

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 57 - nº 3 - Jul/Set 2006 - ISSN:0034/9240

**Políticas y prácticas para gestionar los conflictos  
de interés en Europa: una visión comparada**

*Manuel Villoria*

**A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais:  
o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006**

*Luis Henrique Paiva*

**Mecanismos societários e contratuais de  
gestão das sociedades estatais**

*Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gisela Dias Chede*

**A gestão de pessoas como um recurso estratégico**  
*ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais*

**Reportagem: Escolas de governo européias  
reformam o ensino e voltam-se à Europa**

*Claudia Asazu*

**ENAP**



**RSP**

Brasília – 2006

**ENAP** Escola Nacional de Administração Pública

*Missão da Revista do Serviço Público*

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente:* Helena Kerr do Amaral

*Diretora de Desenv. Gerencial:* Margaret Baroni

*Diretor de Formação Profissional:* Paulo Carvalho

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Célio Y. Fujiwara

*Diretor de Gestão Interna:* Augusto Akira Chiba

*Conselho Editorial*

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

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

*Periodicidade*

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

*Comissão Editorial*

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

*Expediente*

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

---

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2006

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

*www.enap.gov.br*

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

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

**ENAP**

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

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 3445 7096 / 7092 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço Eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada	297
Policies and practices for managing conflicts-of-interest in nine EU member states: a comparative review <i>Manuel Villoria</i>	
A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006	339
The quality of the public expenditure and the assessment of social policies: the budget of the Brazilian Ministry of Labor during 2000-2006 <i>Luis Henrique Paiva</i>	
Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais	363
Corporate and contractual mechanisms in the management of state-owned enterprises <i>Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gísela Dias Chede</i>	
A gestão de pessoas como um recurso estratégico	389
Managing people as a strategic resource <i>ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais</i>	
<i>Reportagem:</i> Escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa	427
<i>Claudia Asazu</i>	
<i>RSP Revisitada:</i> Teoria da estrutura em organização	439
Para saber mais	453
Acontece na ENAP	454



# Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada

*Manuel Villoria*

## **Introducción**

En este informe se van a exponer de forma sumaria los diversos enfoques y aproximaciones que nueve países de la Unión Europea están usando para gestionar los conflictos de interés en el sector público. De estos países, seis son antiguos miembros (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España y Portugal) y tres son miembros recientes (Letonia, Polonia y Hungría) de la Unión Europea. El informe se basa en una investigación previa realizada para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el título de “Assessment of conflict-of-interest policies and practices: a comparative review”. Dicho documento tenía como objetivo aportar información y criterios de actuación al Gobierno de la República Checa de cara a reformar su normativa de gestión de los conflictos de interés en el sector público. También se fundamenta en otro documento de la OCDE, elaborado asimismo por el autor de este trabajo, con el título de “Modernising conflict of interest policy and practice: the Spanish

experience”, publicado por la propia OCDE como documento OLIS con la referencia GOV/PGC/ETH 2006(2) y utilizado para un *Expert Meeting*.

El informe tendrá cinco partes, consistentes en un marco conceptual, tres capítulos intermedios y unas recomendaciones finales. La primera parte presentará el marco conceptual y de definiciones con las que poder entender de qué hablamos cuando hablamos de corrupción y de conflictos de interés en el sector público. El segundo capítulo tratará de explicar las razones existentes tras estas políticas de regulación y tratamiento de los conflictos de interés y la importancia de ellas para el funcionamiento adecuado de la democracia. En última instancia, debería explicar la racionalidad que existe tras las diferentes políticas al definir y establecer restricciones para actividades políticas, económicas y sociales que, en otras circunstancias, serían plenamente legítimas para las personas implicadas. En este capítulo se analizará la gestión de los conflictos de interés en el marco de las políticas tendentes a prevenir y combatir la corrupción.

El tercer capítulo explicará las características de esta política pública en el contexto de las teorías y enfoques sobre políticas públicas. Estas políticas de prevención de la corrupción y, en concreto, éstas relacionadas con la gestión de los conflictos de interés son políticas especiales, con sus propios y específicos rasgos. En el informe se intentarán explicar las peculiaridades existentes tras las mismas y los dilemas a que hacen frente.

El cuarto capítulo examina los puntos comunes en las estructuras, métodos y procesos utilizados para gestionar los conflictos de interés en los países estudiados. También explicitará las principales diferencias en los marcos legales, medios de implantación, mecanismos de evaluación y

medios de ejecución. Finalmente, incluirá una visión crítica de las ventajas y desventajas relacionadas con la utilidad de los instrumentos empleados. La parte final del informe se centrará en las recomendaciones relativas a cómo formular e implantar políticas de este tipo, e incluye unas conclusiones.

## Marco conceptual

### Definición de conflictos de interés

Este informe emplea principalmente como referencia conceptual la definición genérica de la OCDE sobre conflictos de interés. La definición es la siguiente:

“El conflicto de intereses de los responsables públicos<sup>1</sup> es un conflicto entre obligaciones públicas e interés privado que puede indebidamente influir en el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades” (OCDE, 2004).

