iniciativas visavam reduzir ao mínimo o envolvimento da administração central nas atividades de GRH garantidas pelas agências ou ministérios.

- Esforços de delegação importantes também aconteceram na Dinamarca, na Holanda e no Reino Unido, mesmo que sua abordagem tenha sido mais restrita que nos três países mencionados no parágrafo precedente.

- A descentralização e a delegação não aparecem como uma questão prioritária para alguns países, particularmente o Japão, a Grécia, Portugal e a Turquia.

### **Área de descentralização e de delegação**

Nos países-membros, quais são as formas de autoridade de GRH que foram objeto de descentralização ou de delegação? Praticamente todas as formas de autoridade podem ser objeto de descentralização, seja através do recrutamento de novos empregados, da remuneração, da indicação, e também das relações de trabalho e das negociações salariais. No entanto, as áreas de descentralização variam de um país para o outro.

A Suécia, que tem um longo passado de descentralização, é um dos países piloto que registraram o mais alto nível de descentralização entre os países-membros, em matéria de GRH. Os diretores-gerais das agências foram e permanecem incumbidos do recrutamento, da indicação e da demissão de seu pessoal. Eles podem contratar quem melhor lhes aprouver. Nenhuma “função pública” engloba o todo da administração. Os postos disponíveis são publicados na imprensa e todos os candidatos qualificados são tratados de forma igual. Não existe, na Suécia, o emprego vitalício. De fato, naquele país, não existe praticamente qualquer diferença entre a legislação de emprego que rege o setor público e a que rege o setor privado. Até mesmo os procedimentos de negociações coletivas, que eram a exceção marcante na descentralização, foram inteiramente confiados aos funcionários em 1994, e eles passaram, a partir de então, para a responsabilidade do diretor-geral de cada agência. As despesas de pessoal são, atualmente, uma das principais contas orçamentárias que o diretor-geral deve gerenciar, sem ultrapassar as alocações de crédito.<sup>5</sup> Durante os anos 80 e 90, a Nova Zelândia e a Austrália foram objeto de reformas de descentralização análogas.

### **Quadro 1: Legislação adotada em 1996 sobre as relações profissionais na Austrália**

De acordo com a legislação sobre relações profissionais adotada em 1996, os poderes públicos promoveram reformas que deram lugar à criação de um novo quadro de acordos profissionais. Este quadro prevê as modalidades e as condições de emprego a serem negociados entre os empregadores e os empregados, no nível das agências administrativas, sob a forma de acordos profissionais australianos (*Australian Workplace Agreements — AWA*) e de acordos certificados (*Certified Agreements — CA*).

Ao mesmo tempo, os poderes públicos procuraram integrar as modalidades de emprego aos serviços públicos australianos (*Australian Public Services — APS*). As agências APS tiveram um papel importante para concluir os acordos profissionais possíveis pelas reformas nas relações do trabalho.

Os poderes públicos publicaram, em maio de 1997, os parâmetros estratégicos a serem aplicados no âmbito da conclusão de acordos profissionais nos serviços públicos australianos. Estes parâmetros, sempre protegendo os interesses do governo como último empregador, servem de modelo para delegar às agências o poder de concluir acordos profissionais.

### **Papel da agência central de Gestão de RH**

A questão da descentralização e da delegação está estreitamente ligada ao papel da agência central de GRH. De fato, o papel da agência central diminuirá com a continuidade da descentralização dos poderes de

GRH. Num contexto de descentralização e/ou de delegação, as agências centrais mantêm sua influência sobre a formulação das políticas. A tendência é claramente proporcionar flexibilidade aos quadros operacionais de ação, às orientações e às definições das normas básicas. Em tais estruturas, as agências administrativas e os ministérios dispõem de legislação própria em matéria de GRH e de uma maior liberdade para adaptar suas práticas às próprias necessidades de pessoal.

Em conseqüência, as áreas de aplicação de um sistema unitário através de todo o conjunto da função pública, englobam as despesas de pessoal (determinação da remuneração, efetivos, classificação dos empregos), os altos funcionários (modalidades e condições básicas do emprego e da gestão de pessoal), o comportamento e a disciplina, a saúde e a segurança e, finalmente, as políticas de igualdade de oportunidades. Mesmo para essas áreas, as agências administrativas e os ministérios parecem começar a dispor de uma maior flexibilidade. Por exemplo, são cada vez mais numerosos os países que substituem as verificações detalhadas das questões de pessoal por uma certa forma de gestão dos custos de funcionamento, que consiste em consolidar as despesas de remuneração e os custos administrativos. Esta nova prática elimina a necessidade, das agências centrais, de verificar detalhadamente as questões relativas aos efetivos, à classificação dos cargos e, em alguns casos, à remuneração. Por outro lado, na maioria dos países-membros, os governos confiaram uma grande parte das responsabilidades de GRH às agências administrativas e aos ministérios, particularmente nas áreas de seleção, de contratação de novos empregados, de planos de carreira e de mobilidade e distribuição de pessoal.

Na Holanda, por exemplo, em conseqüência da política de descentralização dos anos 90, boa parte dos poderes relativos às questões de pessoal foi delegada aos ministérios e aos gerentes operacionais, o que modificou consideravelmente o papel do Estado como empregador. Até 1993, o Ministro do Interior e das Relações do Reino era o único empregador da administração central. A partir de então, o ministro foi substituído por oito “empregadores”<sup>6</sup> distintos, cada um representando um setor específico. Como conseqüência desta modificação, partes da GRH continuam centralizadas, sob a supervisão da agência central de GRH, mas as questões de pessoal específicas, que se apresentam todos os dias são resolvidas por serviços descentralizados. Isto se refere, particularmente, aos seguintes assuntos:

- o sistema de indicação de classificação;
- os sistemas de remuneração no quadro das negociações do escalão central;
- as aposentadorias e a previdência social;



- as condições de emprego;
- a obrigação de empregar uma certa proporção de “grupos especiais” e de manter um justo equilíbrio entre os empregados de ambos os sexos.

### **Flexibilidade e a liberdade em matéria de gestão**

A flexibilidade do sistema de Gestão de RH é atingida quando se encontra o justo equilíbrio entre o tipo de função pública que o governo deseja consolidar ou manter — ou seja, a função pública centralizada e o controle no nível central com relação à delegação de poderes de decisão e de gestão — e às metas de *performance* orçamentária. Por mais que a descentralização permita dar flexibilidade aos sistemas e práticas de Gestão de RH, ela não garante sempre uma grande flexibilidade. Em alguns países-membros que delegaram uma grande parte dos poderes de GRH às agências administrativas, revelou-se que um bom número destas agências e dos ministérios não dispunha de sistemas suficientemente flexíveis, e que um grande número deles usava sistemas de gestão análogos àqueles da administração central.

### **Garantir a responsabilização dos quadros e da organização**

#### **Incentivar os funcionários a conseguir um bom rendimento ou bons resultados no trabalho**

Em troca da delegação de poderes de GRH aos ministérios temáticos e aos quadros operacionais, vários países-membros envidaram esforços para assegurar um comportamento responsável por parte das organizações e de seus quadros. Para tanto, alguns países optaram pela melhoria dos resultados funcionais em nível de organização e individual. Na escala de organização, os países introduziram sistemas de gestão baseados em resultados ou no rendimento do trabalho, que enfatizam as metas ou objetivos da organização. Em nível individual, os resultados se tornam um aspecto muito importante da GRH. Vários países tentaram, particularmente, estabelecer uma conexão entre a remuneração, na função pública, e os resultados ou os rendimentos do empregado.

Vários programas foram implantados, mas eles diferem em seu modo de aplicação.

- A Islândia adotou, depois de ter conseguido chegar a um acordo com o sindicato dos empregados públicos sobre os aumentos salariais por tempo de serviço, uma tabela de remuneração flexível e detalhada a fim de recompensar os resultados individuais.

- A Suíça e o Reino Unido também estão entre os países que dispõem de uma tabela de remuneração flexível que recompensa os resultados do empregado.

- Por seu turno, a Alemanha, a Áustria, a Coreia e os Estados Unidos, para atrair os trabalhadores, optaram por ajustar os salários de acordo com a demanda do mercado ou as necessidades em matéria de especialistas.

- Outros países, particularmente a Bélgica e a Hungria, buscam suprimir o abismo que existe entre os setores público e privado.

### **Melhorar a deontologia (tratado dos deveres) na função pública**

Os titulares de um cargo público não eleitos exercem um poder discricionário considerável em seus deveres cotidianos: na sua boa gestão dos recursos públicos, em seus relacionamentos com os cidadãos e na elaboração da política. As normas éticas são indispensáveis ao bom equilíbrio dos poderes, a fim de impedir seu uso arbitrário. Esta observação é particularmente verdadeira nas situações de descentralização e de delegação dos poderes de GRH onde é indispensável assegurar a responsabilidade dos funcionários. Neste sentido, a ética no serviço público tornou-se um tema de grande importância na maioria dos países da OCDE. O estudo da OCDE sobre este tema agrupa as abordagens adotadas pelos países-membros para desenvolver a deontologia em três grandes categorias, ou seja:

- o quadro jurídico;
- a convivência profissional;
- a criação de um ambiente profissional.

**A abordagem ligada ao quadro jurídico.** Vários países assumem os valores éticos do quadro dos regulamentos existentes, por exemplo, promovendo emendas ou instituindo uma nova legislação. Diversos países adotaram leis destinadas a melhorar a transparência e a redefinir os limites ligados aos conflitos de interesse. Por exemplo, a Itália e o Japão adotaram leis sobre informação ao público, que obrigam os altos funcionários a declarar seus bens pessoais. Da mesma forma, alguns países dispõem de leis que tratam de uma interface político/administrativa, como a Polônia e a Itália, ou uma interface entre os setores público/privado, como o emprego de funcionários do setor privado do Japão.

**A abordagem ligada à convivência profissional.** A socialização profissional pela realização de seminários, de estágios, de formação ou de difusão de publicações, constituiu uma outra abordagem, geralmente adotada pelos países-membros. Por exemplo, o Japão dá a seus empregados instruções claras no que diz respeito aos procedimentos estritos e honestos que seriam seguidos se eles viessem a agir de forma errada. Na Dinamarca,

a administração publicou uma obra sobre a ética, que suscitou a abertura de um debate nacional.

### **A abordagem ligada à criação de um ambiente profissional.**

Criar um ambiente no qual os empregados respeitem as regras, se sintam no direito de exprimir suas queixas e trabalhem usando ao máximo seus potenciais, constitui uma outra abordagem importante. A Alemanha recompensa aqueles que cooperam em pesquisas relativas aos atos de corrupção, e a Austrália assegura a proteção das pessoas que apontem atos corruptos. A Suíça favorece uma cultura corporativista. A Finlândia revisou os critérios e os procedimentos de seleção dos altos funcionários, aumentando a concorrência para estes postos.

Algumas as tendências comuns que foram destacadas dos diversos enfoques adotados pelos países-membros.<sup>7</sup>

- Mais de um terço dos países-membros já reformulou os valores fundamentais do serviço público ao longo dos últimos cinco anos, e outras revisões estão em curso em alguns países. Na hora da reformulação, os países sublinharam novamente a importância dos valores “tradicionais”, tais como a imparcialidade, a legalidade e a integridade, mas, ao mesmo tempo, dando-lhes um significado moderno e adicionando “novos” valores, a saber, a transparência e a eficiência, pondo, assim, em evidência, uma cultura do serviço público baseada, cada vez mais, na qualidade dos resultados.

- Em segundo lugar, a definição jurídica das normas de conduta tornou-se o principal meio de explicar, em detalhes, os valores fundamentais que foram enunciados. Quase todos os países-membros definiram com maior precisão as normas que são esperadas de todos os funcionários públicos, nas situações que possam dar lugar a conflitos de interesse, em particular com relação a: 1) o uso das informações oficiais e dos serviços públicos; 2) a aceitação de presentes e de vantagens; e 3) o uso no exterior dos serviços públicos. Fora as normas gerais de conduta, que todos os funcionários públicos têm a obrigação de observar, os países-membros fazem uso de diretrizes complementares que se aplicam a categorias profissionais específicas. Estas dizem respeito às áreas particularmente sensíveis ou fortemente expostas a um conflito de interesse.

- A terceira característica diz respeito ao fato de que quase todos os países-membros atribuem alta prioridade à aplicação da deontologia, através da formação e de outros instrumentos, a fim de sensibilizar os funcionários públicos com relação à ética. Em mais da metade dos países-membros, uma grande importância é atribuída à comunicação dos valores aos funcionários públicos recentemente empregados e, em um terço dos países, uma declaração destes valores também é incluída no contrato de emprego.

- Finalmente, a última tendência que emana dos países-membros é no sentido de que a importância atribuída à prevenção de condutas pouco

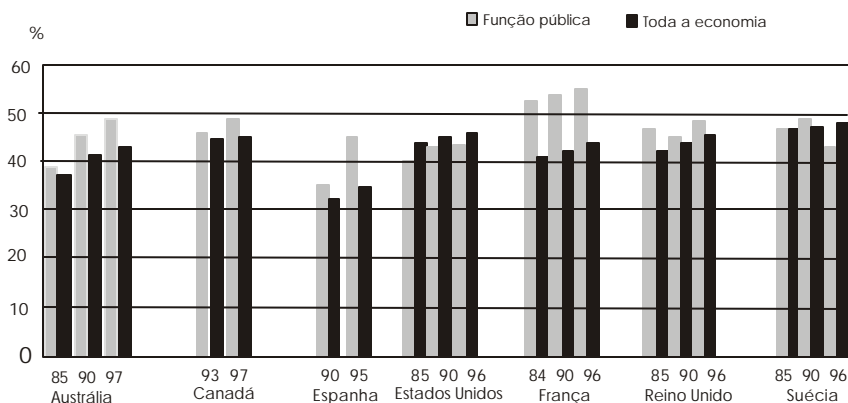
éticas começa substituir a repressão, reduzindo, assim, a necessidade de sanção. A prevenção é um investimento menos caro, a longo termo, e ela conduz a uma atitude mais positiva sobre a cultura do serviço público e sobre as relações entre o serviço público e a sociedade civil.

## Preservar o Estado como “empregador modelo”

Enquanto o setor público efetuava reformas no sentido da redução dos efetivos, os governos tentavam preservar sua imagem de “empregador modelo”. Em comparação com as empresas privadas, os poderes públicos atribuíram uma grande importância à igualdade de oportunidades de emprego, sem discriminação em função do sexo, de se pertencer a grupos minoritários ou de deficiências físicas. Como empregador modelo, o Estado, em alguns países, estipulou em suas leis o objeto do emprego destas pessoas. Em outros países, o Estado introduziu condições de trabalho flexíveis, como por exemplo o trabalho de tempo parcial, o trabalho em domicílio e os horários flexíveis de trabalho, a fim de incentivar os grupos desfavorecidos a trabalhar para o governo.

Poucos trabalhos são conclusivos quanto à boa reputação do Estado como empregador. Porém, a comparação do emprego feminino nos setores público e privado demonstra uma vantagem em benefício das mulheres no setor público. Esta observação confirma, indiretamente, os esforços que continuam a ser empreendidos pelos governos para serem considerados empregadores modelos.

**Figura 1: A porcentagem do emprego feminino na função pública no conjunto da economia**



De acordo com a análise piloto<sup>8</sup> efetuada pela OCDE, o número de mulheres empregadas no serviço público progrediu de forma nítida ao longo da última década. Em particular, como ilustra a Figura 1, as mulheres são sensivelmente mais numerosas no setor público do que em toda a economia, salvo nos Estados Unidos. Na Austrália, no Canadá, na Suécia, no Reino Unido e nos Estados Unidos, a diferença entre os dois setores é moderada, enquanto ela é bastante significativa na França e na Espanha. A taxa de representação das mulheres no setor público é de aproximadamente 50% na Austrália, no Canadá e no Reino Unido, mas ela ultrapassa a taxa dos homens na França (56,3% em 1996). Apesar da progressão do efetivo feminino na função pública, a proporção de mulheres que ocupam postos executivos ou de responsabilidade ainda é relativamente baixa.

Afora estas evoluções da reforma sobre a GRH, nós podemos extrair outras tendências comuns a vários países da OCDE:

- a expansão do emprego sob contrato para diversos cargos de altos funcionários;
- os programas de formação e de aperfeiçoamento dirigidos aos quadros superiores, a fim de assegurar que a população ativa continue a ter a flexibilidade, as aptidões e as competências necessárias.
- a difusão, no setor público, de certas técnicas de gestão do desempenho no trabalho, aperfeiçoadas pelo setor privado (por exemplo, a avaliação de resultados e sistemas de bônus);
- os procedimentos de racionalização para dar fim aos empregos, da mesma forma que os procedimentos de apelação e de administração de conflitos, são elementos da reforma de GRH que foram aplicados em vários países, mesmo que pareça mais difícil efetuar mudanças nesta área.

## **Incidências das reformas passadas e os novos desafios**

### **Incidências da reforma da GRH**

É muito difícil avaliar as iniciativas de reforma anteriores, relativas à GRH, levando-se em conta o pouco tempo que se passou e também a ausência de critérios de avaliação. É por isso que nenhuma avaliação exaustiva foi efetuada sobre as atividades recentes das reformas levadas a cabo em todos os países-membros. No entanto, vários países que se esforçaram por implementar reformas importantes de GRH, assinalaram que estas iniciativas tinham contribuído para a substituição da cultura de gestão regulamentada pela cultura de gestão baseada nos resultados.

Vários países tiveram a impressão de que as políticas de descentralização e de delegação contribuíram para:

- desenvolver formas de gestão e de organização mais eficazes e eficientes;
- melhorar a qualidade geral dos serviços prestados ao público;
- melhorar as motivações e os resultados do trabalho (particularmente os resultados dos dirigentes); e
- incentivar os funcionários públicos a serem mais eficientes.

Ficou evidente que as reformas de GRH que eram acompanhadas de incidências mais marcantes favoreciam maiores mudanças no seio da organização, particularmente:

- encorajando uma maior diversidade de práticas de GRH entre os diferentes ministérios e agências, e fornecendo os meios necessários à adaptação destas práticas às necessidades específicas em programas;
- permitindo aos ministérios e às agências empregar e manter, mais facilmente, o pessoal necessário e dirigir seus efetivos com maior eficiência, possibilitando atender os objetivos de sua organização;
- estimulando o poder de iniciativa dos dirigentes, tornando-os mais responsáveis e permitindo-lhes agir de uma maneira mais pró-ativa;
- insistindo mais na eficiência e na eficácia, o que causa resultados positivos na prestação de serviços e na receptividade do pessoal.

Por mais que estas novas orientações tenham sido acompanhadas de efeitos secundários, os países-membros não exprimiram nenhum desejo de renunciar às reformas de descentralização e de delegação; ao contrário, eles estão se empenhando, atualmente, em responder às necessidades de implantação de mecanismos visando reforçar a coordenação e a responsabilidade de quadros que favorecem as práticas e os valores desejados em todo o conjunto do serviço público.

### **Novos desafios que se colocam para a Gestão de RH**

Apesar das contribuições mencionadas acima, as reformas recentes em GRH suscitaram algumas inquietudes. Em primeiro lugar, à medida em que se atenuavam as diferenças da GRH entre os setores público e privado, os funcionários públicos perdiam alguns de seus privilégios em matéria de segurança do emprego, de condições de trabalho e de estatuto. Por outro lado, o seu nível de remuneração não progrediu em nada em relação a seus homólogos do setor privado. É por esta razão que vários países-membros se defrontam com dificuldades para empregar e conservar pessoal de alta qualidade. A isto vem se adicionar um mercado de trabalho mais rígido, devido aos períodos sucessivos de aquecimento econômico ao longo destes últimos anos. A administração pública está, portanto, perdendo sua vantagem competitiva em matéria de recrutamento. Em alguns países, os jovens funcionários altamente qualificados tendem a renunciar ao setor

público e a se fazer empregar por empresas privadas. Este fenômeno é atualmente um novo desafio para a maioria dos países da OCDE.

A descentralização, em geral, dificulta a coesão da função pública e a coerência das políticas. Ela também desestimula o *esprit de corps* no serviço público, levando à perda de unidade de um programa que busca o bem comum. A constituição de um corpo homogêneo de funcionários públicos que compartilhe os mesmos valores e seja engajado será outro desafio que os países-membros deverão levar em consideração. Vários países criaram a categoria “alta função pública” para melhorar a integração das administrações. Por exemplo, a Holanda introduziu, em 1995, a rede da alta função pública (SPS), a fim de constituir uma reserva geral de funcionários para alimentar uma equipe de altos dirigentes capazes de melhorar o profissionalismo, a qualidade e a integridade da função pública. O desenvolvimento da capacidade de direção também é uma questão pela qual vários países se interessam muito.

A internacionalização e a introdução de novas tecnologias de informação e de comunicação dominam o discurso atual sobre a GRH. Atualmente, a melhor gestão destes recursos se caracteriza por uma maior facilidade de acesso à informação e ao conhecimento, no interior de uma organização e de uma organização para outra. Ela se caracteriza, também, por uma maior integração dos funcionários no seio de sua unidade de trabalho, a fim de otimizar a coordenação das funções que eram, até agora, autônomas. Em troca, as distinções hierárquicas e funcionais entre os diferentes tipos de emprego foram atenuadas. Para fazer frente a este novo ambiente, a maioria dos países-membros começou a atribuir uma grande importância à melhoria no uso das TICs e da gestão do conhecimento. Esta melhoria se traduzirá no reforço das capacidades dos funcionários públicos e na melhoria dos resultados da organização.

Por outro lado, uma das questões novamente abordadas na GRH diz respeito à igualdade dos sexos. Como empregadores modelos, os governos de vários países exprimem há um bom tempo suas inquietudes a este respeito. No entanto, ainda restam vários desafios a serem enfrentados para tratar os homens e as mulheres em condições de igualdade.

## **O surgimento de novas questões relativas à GRH com o começo do século XXI**

O começo do século XXI é acompanhado de numerosos desafios à gestão pública. Novos conceitos de gestão pública apareceram para tirar melhor proveito das novas oportunidades, tais como a tecnologia da informação, vencer desafios cruciais, como o envelhecimento de nossas populações, ou simplesmente reduzir os efeitos das reformas anteriores.

Com vistas a vencer estes novos desafios, a OCDE começou a interessar-se, em seus trabalhos, por questões que tratam, em particular, dos meios de se contratar e de conservar pessoal altamente qualificado na função pública, das estratégias de desenvolvimento da capacidade de direção e da consolidação da capacidade de gestão do conhecimento.

### **Desenvolvimento da capacidade de direção no setor público**

Os países-membros estimam, de maneira geral, que existe um abismo entre o setor público atual e os interesses presentes e futuros de sua nação. Em todos os países, a reforma da gestão e da reestruturação do setor público permitiu melhor adaptar os serviços públicos às necessidades da sociedade contemporânea. Mas, após a implementação destas reformas e da análise de seus resultados, os países-membros constatam que ainda existe um *gap* entre a cultura das administrações públicas e o interesse geral. Em que consiste este *gap*? Uma queixa que aparece constantemente é quanto à falta de empenho da parte dos funcionários em respeitar os valores fundamentais do serviço público e em servir aos interesses dos cidadãos. Como resolver essa questão? Uma conclusão muito recorrente mostra a necessidade de se promover o desenvolvimento de certas capacidades de direção. Estas capacidades são, em particular, um elemento indispensável à boa administração pública, tema importante dos trabalhos atuais da OCDE.

### **Um empregador público competitivo**

A maioria dos países-membros se defronta com um problema sério de escassez de competências no setor público. Este problema resulta, em alguns países, das mutações demográficas que aconteceram nestes últimos anos, em particular o envelhecimento da população. Se os países atravessam diferentes fases de mutação demográfica, uma parte importante dos empregados do setor público vai pedir sua aposentadoria nos próximos dez anos. Outros países sinalizaram que este problema emana da falta de competitividade das administrações públicas com relação ao setor privado para empregar e manter empregados qualificados. Será cada vez mais difícil para o setor público empregar trabalhadores competentes em razão da competitividade crescente do setor privado que atrai e mantém os indivíduos mais qualificados. As remunerações mais baixas, a perda de prestígio e a execução de afazeres banais levaram vários jovens diplomados, assim como altos funcionários, a escolher uma carreira no setor privado em detrimento do setor público.



## **A gestão do conhecimento**

Os países-membros estão impacientes para implementar um tipo de programa de gestão do conhecimento, *Knowledge Management (KM)*, mas eles não dispõem, no momento, da experiência ou do conhecimento para fazê-lo. O estudo do caso dinamarquês extrai três objetivos principais no quadro da gestão do conhecimento, os quais são: 1) o desenvolvimento de uma nova informação; 2) a utilização de informações existentes; 3) a organização e a gestão da informação. O estudo distingue dois tipos de conhecimento; um é relacionado ao que o indivíduo aprendeu através de sua experiência e sua formação, e passa pelo diálogo; a outra forma se compõe de textos escritos, como os resultados de pesquisa, os dados e a imprensa, e ela é codificada. O desafio que deve vencer a GRH é de criar sistemas de gestão do conhecimento (*KM*) que favoreçam, ao mesmo tempo, a expansão do conhecimento e a utilização que ele faz destes dois domínios.