De esta definición surge como consecuencia el reconocimiento de que se incluyen en la misma no sólo las situaciones en las que, *de hecho*, existe un inaceptable conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como tal responsable público, sino también aquellas situaciones en las que existe un *aparente* conflicto de interés o un *potencial* conflicto de interés. En suma, a efectos de la OCDE, el conflicto puede ser aparente: pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a asumiera ciertas responsabilidades. Pero ambos tipos de conflicto, aun cuando no sean reales y actuales, se incluyen en la definición y se regulan.

Un conflicto aparente de intereses se da cuando hay un interés personal implicado que podría hacer pensar razonablemente a los ciudadanos que dicho interés ejerce una influencia indebida en el

responsable público, aun cuando, *de hecho*, no la ejerza o, incluso, cuando de hecho no exista tal influencia. Por ejemplo, si el Director General de Farmacia del Gobierno de Brasil posee cinco farmacias en el país tendrá un conflicto de intereses aparente, al menos, al tomar decisiones sobre regulación farmacéutica; podría ser que dicho Director actuara en la práctica de forma muy imparcial, pero su imagen y la del Gobierno quedarían siempre en entredicho y sobre sus decisiones caería un ámbito de sospecha. Este tipo de situaciones generan un potencial de duda sobre la integridad del responsable público, o sobre la integridad en su conjunto de la organización donde éste trabaja, que recomendarían que tal tipo de situaciones se evitaran, aun cuando no exista real conflicto de intereses. La imagen y el prestigio de las instituciones públicas recomiendan que se eviten conflictos de interés aparentes.

El conflicto potencial de intereses puede existir cuando y donde un responsable público tiene intereses privados o personales que podrían causarle un conflicto de intereses a surgir en algún momento en el futuro, aunque ahora no exista tal conflicto. Por ejemplo, si la esposa del responsable público va a ser nombrada en un mes como directora de marketing o CEO de alguna compañía farmacéutica y el responsable es Director General de Farmacia, y conoce tal dato, puede que sus decisiones ya empiecen a ser afectadas por tal futuro nombramiento que, en todo caso, sí afectará en el futuro a este Director.

Como consecuencia de todo ello, la definición básica aquí usada asume que, si una persona razonable, conociendo todos los datos relevantes, pudiera concluir que los intereses privados o personales del responsable público estarían en condiciones

de influir impropriamente en su conducta o toma de decisiones, o en la imagen del Estado, dicha situación debe evitarse.

### **Definición de corrupción**

En una excelente síntesis, Francesco Kjellberg (2000) define la corrupción (pública) como una quiebra de las normas legales (concepción jurídica) o de las normas éticas no escritas (concepción ética) pero con apoyo social generalizado

***“Se incluyen en la definición de conflicto de intereses no sólo las situaciones en las que existe conflicto entre los intereses como persona privada de un responsable público y sus obligaciones como tal, sino también aquellas en las que existe un aparente o un potencial conflicto.”***

(concepción sociológica), relativas a cómo se debe ejercer el servicio público, para proporcionar servicios o beneficios a ciertos grupos o ciudadanos de forma oculta (concepción política), con voluntad de ganancia directa o indirecta en mente (concepción económica).

De esta definición, además, surgen cuatro tipos posibles de actividades corruptas.



a) Primero, aquellas que quiebran normas legales y cuyo resultado son beneficios directos para el político o burócrata correspondiente. Es éste el supuesto más comúnmente entendido como corrupción, son los sobornos y cohechos – “bustarella” en italiano, “pot de vin” en francés, “kickback” en inglés – o las malversaciones de fondos públicos. Es este tipo de corrupción la que se mide sobre todo en los famosos índices de corrupción de *Transparency International*, índices que, aunque suponen un avance importantísimo, por centrarse sólo en un tipo de corrupción y por otras razones, tienen una validez limitada. Por esta razón, *Transparency* ha generado otros instrumentos de medición recientemente, como el Barómetro Global. Con este tipo de corrupción directa, brutal e ilegal algunos gobernantes han conseguido hacerse inmensamente ricos, como fue el caso de Suharto en Indonesia, al que se le atribuyen entre 15.000 y 30.000 millones de dólares en beneficios. En ocasiones, los beneficios, aunque directos, son de difícil comprobación, pues son diferidos o son no monetarios. Estos supuestos, como hemos indicado, son de más difícil control pues el beneficio muchas veces es no tangible inmediatamente. Es el caso de ciertas resoluciones dictadas a sabiendas de que son injustas o el tráfico de influencias, que se hacen sabiendo que se le debe algo al corrupto, pero los beneficios concretos no se perciben inmediatamente, sino que vendrán en su momento: puede ser una mera información para que compre ciertas acciones, o su reforzamiento en el partido y aseguramiento de un puesto en las próximas listas a congresistas, etc.