## **As mulheres dirigentes no setor público**

À medida em que os países-membros dedicam um interesse cada vez maior à igualdade dos sexos, eles se dão conta de que a questão das dirigentes femininas na função pública aparece como uma das áreas importantes, embora menos estudadas, da GRH. Segundo o estudo da OCDE,<sup>9</sup> são raros os países que mencionam a questão das mulheres dirigentes na função pública. A Noruega abordou esta questão fixando um plano quadrienal com vistas a aumentar em 22%, em 1997, e em 30%, em 2001, o número de mulheres que ocupam cargos de direção superior e intermediário. Apesar do aumento da proporção de mulheres na função pública, como foi mencionado no começo desta seção, parece que o número de mulheres que ocupam cargos de direção executivos e de responsáveis ainda é relativamente baixo.

## **A integração da GRH às outras questões mais gerais de administração**

A GRH é um dos instrumentos de gestão mais eficazes para melhorar a eficiência e o rendimento no setor das administrações públicas. A melhoria da GRH, em áreas como a dos métodos de remuneração e de emprego, métodos de trabalho, a cultura organizacional e a satisfação profissional, permitirá às organizações de serviço público serem mais eficazes e eficientes. A integração desta forma de gestão a outros instrumentos de gestão, em particular a condução, a qualidade, a programação orçamentária e a contabilidade da instituição, terá um efeito sinérgico. Se examinarmos um exemplo de reforma implementada num determinado país, constataremos que as relações entre a GRH e os outros instrumentos de gestão são sempre muito limitadas. Esta outra questão deverá ser objeto de estudo no futuro.

- \* Texto traduzido sob a responsabilidade da ENAP Escola Nacional de Administração Pública das edições originais em inglês e francês, sob os títulos: *Developments on Human Resources Management in OECD Member Countries* e *Développements Récents de la Gestion de Ressources Humaines dans les Pays Membres de l'OCDE* [PUMA/HRM(2001)5/FINAL]. Copyright OECD, 2001. A OECD não se responsabiliza pela qualidade da tradução em português e sua coerência com o texto original. Reunião do Grupo de Trabalho sobre Gestão de Recursos Humanos, Paris, 25-26 Junho 2001.
- <sup>1</sup> Os mecanismos de tipo comercial evocam todos os arranjos que comportam pelo menos uma característica importante dos mercados (concorrência, escolha, cálculo dos preços, tomadas de decisões descentralizadas, incentivos monetários, e assim por diante). Eles excluem os dois casos extremos, a saber: a prestação de serviços tradicionais pelas administrações públicas e a privatização completa.
- <sup>2</sup> Na Holanda, esta tendência foi qualificada de “normalização”, um dos dois principais elementos das reformas da GRH. A normalização supõe a atenuação das diferenças históricas entre o setor público e o setor privado, abolindo as regras uniformes da administração central sobre as condições de trabalho dos funcionários.
- <sup>3</sup> Para maiores informações sobre os resultados do estudo, consultar o relatório da OCDE [PUMA/HRM(99)3] – “A evolução da Gestão dos Recursos Humanos nas administrações públicas”.
- <sup>4</sup> Trata-se dos correios e das telecomunicações, das ferrovias, do serviço de Imprensa Nacional, do Instituto Nacional Geográfico, do Serviço Público de Restauração e do Centro Nacional de Processamento de Dados.
- <sup>5</sup> OCDE (2001), *Revista da OCDE sobre a administração orçamentária*, volume 1, número 1.
- <sup>6</sup> São eles a administração central, a defesa, a educação, o Judiciário, a polícia, as municipalidades, as províncias e as companhias de água.
- <sup>7</sup> OCDE (2000), “Reforçar a ética no serviço público: as medidas dos países da OCDE.”
- <sup>8</sup> OCDE, [PUMA/HRM(2000)7], “Resumo da análise dos dados da base de dados PSPE (emprego e remunerações no setor público) e futuros desenvolvimentos da coleta de dados”, documento apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho sobre a GRH que ocorreu em julho de 2000.
- <sup>9</sup> OCDE [PUMA/HRM(2000)6], “Desenvolvimentos recentes e desafios futuros da gestão dos recursos humanos nos países-membros da OCDE”, documento apresentado na Reunião do Grupo de Trabalho sobre a GRH que ocorreu em julho de 2000.

**Desenvolvimentos recentes da gestão dos recursos humanos nos países membros da OCDE**

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

As reformas da administração pública, nas duas últimas décadas, tiveram como principal objeto a gestão dos recursos humanos.

O artigo descreve as evoluções das reformas de gestão de recursos humanos nos países membros da OCDE estabelecendo uma conexão entre as reformas anteriores e os desafios atuais. Aponta que apesar das diferentes estratégias e da variação da amplitude das mudanças adotadas pelos diversos países, pode-se afirmar que a busca da eficiência, da ética, da transparência, da melhoria da qualidade dos serviços públicos e o enxugamento da máquina administrativa foram pontos comuns em quase todas as reformas.

**Desarrollos recientes de la gestión de los recursos humanos en los países miembros de la OCDE**

*Servicio de Gestión Pública*  
*Comité de Gestión Pública — PUMA/OCDE*

Las reformas de la administración pública, en las dos últimas décadas, tuvieron como principal objeto la gestión de los recursos humanos.

El artículo describe las evoluciones de las reformas de gestión de recursos humanos en los países miembros de la OCDE estableciendo una conexión entre las reformas anteriores y los desafíos actuales. Apunta que a pesar de las diferentes estrategias y de la variación de la amplitud de las mudanzas adoptadas por los diversos países, es posible afirmar que la búsqueda de la eficiencia, de la ética, de la transparencia, de la mejoría de la calidad de los servicios públicos y el enjuagamiento\* de la máquina administrativa fueran puntos comunes en cuasi todas las reformas.

**Recent developments in human resource management in OECD member countries**

*Public Management Service*  
*Public Management Committee — PUMA/OECD*

The public administration reforms in the last two decades were mainly focused on human resource management (HRM).

The article describes the HRM developments in OECD member countries, setting a connection between previous reforms and current challenges. It points out that despite the different strategies and the amplitude variation of changes implemented in many countries, there were common points in most of the reforms, such as the seek for efficiency, ethics, transparency, downsizing and improvement of public services.

# La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa\*

*Tom Christensen y Per Læg Reid*

Los sistemas político-administrativos de las democracias occidentales se basan en una mezcla compleja ya menudo ambigua de normas y valores relacionados con el control político-administrativo, códigos de conducta profesional, procesos adecuados y un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación de los grupos afectados (Olsen, 1998). Esa complejidad de los modernos sistemas de servicio civil con una pluralidad de funciones ha sido puesta en tela de juicio en los últimos veinte años por el modelo de la nueva administración pública, una ola reformista que representa un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia. Sin embargo, poco se ha hecho en lo que respecta a la evaluación de los efectos de las reformas del modelo de la nueva administración pública, ni en lo relacionado con la consecución de la importante meta de la eficiencia ni en cuanto se refiere a los efectos sobre otras metas, como la de la gobernanza política,<sup>1</sup> lo cual se debe parcialmente al hecho de que no se trata de una tarea fácil (Peters y Savoie, 1998). Existen pocas pruebas de que la aplicación de las estrategias de reforma basadas en el modelo de la nueva administración pública produzca realmente los resultados deseados. A menudo, los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública se dan por supuestos o se prometen, pero no se documentan. Dichos efectos son difíciles de cuantificar y muy controvertidos: se argumenta en contra de las relaciones entre las causas y los efectos; los indicadores de la eficiencia y la efectividad son elusivos con mucha frecuencia; los efectos secundarios son difíciles de rastrear; y frecuentemente la metodología que se utiliza en la evaluación

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

Tom Christensen es investigador del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Oslo.

Per Læg Reid es investigador del Departamento de Administración y Teoría de la Organización en el LOS-Center de la Universidad de Bergen.

Contacto:  
[tom.christensen@stv.uio.no](mailto:tom.christensen@stv.uio.no)  
[per.lag Reid@aorg.uib.no](mailto:per.lag Reid@aorg.uib.no)

\*Artigo publicado na Revista Gestão y Política Pública, vol. X, nº 1, México, primeiro semestre, 2001.

del modelo de la nueva administración pública es insuficiente (Hesse, Hood y Peters, 1999; Keauden y Van Mierlo, 1998; Olsen, 1996; Pollitt, 1995).

En este trabajo centraremos nuestra atención en un conjunto de efectos y consecuencias — los efectos sobre el control político en el plano central — y trataremos de abordar algunos de esos desafíos combinando ideas teóricas y estudios empíricos. Utilizando como fondo el marco de los procesos de reformas y el contenido de éstas, nos preguntamos si la ola reformista está debilitando potencialmente el control democrático de los políticos sobre el servicio civil y sobre los procesos públicos de toma de decisiones y analizamos los efectos potenciales y reales que ejercen sobre el control político las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública.

Algunas de las principales interrogantes son: ¿Puede el modelo de la nueva administración pública considerarse en general como una reforma congruente que favorece la disminución del control político e incrementa la influencia administrativa y la autonomía institucional o es un paquete de reformas incongruentes, con elementos que apuntan en diferentes direcciones? ¿Qué consecuencias tiene para los procesos de toma de decisiones el prestar más atención a las consideraciones y valores económicos? ¿Está la devolución estructural de facultades<sup>2</sup> debilitando el potencial de control político?; y, finalmente, ¿está la contratación causando que las relaciones político-administrativas se basen más en el rendimiento de cuentas individual y en las estrategias de adaptación que en las responsabilidades políticas colectivas?

En este trabajo hacemos énfasis primero en una perspectiva transformadora de las reformas administrativas que pone en tela de juicio la tesis de la globalización, tesis que subraya la difusión rápida y determinista de un modelo universal de reformas como lo es el de la nueva administración pública. Argumentamos que las doctrinas de dicho modelo se transforman cuando se enfrentan a las tradiciones histórico-institucionales y al estilo de normatividad administrativa nacional de los diferentes países. Segundo, describimos las principales características del modelo de la nueva administración pública, argumentando que, en un plano general, el concepto tiene un enfoque unidimensional en la economía y la eficiencia, pero también que, en un plano más específico, existe un conflicto en el seno de ese concepto entre el control político-administrativo central y la autonomía administrativa e institucional “local”. Tercero, ilustramos esta paradoja centrando nuestra atención en la devolución estructural de facultades y la contratación, dos características principales del modelo de la nueva administración pública. Cuarto, analizamos la relación entre el control político y la autonomía administrativa con respecto a la cuestión del rendimiento de cuentas y la responsabilidad, tratando de resumir algunos

de los principales efectos negativos y positivos posibles del modelo de la nueva administración pública sobre la gobernanza política.

Para ilustrar nuestro análisis, mostraremos las diferencias entre algunas características de la reforma en tres países, Australia, Nueva Zelanda y Noruega, sin intentar compararlos de una manera amplia y sistemática ni entrar en detalles respecto a ciertos elementos de la reforma. Tanto Australia como Nueva Zelanda se embarcaron en un proceso de reforma sustancial entre 1983 y 1984, iniciado por los gobiernos laboristas, pero eligieron rutas un tanto diferentes en lo concerniente a la rapidez, alcance y contenido de las reformas al servicio civil, pues Nueva Zelanda adoptó un estilo “arrollador” más agresivo y exhaustivo, mientras que Australia eligió un rumbo más gradual y orientado hacia el consenso (Castles *et al.*, 1996; Mascarenhas, 1996). En Noruega, las reformas comenzaron tardíamente y siguieron adelante con grandes reservas, la mayor parte del tiempo con el Partido Laborista en el poder, si bien adquirieron un poco más de velocidad a mediados de los años 90 (Lægreid y Roness, 1998; Olsen, 1996).

La base empírica de los ejemplos que utilizamos a manera de ilustración en los casos de Australia y Nueva Zelanda está formada por extensas reseñas críticas de los estudios existentes sobre las reformas, así como por entrevistas y reuniones con investigadores y servidores civiles. Los datos correspondientes a Noruega fueron tomados de varias fuentes, entre ellas estudios detallados sobre las reformas, pero la fuente principal fue una amplia encuesta hecha a alrededor de 2.500 entrevistados en 1996 del servicio civil central en puestos ejecutivos y más altos (Christensen y Lægreid, 1998a).

## **Una perspectiva transformadora sobre la reforma administrativa**

Una manera de interpretar el modelo de la nueva administración pública es poner de relieve que se trata de un concepto o “fórmula” de modernización, preparada y difundida por patrocinadores internacionales del concepto, y que se está difundiendo alrededor del mundo y en los sistemas político-administrativos nacionales, ejerciendo un marcado efecto en las actitudes y el comportamiento de los responsables de tomar las decisiones (Røvik, 1996 y 1998). Tal interpretación puede basarse en un punto de vista determinista ambientalista (Olsen, 1992) que pone el acento en el hecho de que el modelo de la nueva administración pública es un conjunto de ideas reformistas que han sobrevivido a los procesos de selección y demostrado su fortaleza. La presión determinista del medio ambiente puede significar, ya sea que esas reformas son en realidad las más efectivas y eficaces, ya sea demostrar

que el modelo de la nueva administración pública es un mito o “moda” que tiene un “predominio ideológico” como el paquete de reformas más apropiado y que se utiliza para aumentar la legitimidad del sistema político-administrativo (Meyer y Rowan, 1977).

Nosotros argumentaremos que los procesos de reformas públicas, como los relacionados con el modelo de la nueva administración pública, no se caracterizan por un simple ajuste de las actuales doctrinas internacionales sobre la administración. Evidentemente, los conceptos de la reforma son filtrados, interpretados y modificados a través de la combinación de dos procesos más cuya base es nacional. Uno de ellos lo integran la historia, la cultura, las tradiciones y la gobernanza político-administrativos nacionales, desarrollados de una manera evolutiva; y el otro lo constituyen las acciones efectivas emprendidas por los dirigentes políticos y administrativos para favorecer las metas colectivas mediante la planeación administrativa y una política administrativa nacional activa (Olsen, 1992; Olsen y Peters, 1996).

La perspectiva transformadora se pone de manifiesto a través de la combinación de las características internas y ambientales de la reforma para explicar por qué el modelo de la nueva administración pública puede tener efectos y consecuencias diferentes en distintos países (Christensen y Læg Reid, 1998b). En un extremo, la presión del medio ambiente internacional para adoptar las reformas del modelo de la nueva administración pública puede tener efectos profundos sobre los sistemas nacionales, favorecidos por un liderazgo político-administrativo y la compatibilidad con las tradiciones histórico-culturales. En el otro, la presión del medio ambiente para adoptar las reformas puede producir pocos cambios y efectos, porque los dirigentes políticos y administrativos tratan conscientemente de detener o evitar las reformas debido a que no son compatibles con las normas y valores tradicionales (Brunsson y Olsen, 1993). Esos extremos corresponden a procesos de descontextualización, que ponen el énfasis en la idoneidad y armonía entre los conceptos de cambios ambientales y las necesidades internas, y en procesos de contextualización, que se enfocan en la singularidad de los sistemas nacionales y en la falta de compatibilidad con reformas producidas en el exterior, así como con los valores y normas de dichas reformas (Røvik, 1996).

Debemos ser realistas y admitir que existen razones para creer que, cuando se transfieren a los sistemas político-administrativos nacionales, los conceptos y procesos de reforma generados en el exterior son más complejos y tienen efectos y consecuencias más variados y ambiguos que los extremos que acabamos de esbozar. Los líderes políticos pueden utilizar pragmáticamente algunas porciones de las reformas generadas en el exterior o tratar de redefinir sus elementos ambiguos en el contexto nacional con el propósito de que armonicen con las metas instrumentales;

o pueden manipular conscientemente las reformas como mitos y símbolos, aparentando ponerlas en práctica, pero sin tener realmente la intención de hacerlo, y tratar de promover su legitimidad a través de ambigüedades o separando el discurso de las decisiones y las acciones (Brunsson, 1989); o bien, pueden aceptar las reformas y dejar que las pongan en práctica los líderes administrativos, permitiendo así que los ajustes y modificaciones sean adecuadas para las características culturales institucionales (Røvik, 1998).

Dada la complejidad potencial mostrada por la perspectiva de la transformación, vemos que los efectos que ejercen las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública sobre el control político pueden apuntar en diferentes direcciones. Los políticos pueden tener la intención de mantener o fortalecer su poder y control valiéndose conscientemente de la ola reformista, ya sea instrumental o simbólicamente, ya sea de ambas maneras; pero también pueden perder el control al aceptar elementos de la reforma que debiliten su liderazgo, ya sea porque ésa es su intención o porque están bajo presión o porque no entienden los efectos y consecuencias de las reformas o porque tienen una idea falsa de las consecuencias culturales. Por lo demás, los efectos de las reformas del modelo de la nueva administración pública sobre el control político-democrático también pueden estar relacionados con la manera como los líderes administrativos definen o redefinen su papel y ponen en práctica las reformas.

La perspectiva transformadora centra su atención en las dimensiones ambientales externas y en las dimensiones instrumentales culturales y políticas internas para entender el fondo de las reformas, los rumbos tomados por éstas (su contenido) y los efectos experimentados y logrados a través del modelo de la nueva administración pública. Basándonos en esas dimensiones observadas en los tres países seleccionados, analizaremos los efectos potenciales y reales — qué efectos se esperaban según la teoría y cuáles fueron los resultados empíricos obtenidos — y cómo se relacionan esos efectos con la variedad de contextos de las reformas y con el contenido de éstas.

Las características ambientales plantean interrogantes respecto a la turbulencia y la inseguridad que generan la necesidad de introducir cambios sustanciales en el sector público o de adaptarse a los mitos internacionales de modernidad. Aparentemente, Nueva Zelanda y Australia, esta última en menor medida, sintieron que se encontraban en crisis económica y eso facilitó la presión para llevar a cabo reformas exhaustivas del servicio civil destinadas a reducir el Estado (Evans *et al.*, 1996); las reformas económicas tenían que incluir al sector estatal, que representaba una gran proporción del PIB. Uno de los posibles efectos era el fortalecimiento del control del mercado a expensas del control político. Así, la presión del medio ambiente se definió como determinista, en una



especie de reflexión sobre “el peor de los escenarios”. En Australia, por ejemplo, se argumentó que, sin una “cirugía mayor”, el país terminaría como una “república bananera” (Campbell y Halligan, 1992: 92; Melleuish, 1998: 80). Además, su pertenencia al grupo de países típicamente anglo-estadunidenses o “anglohablantes” podía hacer que fuera más fácil imitar los elementos de las reformas puestas en práctica en Estados Unidos y en el Reino Unido (Castles, 1989; Halligan, 1998; Hood, 1996).

En Noruega, por otra parte, no existía una crisis económica evidente que pudiera legitimar la puesta en práctica de reformas públicas exhaustivas, y la distancia respecto a los elementos de la reforma anglo-estadunidense era mayor. Un Estado intervencionista y planificador con un sector público más grande bajo un estrecho control político se consideraba como un medio adecuado para promover el bien común.

La primera de las dimensiones internas que explican potencialmente los procesos y efectos de las reformas está constituida por las tradiciones, normas y valores culturales que caracterizan a los sistemas político-administrativos. El contexto histórico-institucional de Noruega se caracteriza por una fuerte tradición estatista, homogeneidad de las normas y confianza mutua entre los líderes políticos y los administrativos; igualdad, cambios graduales, el contrapeso de muchas consideraciones y un menor énfasis de los factores económicos en el servicio civil, así como un estilo normativo de cooperación pacífica y de “revolución en cámara lenta”, factores todos que llevan a creer que el modelo de la nueva administración pública tendría que ser puesto en práctica con mayor lentitud, con algunas modificaciones y con renuencia (Christensen, 1997; Christensen y Lægreid, 1998c; Christensen y Peters, 1999; Olsen, Roness y Sretren, 1982). Nueva Zelanda es también un país relativamente pequeño cuyo desarrollo se basa en algunos de los mismos valores que Noruega y cuyo Estado funciona como un vehículo colectivo para la acción popular, pero quizás está más polarizado, es culturalmente heterogéneo y cuenta con una tradición estatista más débil (Castles, 1993: 17; Boston *et al.*, 1996: 10-11). Australia; por su parte, es un país más grande, federal y más heterogéneo, con tradiciones culturales mucho más diversas y una mayor tensión entre los líderes políticos y los administrativos, lo que hace más probable que ciertas áreas del sistema sean compatibles con las reformas orientadas hacia el modelo de la nueva administración pública. A diferencia de Noruega, durante algunos períodos de los años 70, la desconfianza caracterizó las relaciones de los gobiernos laboristas de Australia y Nueva Zelanda con sus servidores civiles (Mascarenhas, 1990). Australia y Noruega, por otra parte, parecen ser más similares que Nueva Zelanda en lo concerniente tanto a la importancia política de los acuerdos corporativistas de cooperación tradicionales como a las estrechas relaciones entre los partidos laboristas y los sindicatos de trabajadores (Olsen, 1983).

La segunda dimensión interna, las condiciones político-instrumentales, también ha sido diferente en los tres países. En Australia y Nueva Zelanda, sus sistemas de dos partidos al estilo Westminster hacen más probable que las reformas puedan ponerse en práctica con mayor energía que en Noruega que, con su sistema pluripartidista y sus gobiernos minoritarios, se caracteriza más por las negociaciones y la turbulencia parlamentaria (Campbell y Halligan, 1992: 5-6; Christensen y Peters, 1999). En Nueva Zelanda, en particular, el potencial de control se ha relacionado en gran medida con una forma de gobierno unitaria, un parlamento de una sola cámara, un Poder Ejecutivo fuerte y una gran disciplina partidista en el Parlamento (Boston *et al.*, 1996: 43-50); además, el sistema al estilo Westminster está probablemente más expuesto que el sistema pluripartidista de Noruega, cuyo primer ministro es formalmente débil, a que los líderes políticos fuertes sean los patrocinadores de la reforma, aun cuando también se argumenta que su poder depende del poder colectivo de un gabinete concertado. A diferencia de los otros dos países, Australia es un sistema federal; y el federalismo podría generar una mayor variedad entre los estados y más posibilidades de que la reforma se inicie desde abajo, antes bien que desde arriba.

La combinación de los tres factores en la perspectiva de la transformación pone de manifiesto ciertas variaciones entre los tres países. Nueva Zelanda está siguiendo el camino más drástico hacia la reforma debido a la combinación de una crisis económica y una “dictadura electoral” (Mulgan, 1992), mientras que la tradición cultural hace que la jornada sea más problemática en algunos sentidos. El apoyo popular a un nuevo sistema de elecciones, por ejemplo, considerado por muchos como una reacción a las reformas, hace que en la actualidad sea poco probable una reforma más exhaustiva. En Australia, las reformas al modelo de la nueva administración pública se están iniciando en un contexto de tensión y conflictos entre los líderes políticos y el servicio civil y de experimentación de la reforma en algunos estados, emprendida con energía por el primer ministro como patrocinador político (Campbell y Halligan, 1992). Pero el camino adoptado es más cauteloso que el emprendido en Nueva Zelanda, debido a la mayor heterogeneidad y a las características corporativas. En Noruega, las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública comenzaron tarde y, cuando finalmente aparecieron, lo hicieron de manera gradual y con renuencia, debido a la poca compatibilidad cultural ya la relativa debilidad del poder político-administrativo; además, los agentes más importantes del cambio fueron los servidores públicos y no los dirigentes políticos (Christensen, 1997; Christensen y Lægreid, 1998c).

Cuando se analiza el intercambio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa, es importante distinguir entre el cambio del

sistema mismo y el nuevo sistema en funcionamiento. Una posible consecuencia paradójica es que el proceso de la reforma en Nueva Zelanda y Australia parece estar bajo un estricto control político, pero, en la práctica, el nuevo sistema podría haber debilitado el control político en favor de la autonomía administrativa. En Noruega, en cambio, el proceso de reforma estuvo más bajo el control administrativo, pero es probable que las reformas puestas en práctica hayan debilitado en menor grado el control político.

## **Características principales del modelo de la nueva administración pública**

Antes de analizar los efectos que las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública ejercen sobre el control político, esbozaremos algunas de las principales características de ese modelo y examinaremos las variaciones de su contenido en los países estudiados. En primer lugar, describiremos las ideas fundamentales del modelo de la nueva administración pública y, en segundo lugar, daremos una explicación de las tensiones inherentes al concepto de la nueva administración pública.

### **La primacía de las normas y los valores económicos**

La principal característica del modelo de la nueva administración pública es su énfasis en las normas y los valores económicos, esto es, tanto el concepto como la ola reformista y los programas de reformas relacionados con él son, a ese respecto, unidimensionales. Esto implica una especie de “preponderancia ideológica” y que muchas de las normas y valores tradicionalmente legítimos del sector público se consideren subordinados a las normas económicas, lo que hace más evidentes los conflictos y tensiones entre las diferentes normas y valores (Boston *et al.*, 1996: 354). En el modelo de la nueva administración pública, esa preponderancia se relaciona también con las contundentes opiniones respecto a la manera como las normas y valores económicos ejercen ciertos efectos sobre otras consideraciones, lo cual significa que el hecho de hacer énfasis en la eficiencia entraña transformaciones tanto de la organización formal del sector público como de los procedimientos, la pericia necesaria y la relación con el sector privado.

Cuando se dice que las reformas del modelo de la nueva administración pública son típicamente “teóricas”, por ejemplo en Nueva Zelanda, lo que a menudo se quiere decir es que las teorías económicas son predominantes. Ejemplos de ello son las teorías sobre la toma de decisiones en el sector

público, los modelos del agente principal y los modelos de los costos de transacción (Boston *et al.*, 1991 y 1996: 17-25). Con base en esos modelos, se considera que las relaciones entre los actores del sistema político-administrativo constituyen juegos estratégicos entre actores racionales que tratan de lograr que este sistema sea más eficiente, racionalizado y congruente (Boston *et al.*, 1996: 3; Evans *et al.*, 1996). En esos modelos económicos parece considerarse que las metas ambiguas, las estructuras formales complejas y las normas culturales compuestas de un servicio civil complejo son síntomas de “enfermedad” y no características distintivas fundamentales del sector público. Por otra parte, los críticos de esos modelos hacen notar que ese tipo de pensamiento es simplista, pues disminuye la importancia de la ética del sector público y de las restricciones de la cultura institucional, y que no ha demostrado ser tan fructífero cuando tiene que enfrentarse a la vida cotidiana del sector público.

Examinaremos principalmente la manera como el nuevo predominio del pensamiento económico sobre el sector público, representado por el modelo de la nueva administración pública, se relaciona con las transformaciones de la estructura, los procedimientos y la cultura de los sistemas político-administrativos, centrando nuestra atención en la devolución estructural de facultades y en la contratación. Una de las interrogantes principales es la manera como los elementos de la reforma ejercen sus efectos sobre el control político-administrativo de los sistemas y cuáles son las consecuencias que tienen para dicho control.

### **El carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública**

Aun cuando el modelo de la nueva administración pública cultiva ciertos valores y objetivos económicos, el concepto es vago y tiene muchas facetas; entre ellas, diferentes elementos que abarcan una especie de “canasta de compras” para los reformadores de la administración pública (Hood, 1991; Pollitt, 1995). Los principales componentes del modelo de la nueva administración pública son: una administración profesional práctica que permite el control activo, visible y discrecional de las organizaciones por personas que tienen “libertad para administrar”; normas explícitas de rendimiento y un mayor énfasis en su control; y más competencia, contratación, transferencia de poder estructural, desagregación de unidades y técnicas de administración del sector privado.

Las tensiones que surgen del carácter híbrido del modelo de la nueva administración pública, que combina la teoría de la organización económica con la teoría de la gerencia, fueron expuestas por Aucoin (1990) y Hood (1991). Esas tensiones son el resultado de las tendencias a la centralización inherentes al contractualismo, en oposición a las tendencias del gerencialismo

a la devolución de poder. El primer conjunto de ideas proviene de la teoría de la organización económica, como la toma de decisiones pública, y la teoría del agente principal, cuya atención se centra en la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Una de las lecciones de este paradigma es que el poder de los dirigentes políticos debe fortalecerse en contra de la burocracia. Ahora bien, esa concentración de poder requiere que se preste atención a la centralización, la coordinación y el control, y los arreglos contractuales son uno de los principales mecanismos para alcanzar esa meta.

El segundo conjunto de ideas proviene de la escuela de pensamiento “gerencialista”, que centra su atención en la necesidad de restablecer la primacía de los principios gerenciales en la burocracia. Su concentración en el incremento de la capacidad de los gerentes para emprender acciones requiere que se preste atención a la descentralización, la devolución estructural de facultades y la delegación de responsabilidades. Así, el modelo de la nueva administración pública es una “espada de dos filos” que prescribe tanto la centralización como la devolución estructural de facultades. En este artículo analizaremos esa paradoja, centrando nuestra atención en las medidas reformistas destinadas a incrementar la libertad — autonomía a través de la devolución estructural de facultades — y en las destinadas a aumentar el control centralizado a través de diferentes tipos de contratos.

Nosotros suponemos que el modelo de la nueva administración pública se inclinará más hacia la devolución estructural de facultades que hacia la centralización, porque la tendencia del contractualismo a la centralización no es totalmente clara. El contractualismo favorece una mayor competencia, lo cual debilita potencialmente el control jerárquico central (Keudern y Van Mierlo, 1998). Por otra parte, el contractualismo puede incrementar el liderazgo administrativo a expensas del liderazgo político; en Nueva Zelanda, por ejemplo, los contratos son diseñados y supervisados por unidades especializadas en el servicio civil, mientras que los políticos prácticamente no intervienen. Estos aspectos del contractualismo lo hacen más similar al gerencialismo y a la devolución estructural de facultades.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1995 y 1996a), el modelo de la nueva administración pública representa un cambio de paradigmas global relacionado con el control y la organización del servicio público. Nosotros ponemos en tela de juicio esta tesis de convergencia y sostenemos que los casos de Noruega y Nueva Zelanda ilustran la divergencia de las reformas del sector público. Aun cuando, en cierto grado, ambos países presenten sus reformas en términos similares y sustenten las mismas doctrinas administrativas generales, un examen más profundo revela una variación considerable entre esos países (Cheung, 1997;

Hood, 1995). Nuestra tesis es que Noruega se ha mostrado moderada y renuente en cuanto a las reformas: se ha inclinado muy poco por el contractualismo y la competencia, mientras que la devolución estructural de facultades ha sido moderada. Nueva Zelanda, por su parte, se ha mostrado más radical y agresiva en la aplicación de la reforma: ha habido un alto grado tanto de devolución estructural de facultades como de contractualismo y competencia. Australia se encuentra más o menos entre los otros dos países, pero significativamente más cerca de Nueva Zelanda que de Noruega, pues se vale de los contratos en los planos federal y estatal superiores, mientras que recurre a la devolución estructural de facultades y la competencia en una medida ligeramente menor.

En Australia y, en cierto grado, en Noruega, los reformistas gubernamentales preconizan la necesidad de “dejar que los administradores administren”; a través de arreglos de devolución estructural de facultades, los administradores deben obtener un gran poder discrecional y estar en “libertad de administrar”. Los reformistas creían que los administradores sabían con exactitud qué debían hacer, pero que las reglas, procedimientos y estructuras existentes les creaban barreras para hacerlo. La idea era que el hecho de centrar la atención de los administradores en los problemas que requerían solución, y entonces darles la flexibilidad para resolverlos, fomenta el desarrollo de organizaciones que pueden adaptarse con mayor rapidez y gobiernos que funcionan mejor. Se han concentrado en la devolución estructural de facultades y en el incremento de las habilidades de sus administradores a través de la capacitación y mediante la remodelación del sistema del servicio civil para estimular el rendimiento. El hecho de que el servicio público australiano haya adaptado el discurso de la administración gerencial en los años 80 puede considerarse como una revolución cultural (Yeatman, 1987); en Noruega, asimismo, los líderes hablan del servicio público en función de la administración gerencial en un grado mucho mayor que antes. El fondo de tales tendencias parece ser un tanto diferente en esos dos países. A Australia la preocupaban más los papeles políticos y administrativos bien definidos como un instrumento para debilitar la burocracia, mientras que, en Noruega, esa cuestión parece considerarse como algo más práctico para incrementar la capacidad de los líderes políticos, aunque se subraya que los líderes políticos y administrativos sí comparten normas y valores. En los inicios del proceso de la reforma, a Australia también la preocupaba la transformación de la administración financiera central, inspirada por los actores privados (Guthrie y Parker, 1998). La manera como Australia está poniendo en práctica el modelo de la nueva administración pública es más pragmática que la manera como lo hizo Nueva Zelanda en los años 80 y más orientada hacia la administración gerencial; pero las similitudes entre los dos países se han incrementado en los 90 debido al énfasis más pronunciado en los elementos

del mercado: la competencia, la subcontratación y la privatización (Halligan, 1998: 157; McIntosh *et al.*, 1997; Wettenhall, 1998).

A diferencia de Australia, Nueva Zelanda ha puesto en práctica agresivamente una política de “hacer que los administradores administren”. Los reformadores creían que la única manera de aumentar el rendimiento gubernamental era modificar los incentivos de los administradores públicos sometiéndolos a las fuerzas del mercado y a contratos. Así, a los administradores de alta jerarquía se les contrata por tiempo determinado, se les paga de acuerdo con su rendimiento y, si su trabajo no está a la altura, pueden ser despedidos (Kettl, 1997: 448). Los contratos por trabajo y rendimiento individuales han reemplazado al sistema del servicio civil basado en las reglas y los procesos. Este estricto contractualismo hace diferentes las reformas de Nueva Zelanda de las emprendidas en Noruega y Australia (Schick, 1998). Los acuerdos de rendimiento desplazan a la antigua ética de la confianza y la responsabilidad y se espera que cada funcionario ejecutivo rinda cuentas sobre los resultados esperados. Esos acuerdos semejantes a los contratos se han extendido al asesoramiento en cuestiones normativas, de tal manera que los ministros pueden optar por obtener información e ideas de asesores privados y otras fuentes externas (Boston *et al.*, 1996: 122-125).

Por lo general, el modelo de la nueva administración pública depende en gran medida de la combinación de la teoría de la microeconomía con las prácticas gerenciales, y muchos de los elementos importantes y problemáticos de la reforma, como las relaciones entre los administradores públicos y los funcionarios electos, reflejan las tensiones potenciales en la manera como están combinados. A través de la devolución estructural de facultades y la contratación, el modelo de la nueva administración pública ha buscado separar más claramente la formulación de las políticas de la administración y aplicación de estas últimas. Los responsables de la formulación de las políticas elaboran las políticas, para después delegar en los administradores su implementación y hacerlos responsables de ellas mediante contratos. Más adelante analizaremos si eso representa un cambio bien equilibrado o si, en realidad, es un sistema que debilita el control político.

## **La devolución de poder: ¿más autonomía y poder para los administradores?**

La devolución de poder puede adoptar muchas formas, pero una de las ideas principales es fortalecer el poder discrecional de los administradores y otorgar más autonomía a los planos y agencias subordinados a la

administración pública (OCDE, 1996b; Grønlie y Selle, 1998). En esta sección centraremos nuestra atención en la devolución estructural de facultades, que incluye la separación de las funciones políticas de las administrativas, la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas y la especialización interorgánica vertical, es decir, la creación de nuevas unidades subordinadas que lleven a cabo las actividades comerciales.

### **La separación de las funciones políticas y administrativas**

La manera de pensar desde el punto de vista de la economía de los defensores del modelo de la nueva administración pública apunta hacia un axioma casi generalmente aceptado en ciertos círculos: es más eficaz separar las funciones políticas y administrativas que tenerlas integradas, como había sido tradicionalmente en la mayoría de los países (Boston *et al.*, 1996: 4). La argumentación consiste en que el hecho de dividir esos elementos hace más evidente que se trata de funciones diferentes con actores distintos: que los políticos deberían establecer las metas y los servidores públicos implementar las políticas. A menudo existe también una idea de descentralización relacionada con esa argumentación; a saber: que el proceso de la toma de decisiones debería estar más cerca de los clientes, lo que introduce cierta ambigüedad respecto a si eso está destinado únicamente a las decisiones administrativas menos importantes o no. Nueva Zelanda, por ejemplo, ha dejado atrás un modelo de integración, en el que los ministros y los servidores públicos de alta jerarquía luchan por alcanzar una relación de cooperación que reconozca sus intereses conjuntos, para adoptar un modelo comprador-productor, en el que los papeles políticos y administrativos están más claramente separados desde el punto de vista institucional.

Una argumentación que sirve de apoyo para establecer una división más marcada entre la política y la administración es que una solución integrada hace que los políticos sean vulnerables a la influencia y presión de los servidores públicos, que éstos han amenazado con invadir la esfera política y que una separación más estricta de las funciones hace que el control del servicio civil sea más fácil. Tal fue el fondo para la reforma en Australia a principios de los años 80 (Campbell y Halligan, 1992). Escindiendo partes del servicio civil, el control político a distancia llegaría a ser menos ambiguo y más efectivo. Un argumento adicional fue que la separación podía incrementar al mismo tiempo tanto el control político como la discrecionalidad administrativa, generando así mejores políticas y servicios en el sector público.



La discusión de los efectos de la separación de las funciones sobre el control político saca a la luz muchos argumentos diferentes. En primer lugar, muy pocos profesionales o investigadores argumentarían que los políticos y los servidores públicos deben desempeñar las mismas labores; pero, dicho esto, existen muchas maneras de definir sus funciones, desde burócratas convertidos en políticos, en un extremo, hasta servidores públicos tecnócratas y apolíticos, en el otro (Christensen, 1991).

En segundo lugar, no es fácil aceptar que la solución diferenciada incrementaría al máximo la influencia tanto de los políticos como de los servidores públicos; en lugar de ello, se podría argumentar convincentemente: que las transformaciones orgánicas formales siempre inclinan el patrón de influencia en una dirección o la otra; lo cual es también una de las razones por las que los procesos de reorganización pública se caracterizan a menudo por el conflicto (Christensen y Læg Reid, 1998d).

En tercer lugar, la única diferencia importante entre una solución integrada y una segregada es que la primera combina un control potencialmente firme del servicio civil con un acceso fácil al liderazgo político para los burócratas, mientras que la segunda combina un control potencialmente débil del servicio civil con un reducido acceso al liderazgo político para los burócratas (Egeberg, 1989). Esto ilustra que cualquier solución estructural tiene ventajas y desventajas.

Una cuestión de capital importancia relativa al control político parece ser también el saber si entre los líderes políticos y los administrativos existe acuerdo en lo relacionado con las prioridades, las normas y los valores. A este respecto, parece ser políticamente menos problemático separar las funciones políticas de las administrativas, por ejemplo en el caso de Noruega, donde ese tipo de coherencia es más bien alto (Christensen, 1991; Christensen y Egeberg, 1997).

### **La separación estructural de las funciones administrativas**

Otra forma de la devolución estructural de facultades, encontrada en muchos países que han puesto en práctica una reforma relacionada con el modelo de la nueva administración pública, es la separación estructural de las funciones administrativas que tradicionalmente han estado organizadas juntas, como el asesoramiento en cuestiones políticas, las tareas de regulación, las funciones de propiedad, las de control y las de comprador-proveedor, lo cual puede considerarse como una especie de resultado de una división más marcada entre las funciones políticas y las administrativas. Nueva Zelanda es el ejemplo más típico de ese tipo de cambio estructural, cuyo resultado ha sido un gran número de agencias y departamentos centrales y que las entidades de la Corona, incluidas las empresas de

propiedad del Estado, adopten el principio de las organizaciones con un solo propósito o una sola tarea (Boston *et al.*, 1996: 56-66 y 77-80). Los argumentos en favor de esta solución son que mejora la efectividad y la eficiencia a través de una definición más clara de las funciones administrativas y que evita los traslapes y la combinación ambigua de funciones que difuminan las líneas de mando y autoridad.

Vale la pena hacer notar que Australia eligió una solución más integrada que Nueva Zelanda en las cuestiones relativas a la “maquinaria de gobierno” a través de la creación de departamentos gigantescos a finales de los años 80. El resultado potencial de ello, a pesar de las medidas adoptadas para separar las funciones políticas y administrativas unos años antes durante el mismo decenio, es la centralización (Stewart y Kimber, 1996). En Noruega, por otra parte, la tendencia durante los años 90 ha sido a separar las funciones de supervisión y regulación de las de producción y servicio mediante el establecimiento de autoridades de control independientes.

Un efecto posible de la profunda especialización administrativa de las funciones es el incremento de la necesidad de coordinación, porque hay una mayor fragmentación del sistema. Otro efecto podría ser que las nuevas unidades especializadas crezcan al agregarles tareas que perdieron con la especialización; por ejemplo: que a las unidades de compras se les añadan funciones de asesoramiento en cuestiones normativas. Todo ello podría llevar a un incremento del número de servidores públicos y de recursos utilizados, en oposición a lo que era la intención original. Nueva Zelanda, al igual que otros cuantos países, redujo el número de servidores públicos en el plano central (Gregory, 1998a), esto es, avanzó en dirección opuesta a la indicada por este escenario; pero la disminución del tamaño puede entrañar una menor capacidad para controlar y coordinar las instituciones y empresas subordinadas creadas a través de la devolución estructural de facultades.

### **La especialización interorganizacional vertical**

Una tercera forma de devolución estructural de facultades relacionada con el modelo de la nueva administración pública y combinada con las otras dos mencionadas es la tendencia hacia la especialización interorganizacional vertical. Muchos países están cambiando sus principales formas organizacionales político-administrativas o mudando unidades a formas organizacionales que se encuentran más lejos del liderazgo político central.

Los argumentos que se esgrimen desde el punto de vista de la economía para justificar esa devolución estructural de facultades se basan en una especie de lógica determinista. La presión mundial para que la

cooperación y la competencia adopten nuevas formas es en el sentido de que haya mayor competencia en los mercados y se lleven a cabo vastos procesos de cambio a los que un país o unidad administrativa por si solos no pueden hacer frente fácilmente. Tienen que adaptarse al desarrollo haciendo hincapié en una mayor devolución estructural de las funciones comerciales para hacer frente al aumento de la competencia. Lo anterior es también un reflejo del axioma que establece que la política y los negocios deben estar separados y que los actores privados son mejores actores en el mercado que los públicos; para el sector público, consecuentemente, la manera más efectiva de hacer negocios es, ya sea crear formas organizacionales que se ocupen más sistemáticamente de las funciones comerciales o dejar que los actores privados absorban algunas de las funciones comerciales del sector público.

Existen muchas variedades de esa forma de la devolución estructural de facultades. En algunos países, como Noruega, tanto los departamentos como las agencias están otorgando gradualmente una mayor autoridad y autonomía en la toma de decisiones a organismos subordinados independientes y, dentro de los propios departamentos y agencias, a niveles inferiores de administración (Lægreid y Roness, 1998). Algunas unidades administrativas han sido reorganizadas como fundaciones, mientras que otras han sido transformadas en compañías de propiedad estatal. La argumentación es en el sentido de que esa clase de devolución estructural de facultades mejorará tanto la competitividad como el método de gobierno. En los años 90, tal evolución puede considerarse como un dispositivo para un Estado defensivo (Grønlie, 1998). Algunas de las agencias cuya personalidad jurídica ha sido transformada eran muy grandes; entre ellas: la compañía telefónica nacional, el servicio postal y los ferrocarriles estatales. Cuando, en una encuesta, se planteó la pregunta acerca de la importancia de cambiar la estructura interorgánica en el sentido indicado, sólo 25% de los servidores públicos noruegos de los ministerios y las agencias centrales atribuyeron una gran importancia a su propio campo de trabajo, lo cual indica que la reforma ha sido gradual y que ha habido reacciones de renuencia (Christensen y Lægreid, 1998a).

La combinación de los valores económicos con la devolución estructural de facultades a través de la especialización interorganizacional vertical se puede observar con mayor claridad en las reformas puestas en práctica por Nueva Zelanda. En las primeras etapas del proceso de reforma, se estableció que el gobierno no debería participar en actividades que pudieran ser desempeñadas con más efectividad por organizaciones no gubernamentales (Boston *et al.*, 1996: 4). En primer lugar, ello significó que los aspectos económicos o comerciales de las políticas públicas pasaran a primer plano. En segundo lugar, implicó que esos aspectos tuvieran que ser diferenciados de otros, como las consideraciones sociales y político-sectoriales más generales. En tercer lugar, definió al gobierno como un

actor que no está bien equipado para llevar a cabo actividades comerciales. Y, en cuarto lugar, finalmente, llevó a la devolución estructural de las actividades comerciales y a la privatización.

La argumentación en contra de algunos de los argumentos económicos que sirven de apoyo a la devolución estructural de facultades podría ser que las funciones políticas y comerciales han estado integradas durante largo tiempo en muchos países sin grandes problemas, que el sector público gana mucho dinero con sus actividades comerciales y que éstas se deberían mantener con propósitos colectivos y que es importante que el sector público controle y regule algunas de las actividades económicas, incluso mediante la propiedad. Por otra parte, está la cuestión de saber si el sector privado es más eficiente que el público. Algunos argumentan que eso es imposible de establecer, puesto que las organizaciones públicas tienen que hacerse cargo de consideraciones más complejas, mientras que otros ponen de relieve el hecho de que la eficiencia tiene más que ver con el tamaño y complejidad estructural de las organizaciones que con la distinción entre lo público y lo privado (Allison, 1983).

### **La devolución estructural de facultades y el control político**

Una de las ideas principales relacionadas con la devolución estructural de facultades es que las actividades políticas y comerciales deben estar separadas orgánicamente, para dar lugar al establecimiento de formas orgánicas con menos control político, tanto formalmente como en la realidad. Las reformas de ese tipo se aprecian principalmente, por ejemplo, en el sector de las comunicaciones. Las transformaciones son impulsadas por una combinación de actores que puede variar según los países: líderes políticos y administrativos convencidos de que el incremento de la competencia da impulso simultáneamente tanto al control como a la eficiencia, líderes institucionales a quienes les gustaría que aumentara la discrecionalidad, así como que se contara con un perfil más comercial y actores privados que ven nuevas opciones de hacer negocios.

Esta manera de pensar se relaciona con la consigna de “dejar que los administradores administren”, con lo que se quiere decir que los administradores gocen de discrecionalidad y que no haya demasiada interferencia cotidiana de los líderes políticos. Pero, ¿qué significa esa consigna en lo referente al control político? Puede significar que, a través de una división marcada entre la política y la administración, los principales ejecutivos son mejores para administrar y, por lo tanto, debe dárseles la discrecionalidad y la oportunidad para hacerlo, reduciendo de ese modo la carga sobre el liderazgo político y aumentando el control político; pero también podría argumentarse que la consigna refleja una tendencia contraria a la política

que potencialmente debilitaría el control político. “Dejar que los administradores administren” podría significar que los administradores estén adquiriendo más recursos, tareas y responsabilidad, haciendo menos legítimo que el político interfiera en sus asuntos.

Un efecto evidente del incremento de la transferencia estructural de las funciones comerciales sobre el sector público es un sector público más racionalizado, debido a las reducciones de la fuerza de trabajo en las empresas públicas y a la privatización (Gregory, 1998b). Otro efecto es el aumento de la complejidad estructural o de formas híbridas, debido a la existencia de nuevas combinaciones de intereses políticos y comerciales incorporadas en las nuevas unidades públicas.

Ahora bien, ¿resulta debilitado el control político por el aumento de la devolución estructural de facultades, independientemente de que ésta sea eficaz? Uno de los principales argumentos para responder afirmativamente a esta pregunta es que la devolución estructural de facultades incrementa la distancia entre el liderazgo político y las unidades y planos inferiores subordinados de la administración (Egeberg, 1989). Esta lógica se basa en la noción de erigir nuevas barreras o límites estructurales. Las encuestas llevadas a cabo en el servicio civil de Noruega han demostrado, por ejemplo, que los servidores públicos de las agencias centrales fuera de los ministerios, a diferencia de los burócratas de los ministerios, consideran que las señales y las consideraciones políticas son significativamente menos importantes para la toma de decisiones (Christensen y Egeberg, 1997; Christensen y Læg Reid, 1998a). Cuanto más separados estructuralmente estén los servidores públicos del liderazgo político, tanto mayor relativamente será la importancia de otras señales de decisión — como la eficiencia relacionada con los costos, las normas profesionales, los intereses de los clientes etc.,—, lo cual significa que los actores de las empresas públicas y otras unidades comparables prestarán aún menos atención a las señales políticas. Un informe sobre la propiedad pública en Noruega indica que, aun cuando formalmente se supone que las compañías públicas deben tomar en consideración las señales políticas generales o sectoriales, en realidad cada vez prestan más atención a los intereses comerciales (Statskonsult, 1998).

Por consiguiente, la principal lección es que la devolución estructural de facultades significa la disminución de la capacidad y de la autoridad de control centrales y que las unidades subordinadas, en particular las orientadas hacia el mercado, presten menos atención a las consideraciones políticas. Existe la tendencia a definir la participación política en las empresas públicas como una interferencia inapropiada en los asuntos comerciales.

Una explicación más detallada de este tipo de razonamiento es que incluso las actividades comerciales del sector público están sujetas al control

político y que del liderazgo depende el politizar la función de esas actividades y desarrollar su control activo, lo cual podría hacerse mediante el nombramiento político de los líderes de las agencias o mediante un empleo más activo de los diferentes instrumentos de control, como las leyes y las reglas, los consejos de administración, la asamblea general anual o el contacto informal. Un ejemplo de un mecanismo que genera más atención a las señales políticas es la regla de Nueva Zelanda, que establece que los desacuerdos entre el gobierno y los consejos de administración de las empresas de propiedad estatal deben ser enviados al parlamento para su discusión y arbitraje.

Debido a problemas de capacidad, la propiedad pública activa de las actividades comerciales depende muy a menudo del control que ejercen los servidores públicos de más alta jerarquía a nombre de los líderes políticos. Potencialmente, ello podría debilitar el liderazgo político, ya sea porque se esté dando una base de poder independiente a los burócratas de más alta jerarquía, ya sea porque las corporaciones públicas hagan alianzas con el liderazgo administrativo.

Boston *et al.*, (1996: 13,87-89 y 353-355) argumentan que la devolución estructural de facultades ha tenido una especie de efecto doble en Nueva Zelanda. Por una parte, se dice que es eficaz la separación de las funciones no comerciales de las comerciales, puesta de relieve en el establecimiento de empresas públicas (Evans *et al.*, 1996); y, por la otra, las entidades de la Corona, en competencia con los actores privados, han provocado que el control y la coordinación políticos sean más problemáticos y las líneas de autoridad más ambiguas, lo cual ha hecho más difícil garantizar los intereses colectivos. A lo anterior se añaden los costos del cambio, que en general han sido altos.

Nueva Zelanda es una especie de caso extremo en lo que respecta al cambio estructural, porque decidió combinar una marcada especialización horizontal con una marcada especialización vertical. Por su parte, Australia muestra un perfil similar en lo concerniente a la devolución estructural de facultades, pero eligió otra solución horizontal, mucho más integrada, en lo concerniente a las cuestiones de la “maquinaria de gobierno”: estableció 16 departamentos principales, los denominados “megadepartamentos”, y esa característica dio apoyo a la política de Hawke de fortalecimiento de los aspectos integrantes del gabinete (Campbell y Halligan, 1992: 16-20). En comparación con una solución más fragmentada, probablemente eso puede haber fortalecido la influencia del liderazgo político, tanto en lo que respecta a los servidores públicos de mayor jerarquía de las agencias y departamentos centrales como en cuanto contrapeso a las instituciones y entidades comerciales subordinadas; por otra parte, en cuanto instrumentos de generación de políticas, los departamentos gigantescos constituyen unidades cuyo control resulta complejo.

Noruega eligió un curso más semejante al de Australia que al de Nueva Zelanda para la reforma estructural. Ha puesto un mayor énfasis en la especialización horizontal moderada de los ministerios, si bien no ha hecho nada que se parezca a los departamentos gigantescos. En lo que respecta a la devolución estructural de facultades, Noruega ha sido más renuente que Australia y Nueva Zelanda, lo cual quizás ha dado como resultado un énfasis relativamente mayor en el control y la centralización políticos que en los otros dos países.

A través de las reformas, a Australia se le ocurrió el concepto de “gerencia política”, lo que indica el deseo de combinar el control político con la administración gerencial, la centralización con la descentralización y la devolución estructural de facultades (Campbell y Halligan, 1992: 39-41 y 203). Un análisis de la devolución estructural de facultades practicada en Australia durante una de sus primeras etapas que centra la atención en la reforma de la administración presupuestal y financiera, indica que ese país se las ha arreglado para combinar una mayor flexibilidad y una mayor devolución estructural de facultades con un mejor control central (Keating y Holmes, 1990). El fortalecimiento del liderazgo político se inició en los años 70 con más recursos para el gabinete y los ministros, asesoramiento alternativo en cuestiones normativas, más apoyo de los partidos políticos, politización del nombramiento de los servidores públicos de mayor jerarquía y un mayor énfasis en las prioridades y directrices políticas, mientras que en los años 80 se produjo el desarrollo de una “identidad corporativa” más marcada y de más estrategias colectivas y se prestó más atención a una administración de los recursos y el personal más cercana al liderazgo político (Halligan, 1996). Los elementos gerenciales fueron evidentes en el establecimiento de un servicio ejecutivo de alta jerarquía, los cambios en la administración financiera, la asignación de fondos presupuestarios para programas y la supervisión de la eficiencia. Lo anterior se combinó con una mayor devolución estructural de facultades de los departamentos principales a los departamentos de proyectos y más abajo en la jerarquía, ejemplificada por el incremento de la comercialización de las actividades públicas y por la privatización en los años 90 (Guthrie y Parker, 1998). En conjunto, todo ello dio como resultado un cambio hacia la cultura gerencial.

La devolución estructural de facultades plantea cuestiones acerca del desarrollo de sistemas de control. ¿Cómo deben diseñarse los sistemas de control cuando el liderazgo político está descentralizando la autoridad para la toma de decisiones o la autoridad para administrar e implementar las políticas, ya sea a través de la devolución estructural de facultades o no? Una solución es emplear sistemáticamente las leyes, reglas y reuniones formales como instrumentos para controlar las unidades y actividades subordinadas. Una de las ventajas de ello es que puede modificar los problemas de capacidad, pero una de sus desventajas es que con frecuencia

esos sistemas son en realidad instrumentos de control más formales que reales y otra es que quienes pueden controlar tales sistemas son principalmente los líderes administrativos. Esto implica que predominaría el control profesional, solución que sería más tranquilizadora si las normas y valores políticos y profesionales fuesen compatibles, pero que sería menos tranquilizadora si hubiese conflictos y grietas en los sistemas. Otra solución al problema del control es la subcontratación, la cual abordamos ahora.

### **La subcontratación: ¿instrumento para un mayor control político?**

El modelo de la nueva administración pública ha abierto la puerta a una mayor competencia entre los sectores público y privado y, dentro del sector público, como un reflejo de las normas y valores económicos más importantes. El tipo de competencia más común y generalizado es el que se basa en la devolución estructural de facultades, fenómeno que acabamos de analizar. En muchos países, el precio que debe pagarse por una mayor devolución estructural de facultades y una mayor flexibilidad y por el hecho de que los administradores tengan más autonomía y poder discrecional es tener un sistema de control jerárquico más rígido mediante el recurso generalizado de la subcontratación. Se supone que, a través de los contratos, los líderes políticos especifican más claramente las metas y objetivos, y que el rendimiento se debe controlar mediante el empleo de indicadores cuantitativos para supervisar los resultados y medir la eficiencia. El explosivo incremento de las auditorías entraña elementos de centralización potencialmente fuertes e implica una atención cada vez más centrada en la “administración como Dios manda”, formal y externa a expensas de las más tradicionales formas de control internas e informales basadas en la confianza (Power, 1994).

El concepto integrado del modelo de reforma administrativa de Nueva Zelanda es el gobierno por contrato (Schick, 1998). La mayoría de los elementos de la reforma han sido diseñados para que las relaciones entre, por una parte, el gobierno y los ministros y, por la otra, las entidades subordinadas, incluidas las instituciones y cada uno de los líderes, sean cada vez más semejantes a las contractuales. Nueva Zelanda ha hecho todo lo posible por crear las condiciones adecuadas para que se negocien y se pongan en vigor los contratos formales.

En la administración central de Noruega, en cambio, los sistemas de contratación tienen muy poca importancia para los servidores públicos (Christensen y Læg Reid, 1998c). En 1996, sólo el 9% de los servidores públicos informó que los sistemas de contratos tenían una gran importancia en su propia esfera de trabajo; no obstante, el servicio civil de Noruega ha



adoptado una versión “suave” de la subcontratación a través de la aplicación del método de la “administración por objetivos y resultados”, sistema que, antes bien que orientarse hacia los individuos, se basa más en las agencias.

Un tipo de subcontratación lo constituyen los contratos entre el gobierno como comprador de rendimiento y las agencias en cuanto proveedores y abastecedores. El argumento es que los contratos mejoran tanto la eficacia como el rendimiento de cuentas, porque combinan la competencia comercial con un sistema más rígido de control del rendimiento. Cuando se dividen la política y los negocios mediante la utilización de contratos, se hace más fácil que las empresas públicas compitan, se facilita la comparación de la eficacia entre los sectores público y privado y entre los organismos públicos y se puede atraer con mayor facilidad a expertos en el mercado. Todos estos son argumentos que se esgrimen a menudo cuando se hace el análisis de los efectos de las reformas contractuales en Nueva Zelanda (Boston *et al.*, 1996; Nagel, 1997).

Ahora bien, el hecho de dividir organismos públicos que funcionan bien en unidades orgánicas que desempeñen los papeles de propietarias, proveedoras y compradoras podría provocar un debilitamiento de la experiencia pública, un incremento del uso de los recursos a través del empleo de más personal que antes, la contratación de asesores privados costosos y tendencias a la creación de monopolios o carteles privados. Un efecto del aumento de la utilización de los contratos es la disminución de las relaciones de cooperación; y otro es el incremento de los salarios y las fortunas de los funcionarios ejecutivos. Asimismo, se argumenta que parece haber pocos estudios bien documentados en los que se demuestre que el incremento de la competencia y la utilización de contratos mejoran los servicios y hacen que los precios bajen.

Otro tipo de subcontratación afecta funciones que tradicionalmente han sido mantenidas ajenas a la competencia, como el asesoramiento en cuestiones normativas (Boston *et al.*, 1996: 6). En los tres países estudiados, siempre ha sido evidente que el asesoramiento a los líderes políticos en cuestiones normativas debería provenir de los servidores públicos permanentes de alta jerarquía, basado en la experiencia profesional; pero Australia y Nueva Zelanda han abierto ese tipo de asesoramiento a la subcontratación, lo que ha provocado la competencia entre las firmas de asesoramiento privadas, que emplean a antiguos servidores públicos, y los secretarios y otros líderes administrativos permanentes (Martin, 1998: 71-95). Lo anterior se añade a los procesos políticos siempre en marcha entre los líderes políticos, tanto en el gobierno como en los partidos y relacionados con los grupos de intereses, para decidir acerca del contenido de las diversas políticas.

Evidentemente, una de las razones para recurrir a los contratos es debilitar la burocracia y fortalecer el liderazgo político, algo que puede lograrse si los asesores privados logran convencer a los líderes políticos

sobre todo de lo que a estos últimos les gustaría oír o de lo que preferirían hacer. Otra de las razones para recurrir a la subcontratación es aumentar la calidad del asesoramiento y la variedad de las premisas de decisión, en busca de alternativas bien documentadas al asesoramiento de los líderes administrativos.

Pero también es muy probable que esa forma de organización genere ambigüedad y debilite el liderazgo político. Los actores privados y los líderes administrativos podrían establecer redes y alianzas que actuaran en contra del liderazgo político, tendencia ya observada en Estados Unidos; por otra parte, los actores privados podrían dar asesoría que consistiera en soluciones mal disfrazadas para favorecer a los grupos de intereses y de presión, probablemente sin que ello incrementara la calidad de las premisas de decisión. Además, la confianza entre los líderes políticos y administrativos podría disminuir debido al desarrollo de la competencia entre los asesores en cuestiones normativas. Como podemos ver, la contratación de asesoramiento en cuestiones normativas tiene límites claros. No parece probable que aumente la eficiencia o la efectividad con las que dicho asesoramiento se produce y existe un gran riesgo de que surja un comportamiento oportunista entre los proveedores de asesoramiento y se genere un problema más grave con respecto a la coordinación de las políticas (Boston, 1994:1).

Un tercer tipo de subcontratación es la competencia por las auditorías en Australia y Nueva Zelanda, competencia que provoca una división estructural en la organización de las auditorías entre una unidad administrativa y una unidad que lleva a cabo la auditoría en la práctica en competencia con firmas privadas (Guthrie y Parker, 1998). Esta forma de organización puede plantear interrogantes acerca de la independencia y neutralidad del proceso de auditoría, lo cual es en particular el caso de un nuevo tipo de auditoría con una importancia creciente: la auditoría del rendimiento, que deja la puerta abierta al desarrollo de procesos políticos más típicos, a la construcción de alianzas y al empleo de un poder discrecional en el proceso de auditoría.

Un cuarto tipo de subcontratación, como elemento del modelo de la nueva administración pública, se refiere al reclutamiento y el empleo. En ese tipo de contratación, la creciente utilización de contratos individuales de corto tiempo reemplaza al empleo más permanente basado en los contratos colectivos. Lo anterior es el resultado de un mercado de mano de obra más competitivo, tanto dentro del servicio civil como entre los sectores público y privado, que a su vez ha provocado que las compensaciones se basen con menos frecuencia en la posición y la antigüedad, que los sistemas de paga se basen más en el mercado y en el rendimiento, que haya un menor interés en la pertenencia a los sindicatos y que se recurra más a menudo a los asesores y abogados privados para negociar los salarios.

Este tipo de subcontratación es más visible en Nueva Zelanda, pero también es evidente en Australia. Por lo demás, el modelo de la nueva administración pública ha tenido parte en la transformación de la demografía del servicio civil o de algunas porciones de él. Los ejemplos de ello son los economistas que, a partir del Ministerio de Hacienda en ambos países, han proliferado y llegado a predominar en el servicio civil y abogan por más modelos de “racionalismo económico” (Campbell y Halligan, 1992: 105). Noruega introdujo incluso una versión “ligera” del sistema de contratación individual para los servidores públicos de alta jerarquía, con más devolución estructural de facultades, mayor flexibilidad y más elementos del sistema de paga basada en el mercado y en el rendimiento. En la práctica, no obstante, Noruega se ha mostrado renuente a hacer un empleo activo de ese nuevo sistema de paga, en especial cuando se trata de los contratos individuales y del elemento de paga basada en el rendimiento (Læg Reid, 1994 y 1997). En ese país, el sistema acabó siendo un caso de prueba para el consenso sobre las reformas administrativas.

¿Qué efectos tienen los contratos individuales sobre el control político? Un punto de vista es que ese tipo de contratación está fortaleciendo el control político, porque los líderes políticos pueden politizar el reclutamiento de los líderes administrativos y hacerlos responsables más directamente, debilitando los principios tradicionales del mérito (Boston *et al.*, 1991). Los ejecutivos principales nombrados mediante los contratos pueden ser más renuentes a dar asesoría “franca y sin temor a las consecuencias” a los políticos; además, la estructura de incentivos, cuya brecha entre los líderes administrativos y los servidores públicos de menor jerarquía se amplía cada vez más, está incrementando la lealtad política de los burócratas de mayor jerarquía. Campbell y Halligan (1992: 31) llegan a la conclusión de que uno de los efectos de las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública consiste en que los políticos y los burócratas de alta jerarquía de Australia viven más en simbiosis, debido a los salarios más altos ya la posición más alta de los líderes administrativos, en especial aquellos de las agencias centrales principales que cuentan con competencia económica.

Un argumento en contra de los contratos individuales es que dificultan la formulación de objetivos específicos y de indicadores de rendimiento para los servidores públicos de alta jerarquía. Otro argumento es que los contratos individuales incrementan la competencia y los conflictos entre las instituciones, los grupos y los individuos. Un tercer argumento es que el reclutamiento politizado podría dar como resultado el debilitamiento del liderazgo político, un aspecto esgrimido para explicar por qué Australia pudo embarcarse en el curso de la reforma que siguió. Se dice que la elite administrativa de economistas recién reclutada convenció a los líderes políticos sobre el nuevo rumbo de la reforma.

En la práctica, además, no son los líderes políticos, sino los administrativos, los que formulan o controlan normalmente los contratos, como lo ejemplifica Nueva Zelanda. Los contratos individuales pueden también ser un reflejo de debilitamiento del control político a través del debilitamiento de la responsabilidad política, la identidad colectiva y el espíritu público de los líderes administrativos (Boston *et al.*, 1996: 87). Mientras que el compromiso de los servidores públicos de alta jerarquía se había basado tradicionalmente en un sentimiento institucional y colectivo de largo plazo con un alto grado de lealtad política, ahora la situación se caracteriza más por los incentivos individuales estratégicos de corto plazo para los funcionarios ejecutivos que están a la búsqueda de las agencias que puedan ofrecerles el mejor contrato. Esa situación podría provocar el debilitamiento del control político, una menor continuidad en las instituciones públicas y que la experiencia profesional sea más pobre. El nuevo tipo de líderes administrativos es menos dependiente del liderazgo político en muchos sentidos.

Gregory (1998) hace notar que las reformas están llevando los procesos políticos en una dirección más tecnócrata en Nueva Zelanda. La cultura igualitaria tradicional está siendo reemplazada por una más elitista, fomentada por una nueva clase de burócratas de alta jerarquía, bien pagados con actitudes del sector privado, escépticos por lo general respecto a los procesos y el control políticos. El rendimiento de cuentas es más gerencial que político (Nagel, 1997). Al comparar la reorganización estatal en Australia, Dinamarca, Nueva Zelanda y Suecia, que incluye características típicas del modelo de la nueva administración pública, Schwartz (1994) llega a la conclusión de que los políticos han perdido influencia, mientras que los burócratas de alta jerarquía, entre ellos los “burócratas fiscales”, son los vencedores. La lección general es que los nuevos regímenes de contratación adoptados para los servidores públicos de alta jerarquía no necesariamente concuerdan con las intenciones de los arquitectos de la reforma (Hood, 1998: 443).

El caso de la subcontratación de asesoramiento político en Nueva Zelanda y Australia ilustra los límites de los contratos en un sistema político-administrativo. La intención de la reforma es incrementar el control del gobierno sobre sus asesores, pero puede terminar disminuyéndolo. La incertidumbre política, como los cambios de ministros o gobiernos, incrementaría los problemas de la contratación externa y probablemente habría un mayor riesgo de comportamiento oportunista con consecuencias negativas para el mantenimiento de la confianza entre los ministros y los asesores (Boston, 1995: 98).

Una lección que nos deja el caso de Noruega es que la introducción de la técnica de “administración por objetivos” dificultó que los políticos cumplieran con sus obligaciones de definir objetivos claros, estables y

coherentes y evaluar exhaustivamente los resultados. La técnica de “administración por objetivos” ha tenido más éxito como método para el control administrativo de agencias subordinadas que como herramienta para mejorar la gobernanza y el control (Christensen y Lægheid, 1998a). Esto puede reflejar el hecho de que los arreglos contractuales complican la función del servidor público como asesor en cuestiones normativas y de que incrementar el énfasis en el control gerencial reduce las posibilidades de gobernanza (Ingraham, 1996; Mascarenhas, 1990; Peters, 1996).

Una importante cuestión de principios respecto a la utilización de contratos es si éstos deben ser utilizados, en un sentido legal estricto, para cualquier clase de tarea del servicio civil fundamental o si su utilización debe ser diferenciada y llevarse a cabo principalmente en algunos sectores seleccionados. Los análisis sobre el asesoramiento político ponen de relieve este problema, pero también en Nueva Zelanda se da una fuerte discusión sobre si se debe utilizar la subcontratación en áreas como la salud, el trabajo social y la conservación y protección del medio ambiente. El argumento es que, cuando en ese país se han utilizado los contratos para discriminar inteligentemente entre los diferentes tipos de departamentos públicos principales con base en sus diferentes funciones y tareas, el resultado ha sido un fracaso (Gregory, 1995).

## **La cuestión del rendimiento de cuentas y de la responsabilidad**

Un aspecto importante de la reforma administrativa es la cuestión del control político y del rendimiento de cuentas de los servidores públicos de alta jerarquía. El modelo de la nueva administración pública, en la que el rendimiento de cuentas se basa en el rendimiento personal, la competencia y las relaciones contractuales, representa una divergencia con respecto a la “antigua” administración pública, cuyas formas de rendimiento de cuentas se basan en los procesos, el control jerárquico y las tradiciones culturales. Se ha avanzado de los modelos de rendición de cuentas simples a los complejos (Day y Klein, 1987). La noción tradicional de rendimiento de cuentas — la autoridad vertical responsable ante el pueblo a través de los responsables electos de la formulación de las políticas — es puesta en tela de juicio por el énfasis que se pone tanto en los clientes como en los resultados y cuya atención va de los administradores hacia abajo, hacia los ciudadanos, antes bien que hacia arriba, hacia los funcionarios electos.

En las reformas administrativas como el modelo de la nueva administración pública, se ha prestado mucha atención al rendimiento de cuentas de corte gerencial y se ha tomado muy poco en consideración la

responsabilidad política. Por rendimiento de cuentas de corte gerencial queremos decir la obligación de rendir cuentas de la sección propia a aquellos en posiciones de autoridad de mayor jerarquía. La responsabilidad, por otra parte, se acepta por las acciones propias o de otros y es más subjetiva como sentimiento de obligación (Gregory, 1995: 60). Lo anterior significa que el rendimiento de cuentas podría ser un componente necesario, pero no suficiente, de la responsabilidad. El ser responsable entraña la capacidad para actuar, al igual que simplemente para rendir cuentas, y la preocupación por las consecuencias de ese actuar. El rendimiento de cuentas carece de elementos morales (Martin, 1997).

March y Olsen (1989) ponen de relieve la misma diferencia al establecer una distinción entre los procesos agregativos y los integradores en las organizaciones públicas. En los procesos integradores, los servidores públicos tienen un sentimiento de pertenencia, una historia y una tradición compartidas, que hace más fácil creer en la integración, en las obligaciones y en un propósito común y actuar en consecuencia (March, 1994). En los procesos agregativos, los actores están más dispersos y no sienten la integración; tienen que recibir incentivos para actuar en cierto sentido. En lugar de estar socializados en una cultura administrativa y un código de ética, están disciplinados para modificar su comportamiento mediante el empleo de diferentes clases de motivaciones (Lægreid y Olsen, 1984).

En Noruega y Nueva Zelanda ha existido tradicionalmente la doctrina de responsabilidad ministerial que establece que el ministro acepta tanto la culpa como el reconocimiento por las acciones de los administradores, los cuales deben permanecer anónimos e inmunes al reconocimiento o la culpa. Las reformas administrativas han aumentado el conocimiento del público sobre la identidad y las políticas de muchos servidores públicos de alta jerarquía y alejado más a los ministros del proceso administrativo y, por ende, desafían esa doctrina. En Nueva Zelanda, las reformas administrativas han alterado, quizá destruido, la doctrina de la responsabilidad ministerial; mientras tanto, se ha desarrollado una nueva versión del “rendimiento de cuentas” basada en las relaciones contractuales entre los ministros y sus principales ejecutivos (McLay, 1995: 197 y 205).

Esta cuestión presenta al menos dos facetas. En primer lugar, ¿cómo hacer para que los servidores públicos de alta jerarquía rindan cuentas por sí mismos?; y, en segundo lugar, ¿cómo proporcionar a los ministros mejores análisis y asesoramiento políticos que sirvan de sustento a sus actividades de formulación de políticas? Por un lado, el gobierno de Nueva Zelanda ha mejorado el rendimiento de cuentas de corte gerencial; por el otro, las reformas han provocado la fragmentación del sector público y que se reduzca la aceptación de la responsabilidad política por parte de los ministros. Lo anterior significa que sería necesario sopesar la reducción

de la responsabilidad política contra las ganancias en efectividad y eficiencia (Boston *et al.*, 1996: 360).

La preocupación por la eficiencia provoca que se tienda a exagerar la necesidad del rendimiento de cuentas gerencial, antes bien que a fomentar la responsabilidad política. La eficiencia no constituye garantía alguna del buen juicio político y social que es esencial para garantizar la responsabilidad y la legitimidad políticas genuinas (Gregory, 1998). La lucha por lograr el rendimiento de cuentas puede tener como precio la disminución del sentido de responsabilidad. El basar el rendimiento de cuentas en la especificación *ex ante* del rendimiento personal puede tener consecuencias imprevistas, como cuando las cuestiones que no han sido especificadas escapan al rendimiento de cuentas. Este problema no podrá remediarse mediante indicadores más detallados del rendimiento; antes bien, la solución podría venir de la adopción de un modelo de responsabilidad (Schick, 1996: 87).

Una de las grandes preocupaciones de las reformas administrativas se relaciona con la cuestión de equilibrar la libertad y el rendimiento de cuentas. El modelo burocrático tradicional, con poca libertad y poco rendimiento de cuentas sobre los resultados, pero con una gran responsabilidad por que se sigan las reglas, ha sido un modelo de administración pública extraordinariamente exitoso y durable. En la actualidad, los administradores públicos de todo el mundo buscan una mayor libertad, pero están más ansiosos por obtener un mejor rendimiento de cuentas. Un sistema que extiende la libertad a los gerentes, sin fortalecer su rendimiento de cuentas, debilita el poder de los políticos y es inferior al modelo de administración burocrática tradicional. Una reforma que entraña un desequilibrio entre la libertad y el rendimiento de cuentas es disfuncional. El sistema no funcionará bien si se da libertad a los funcionarios sin tener una expectativa clara sobre el rendimiento personal (Scott, 1996: 89).

Por otra parte, todas las grandes organizaciones tienen un dilema fundamental: se puede contar con un mejor rendimiento de cuentas (léase control) o con una mayor previsión (léase libertad), pero no se puede tener ambas cosas simultáneamente (Gregory, 1997: 96). El que los líderes administrativos pongan un énfasis más fuerte en la conducta emprendedora provocará probablemente que la coordinación y el control centrales sean más difíciles. Las ideas del modelo de la nueva administración pública acerca de la descentralización, la devolución estructural de facultades y la consecuente fragmentación crean la necesidad de una mayor coordinación con el propósito de asegurar la coherencia de las políticas en el gobierno (Peters y Savoie, 1995: 17; Hart, 1998: 286). Un argumento en favor de ello es que el dar más autoridad a los gerentes públicos para administrar programas muy probablemente dará como resultado el que se otorgue a los ministros una mayor capacidad para establecer criterios y prioridades

centrales y una mayor intervención en las cuestiones de personal, con el propósito de resolver los problemas de pérdida del control sobre la aplicación de las políticas planteados por las reformas del modelo de la nueva administración pública (Maor, 1999). En conjunto, no obstante, dichas reformas parecen dar como resultado una pérdida del control político.

### **La transformación del modelo de la nueva administración pública — en algunos países más que en otros**

La perspectiva transformadora esbozada apunta hacia varias dimensiones para explicar el fondo de la reforma pública, su contenido y sus efectos y consecuencias. Este último aspecto es el que se ha puesto particularmente de relieve en este artículo. En un sentido más técnico, la dimensión determinista-ambiental, ejemplificada por la crisis económica, es importante para explicar por qué los líderes de Nueva Zelanda comenzaron su ola reformista y, también, quizá parcialmente, por qué eligieron la senda de una reforma radical; pero, después de un tiempo, las reformas puestas en práctica en ese país parecieron adquirir características más ideológicas, con el predominio en el medio ambiente institucional de ideas económicas de desmantelamiento y reducción del Estado. Nueva Zelanda se convirtió en un caso de prueba del modelo de la nueva administración pública, apoyado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, una historia de éxito que adquirió la calidad de mito. Y Nueva Zelanda pudo apoyarse en ese mito al desarrollar las reformas. Esa “simbiosis del mito” también parece haber sido importante para el desarrollo de las reformas en Australia, aun cuando el contenido de las reformas en ese país fue diferente en muchos aspectos al caso de Nueva Zelanda.

En comparación con los otros dos países, el medio ambiente relacionado con la reforma fue menos “amenazante” en Noruega (Christensen y Læg Reid, 1998c). No se avecinaba ninguna crisis económica evidente que pudiera dar inicio a una ola reformista y, aun cuando se plantearon más interrogantes que nunca acerca de la eficiencia del servicio civil, el sector público contaba con un gran apoyo durante los años 70 y principios de los 80. Lo anterior dio como resultado que, cuando se emprendieron las reformas a finales de la década de los 80, su inicio fuese tardío y lento y su contenido menos extremo.

Ahora bien, cuando se pasa a la dimensión más nacional e interna, tanto las variables estructurales como las culturales muestran un cuadro más complejo y desconcertante. En cuanto estados benefactores



industrializados, existen importantes similitudes entre los tres países: en la estructura de sus sistemas político-administrativos, en su cultura política y administrativa, en sus tradiciones corporativistas y en la fuerza e ideología de los partidos laboristas, características todas que llevarían a esperar que las reformas serían graduales; pero entre ellos existen también algunas diferencias que pueden explicar los diferentes rumbos de las reformas, como la importancia del modelo Westminster en Australia y Nueva Zelanda, las características federalistas de Australia y la homogeneidad estructural y cultural de Noruega. Lo que es particularmente desconcertante es que en Australia y Nueva Zelanda hayan sido los gobiernos laboristas los que iniciaron las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública (Castles *et al.*, 1996), mientras que, en Noruega, de manera muy similar a como ocurrió en muchos otros países, el Partido Laborista se mostró mucho más renuente.

La crisis económica parece explicar por qué Nueva Zelanda decidió iniciar las reformas, pero las condiciones internas no explican fácilmente por qué eligió un rumbo extremo (Goldfinch, 1998). Por el contrario, se podía haber esperado que las reformas fuesen más graduales y con una menor influencia de los modelos económicos simplistas debido a la incompatibilidad con la cultura político-administrativa ya que ninguna de las reformas importantes fueron un mandato del público; pero, una vez adoptado el curso radical, en vista del sistema Westminster, de la tradición de centralización y de la debilidad de las fuerzas compensatorias, es comprensible que las reformas fuesen puestas en vigor con energía, sin prestar mucha atención a los sentimientos del público en general. La fuerza de impulso fundamental de la reforma fue un pequeño grupo de élites institucionales estratégicamente situadas y encabezadas por el Ministerio de Hacienda; no hubo una oposición efectiva dentro de la burocracia, el gabinete o los sectores; y las reformas fueron puestas en práctica por dos partidos gobernantes diferentes (Goldfinch, 1998; Nagel, 1998); sin embargo, resulta desconcertante que los economistas del Ministerio de Hacienda hayan logrado tanta influencia sobre los líderes políticos fuertes que eran importantes para impulsar el proceso (Pallott, 1998).

En una evaluación del experimento de Nueva Zelanda, el autor llega a la conclusión de que el rendimiento orgánico ha mejorado, pero también de que existen varios problemas (Schick, 1996 y 1998). Los principales ejecutivos atribuyen la mayor parte de la mejoría del rendimiento gubernamental a la discrecionalidad otorgada a los gerentes a través de la devolución estructural de facultades, antes bien que a través de contratos formales, además de que la puesta en práctica de éstos entraña altos costos de transacción. Otro efecto secundario es que, en ocasiones, los contratos benefician los intereses personales a expensas de los intereses colectivos del gobierno; y las reformas basadas en un punto de vista

economicista estrecho del comportamiento humano en las organizaciones pueden cambiar la conducta de los funcionarios en ese sentido: se puede esperar que actúen como si fuesen poco dignos de fiar, interesados, oportunistas y moralmente peligrosos (Gregory, 1995: 71).

El contractualismo también podría debilitar los valores tradicionales del servicio público, la responsabilidad personal y el profesionalismo. Existen temores de que la calidad del asesoramiento y los servicios en cuestiones de políticas podrían deteriorarse y de que el grado de coordinación de las políticas se haya reducido (Scott *et al.*, 1990; Verheijen, 1998). Además, podría provocar que los gerentes adopten un enfoque de lista de control del rendimiento de cuentas: “Si no está especificado, no es responsabilidad mía” (Schick, 1998: 126). Algunas investigaciones empíricas indican que en Nueva Zelanda podría estar surgiendo una mentalidad más legalista entre los servidores públicos con menor antigüedad debido a la introducción del contractualismo (Gregory, 1998a). Las reformas amenazan el capital social que constituye el servicio público y hacen más difícil sostenerlo en el tiempo como una comunidad de confianza (Gregory, 1999); sin embargo, aún queda por analizar de manera sistemática el grado en que el modelo de la nueva administración pública provocará verosímelmente la corrosión del capital ético del servicio público (Hood, 1991: 16).

En Australia, las reformas administrativas parecen tener su principal explicación en una diversidad de factores internos. Después de muchos años sin una influencia política importante, el Partido Laborista necesitaba llegar al poder nuevamente, y las reformas públicas eran uno de los instrumentos para lograrlo. Vieron la necesidad de volver a definir las funciones políticas y administrativas y ello influyó marcadamente en el rumbo adoptado para la reforma, esto es, se puso menos énfasis inicial en los aspectos económicos y comerciales de la reforma que en Nueva Zelanda. La heterogeneidad del sistema federal de Australia podía obstruir la reforma, dificultando el control de su puesta en práctica, pero también podía favorecerla, basándose en la introducción de elementos radicales de la reforma en los estados. Otros obstáculos potenciales a la reforma eran también las tradiciones corporativistas y la tensión entre las facciones del Partido Laborista; pero los funcionarios de mayor jerarquía adoptaron los principios fundamentales del racionalismo económico (Pusey, 1991). Además, un primer ministro fuerte, como “patrocinador de la reforma”, creó el impulso inicial para ella al generar un sentimiento de liderazgo colectivo y conquistar para la causa a los líderes de los sindicatos, quienes renuenteemente aceptaron la reforma como necesaria para lograr que el Partido Laborista volviera al gobierno (Campbell y Halligan, 1992). Para sorpresa de muchos que habían apoyado al Partido Laborista en las elecciones, el primer ministro eligió para la reforma un rumbo influido más profundamente por los economistas del Ministerio de Hacienda de lo que

se creía posible, considerando las tradiciones del partido y el programa que lo llevó a ganar las elecciones.

El caso australiano se complica aún más debido al hecho de que las soluciones a las cuestiones de la “maquinaria de gobierno” fueron una imitación de las del Reino Unido, mientras que otros elementos de la reforma, como algunos de los elementos comerciales que vinieron más tarde, fueron imitados de algunos estados de Australia y Nueva Zelanda; y toda esa complejidad dificulta tener una visión clara de los efectos de la reforma (Campbell y Halligan, 1992: 35; Verheijen, 1998: 274).

Los casos de Australia y Nueva Zelanda demuestran que las reformas radicales no necesariamente producen mejores resultados. La ventaja de la opción australiana sobre la neozelandesa consiste en que es menos probable que la coordinación sea un problema en el sistema australiano que en el más fragmentado sistema neozelandés. La introducción gradual de las reformas, combinada con los intentos por obtener un consenso amplio sobre la introducción de las reformas, parece haber tenido un efecto positivo en Australia (Verheijen, 1998). Una lección del caso australiano es la paradoja de que el aumento del control político ha provocado la reducción del control sobre el sistema (Halligan, 1997). El objetivo clave de la reforma en lo concerniente al control político era romper el monopolio del servicio civil sobre el desarrollo y el asesoramiento políticos y redistribuir el poder en el seno del poder ejecutivo en favor del ejecutivo político. El resultado probablemente ha sido una pérdida de control de las políticas públicas debido a la pérdida de confianza en la competencia del Estado.

En el caso de Noruega, los factores que desencadenaron la reforma, ya fuesen internos o externos, fueron muy pocos. La inexistencia de una crisis económica y la gran confianza en un sector público activo y extenso explican que la presión externa fuese relativamente menor. Ello, combinado con la turbulencia parlamentaria, los gobiernos minoritarios, las reformas impulsadas internamente por la burocracia y la cultura administrativa tradicional, incompatible probablemente con muchos elementos del modelo de la nueva administración pública, podría explicar por qué Noruega inició tarde las reformas relacionadas con ese modelo y eligió un rumbo de incremento gradual en su aplicación. Durante la década de los 90, no obstante, tanto las reformas administrativas como las relacionadas con la devolución estructural de facultades han ido cobrando más impulso en ese país, sin que hasta ahora se haya tenido que recurrir sino en menor medida al elemento de privatización experimentado en Australia y Nueva Zelanda. Las razones de ese tipo de evolución parecen haber sido tanto internas como externas. Por una parte, fue importante el que el Partido Laborista haya pasado por un periodo de introspección, en lucha con su identidad tradicional, y salido de él con una postura más favorable a las reformas del modelo de la nueva administración pública, pues eso provocó también algunos

cambios en las actitudes de los sindicatos asociados al partido; por la otra, la adaptación gradual de Noruega a Estados Unidos, a través del tratado EEA, la presión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la convicción profunda sobre el proceso de mundialización generaron también una mayor aceptación que antes de las ideas de la reforma relacionada con el modelo de la nueva administración pública.

Los estudios sobre la aplicación del modelo de la nueva administración pública en el servicio civil de Noruega ponen de relieve que las reacciones a él son de renuencia, agrupadas y variadas (Christensen y Lægreid, 1998b y 1998c). De renuencia, porque se considera que pocos elementos de la reforma son importantes y efectivos. De grupo, porque se considera que los elementos gerenciales son mucho más importantes que las reformas estructurales y orientadas hacia el mercado, aun cuando relativamente pocos opinan que se haya cumplido de manera significativa con las metas establecidas. Variadas, porque, por lo general, el modelo de la nueva administración pública cuenta más con la aceptación de los líderes administrativos que con la de los funcionarios ejecutivos y más con la de los empleados en general y el personal de desarrollo que con la de los ejecutivos que ejercen funciones judiciales tradicionales. En los últimos años se ha puesto más énfasis en la transferencia de las actividades comerciales y es evidente que ello ha provocado una mayor confusión respecto a las nuevas funciones políticas y administrativas y posiblemente ha debilitado el control político tradicional. El control político de esas actividades es formalmente fuerte, pero en la práctica se considera inadecuado, tendencia fomentada por el mito internacional relacionado con el modelo de la nueva administración pública (Statskonsult, 1998).

### **Conclusión: ¿menos control político y menos buen gobierno?**

Hemos argumentado que, por lo general, las reformas relacionadas con el modelo de la nueva administración pública podrían debilitar el control político, con lo cual queremos decir que los líderes administrativos de los departamentos y agencias centrales, como los líderes de las empresas públicas comerciales, están ganando en influencia, aunque también, de manera más general, los actores privados comerciales y los consumidores. Las reformas han generado más escepticismo sobre las soluciones colectivas, la despolitización del sector público y más conflictos acerca de qué es público (Boston *et al.*, 1996: 356-357).

Los efectos mencionados parecen ser el resultado de muchos procesos entrelazados. En primer lugar se encuentra el predominio “ideológico” mundial de las normas y valores económicos relacionados con el modelo de la nueva

administración pública, que transforman sustancialmente la cultura político-administrativa en muchos países. En segundo lugar, ese predominio ha ido acompañado por fuertes argumentos en favor de una mayor especialización horizontal y vertical del aparato público. La combinación de esos dos tipos de especialización ha preparado el terreno para la devolución estructural de facultades de las unidades y actividades comerciales, lo que significa una mayor fragmentación y un menor control político en general y, más particularmente, sobre las actividades comerciales. En tercer lugar, el modelo de la nueva administración pública ha incrementado por lo general la competencia y la utilización de contratos, transformando con ello la relación entre, por una parte, los líderes políticos y, por la otra, las instituciones subordinadas y los actores individuales subordinados. Esa relación parece poner más atención a los aspectos individuales de corto plazo y estratégicos, con lo que posiblemente debilita el perfil tradicional del compromiso y el espíritu de las instituciones y la colectividad.

Existen, por supuesto, puntos de vista diferentes sobre los efectos y consecuencias del modelo de la nueva administración pública que ponen de relieve el mensaje de que las consecuencias de los nuevos sistemas y estructuras gubernamentales raramente son de un solo tipo. Uno de ellos toma como punto de partida el hecho de que el modelo de la nueva administración pública ha sido el reflejo de una crisis internacional del sector público que abarca problemas económicos, de inercia, estructurales, de disminución de la confianza y de la calidad de los servicios, lo cual ha llevado a que se ponga el énfasis en los valores y normas económicos y en la transferencia de las actividades comerciales, la competencia o los contratos. Según ese punto de vista, el modelo de la nueva administración pública ha ayudado a muchos países, como Nueva Zelanda, a recuperar su fortaleza económica ya ser más efectivos y eficientes en muchos aspectos (Evans *et al.*, 1996; Scott, 1996); sin embargo, la relación entre las reformas y los parámetros económicos es muy discutible: algunos podrían argumentar que Nueva Zelanda está económicamente peor ahora que lo que podría haber estado sin las reformas, mientras que otros pondrían de relieve que sigue siendo económicamente débil y vulnerable a pesar de las reformas.

Otro tipo de opinión adopta como su punto de partida una especie de necesidad de aclarar y fortalecer el control político. Se dice que los procesos políticos se han vuelto muy complejos, que los líderes políticos están teniendo problemas de capacidad, que los líderes administrativos están ganando en influencia y que el gobierno interviene en demasiadas actividades. En esa situación, los líderes políticos deben desempeñar una función que sea un tanto más limitada e inequívoca, lo cual implica un sector público más reducido, una mayor transferencia de actividades comerciales, más competencia y una definición más clara de las funciones de los líderes políticos y administrativos a través de contratos y sistemas de incentivos. Se dice que ello da

como resultado un control político más fuerte, aun cuando lo que los líderes políticos afirmen controlar ahora sea más limitado. El control también está cambiando cualitativamente, porque se da más importancia a las directrices y el desarrollo generales de políticas en el largo plazo y menos a la intervención política específica en el corto plazo.

Una lección de las reformas del modelo de la nueva administración pública es que un sistema exhaustivo y rígido de indicadores del rendimiento, en el que se hagan grandes esfuerzos por supervisar y evaluar este último, podría fortalecer el control administrativo superior; sin embargo, el que dicho sistema mejore también o no el control político y el buen gobierno es una interrogante sin respuesta. El modelo de la nueva administración pública ha reemplazado un sistema basado en la confianza mutua entre los servidores públicos de las diferentes jerarquías y entre los políticos y los administradores con un sistema que fomenta potencialmente la desconfianza. La idea principal del modelo de la nueva administración pública consiste en que, aunque sólo los incentivos externos sean los correctos, el buen gobierno está garantizado, sin importar la personalidad de los individuos. El modelo de la nueva administración pública ha sido caracterizado como el escenario del peor caso de un plan institucional que no incluye ningún supuesto sobre la solidaridad, la identidad colectiva compartida o las actitudes democráticas entre los servidores públicos (Olsen, 1997: 222-224). Por el contrario, la “vieja” administración pública argumenta que, sin funcionarios que tengan una mentalidad cívica y un dominio de sí mismos, el buen gobierno es imposible; es difícil edificar instituciones administrativas democráticas y funcionales en un servicio civil en el que los burócratas sólo se sienten motivados por incentivos externos y beneficios privados. Consecuentemente, existe la necesidad de ir más allá del supuesto del escenario del peor caso y manifestar un mayor interés en la manera como la reforma administrativa da forma a la mentalidad, la personalidad y la identidad de los individuos y las colectividades.

- \* Autorizado por David Arellano Gault, Diretor de la Revista Gestión y Política Pública. Ponencia preparada para su presentación en el Tercer Simposio Internacional sobre Investigación en Administración Pública, Universidad de Aston, Birmingham, 25 al 26 de marzo de 1999.
- 1 El original en inglés dice *political governance*. Luego de abundantes discusiones respecto del término *governance* en inglés, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió que se traduciría al español por *gobernanza*. El *Diccionario de la Lengua Española* consigna el término como “acción y efecto de gobernar o gobernarse”; únicamente habría que definir una segunda acepción que reflejara el nuevo significado como método o sistema de gobierno. Una vez consolidada, la nueva acepción permitiría distinguir entre “gobierno”, “gobernabilidad” y “gobernanza” [N. del E.].
  - 2 El concepto de la “devolución estructural de facultades” es lo que en inglés se conoce como *structural devolution*. La definición del término *devolution* es: “transferencia de poder y autoridad del gobierno central a los gobiernos locales”; en el caso de este artículo, como se verá más adelante, se refiere a la transferencia de poder a los diferentes planos y agencias subordinados a la administración pública [N. del T.].

## Bibliografía

- ALLISON, G. (1983), “Public and Private Managers: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?”, en J.L. Perry y K.L. Kraemer (coords.), *Public Management. Public and Private Perspectives*, Palo Alto, Mayfield Publishing.
- AUCOIN, P. (1990), “Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, vol. 3, pp. 115-137.
- BOSTON, J. (1994), “Purchasing Policy Advice: The Limits to Contracting Out”, *Governance*, vol. 7, nº 1, pp. 1-30.
- BOSTON, J., MARTIN J., PALLOTY J., WALSH P., (coords.). (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (1991), *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*, Auckland, Oxford University Press.
- BRUNSSON, N. (1989), *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Action in Organizations*, Nueva York, Wiley.
- BRUNSSON, N., OLSEN J.P. (1993), *The Reforming Organization*, Londres y Nueva York, Rutledge.
- CAMPBELL, C., HALLIGAN, J. (1992), *Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.

- CASTLE, F.G. (1993), "Changing Course in Economic Policy: The English-Speaking Nations in the 1980s", en F.G. Castle (coord.), *Family of Nations*, Aldershot, Dartmouth.
- CASTLES, F. (1989), "Big Government in Weak States: The Paradox of State Size in English-Speaking Nations of Advanced Capitalism", *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, nº 27, pp.267-293.
- CASTLES, F., GERRITSEN, R., VOWLES J. (1996), *The Great Experiment: Labor Parties and Public Policy Transformation in Australia and New Zealand*, Auckland, Auckland University Press.
- CHEUNG, A.B.L. (1997), "Understanding Public-Sector Reform: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, nº 4, pp. 435-458.
- CHRISTENSEN, T. (1997), "Structure and Culture Reinforced — The Development and Current Features of the Norwegian Civil Services System", ponencia presentada en la Conferencia sobre el Sistema del Servicio Civil en una Perspectiva Comparativa, Universidad de Indiana, Bloomington, 5 al 8 de abril.
- \_\_\_\_\_. (1991), "Bureaucratic Roles, Political Loyalty and Professional Autonomy", *Scandinavian Political Studies*, vol. 14, nº 4, pp. 303-320.
- CHRISTENSEN, T., EGEBERG, M. (1997), "Sentraladministrasjonen —en oversikt over trekk ved departementer og direktorater", en T. Christensen y M. Egeberg (coords.), *Forvaltningskunnskap*, Oslo, Tano Aschehoug.
- CHRISTENSEN, T., LÆGREID, P. (1998a), *Den moderne forvaltning*, Oslo, Tano Aschehoug.
- \_\_\_\_\_. (1998b), "New Public Management —Design, Resistance or Transformation?", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 3 al 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1998c), "Administrative Reform Policy: The Case of Norway", *International Review of Administrative Sciences*, nº 64, pp. 457-475.
- \_\_\_\_\_. (1998d), "Public Administration in a Democratic Context — A Review of Norwegian Research", en N. Brunsson y J. P. Olsen (coords.), *Organizing Organizations*, Bergen, Fagbokforlaget.
- CHRISTENSEN, T., PETERS, B.G. (1999), *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*, Maryland, Rowman & Littlefield.
- DAY, P., KLEIN, R. (1987), *Accountability. Five Public Services*, Londres, Tavistock Publishers.
- EGERBERG, M. (1989), "Om a organisere konkurrerende beslutningspnnsipper inn i myndighetsstrukturer", en M. Egeberg(coord.), *Institus— jonspolitikk og forvaltningsutvikling — bidrag til en anvendt statsvi- tenskap*, Oslo, Tano Aschehoug.
- EVANS, L., et al. (1996), "Economic Reforms in New Zealand 1984-95. The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, nº 34, diciembre, pp. 1856-1902.
- GOLDFINCH, S. (1998), "Remarking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993", *Governance*, vol. 11, nº 2, pp. 177-208.
- GREGORY, R. (1999), "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service", *Public Administration Review*, vol. 59, nº 1, pp. 63-75.
- \_\_\_\_\_. (1998a), "The Changing Face of the State in New Zealand: Rolling Back the Public Service?", ponencia presentada en la Reunión Anual de la American Political Science Association, Boston, 3 al 6 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1998b), "Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek", *Public Administration*, nº 76, otoño, pp. 519-538.
- GREGORY, R. (1997), "After the Reforms: Some Patterns of Attitudinal Change among Senior Public Servants in Canberra and Wellington", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 56, nº 1, pp. 82-99.
- \_\_\_\_\_. (1995), "Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the 'Public Production Process'", en J. Boston (coord.), *The State under Contract*, Wellington, Bridget Williams Books.



- GRØNLIE, T. (1998), “Drømmen om en konkurransetilpasset stat —Ytre fristilling som styringspolitisk redskap — 1994-1995”, en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- GRØNLIE, T., SELLE, P. (coords.). (1998), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- GUTHRIE, J., PARKER, L.D. (1998), “‘Managerialism’ and ‘Marketisation’ in Financial Management Change in Australia”, en O. Olson, J. Guthrie y C. Humphrey (coords.), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk.
- HALLIGAN, J. (1998), “Comparing Public Service Reform in OECD Countries”, en J. Halligan (coord.), *Public Service Reform*, Centro para la Investigación sobre Administración en el Sector Público, Universidad de Australia en colaboración con la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración.
- \_\_\_\_\_. (1997), “Paradoxes in Reform: Australia”, ponencia para el Proyecto sobre Paradojas en la Reforma del Sector Público, Berlín, 25 al 27 de septiembre.
- \_\_\_\_\_. (1996), “Balancing Principles and Pragmatism”, en J.P. Olsen y B.G. Peters, *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- HART, J. (1998), “Central Agencies and Departments: Empowerment and Coordination”, en B. Guy Peters y D.J. Savoie (coords.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, McGill-Queen’s University Press.
- HESSE, J.J., HOOD, C. PETERS, B.G. (1999), “Paradoxes in Public Sector Reform: Soft Theory and Hard Cases”, en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden- Baden, Nomos, en preparación.
- HOOD, C. (1998), “Individualized Contracts for Top Public Servants: Copying Business, Path-Dependent Political Re-Engineering- or Trobriand Cricket?”, *Governance*, vol. 11, nº 4, pp. 443-462.
- \_\_\_\_\_. (1996), “Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s”, en H.A.G.M. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- \_\_\_\_\_. (1995), “The New Public Management in the 1980’s. Variations on a Theme”, *Accounting, Organization and Society*, vol. 20, nº 2-3, pp. 93-109.
- \_\_\_\_\_. (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, nº 69, primavera, pp. 3-19.
- INGRAHAM, P.W. (1996), “The Reform Agenda for National Civil Service System: External Stress and Internal Strain”, en H. A. G. M. Bekke, J.L. Perry y T.A.J. Toonen (coords.), *Civil Service Systems*, Bloomington, Indiana University Press.
- KEATING, M., HOLMES, M. (1990), “Australia’s Budgetary and Financial Management Reform”, *Governance*, vol. 3, nº 2, pp. 168-185.
- KEAUDEN, P., VAN MIERLO, H. (1998), “Theories of Public Management Reform and Their Practical Implication”, en T. Verheijen y D. Coombes (coords.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham, Edward Elgar.
- KETTL, D.F., “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, nº 3, pp. 446-462.
- LÆGREID, P. (1997), “Pay Reforms for Top Civil Servants in Norway: Towards Market and Performance Pay or Business as Usual?”, Documento de Trabajo nº 03, LOS Center, Bergen.
- \_\_\_\_\_. (1994), “Going against the Cultural Grain: Norway”, en C. Hood y B.G. Peters (coords.), *Rewards at the Top*, Londres, Sage.
- LÆGREID, P., OLSEN, J.P. (1984), “Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams”, en E.N. Suleiman (coord.), *Bureaucrats and Policy Making*, Nueva York, Holmes & Meier.

- LÆGREID, P., RONESS, P.G. (1999), "Administrative Reform Programmes and Institutional Response in Norwegian Central Government", en J.J. Hesse, C. Hood y B. G. Peters (coords.), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Baden-Baden, Nomos, en preparación.
- \_\_\_\_\_. (1998), "Fra einskap til mangfald. Eit perspektiv pa indre fristilling i statem", en T. Grønlie y P. Selle (coords.), *Ein stat? Fristillingas fire ansikt*, Oslo, Samlaget.
- MARCH, J.G. (1994), *A Primer on Decision Making*, Nueva York, The Free Press.
- MARCH, J.G.; OLSEN, J.P. (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- MASCARENHAS, R. C. (1996), *Government and the Economy in Australia and New Zealand*, San Francisco, Austin & Winfield.
- \_\_\_\_\_. (1990), "Reform of Public Service in Australia and New Zealand", *Governance*, vol. 3, nº 1, pp. 75-95.
- MAOR, M. (1999), "The Paradox of Managerialism", *Public Administration Review*, vol. 59, nº 1, pp. 5-18.
- MARTIN, J. (1998), *Reorienting a Nation: Consultants and Australian Public Policy*, Aldershot, Ashgate.
- \_\_\_\_\_. (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market", *PUMA/PAC*, vol. 97, nº 1, París, OCDE.
- MCINTOSH, K., SHAUNESS, J., WETTENHALL, R. (1997), *Contracting Out in Australia: An Indicative Story*, University of Canberra, Center for Research in Public Sector Management.
- MCLEAY, E. (1995), *The Cabinet and Political Power*, Auckland, Oxford University Press.
- MELLEUSH, G. (1998), *The Packaging of Australia: Politics and Culture Wars*, Sydney, University of New South Wales Press.
- MEYER, J. ., ROWAN, B. (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, nº 83, septiembre, pp. 340-363.
- MULGAN, R. (1992), "The Elective Dictatorship in New Zealand", en H. Gold (coord.), *New Zealand Politics in Perspective*, Auckland, Longman.
- NAGEL, J.H. (1998), "Social Choice ina Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand", *British Journal of Political Science*, nº 28, pp. 223-267.
- \_\_\_\_\_. (1997), "Editor's Introduction", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, nº 3, pp. 357-381.
- OCDE. (1996b), *Ministerial Symposium on the Future of Public Services*, París, OCDE.
- \_\_\_\_\_. (1996a), *Globalization: What Challenges and Opportunities for Governments?*, PUMA, París, OECD.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Governance in Transition*, París, OCDE.
- OLSEN, J.P. (1998), "Civil Service in Transition -Dilemmas and Lessons Leamed", en-J.J. Hesse y T.A. J. Toonen (coords.), *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*, vol.3/1996, pp. 389-406, Baden-Baden, Nomos.
- \_\_\_\_\_. (1997), "Institutional Designin Democratic Context", *Journal of Political Philosophy*, vol. 5, nº 3, pp. 203-229.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Norway: Slow Learner — or Another Triumph of the Tortoise?", en J.P. Olsen y B.G. Peters (coords.), *Lessons from Experience*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- \_\_\_\_\_. (1983), "The Dilemmas of Organizational Integration in Government", en J.P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State — The Case of Norway*, Oslo, The Scandinavian University Press.
- OLSEN, J.P., PETERS, B.G. (coords.). (1996), *Lessons from Experience*, Oslo, The Scandinavian University Press.

- OLSEN, J.P., RONESS, P.G., SAETREN, H. (1982), "Norway: Still Peaceful Coexistence and Revolution in Slow Motion", en J.J. Richardson (coord.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen & Unwin, pp.7-79.
- PALLOT, J. (1998), "The New Zealand Revolution", en O. Olson, J. Guthrie y C. Humphrey (coords.), *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, Oslo, Cappelen Akademisk Forlag.
- PETERS, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, The University of Kansas Press.
- PETERS, B. G., SAVOIE, D.J. ( coords. ) ( 1998 ), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal, The McGill-Queen's University Press.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, The McGill-Queen's University Press,
- POLLITT, C. (1995), "Justification by Works or by Faith", *Evaluation*, vol. 1, nº 2, pp. 133-154.
- PUSEY, M. (1991), *Economic Rationalism in Canberra*, Nueva York, The Cambridge University Press.
- POWER, M. (1994), *The Audit Explosion*, Londres, Demos.
- RØVIK, K.A. (1998), *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen vedtusenarsskiftet*, Bergen, Fagbokforlaget.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Deinstitutionalization and the Logic of Fashion", en B. Czarniawska y G. Sevón (coords.), *Translating Organizational Change*, Nueva York, De Gruyter.
- SCHICK, A. (1998), "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, nº 1, pp. 121-131.
- \_\_\_\_\_. (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, informe preparado para la Comisión de Servicios Estatales (*State Services Commission*) y el Ministerio de Hacienda, Wellington.
- SCHWARTZ, H. (1994), "Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980's", *World Politics*, nº 46, pp. 527-555.
- SCOTT, G.C. (1996), *Government Reform in New Zealand*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- SCOTT, G.C., BUSHNELL, P., SALLE, N. (1990), "Reform on Core Public Sector: New Zealand Experiences", *Governance*, vol. 3, nº 2, pp.138-167.
- STATSKONSULT (1998), *I godt selskap. Report 1998*, Oslo, Statskonsult.
- STEWART, J., KIMBER, M. ( 1996 ), "The Transformation of Bureaucracy? Structural Change in the Commonwealth Public Service 1983-93", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 55, nº 3, septiembre, pp. 37-48.
- VERHEIJEN, T. (1998), "Public Management Reform in New Zealand and Australia", en T. Verheijen y D. Coombes (coords.), *Innovation in Public Management*, Edward Elgar, Cheltenham.
- WETTENHALL, R. (1998), "Privatization in Australia: How Much and What Impact?", ponencia presentada en el 45<sup>th</sup> Executive Council Meeting and Seminar — Workshop on Administration in Transition, Eastern Regional Organization for Public Administration, Macao, 26 al 30 de octubre.
- YEATMAN, A. (1987), "The Concept of Public Management and the Australian State in the 1980's", *Australian Journal of Public Administration*, vol. 46, nº 4, pp. 339-353.

### **A nova administração pública: o equilíbrio entre a governança política e a autonomia administrativa**

*Tom Christensen e Per Læg Reid*

As reformas modernas, como o modelo denominado “Nova Administração Pública”, representam uma tendência à globalização: estão se difundindo com rapidez em todo o mundo e exercendo uma influência importante e similar nas atividades das organizações públicas. Este artigo questiona este ponto de vista, mediante a análise dos diferentes efeitos e conseqüências que teve o modelo da nova administração pública quando se colocaram em prática os sistemas de serviço civil da Austrália, Nova Zelândia e Noruega. Da perspectiva de transformação, interpretamos estes efeitos como o resultado de uma combinação de idéias globais, características culturais nacionais e controle político e administrativo das reformas. Em particular, centramos nossa atenção na maneira como o modelo da nova administração pública afeta a relação entre as lideranças políticas e administrativas e nos perguntamos se os políticos estão perdendo o controle devido ao predomínio das normas e valores econômicos, à devolução estrutural de capacidades ou à contratação e transformações do espírito público dos servidores civis.

### **La nueva administración pública: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa**

*Tom Christensen y Per Læg Reid*

Se dice que las reformas modernas, como el modelo denominado “Nueva Administración Pública”, representan una tendencia a la globalización: se están difundiendo con rapidez en todo el mundo y están ejerciendo un efecto importante y similar en las actividades de las organizaciones públicas. En este artículo se pone en tela de juicio ese punto de vista mediante el análisis de los distintos efectos y consecuencias que tuvo el modelo de la nueva administración pública cuando se puso en práctica en los sistemas del servicio civil de Australia, Nueva Zelanda y Noruega. Desde la perspectiva de la transformación, interpretamos esos efectos como el resultado de una combinación de ideas globales, características culturales nacionales e intentos de control político y administrativo de las reformas. En particular, centramos nuestra atención en la manera como el modelo de la nueva administración pública afecta la relación entre los liderazgos políticos y administrativos y nos preguntamos si los políticos están perdiendo el control debido al predominio de las normas y valores económicos, a la devolución estructural de facultades o a la contratación y a las transformaciones del espíritu público de los servidores civiles.

### **New Public Management – the trade-off between political governance and administrative autonomy**

*Tom Christensen and Per Læg Reid*

Modern reforms, such as New Public Management, are said to represent a globalization trend; they are traveling fast around the world having major and similar impact on the activities of public organizations. This paper questions this view by analyzing the differentiated effects and implications of NPM when implemented in the civil service systems in Australia, New Zealand and Norway. From the transformation perspective

Tom Christensen es investigador del Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Oslo.

Per Læg Reid es investigador del Departamento e Administración y Teoría de la Organización en el LOS-Center de la Universidad de Bergen.

we interpret these effects as a result of a melding of global ideas, national cultural features and attempts of political and administrative control of the reforms. We focus especially on how the relationship between political and administrative leadership is affected by NPM, asking whether the politicians are losing control, due to dominance of economic norms and values, to structural devolution, or to contracts and changes in the public ethos of civil servants.

# Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas

*Espartaco Madureira Coelho*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 52  
Número 2  
Abr-Jun 2001

## Introdução

Talvez seja novidade, para muitas pessoas, o fato de Einstein ter ganhado um Prêmio Nobel de Física, em 1922, não por haver enunciado a teoria da relatividade, por ter forjado o conceito de “tempo-espaço” ou por haver demonstrado matematicamente a conversibilidade de matéria em energia —  $E=mc^2$  — mas, de maneira surpreendente, por seu trabalho em relação ao efeito fotoelétrico.

Contudo, tenho certeza que não é novidade para ninguém o fato de vivermos em um período de rápidas mudanças, em que transitamos de uma sociedade salarial (Castells) para uma sociedade pós-industrial (Bell), onde as reestruturações tecnológicas e produtivas dão indicativos tanto da expansão do tempo livre (De Masi), do fim do trabalho como aspecto central das relações de produção (Offe), como de gerador de altas taxas de desemprego (Rifkin).

No âmbito governamental, verificamos que os processos de reforma e modernização da gestão pública estão enfrentando um novo desafio, qual seja, o de adaptarem-se à crescente difusão das inovações tecnológicas<sup>1</sup> e à expansão de um novo paradigma produtivo associado ao estabelecimento da chamada “sociedade do conhecimento”.

Na atual terceira revolução industrial, temos a biotecnologia, os novos materiais e as Tecnologias da Informação e de Comunicação (TIC) — principalmente as baseadas na microeletrônica, nas telecomunicações e no processamento de dados no ambiente *Internet* — como as responsáveis pelo surgimento de novos métodos de produção, novas formas de organização, novos produtos e novos mercados.

Espartaco Madureira Coelho é economista e especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente trabalhando na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Contato:  
[espartaco.coelho@planejamento.gov.br](mailto:espartaco.coelho@planejamento.gov.br)

Neste sentido, com o intuito de promover uma maior utilização das TIC, por parte das administrações públicas, diversos governos criaram programas para a implantação da Sociedade da Informação, onde por meio de um documento chamado Livro Verde, propõem diretrizes para a estruturação de infra-estruturas de comunicação, regulação, educação e universalização de acesso ao ambiente digital, bem como para o desenvolvimento de ações governamentais que também promovam o incremento da sua eficiência e da sua transparência, por meio do uso intensivo destas tecnologias.

Depois que estas propostas são colocadas à disposição de outras áreas do governo, da iniciativa privada, da comunidade científica e da sociedade civil e têm validados os seus conteúdos, o plano resultante é consolidado no que costuma-se denominar de Livro Branco.

Nos processos de promoção de uma Sociedade da Informação, há um reconhecimento generalizado de que uma das estratégias mais importantes a ser adotada é a do desenvolvimento de ações voltadas ao estabelecimento de um governo adaptado às características e às necessidades de uma nova Era do Conhecimento, em que a adoção destas novas TIC venha a proporcionar melhorias nos processos de gestão interna e de prestação de serviços à sociedade.

Assim, temos que, sempre que as transações realizadas por governos, empresas ou indivíduos estão baseadas na plataforma *Internet*, estas são rotuladas como *e-business* ou “negócios eletrônicos”. Sendo que para o âmbito das administrações públicas, foram cunhadas as expressões “governo eletrônico” ou, mais recentemente, “governo digital” ou “governo virtual” para designar “toda a prestação de serviços e informações, de forma eletrônica, para outros níveis de governo, para empresas e para os cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana”.<sup>2</sup>

A partir destes pressupostos, é natural que se formule um amplo questionamento sobre como a adoção das TIC influencia a estrutura, a forma de gestão, o capital humano e o desempenho das organizações públicas.

Desta maneira, este trabalho propõe-se a promover o debate e a fomentar a inserção destas questões nas pautas de discussão das administrações públicas, inicialmente, por meio de uma revisão das visões (Livros Verdes), dos programas (Livros Brancos) e das ações empreendidas para o estabelecimento de um governo eletrônico no Brasil, no Canadá, em Cingapura e no Reino Unido, ao mesmo tempo em que busca identificar aqueles aspectos relacionados às novas formas de gestão, de reestruturação do trabalho e à aquisição contínua de novos conhecimentos por parte das organizações e de seus recursos humanos.

Adicionalmente, como forma de ilustrar as vicissitudes enfrentadas em áreas de atuação e de conhecimento tão inovadoras quanto complexas,

são apresentados dois estudos de caso, em que são examinados os impactos sobre os processos organizacionais e sobre a força de trabalho em duas organizações públicas brasileiras — a Secretaria da Receita Federal (SRF) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) — que, atualmente, ocupam posição de destaque na utilização das novas TIC.

## Quatro visões governamentais

### Brasil

As políticas e iniciativas do governo brasileiro para a estruturação de um governo eletrônico estão descritas, principalmente, em dois documentos: o Livro Verde, elaborado pelo Programa Sociedade da Informação no Brasil<sup>3</sup> e a Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Público Federal,<sup>4</sup> elaborado pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico. Além disso, o governo federal desenvolveu um *website* ou endereço eletrônico exclusivo<sup>5</sup> onde estão disponíveis o histórico do comitê, a legislação pertinente, os documentos gerados, as notícias e os eventos relacionados ao assunto.

Em setembro de 2000, o Programa Sociedade da Informação no Brasil, subordinado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, publicou o Livro Verde para divulgação e debate das diretrizes e das suas metas de implementação. Assim como em outros países que buscam definir políticas e prioridades rumo à Sociedade da Informação, o trabalho apresenta uma ampla descrição das oportunidades e riscos a serem enfrentados e desenvolve sete grandes linhas de ação:

- a) mercado, trabalho e oportunidade;
- b) universalização de serviços para a cidadania;
- c) educação na sociedade da informação;
- d) conteúdo e identidade cultural;
- e) governo ao alcance de todos;
- f) Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), tecnologias-chave e aplicações; e
- g) infra-estrutura avançada e novos serviços.

Dentro da abrangência proposta por este trabalho — a de analisar os impactos do governo eletrônico nas estruturas organizacionais e na força de trabalho das administrações públicas — identificamos dois itens de aderência ao tema, neste documento: o Capítulo 2, relativo a mercado, trabalho e oportunidades e o Capítulo 6, que trata das ações do governo eletrônico.

No Capítulo 2, reservado à promoção da competitividade das empresas nacionais, ao apoio à implementação do comércio eletrônico e à oferta de novas formas de trabalho, há destaque para as propostas de uso



da *Internet* (com assunção para o ambiente de governo eletrônico), para o desenvolvimento de oportunidades de alfabetização digital, de capacitação técnica e reciclagem profissional, além da promoção de soluções de teletrabalho.

Apesar destas definições e diretrizes, as organizações públicas brasileiras ainda não possuem uma estratégia integrada e organizada de forma a preparar servidores e gerentes para a plena utilização das ferramentas e para o aproveitamento das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias, sendo, entretanto, prática consolidada a existência de programas permanentes de treinamento em microinformática, voltados à capacitação em aplicações de automação de escritório e de introdução ao ambiente *Internet*.

No Capítulo 6, dedicado à promoção da informatização dos serviços públicos, há destaque às ações de capacitação em gestão das TIC para os integrantes da administração pública.

Neste aspecto, cabe destacar a existência, no âmbito do governo federal, de uma ação voltada à capacitação de servidores públicos de alto nível, com a implantação de um curso de Especialização em Tecnologias da Informação e Comunicação (com módulos gerenciais e técnicos), elaborado pela Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação e ministrado pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, ambas subordinadas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em relação ao documento elaborado pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico e intitulado Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Público Federal, também de setembro de 2000, há um detalhamento de metas e macroobjetivos prioritários. Sob o objeto deste trabalho, merecem destaque as ações que direcionam para a obtenção de novos insumos quanto:

- a) à mensuração e controle dos serviços prestados, seja:
  - pela realização de pesquisas de qualidade e de satisfação dos usuários;
  - pela medição do índice de atendimento às consultas e solicitações dos visitantes;
  - pelo acompanhamento da tramitação de processos pela *Internet*; ou
  - pela implantação de uma Ouvidoria, vinculada à Presidência da República; e
- b) a novas formas de atuação da administração pública, com ênfase na:
  - disponibilização de todos os serviços prestados no ambiente *Internet*;
  - implantação de solução de *call centre* governamental integrada;
  - institucionalização da modalidade de pregão eletrônico para a realização de compras governamentais;
  - eliminação do uso do papel na documentação governamental; e

- integração dos sistemas de gestão administrativa.

Todas estas ações já estão implementadas ou encontram-se em avançado estado de andamento, mas os seus impactos em relação a mudanças organizacionais ou sobre a força de trabalho, como um todo, ainda estão para ser mensurados.

Em relação à implantação de um governo eletrônico, também cabe ressaltar que o *website* oficial do governo brasileiro<sup>6</sup> possui informações institucionais sobre a estrutura e as ações de governo e oferece *links* para a prestação eletrônica de 101 serviços de utilidade pública, mas o seu principal objetivo é o de criar um canal de comunicação com a sociedade por meio da facilidade do Fale Conosco, que é administrado pela Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República.

Contudo, há um *website*, conhecido como o portal de serviços da rede governo,<sup>7</sup> mantido pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, que também é dedicado à prestação de serviços e à divulgação de informações públicas.

Este “portal é a entrada virtual para todas as páginas oficiais brasileiras disponibilizadas na *Internet* por meio de *links* diretos a mais de 700 páginas de serviços e 4.000 *sites* com informações governamentais”.<sup>8</sup>

## Canadá

Em 1996, o Ministério de Suprimento e Serviços do Canadá publicou o documento intitulado Construindo a Sociedade da Informação: Movendo o Canadá em Direção ao Século XXI,<sup>9</sup> em que são apresentadas as políticas e iniciativas a serem adotadas para facilitar a transição rumo a uma sociedade da informação e a uma economia do conhecimento. Assim, são definidas quatro grandes linhas de ação:

- a) o desenvolvimento de uma supervia da informação;
- b) a promoção e incremento do conteúdo canadense;
- c) a obtenção de benefícios econômicos e sociais para todos os canadenses; e
- d) um governo acessível, responsivo e com melhor qualidade nos serviços prestados.

Este documento não identifica especificamente os impactos na estrutura organizacional e na força de trabalho da administração pública, mas genericamente e também pelo fato de no Canadá existir um Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, existe o compromisso de que um dos seus objetivos estratégicos é o da criação de empregos em função da inovação e dos investimentos esperados.

Também, por ser país produtor de conhecimento e, dentro da segunda linha de ação de produção de conteúdo — há explicitação de estratégia de expansão de oportunidades e da criação de empregos.

Em relação à terceira linha de ação, relativa à aquisição de benefícios advindos das novas configurações produtivas, há compromisso do governo em identificar os impactos sobre o emprego e em assegurar que os padrões de trabalho dos trabalhadores sejam protegidos, além do que são empreendidos esforços do governo federal no sentido de promover a cooperação entre as províncias, os territórios, os empregadores e outros interessados, no sentido de adotar uma cultura de educação continuada, considerada como parte integrante da evolução para uma Sociedade da Informação.

Em abril de 1997, o Ministério do Trabalho do Canadá publicou o documento “O Impacto da Supervia da Informação sobre o Ambiente de Trabalho”<sup>10</sup>, resultado dos debates realizados durante o Fórum Nacional sobre a supervia da informação e aspectos relacionados ao ambiente de trabalho.

Neste documento não é dada tanta ênfase à tecnologia em si, mas à análise das conseqüências das TIC sobre o trabalho, particularmente sobre o emprego, sobre as novas formas de organização do trabalho e sobre a necessidade de serem empreendidas ações no sentido de “assegurar proteção ao trabalhador” (pág. 1).

Como resultados deste Fórum Nacional, que contou com a participação de representantes das empresas e dos trabalhadores canadenses, o governo pode consolidar as perspectivas, as considerações e as sugestões apresentadas, pelas duas representações, sobre os seguintes temas:

- a) formas não padronizadas de trabalho:
  - jornada reduzida de trabalho;
  - trabalho temporário ou sub-contratado; e
  - teletrabalho.
- b) horas de trabalho e distribuição do horário de trabalho;
- c) trabalho autônomo;
- d) distribuição da renda e das oportunidades de trabalho; e
- e) educação, treinamento e desenvolvimento de capacidades.

Como conclusão são destacadas a necessidade de uma ação inovadora da sociedade canadense que combine os desafios de regulamentar e, simultaneamente, de dar maior flexibilidade e proteção ao trabalho, assim como de priorizar ações no sentido de promover as novas habilidades e capacidades laborais dentro de um processo de educação e de aprendizagem contínua.

A partir destas definições estratégicas, o governo canadense estabeleceu diversas parcerias com a iniciativa privada e com organizações não-governamentais no sentido de criar:

a) o *CanWorkNet*,<sup>11</sup> um diretório nacional coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos que possui uma base de dados com os endereços eletrônicos de documentos e organizações relacionadas

aos temas: emprego, desenvolvimento de carreiras, mercado, local de trabalho etc.;

b) a *SchoolNet*, um projeto coordenado pelo Ministério da Indústria que pretende interligar as 16.500 escolas canadenses, de forma a promover o intercâmbio de experiências de aprendizagem;

c) o *Office of Learning Technologies*, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, com o intuito de promover o efetivo uso das tecnologias de aprendizagem e de expandir novas oportunidades de aprendizado inovativas; e

d) o *TeleLearning Network of Centres of Excellence*, da Universidade de Fraser, em que pesquisadores de padrão internacional buscam, de forma colaborativa, desenvolver abordagens de ensino adequadas às novas tecnologias e ao estabelecimento de uma sociedade do conhecimento.

O governo canadense é reconhecido como um dos grandes inovadores na prestação de serviços via *Internet*, não só por disponibilizar informações e serviços de forma integrada por meio de um portal<sup>12</sup>, mas por possibilitar o acesso a estas facilidades tanto em inglês como em francês e também por disponibilizá-los tanto por áreas temáticas (tributos, cultura, saúde, justiça etc.), como por grupos de interesse (povos indígenas, crianças, jovens, aposentados, imigrantes, portadores de deficiências e canadenses vivendo no exterior).

## Cingapura

Conforme relatório da consultoria *Accenture*<sup>13</sup> (de abril deste ano), intitulado *Liderança em Governo Eletrônico*,<sup>14</sup> entre 22 governos que buscam o aperfeiçoamento das suas soluções de governo eletrônico, Cingapura ocupa o segundo lugar (logo abaixo do Canadá) em uma categoria que é classificada como “maturidade em *e-gov*” — um conceito que engloba definições como tipo, nível e modo com que os serviços de divulgação de informações, de interação e de transações eletrônicas são prestados por estes mesmos governos.

Cingapura apresenta-se como uma liderança inovadora ao buscar transformar-se em uma “ilha inteligente” e em referência internacional na construção de uma nova economia digital e na prestação de serviços de governo eletrônico, sendo que para isso, implantou o que é conhecido como *Singapore One*, uma rede de comunicações nacional onde estão interligados todos os prédios do governo, as empresas, as escolas e as residências.

Para tanto, tem realizado investimentos, tanto em infra-estrutura de informação e de comunicações, como no processo de repensar novas formas de governança, que fez com que aumentasse a eficiência de seus processos internos e, simultaneamente, elevasse a qualidade dos serviços cada vez mais centrados na satisfação das empresas e dos cidadãos.

Em setembro de 2000, foi publicado um Plano de Ação para o Governo Eletrônico,<sup>15</sup> em que é estabelecido um orçamento de US\$ 1,5 bilhões para investimentos em TIC (para os próximos três anos) e também são definidas cinco estratégias e seis iniciativas com o objetivo de dar suporte à sua estratégia de firmar-se como líder em uma economia global, cada vez mais embasada na criação e na gestão do conhecimento:

a) Estratégias para o governo eletrônico:

- governo como destaque na prestação de serviços de forma eletrônica;
- busca contínua de vantagens em relação ao uso das TIC e aos novos modelos de negócio/gestão;
- inovações baseadas no uso de novas tecnologias e no desenvolvimento de novas capacidades de desenvolvimento e de aprendizagem;
- setor público pró-ativo e responsivo às novas tendências tecnológicas, à definição de políticas públicas, à melhoria na prestação de serviços e à simplificação de regulamentações; e
- desenvolvimento de uma melhor compreensão dos impactos das novas tecnologias e de lideranças ativas que promovam inovações nos vários aspectos da governança.

b) Iniciativas para implementar a sua visão de governo eletrônico:

- um ambiente de trabalho baseado no conhecimento, onde todos os servidores sejam capacitados em TIC, de forma a aprimorar os processos internos, a prestação de serviços e o trabalho em equipe;
- prestação eletrônica de todos os serviços públicos passíveis de assim serem implementados;
- experimentação tecnológica, como forma de proporcionar rápida adaptação às novas tendências e reduzir gastos com grandes investimentos;
- aumento da eficiência operacional, pelo uso de uma moderna infraestrutura de *hardware* e *software* por parte de todos os servidores públicos;
- uso de uma infra-estrutura de comunicações robusta, capaz de atender a elevados requisitos de escalabilidade e de conectividade; e
- programas de educação em TIC, de modo a promover melhorias nos processos de trabalho e na prestação de serviços.

Com o objetivo de dar consistência às suas estratégias de desenvolvimento, o governo de Cingapura criou uma entidade pública denominada (*Infocomm Development Authority of Singapore — IDA*),<sup>16</sup> responsável pelo planejamento, pela coordenação e pela regulamentação das políticas e de uma estrutura produtiva que dêem suporte ao estabelecimento, não apenas de um governo eletrônico, mas de uma indústria e de uma sociedade que possuam uma posição de destaque no cenário internacional.

Dentre as suas atribuições de definição de políticas e de regulamentação do desenvolvimento de novas tecnologias, de inovadoras formas de negócios eletrônicos e de inserção internacional, o *IDA* propiciou a

criação de um grupo de trabalho voltado para o planejamento de sistemas governamentais (*Government Systems Group — GSG*), uma divisão dedicada ao desenvolvimento da força de trabalho, tanto pública como privada (*Manpower Development Division — MDD*) e um programa de preparação do servidor público para enfrentar os desafios do século XXI (*Public Service for the 21<sup>st</sup> Century — PS21*).<sup>17</sup>

Como principais ações do primeiro grupo de trabalho criado pela IDA, o grupo de planejamento de sistemas governamentais (*GSG*) temos:

a) a criação do portal do governo de Cingapura<sup>18</sup> (em 1995);

b) o desenvolvimento de um centro virtual de prestação de serviços aos cidadãos (o *e-Citizen Centre*),<sup>19</sup> sendo que este último está organizado, não pelas estruturas de governo, mas por *life events*;<sup>20</sup> e

c) a criação de um portal de vendas eletrônico (*Government Shopfront*)<sup>21</sup> para todas as publicações e vídeos do Ministério do Desenvolvimento da Comunidade, além de todas as publicações do Ministério de Estatísticas.

Já em relação ao desenvolvimento do capital humano, foi criado um grupo de desenvolvimento da força de trabalho (*MDD*), também vinculado à IDA, cujo objetivo é o de promover a formação e o emprego de recursos capacitados em TIC, de forma a assegurar que existam os fundamentos necessários à atuação competitiva do país em âmbito internacional.

Para atingir estes objetivos, foram priorizadas iniciativas em três áreas de atuação:

a) treinamento;

b) programas de certificação e de reconhecimento profissional; e

c) *e-Learning*.

As ações de treinamento estão voltadas, tanto para os profissionais de tecnologia, como para os trabalhadores considerados usuários finais destas facilidades. Neste sentido, foram estabelecidas algumas parcerias com empresas privadas, com o intuito de implantar programas específicos de:

a) requalificação profissional (como o *Skills Redevelopment Program — SRP*), em que os trabalhadores adquirem habilidades nas várias áreas da informática relacionadas à automação de escritório;

b) aperfeiçoamento de profissionais das TIC (por meio do *Critical IT Resource Program — CITREP*);

c) conversão de trabalhadores de outros ramos em profissionais das TIC (por meio do *Strategic Manpower Conversion Program — SMCP*);

d) capacitação e treinamento de especialistas em comércio eletrônico (*Electronic Commerce Specialist Manpower Program — ECSMP*) e em TIC (*Infocomm Specialist Manpower Program — ISMP*); e

e) programas de capacitação e treinamento de trabalhadores mais velhos e de novos contratados.

Também foram realizadas ações no sentido de incentivar amplos processos de certificação e de reconhecimento profissional para as áreas de conhecimento consideradas críticas para o desenvolvimento de habilidades identificadas como necessárias, tanto para o aperfeiçoamento do serviço público, como da indústria.

Estes programas de certificação (por exemplo, o *PC Driving Test e o Certified IT Project Management — CITPM*) estão inseridos em um projeto nacional de elevação da qualidade da mão-de-obra e de incentivo à aprendizagem contínua, sendo que a adoção de padrões internacionais de certificação faz com que exista não só um amplo reconhecimento nacional, mas internacional das competências profissionais adquiridas por meio destes processos.

A terceira vertente de ações voltadas ao desenvolvimento do capital humano — *e-Learning* — envolve o uso do ambiente *Internet* como forma de disseminar cursos virtuais e sistemas de gestão do aprendizado nas organizações públicas e privadas que compõem os setores-chave da economia.

Para tanto, foram definidos três programas governamentais com vistas à promoção das ações de *e-Learning*:

- a) o estabelecimento de infra-estrutura e adoção de padrões técnicos;
- b) o desenvolvimento de conteúdo;
- c) o incentivo à cooperação entre criadores e usuários e ao estabelecimento de redes de compartilhamento do conhecimento.

A abordagem inovadora do *e-Learning* proporciona substanciais ganhos operacionais, mas fundamentalmente também permite o acesso à informação e ao conhecimento, em qualquer lugar e em qualquer momento, que venham a promover a melhoria da produtividade e do desempenho de qualquer profissional, governo ou organização.

Já o programa de modernização do serviço público em Cingapura, denominado *PS 21*, busca criar condições que assegurem o bem-estar dos servidores, assim como a reestruturação organizacional e a qualidade dos serviços prestados, pela valorização da criatividade, da inovação e do aprendizado contínuo.

Para tanto, foram criados:

- a) um programa de Desafio Empresarial (*The Enterprise Challenge — TEC*), com orçamento previsto de US\$ 10 milhões, para patrocinar a renovação e a geração de novos valores no serviço público, assim como melhorar a qualidade dos serviços prestados; e

- b) um programa de Gestão para a Excelência (*Managing for Excellence — MFE*), voltado à motivação dos servidores, à consolidação de uma cultura organizacional orientada ao cidadão e à inovação na gestão de recursos públicos.

Finalmente, com o intuito de consolidar uma política de excelência por meio de um programa de empreendedorismo e de aprendizagem contínua (*Excellence through Continuous Enterprise and Learning — ExCEL*), também foi desenvolvido um *website* denominado *Learning Organization In Action*,<sup>22</sup> que pretende ser uma referência na divulgação de documentos, bibliografia, ferramentas, práticas e dicas sobre o tema, para todos os servidores públicos.

## Reino Unido

O Livro Branco da Modernização do Governo<sup>23</sup> britânico foi publicado em março de 1999 e ressalta as características de uma nova realidade em que o governo deve ser capaz de adaptar-se continuamente a reestruturações sociais, políticas e econômicas, aos impactos das TIC, a buscar novas formas de inter-relação com os cidadãos e com o mercado e a promover a aprendizagem contínua de seus servidores.

Assim, este documento apresenta um programa de mudanças em que a modernização do serviço público, orientada para o atendimento ao cidadão e a resultados, é peça fundamental na melhoria na forma como o governo:

- a) elabora as suas políticas;
- b) provê serviços de interesse da sociedade;
- c) avalia a qualidade dos serviços prestados;
- d) utiliza as novas tecnologias; e
- e) valoriza o serviço público.

Destes cinco pressupostos surgiu a recomendação de que fosse desenvolvida uma estratégia de utilização das TIC que resultou em um documento intitulado “Governo Eletrônico — Uma estrutura estratégica para os serviços públicos na era da informação”,<sup>24</sup> publicado em abril de 2000.

Neste documento não estão determinadas soluções técnicas ou tecnológicas, mas é feito um direcionamento em que espera-se que o serviço público deverá adotar novos modelos de gestão a partir do desenvolvimento do potencial de mudança das novas tecnologias, basicamente por meio de soluções de *e-business*, em que o governo poderá prestar informações e serviços à sociedade (*e-gov*), bem como realizar aquisições e estabelecer transações eletrônicas (*e-procurement*) de forma a melhor atender as necessidades/demandas dos cidadãos e das empresas.

Dentre os benefícios destas orientações são destacadas a redução de custos, a maior eficiência, o melhor compartilhamento de informações e de bases de conhecimento, uma maior integração de serviços e de experiências, a possibilidade de formas de trabalho mais flexíveis e a oportunidade de desenvolvimento de habilidades e de capacitação por parte dos servidores públicos.



Um dos desafios deste novo ambiente de trabalho, no setor público, seria o de gerenciar o processo de redirecionamento e de requalificação da mão-de-obra, a ser liberada das atividades meio para o atendimento às atividades finalísticas das organizações públicas.

Neste sentido, o governo do Reino Unido demonstra uma grande preocupação em relação ao desenvolvimento e à capacitação dos servidores, que deverão enfrentar demandas relativas às novas formas de prestação de serviço e à aquisição de novos conhecimentos e de novas habilidades.

Estas habilidades, identificadas como necessárias à adequada implementação de um governo eletrônico são, inicialmente, subdivididas em quatro áreas de interesse e, posteriormente, representadas graficamente em um diagrama (*e-gov skills map*) com sete blocos de habilidades. Estes dados e classificações podem ser aglutinados e categorizadas em nove grandes grupos de habilidades, que foram identificadas a partir de uma visão orientada a mudanças, mas preocupada com as pessoas:

- a) liderança e definição de políticas públicas;
- b) gerência de projetos e de mudanças;
- c) gestão de relacionamento com fornecedores;
- d) gestão de compras e de transações eletrônicas;
- e) desenvolvimento de sistemas de negócio;
- f) profissionalismo em tecnologias da informação;
- g) profissionalismo em ciência da informação;
- h) uso de novas ferramentas para melhoria da qualidade e da eficácia dos serviços; e
- i) outras especialidades.

Em março de 2001, a Organização do Governo Central para o Treinamento Nacional (*Central Government National Training Organisation — CGNTO*) publicou um plano de desenvolvimento para a força de trabalho, alocada ao serviço público civil, intitulado *Desenvolvendo Habilidades para o Século XXI*,<sup>25</sup> em que são identificadas as necessidades e as características das novas habilidades profissionais a serem validadas e implementadas pelos gestores de recursos humanos.

Aliada às necessidades de empregabilidade, de aprendizagem contínua, de maior flexibilidade e de elevada qualificação do capital humano, a modernização do serviço público deve buscar o alcance de metas e de resultados, a responsabilização pessoal, o reconhecimento de talentos, a valorização da diversidade e a integração de equipes e de organizações.

Com estes objetivos e, primordialmente, para que o governo possa transformar-se em uma organização de aprendizagem (*learning organisation*) são identificadas algumas áreas onde a falta de capacitação profissional gera os maiores impactos, a saber:

- a) na prestação de serviços;
- b) na definição e no atendimento a padrões de qualidade;
- c) nos processos de mudanças organizacionais; e
- d) na mudança tecnológica.

Assim, são priorizadas 15 áreas de atuação e direcionamento de investimentos para promover o treinamento, a educação e o desenvolvimento de habilidades da força de trabalho civil do governo britânico:

- a) básicas;
- b) chave e/ou genéricas;
- c) tecnologias da informação e de comunicação;
- d) diversidade;
- e) liderança;
- f) gerência de desempenho;
- g) gestão de pessoas;
- h) gerência de negócios;
- i) gerência de projetos;
- j) prestação de serviços aos cidadãos;
- k) habilidades políticas;
- l) gerência de riscos;
- m) parcerias;
- n) visão da União Européia; e
- o) outras especialidades.

Um das inovações, que transformaram o Reino Unido em referência internacional na prestação de serviços de forma eletrônica a seus cidadãos, é a de que no portal de serviços e de informações do governo britânico<sup>26</sup> há uma tela inicial que permite a escolha do país (Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte) e do idioma (inglês ou gaélico), com opção para a armazenagem destas configurações, de modo a poderem ser restauradas em visitas posteriores a este *website*.

Além destas adequações ao perfil do cidadão, este portal de serviços, assim como o portal do governo de Cingapura, também está organizado por *life episodes*<sup>27</sup> e não por estruturas governamentais.

## **Estudo de Caso 1 — Secretaria da Receita Federal / Brasil**

A Secretaria da Receita Federal (SRF), vinculada ao Ministério da Fazenda, é a entidade responsável pela administração dos tributos internos e aduaneiros no Brasil e exerce as atividades de arrecadação, fiscalização, tributação e de apoio tecnológico, além da promoção de atividades de integração com o contribuinte.

Desde 1995, vem adotando ações de modernização e de melhoria da qualidade do atendimento ao contribuinte, tendo como pressupostos básicos o estabelecimento de formas de atendimento integradas, eficientes e conclusivas, organizadas em função das características das atividades e com funcionamento em locais adequados e de fácil acesso.

Com a integração e a reestruturação das diversas áreas técnicas foi montada uma estrutura de atendimento composta por postos de informações, formas de atendimento expresso e personalizado, os balcões de expedições, os plantões fiscais e o aperfeiçoamento dos atendimentos telefônicos.

Também foram realizados treinamentos voltados para a área comportamental, enfatizando o relacionamento interpessoal, a integração e o fortalecimento das equipes.

Com a conseqüente valorização da atividade de atendimento, observou-se uma maior satisfação dos próprios atendentes, havendo incrementos nos níveis de produtividade e uma maior satisfação do contribuinte em relação aos procedimentos técnicos da Receita Federal.

Estas ações estavam associadas a um concomitante processo de modernização tecnológica onde o ambiente *Internet* foi o instrumento-chave para que a SRF se transformasse em um referencial de qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

As principais ações relacionadas ao estabelecimento de uma e-Receita ou Receita Virtual foram:

- a) a implantação do Centro de Atendimento ao Contribuinte (CAC);
- b) o desenvolvimento do Projeto ReceitaNet,<sup>28</sup> com:
  - a divulgação de orientações para o preenchimento das declarações de renda no *website* da SRF;
  - o oferecimento de programas (*download*) gratuitos para o preenchimento das declarações de renda via *Internet*;
  - a entrega de declarações de renda e emissão do comprovante de entrega pela *Internet*;
- c) a substituição da sistemática de arquivamento e consulta a declarações em papel por arquivamento em meio eletrônico;
- d) o atendimento ao contribuinte por correio eletrônico (sendo que de 1996 a 1998 foram feitas 64.951 consultas via *e-mail* e o padrão de atendimento é o de respostas enviadas em até sete dias úteis);
- e) a emissão de certidão negativa de débitos de tributos e contribuições federais, via *Internet*;
- f) o oferecimento de programa (*download*) gratuito para a realização de cálculos de acréscimos legais, com a geração automática do Documento de Arrecadação Federal, via *Internet* — Sistema de Cálculos de Acréscimos Legais (SICALC);
- g) a consulta à situação cadastral e às restituições de tributos;
- h) a utilização de ferramentas de trabalho informatizadas para aperfeiçoar os processos de comunicação (*e-mail*), discussão (*e-groups*

e *message boards*), trabalho cooperativo (*workgroups*) e homologação de sistemas e serviços; e

i) a implantação de sistema eletrônico de coleta de dados e gerenciamento de todas as etapas do atendimento realizado no Sistema Nacional de Apoio ao Gerenciamento do Atendimento (SAGA).

Estes novos processos foram reconhecidos, alguns internacionalmente — como é o caso do ReceitaNet —, como inovações que resultaram em uma melhor organização do ambiente de trabalho, na maior capacidade de planejamento gerencial, na redução no tempo de espera e de atendimento ao contribuinte e em uma maior conclusividade dos atendimentos, além de influenciar positivamente nos níveis de motivação e de produtividade dos servidores envolvidos.

## **Estudo de Caso 2 — Instituto Nacional do Seguro Social/Brasil**

O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), vinculado ao Ministério da Previdência e da Assistência Social tem por finalidade promover a arrecadação, a fiscalização e a cobrança das contribuições sociais, gerir os recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social e conceder e manter os benefícios previdenciários no Brasil.

Em 1998 foi estabelecido o Programa de Melhoria no Atendimento na Previdência Social com o objetivo de promover uma maior agilidade na prestação de serviços e na concessão de benefícios, uma maior comodidade aos usuários e a ampliação do controle social. Para tanto, foram estabelecidas as diretrizes de utilização intensiva de novas tecnologias, de revisão dos processos de trabalho, de garantia de acesso às informações da Previdência Social e do estabelecimento de um canal de comunicação direto com a sociedade.

Neste sentido, foi planejado um processo de reestruturação organizacional baseado no fortalecimento de formas de administração colegiada e de gestão empreendedora, no estabelecimento de práticas de descentralização decisória, na valorização dos servidores, na adoção de uma sistemática de seleção interna de gerentes executivos e na implantação de uma área de controladoria com duas coordenações: uma de gerenciamento da qualidade do atendimento e outra de aferição de resultados.

A estas iniciativas de modernização organizacional, somaram-se um conjunto de ações voltadas para a melhoria do atendimento, em que o uso intensivo das novas tecnologias da informação e de comunicação proporcionaram o desenvolvimento de formas de atuação inovadoras, com destaque para:

a) a implantação de centrais telefônicas de atendimento gratuito aos usuários, com atendimento inclusive aos sábados (PREVFone);

b) o desenvolvimento do Projeto PREVNet,<sup>29</sup> em que 54 tipos de serviços e benefícios já estão disponíveis via *Internet* (com destaque para as facilidades de alteração de endereço, o *download* de formulários necessários à concessão de benefícios, o requerimento de benefícios, a simulação da contagem de tempo de contribuição, o acompanhamento do andamento de processos, a consulta a extrato de pagamentos, a emissão de certidão negativa de débitos, a consulta aos dados cadastrais das empresas e a verificação de regularidades junto ao fisco previdenciário);

c) o oferecimento de programa (*download*) gratuito que permite o cadastramento das informações pertinentes à pré-habilitação de um benefício previdenciário e a impressão dos formulários necessários para o posterior requerimento do benefício (Disquete Previdência);

d) o cadastramento de contribuintes individuais, a alteração de endereço, a consulta a informações cadastrais, o fornecimento de informações sobre as contribuições individuais e a consulta a vínculos empregatícios e remunerações dos trabalhadores empregados (PREVCidadão);

e) a modernização dos postos/agências de atendimento aos usuários, com inovações tecnológicas e gerenciais que resultaram no estabelecimento de padrões de atendimento, em uma melhor organização do ambiente de trabalho, na redução do tempo de espera e de atendimento aos usuários, além de proporcionar a elevação dos níveis de motivação e de produtividade dos servidores envolvidos

f) a promoção de ações itinerantes de atendimento integrado, oferecido por intermédio de 69 unidades móveis e quatro barcos, para servir às populações carentes e/ou com dificuldades de transporte, visando informar e orientar as comunidades visitadas sobre seus direitos e deveres previdenciários, sociais e trabalhistas (PREVMóvel);

g) a instalação de quiosques de auto-atendimento nas novas agências e em outros espaços públicos, como associações, sindicatos etc., de forma a permitir a consulta a informações e o acesso aos serviços para aqueles usuários que não necessitam de atendimento personalizado ou não possuem facilidades de acesso à *Internet*.

Este processo de modernização e de aprimoramento dos serviços prestados foi precedido de um estudo dos perfis e das competências necessárias à ocupação dos postos de trabalho nas novas agências do INSS — atendentes de orientação e informação, atendentes para o serviço especializado e monitores de atendimento.

Para cada um dos grupos de profissionais envolvidos foi elaborado um programa de capacitação próprio, tendo sido ministrado treinamento específico e implantado o programa de Treinamento no Local de Trabalho (TLT) — estações de trabalho —, que utiliza o ambiente *Intranet* como

forma de garantir a atualização dos conteúdos e o aperfeiçoamento permanente dos servidores.

## Reflexões e questionamentos

Deixando de lado, temporariamente, as questões relativas a custos, infra-estrutura, segurança, interligação de redes e sistemas e certificação digital, quem não gostaria de acessar um escritório do governo sem precisar perder tempo com deslocamentos ou enfrentando filas, servidores desmotivados, ambientes insalubres ou correr o risco de metamorfosear-se em um personagem kafkiano, sob a irracionalidade e o arbítrio da burocracia?

Também deixando de lado, temporariamente, as questões relativas à alfabetização digital, treinamento e requalificação profissional, opções tecnológicas, privacidade e exclusão digital, quem não gostaria de ser informado ou ter um serviço público prestado, em qualquer horário ou lugar do planeta, pela Laura Croft<sup>30</sup> ou por qualquer outro “avatar”, a ser previamente configurado, além de ser atendido pelo nome e ter a liberdade de escolher o sotaque, a trilha sonora e outros *skins*?

Pois os administradores e os servidores públicos que aceitaram o desafio de enfrentar as antigas estruturas burocráticas, o departamentalismo e o corporativismo e buscam implantar políticas e metodologias que viabilizem uma administração moderna voltada aos interesses dos cidadãos encontraram uma oportunidade para reavivar as suas convicções e reforçar as suas posições — a visão de uma Era da Informação, em que todos anseiam pela “revolução” que pode advir com o uso intensivo das novas TIC.

Este novo paradigma, em que os governos funcionam 24 horas por dia, divulgando informações e prestando serviços de maneira mais rápida, com menores custos e melhor qualidade, promovendo um controle social mais eficiente, incrementando o compartilhamento de informações e a integração de serviços e adotando o uso de transações eletrônicas de forma abrangente, ainda está para ser construído e, como os sociólogos costumam ensinar, atualmente trata-se de uma utopia ou um ideal a ser atingido.

Também acredita-se que as novas TIC impulsionem a adoção de novos modelos de gestão e de negócio, que nas organizações privadas já estão, de certa forma, consolidadas e vão, desde a simples reengenharia digital de processos, passando pelo emprego de técnicas de segmentação de mercado, pela criação de redes de valor e pelo gerenciamento do relacionamento com clientes, até ao uso de ferramentas de *e-Learning* e de sistemas de gestão do conhecimento que promovem a inovação, a melhoria de processos e a criação de novos produtos.

Estes novos modelos de negócio para as organizações públicas, que buscam restringir as ações de mera transformação da burocracia

existente a uma burocracia digital (e-burocracia) e que devem substituir os antiquados modelos de administração por estruturas de gestão mais dinâmicas e flexíveis, estão baseados em dois grandes eixos:<sup>31</sup>

a) o de integração horizontal, que possibilita economias de escala e uma maior visão das necessidades dos cidadãos; e

b) o de integração vertical, que permite a criação de redes de valor entre as áreas e entre as organizações envolvidas na prestação de serviços públicos.

A partir destes pressupostos é que devem ser pesquisados os impactos das TIC nas estruturas, nas formas de gestão, no adequado perfil do capital humano e no desempenho das organizações públicas, porém, a escassa literatura sobre o assunto apenas demonstra a existência de um “paradoxo empírico”<sup>32</sup> em relação às mudanças que podem ocorrer nas estruturas<sup>33</sup> e no desempenho<sup>34</sup> das organizações públicas.

Desta forma, como demonstrado nos estudos de caso, e possivelmente, de maneira distinta das organizações privadas, não podemos imputar um determinismo tecnológico a tais processos de mudança, pois as peculiaridades das estruturas organizacionais do serviço público, as influências políticas-institucionais e os impactos do contexto sócio-econômico também são fatores decisivos que devem ser considerados em uma análise das transformações por que passam as estruturas das organizações públicas.

Porém, dentro das possíveis formas de planejamento, de coordenação e de intervenção dos agentes públicos, assim como do grau de efetividade das políticas adotadas, há uma clara diferenciação entre as estratégias empreendidas por cada um dos quatro países analisados.

Tanto o Canadá (de forma extremamente participativa) como Cingapura apresentam detalhados programas de promoção de seus governos eletrônicos, que por estarem atrelados às suas estratégias de desenvolvimento nacional e industrial, fazem com que já tenham concretizado muitas das ações de estabelecimento de infra-estrutura e de universalização do acesso, e aqui vale ressaltar, por meio de parcerias com empresas e com outros níveis de governo.

Estes dois países, também, demonstram possuir um maior direcionamento em relação ao desenvolvimento de conteúdo e um efetivo planejamento e uma elaborada estruturação para enfrentar as questões relacionadas à empregabilidade e às políticas de capacitação e de requalificação, não só dos servidores públicos, mas da força de trabalho nacional.

O Reino Unido, que tem como uma de suas estratégias nacionais transformar-se em referência mundial em termos de *e-commerce*, apresenta diversas inovações em relação às formas de prestação de serviços e de inter-relação com os seus cidadãos, mas tem como destaque a realização de um complexo trabalho de identificação das áreas onde a falta de capacitação profissional gera os maiores impactos e de priorização das

áreas de atuação e de direcionamento de investimentos para promover o treinamento, a educação e o desenvolvimento das competências de seus servidores civis.

O governo britânico, de maneira exemplar, disponibiliza na *Internet* um documento (*e-business Skills Assessment Toolkit*)<sup>35</sup> com a metodologia e as ferramentas empregadas na identificação dos *gaps* existentes entre as habilidades necessárias e a real situação da força de trabalho, de forma a assegurar que as estratégias de *e-business* adotadas pelas diversas organizações públicas sejam adequadamente implementadas e que as necessidades de capacitação e de treinamento estejam identificadas, validadas e adequadas às estratégias de consolidação do seu governo eletrônico.

No Brasil, que apresenta um enorme esforço de estruturação de seu governo eletrônico, ainda são identificadas necessidades básicas para a implantação da infra-estrutura, de uma padronização e de uma integração de redes e sistemas, além de serem relevantes as questões relacionadas à alfabetização e à exclusão digital, que fazem com que as ações relativas à capacitação e à realocação de servidores não tenha sido abordada com tanta ênfase.

Nestes casos, é comum que sejam propostas de reavaliação dos apoios políticos e da adequação das equipes e dos recursos financeiros, além do que é decisivo o entendimento de que as tecnologias devem ser vistas como simples ferramentas que não podem, e nem devem, substituir a definição de políticas, das formas de intervenção ou das “estratégias para a promoção da Sociedade da Informação”,<sup>36</sup> assim como a definição e elaboração das políticas de recrutamento, gestão, remuneração e capacitação de recursos humanos.

Paradoxalmente, as duas organizações públicas brasileiras analisadas (SRF e INSS), apesar de terem adotado ações de modernização e de melhoria da qualidade do atendimento aos cidadãos baseadas nas tecnologias da informação, apresentaram características bastante distintas em relação aos impactos destas modernas tecnologias sobre as suas estruturas e sobre a administração do seu capital humano.

## Conclusões

As demandas das chamadas Eras da Informação e do Conhecimento impuseram, e estão gestando, constantemente, novos desafios à forma com que as organizações estruturam-se e gerenciam recursos, clientes, fornecedores e tecnologias, chegando a ser considerado “comum”, hodiernamente, o fato de governos, empresas e cidadãos transacionarem com/como as chamadas organizações virtuais e ser taxado de “incomum” o fato de indivíduos ou parcelas da população serem considerados analfabetos tecnológicos ou excluídos digitais.



Estas novas tecnologias que tanto permitem a criação de inusitadas e produtivas formas e ambientes de trabalho, por outro lado, também fazem com que, de forma cada vez mais dinâmica, sejam demandadas distintas habilidades e competências e imponham permanentes formas de aprendizado.

As novas formas de organização do trabalho, capazes de melhor atender às necessidades de realização de múltiplas tarefas e de melhor adaptarem-se às mudanças sócio-econômicas e organizacionais podem ser identificadas em inúmeros “casos de sucesso” pelo mundo afora, mas ainda são muito díspares para definirem um modelo ideal a ser seguido, não são maioria e também não apresentam antídotos conclusivos frente às turbulências dos ciclos econômicos ou às flutuações dos mercados internacionais.

Contudo, mesmo não existindo um modelo único, mas diversos caminhos a serem criados, já podem ser identificadas algumas tendências nas organizações que são consideradas paradigmas deste novo modelo de organização do trabalho:

- a) as estruturas são menos hierarquizadas, mais flexíveis e embasadas em redes de relacionamento, de conhecimento e de valor;
- b) os ambientes de trabalho são informatizados, interligados e baseados no ambiente *Internet*, distribuídos geograficamente e estruturados de forma a incentivar a educação e o aprendizado contínuo;
- c) os horários de trabalho são mais flexíveis e há a utilização de teletrabalho para determinadas tarefas, com conseqüentes inovações na forma de gerenciamento de pessoal e de desempenho;
- d) são implantadas sistemáticas de *desk-share* nas áreas voltadas para o relacionamento com os clientes;
- e) é incentivado o uso das novas tecnologias para a adoção de práticas de gestão do conhecimento e de *e-Learning*;
- f) os empregados devem ser mais generalistas e possuir elevados potenciais de aprendizagem, características mais adequadas à realização de múltiplas tarefas e às constantes mudanças organizacionais e do mercado;
- g) há uma maior ênfase em novas formas de contratação e de recrutamento, baseadas no potencial de aprendizado, na adaptabilidade e nas capacidades de comunicação e relacionamento ao invés de privilegiar a formação e o currículo profissional;
- h) as organizações buscam ser mais “flexíveis”, promovendo contínuas reestruturações organizacionais e o permanente aprendizado de seus colaboradores;
- i) há um direcionamento para a substituição da força de trabalho permanente por temporária ou, mesmo, por uma força de “trabalho situacional”;<sup>37</sup>

j) existe um incremento dos processos de requalificação, de melhoria da empregabilidade e de recolocação profissional;

k) há um maior incentivo ao estabelecimento de parcerias voltadas ao aperfeiçoamento do desempenho, do aprendizado e do compartilhamento de recursos; e

l) os sistemas de remuneração buscam ser cada vez mais capazes de incentivar e atender práticas de alto desempenho profissional.

Nas organizações públicas, em função de suas peculiaridades, também são indicadas tendências no sentido de:

a) adotar legislações que permitam formas mais flexíveis e menos regulamentadas de emprego público;

b) dar maior flexibilidade gerencial e promover uma maior descentralização da gestão da força de trabalho (contratação, desligamentos e promoções);

c) promover um maior compromisso com o desempenho, com a obtenção de resultados e com a transparência e a prestação de contas;

d) assegurar elevados padrões de conduta, de comportamento e de ética profissional;

e) oportunizar melhores oportunidades a minorias e portadores de deficiências;

f) adotar formas de remuneração associadas ao desempenho; e

g) capacitar gerentes para motivar, dirigir e avaliar equipes, liderar em ambientes de mudança e adotar postura ativa em relação a parcerias e novos negócios.

Isto posto, entendo que estas tendências devam ser utilizadas pelas administrações públicas como subsídios para uma discussão que busque a construção de uma Sociedade da Informação, de forma articulada com todos os parceiros sociais e que tenha como objetivo a adoção de modernas formas de governança que contemplem novos formatos de organização do trabalho que sejam produtivos, voltadas ao aprendizado e participativos.

Mas, principalmente, que os *policy makers* envolvidos estejam conscientes das condições sociais, culturais, políticas e macroeconômicas de suas sociedades e, ao exercitarem suas funções de elaboradores de políticas públicas e de legisladores, que avaliem o potencial de suas ações e que possam estabelecer uma adequada relação entre os níveis de emprego e da atividade econômica, entre o nível dos gastos públicos e o seu efeito multiplicador, assim como vislumbrem um legítimo equilíbrio entre os requisitos de segurança e de flexibilidade do trabalho.

- <sup>1</sup> Sob a óptica da teoria econômica, existem três aspectos em que o progresso técnico e a inovação podem ser contextualizados. Em primeiro lugar, na teoria dos ciclos econômicos, sempre que o progresso técnico (que reduz custos e aumenta a produtividade) está associado a um conjunto de inovações, temos configurado um processo de “destruição criadora” (Schumpeter), que impulsiona um novo ciclo de desenvolvimento. Em segundo lugar, o progresso técnico pode ser classificado em três categorias: (a) poupador de trabalho, com incremento de capital; (b) poupador de capital, com a instalação de máquinas mais eficientes; e (c) neutro (Hicks e Harrod). Por último, como consequência das decisões relativas às variáveis lucratividade e custos, temos uma possibilidade de “escolha de técnicas”, conforme pode ser demonstrada pelo Teorema de Okishio.
- <sup>2</sup> Definição adaptada da revista *Public Management*, June, 2001: 5.
- <sup>3</sup> *Website*: <http://www.socinfo.org.br/>.
- <sup>4</sup> *Website*: [http://www.governoeletronico.gov.br/arquivos/proposta\\_de\\_politica\\_de\\_governo\\_eletronico.pdf](http://www.governoeletronico.gov.br/arquivos/proposta_de_politica_de_governo_eletronico.pdf).
- <sup>5</sup> *Website*: <http://www.governoeletronico.gov.br/>.
- <sup>6</sup> *Website*: <http://www.brasil.gov.br/>.
- <sup>7</sup> *Website*: <http://www.redegoverno.gov.br/>. Este portal de serviços, além de uma ferramenta de busca, é organizado em 31 áreas temáticas.
- <sup>8</sup> Revista TEMA, v. XXV, n.153, p. 15.
- <sup>9</sup> Tradução do título original “Building the Information Society: Moving Canada into the 21<sup>st</sup> Century”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ih01103e.html>.
- <sup>10</sup> *Website*: <http://strategis.ic.gc.ca/SSG/ih01621e.html>.
- <sup>11</sup> *Website*: <http://canworknet.ingenia.com/canworknet>.
- <sup>12</sup> *Website*: <http://www.canada.gc.ca/>.
- <sup>13</sup> *Website*: <http://www.accenture.com/>.
- <sup>14</sup> Tradução do título original “eGovernment Leadership: Rhetoric vs Reality – Closing the Gap”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico: [http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries\government\gove\\_study.xml](http://www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enweb&xd=industries\government\gove_study.xml).
- <sup>15</sup> Tradução do título original “The Singapore eGovernment Action Plan”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico: <http://www.ida.gov.sg/Website/IDAContent.nsf/vSubCat/Government+ComputerisationThe+Singapore+e-Government+Action+Plan?OpenDocument>.
- <sup>16</sup> *Website*: <http://www.ida.gov.sg/>.
- <sup>17</sup> *Website*: <http://www.gov.sg/ps21/>.
- <sup>18</sup> *Website*: <http://www.gov.sg/>.
- <sup>19</sup> *Website*: <http://www.ecitizen.gov.sg/>.
- <sup>20</sup> Os *life events* mencionados estão, atualmente, subordinados às seguintes áreas temáticas: (a) assuntos domésticos; (b) defesa; (c) educação; (d) emprego; (e) família; (f) justiça; (g) negócios; (h) saúde; e (i) transporte.
- <sup>21</sup> *Website*: <http://shop.gov.sg/>.
- <sup>22</sup> *Website*: <http://www.gov.sg/psd/ps21/lo/index.html>.
- <sup>23</sup> Tradução do título original “Modernising Government White Paper”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico <http://www.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>.

- <sup>24</sup> Tradução do título original “e-Government — A Strategic Framework for Public Services in the Information Age”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico <http://www.iagchampions.gov.uk/Strategy.htm>.
- <sup>25</sup> Tradução do título original “Developing 21<sup>st</sup> Century Skills”, disponível na *Internet* no endereço eletrônico [http://www.central-gov-nto.org.uk/library/docs/pdf/swdp\\_march2001.pdf](http://www.central-gov-nto.org.uk/library/docs/pdf/swdp_march2001.pdf).
- <sup>26</sup> *Website*: [www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk).
- <sup>27</sup> Os *commom events* mencionados estão, atualmente, organizados da seguinte forma: (a) viajando; (b) lidando com o crime; (c) ganhando um nenê; (d) fazendo mudanças; (e) aprendendo a dirigir; (f) morte e luto; (g) buscando alguém; e (h) procurando por emprego.
- <sup>28</sup> *Website*: <http://www.receita.fazenda.gov.br/>.
- <sup>29</sup> *Website*: <http://www.mpas.gov.br/>.
- <sup>30</sup> Musa cibernética do game *Tomb Raider*.
- <sup>31</sup> Bellamy (1999: 90).
- <sup>32</sup> *Empirical paradox* de Pinsonneault & Kraemer (1993).
- <sup>33</sup> Estudos de Brynjolfsson, Malone & Gurbaxani (1988), Whistler (1970) e Hoos (1960) indicam uma redução nos quadros gerenciais médios e os estudos de Pfeiffer & Leiblebici (1977), Blau *et al.* (1976), Meyer (1968) e Lee (1964) apontam para o aumento destes mesmos quadros.
- <sup>34</sup> “*Furthermore, given that public organizations rarely have tangible outcomes or output, measuring performance in public sector is extremely difficult*” Heintze & Bretschneider (2000: 806).
- <sup>35</sup> *Website*: <http://www.e-envoy.gov.uk/publications/guidelines/skills/skills.htm>.
- <sup>36</sup> *Estrategias de promoción para la Sociedad de la Información: hacia un marco analítico*, de Jacint Jordada.
- <sup>37</sup> Lachance (2000: 6).

## Anexo

### Questionário

- 1) Qual a área responsável pela gestão do assunto governo eletrônico na sua organização?
- 2) Como ocorreu o processo de planejamento, de negociação e de implantação das soluções de governo eletrônico, no âmbito de sua organização?
- 3) Quais os principais objetivos a serem atingidos durante a fase de planejamento (prestação de informações e serviços, transparência, melhoria da qualidade, maior eficiência, redução de tempo de espera para atendimento)? Descrever indicadores.
- 4) Que experiências foram tomadas como modelo para a implantação da solução de *e-gov* na sua organização?

- 5) Houve ação de planejamento e análise para a racionalização e a reformulação de processos ou houve uma simples transposição de ações de um ambiente para outro? Descrever.
- 6) Quais as principais mudanças observadas nos macroprocessos e ações da organização?  
Descrever impactos e indicadores do sistema de gestão de processos e de resultados.
- 7) Houve processo de identificação de perfis profissionais, adequação, reciclagem, treinamento, capacitação e qualificação de capital humano? Descrever principais ações.
- 8) Quais as principais alterações notadas no perfil de competências (e.g. capacidade de interação com pessoal de áreas gerenciais ou técnicas) e nos ambientes de trabalho da organização?
- 9) Houve alteração no quantitativo de postos de trabalho das áreas? Descrever diretrizes da organização ou soluções encontradas.
- 10) Houve ou há experimentos na área de teletrabalho, de implantação de horários flexíveis ou inovações na forma de organização das equipes de trabalho?  
Descrever inter-relações com serviços *e-gov*.
- 11) Quais as alterações mais importantes referentes ao gerenciamento de pessoal e de desempenho?
- 12) Informações adicionais.

## Referências bibliográficas

- ACCENTURE. (2001), *eGovernment Leadership: Rhetoric vs Reality – Closing the Gap*. Chicago: Global eGovernment Services.
- BELLAMY, Christine. (1999), “Joining-Up Government in the UK: Towards Public Services for an Information Age”. *Australian Journal of Public Administration*, v. 58, n. 3.
- BLAU, P. M., MCHUGH, C., FALBE, W., MCKINKEY, W., TRACY, P. K. (1976), *Technology and Organization in Manufacturing*. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 1.
- BRASIL. (2000), Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Brasília: Comitê Executivo do Governo Eletrônico.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Sociedade da Informação no Brasil — Livro Verde*. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia.
- BRYNJOLFSSON, E., MALONE, T. W., GURBAXANI, V. (1988), *Markets and Hierarchies and the Impact of Information Technologies*. Boston: Sloan School of Management, MIT.
- CAMPILLO, Marcia; GARZA, Enrique de la. (1998), ¿Hacia dónde va el trabajo humano? *Nueva Sociedad*, n.70.
- CANADA. (1996), *Building the Information Society: Moving Canada into the 21<sup>st</sup> Century*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- \_\_\_\_\_. (1997), *The Impact of the Information Highway on the Workplace*. Ottawa: Steering Committee on Workplace Issues and Lifelong Learning/Information Highway Advisory Council.

- \_\_\_\_\_. (1997), *Preparing Canada for a Digital World*. Ottawa: The Information Highway Advisory Council.
- CINGAPURA. (2000), *The Singapore eGovernment Action Plan*. Singapore: Infocomm Development Authority of Singapore.
- COX, W. Michael. (1993), *Technological Unemployment*. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.
- HEINTZE, Theresa; BRETSCHNEIDER, Stuart. (2000), "Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications and Decision Making?" Syracuse: Journal of Public Administration Research and Theory, October, p. 801-830.
- HOOS, I. R. (1960), *When the Computer Takes Over the Office*. Harvard Business Review, v. 38, n.4.
- JORDANA, Jacint. (2000), "Estrategias de promoción para la Sociedad de la Información: hacia un marco analítico". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 18, Octubre. p.155-180.
- LACHANCE, Janice R. (2000), "The Dinosaur Killer: Moving Federal HRM into the new Millennium". *The Public Manager*, Winter1999-2000.
- LEE, H. C. (1964), *On Information Technology and Organization Structure*. Academy of Management, v. 7, n. 3.
- MEYER, M. W. (1968), "Automation and Bureaucratic Structure". *American Journal of Sociology*, v. 74, n. 3.
- NORRIS, Donald; FLETCHER, Patricia; HOLDEN, Stephen. (2001), *Is Your Local Government Plugged In?* Washington, D.C.: Public Management, June, p.4-8.
- PFEIFFER, J., LEIBLEBICI, H. (1977), *Information Technology and Organizational Structures*. Pacific Sociological Review, v. 20, n. 2.
- PINSONNEAULT, A., KRAEMER, K. L. (1993), *The Impact of Information Technology on Middle Managers*. MIS Quarterly, v. 17, n. 3.
- REINO UNIDO. (1999). *Modernising Government White Paper*. London: Cabinet Office.
- \_\_\_\_\_. (2000), *E-business Skills Assessment Toolkit*. London: Cabinet Office.
- \_\_\_\_\_. (2000), *E-government — A Strategic Framework for Public Services in the Information Age*. London: Cabinet Office.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Skills for an Information Age Government*. London: Cabinet Office.
- \_\_\_\_\_. (2000), *Successful IT: Modernising Government in Action*. London: Cabinet Office.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Developing 21<sup>st</sup> Century Skills*. London: Central Government National Training Organization.
- SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS. (2001), "Governo Eletrônico, Informação Pública e Gratuita, Brasília": in *Revista TEMA*, v. XXV, n.153, Janeiro/Fevereiro, p. 64.
- WHISTLER, T. (1970) *The Impact of Computers on Organizations*. New York: Praeger.

## **Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas**

*Espartaco Madureira Coelho*

Este artigo tem por objetivo apresentar uma revisão dos programas e das ações empreendidas pelo governo eletrônico do Brasil, Canadá, Cingapura e Reino Unido, no que tange a novas formas de trabalho e à aquisição de novos conhecimentos por parte de seu corpo funcional. Também são examinados os impactos sobre os processos organizacionais e sobre a força de trabalho em duas organizações públicas brasileiras — a Secretaria da Receita Federal (SRF) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) — que, atualmente, ocupam posição de destaque na utilização das novas Tecnologias da Informação e de Comunicações (TIC).

A metodologia empregada na primeira parte do trabalho, referente às propostas e às ações dos programas de governo eletrônico de quatro países foi a de pesquisa bibliográfica e em referências no próprio ambiente *Internet*.

Em relação à segunda parte, referente à descrição dos efeitos das soluções de governo eletrônico nas duas organizações públicas acima citadas, foram realizadas visitas às dependências destas entidades e, após o registro das informações relativas à implantação de procedimentos no âmbito do governo eletrônico, foi feita entrevista baseada nas questões apresentadas no questionário constante do Anexo.

## **Gobierno electrónico y sus impactos en la estructura y la fuerza de trabajo de las organizaciones públicas**

*Espartaco Madureira Coelho*

Este artículo tiene como objetivo presente una caminata a través de los programas y de las acciones emprendidos por el gobierno electrónico del Brasil, de Canadá, de Cingapura y de Reino Unido, en que refiere a las nuevas formas de trabajo y a la adquisición del nuevo conocimiento de parte de su cuerpo funcional. También los impactos en los procesos de organización y la fuerza de trabajo en dos organizaciones públicas brasileñas se examinan.

La *Secretaría da Receita Federal* — SRF (Secretaría del Rédito Federal) y del *Instituto Nacional de Seguridade Social* — INSS (Instituto Nacional de la Seguridad Social).

Actualmente, estas organizaciones ocupan posición de prominencia en el uso de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC). La metodología usada en la primera parte del trabajo, refiriendo a las ofertas y a las acciones de los programas del gobierno electrónico de cuatro países fue de investigación bibliográfica y en referencias en el ambiente *Internet* apropiado.

En lo referente a la segunda parte, una descripción de los efectos de la solución de gobierno electrónico en las dos organizaciones públicas sobre citadas, fueran visitadas las dependencias de estas entidades y, después de registradas las informaciones relativas a la implantación de los procedimientos del gobierno electrónico, fueran hechas entrevistas basadas en preguntas constantes del cuestionario Anexo.

## **Electronic government and its impacts in the structure and the work force of the public organizations**

*Espartaco Madureira Coelho*

This article has for objective to present a walk through of the programs and the actions undertaken by the electronic government of Brazil, Canada, Cingapura and United Kingdom, in that it refers to the new forms of work and to the acquisition of new knowledge on the part of its functional body. Also the impacts on the organizational processes and the work

Espartaco Madureira Coelho é economista e especialista em políticas públicas e gestão governamental, atualmente trabalhando na Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

force in two Brazilian public organizations are examined — *Secretaria da Receita Federal* — *SRF* (The Secretariat of Federal Revenue) and the *Instituto Nacional de Seguridade Social* — *INSS* (National Institute of Social Security).

Currently, they occupy position of prominence in the use of the new Technologies of Information and Communications (TIC). The methodology used in the first part of the work, referring to the proposals and the actions of the programs of electronic government of four countries consisted on bibliographical research and in references in the proper Internet environment. In relation to the second part, referring to the description of the effect of the solutions of electronic government in the two public organizations above cited, they had been carried through visits to the dependences of these entities and, after the register of the relative information to the implantation of procedures in the scope of the electronic government, was made interview based on the questions presented in the constant questionnaire of Annex.



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](mailto: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.

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

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

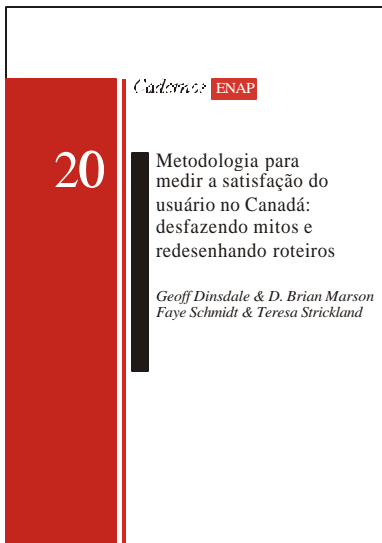
## *Cadernos ENAP nº 20*

### **Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros**

*Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland*

Relatórios de pesquisa elaborados no âmbito da *Citizen Centred Service Network (CCSN)*, formada por altos administradores públicos canadenses, acadêmicos e especialistas na área de prestação de serviços públicos

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



# Conheça a série

## *Textos para discussão*

*Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.*

***Texto para discussão nº 44***  
outubro/2001

### **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**

*Fabiano Garcia Core*

O Texto para Discussão nº 44 apresenta os fundamentos, as dificuldades e os desafios na reestruturação da classificação das despesas, vigente desde 1990, e da classificação Funcional-programática, a partir de 2000; inserida na reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.”

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



- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland — 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994

- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

## **Textos para discussão**

### ***Números publicados***

- 44** *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*  
Fabiano Garcia Core — Outubro 2001
- 43** *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*  
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000
- 33** *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio,  
Carlos Homero Giacomini &  
Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32** *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998

- 31 *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdeir Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997

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



## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_ UF: \_\_\_\_\_ CEP: \_\_\_\_\_

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

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

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 52 - 2001

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

*Preço unitário: R\$ 10,00*

### Textos para discussão

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

11  12  13  14  15  16  17  18  19  20

21  22  23  24  25  26  27  28  29  30

31  32  33  34  35  36  37  38  39  40

41  42  43  44

*Números 1 ao 5: R\$ 3,00*

*A partir do número 6: R\$ 5,00*

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal  Ordem de pagamento  Nota de empenho



## Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (0XX61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612/0001-09  
site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
e-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)