b) Segundo, aquellas que implican quiebra de normas legales pero con beneficios indirectos para el corrupto. Aquí

se incorporarían todos aquellos supuestos en los que se incumplen normas de concurrencia en la contratación pública o en la concesión de subvenciones para favorecer a grupos que financian al partido político del corrupto. En estos casos se incumple la norma para favorecer al partido, no al propio decisor directamente. Ciertas personas ejercen la labor de recaudadores para el partido abusando de puestos públicos; alguna vez, aunque raramente, no se benefician personalmente de tal labor, sino que realizan este trabajo sucio como una forma de militancia. Normalmente, su beneficio es indirecto, seguir ocupando puestos públicos y conseguir incluso ascensos en la escala administrativa o en el partido.

c) Tercero, aquellas que implican quiebra de normas éticas socialmente aceptadas – al menos por ciertas élites intelectuales –, con beneficio directo para el corrupto. Es el supuesto de ciertas informaciones no plenamente secretas, pero a las que se tiene acceso privilegiado, pasadas al amigo o utilizadas personalmente con beneficio tangible directo. Por ejemplo, el alto cargo que favorece a empresas de familiares en convocatorias de subvenciones, en las que subordinados suyos deciden libremente, y que dichas empresas ganan no por fraude en las decisiones, sino por la información que éstas tienen sobre cómo presentar los proyectos, información pasada obviamente por el corrupto pero sin posibilidad real de demostrarse y sin claro incumplimiento de normas jurídicas; o el abuso de cargo para obtener ciertos descuentos, regalos, consumiciones gratuitas o priorización en la consecución de permisos o licencias, sin que exista ninguna resolución o acto claramente fraudulento o ilegal. Así, por ejemplo, un ministro puede conseguir un

crédito de un banco a un interés tan bajo que es un verdadero regalo, o puede comprarse un piso a un precio irrisorio por un descuento que le dan por ser quien es, etc. También es muy común, por desgracia, el supuesto de parlamentarios que reciben financiación para su campaña de *lobbies* o grupos de interés a cambio de que apoyen leyes que favorecen a los *lobbies*, aunque dañen el interés común.

d) Cuarto, aquellas que implican la quiebra de normas éticas socialmente aceptadas – al menos por ciertas élites –, pero con beneficio indirecto para el corrupto. Éste es el supuesto de más difícil control, pero no por ello menos frecuente. En general, es muy común que a través de la financiación legal se influya en la definición de políticas posteriormente. En concreto, tal influencia supone que el responsable público correspondiente actúe de forma que, en la elaboración de normas, se favorezca a grupos que han financiado al partido gobernante. También puede consistir en la concesión de contratos, respetando todas las normas formalmente, para que los contratistas influyan favorablemente en el tratamiento informativo que medios afines a ellos dan del partido al que pertenece el concedente. Hoy es muy difícil, en economías avanzadas y globalmente interconectadas, poner claros límites al uso del poder, pues las posibilidades de actuar de forma fraudulenta son infinitas. La sofisticación se produce cuanto más avanzado es el país afectado, de manera que quedan ocultos al escrutinio público numerosos hechos que, realmente, implican abuso de poder y beneficio privado. Sin embargo, en países subdesarrollados la corrupción es mucho más directa e impactante, por lo que se tiende a ser mucho más críticos con ella que con la propia de los países avanzados.

### **Diferencias de conflicto de interés con el concepto de corrupción**

El conflicto de intereses es un prerrequisito para la corrupción, pero no tiene por qué acabar en ella. El conflicto, como acabamos de ver, puede ser aparente – pueden darse pero no se dan los conflictos. O puede ser potencial: podría haber conflicto en el futuro si el funcionario/a o sus familiares asumieran ciertas responsabilidades. Pero para que exista corrupción el conflicto tiene que ser real y la actuación del responsable público tiene que desembocar en una decisión o inacción en la que prime el interés privado sobre el público. Por todo ello, surgen tres posibilidades: a) supuestos de conflicto de interés sin corrupción. Por ejemplo, un responsable público que tiene que tomar una decisión en la que están afectados familiares directos pide abstenerse de resolver, dado el conflicto; b) supuestos de corrupción donde el conflicto de intereses es un ingrediente claro del resultado final. Por ejemplo, un ministro interviene en las actividades de su gobierno para que se regule a favor de una empresa propiedad de su esposa. c) casos de corrupción en los que no hay indicios de conflicto de interés. Por ejemplo, un agente electoral de un partido compra el voto a unos campesinos a cambio de unos reales. O un responsable público cobra un soborno por tomar una decisión que habría tomado en cualquier caso, sin que, por ello, exista conflicto de interés al tomar la decisión.

Dicho esto, a pesar de las diferencias, es obvio que cualquier país que quiera luchar contra la corrupción debe tener una legislación de conflictos de interés e incompatibilidades avanzada y rigurosa, que impidan los conflictos de interés reales, posibles e, incluso, aparentes. En el tratamiento de los conflictos de interés se

pueden mantener dos tipos de estrategias, una sería la de intentar evitar que los conflictos se produzcan (opción preventiva), la otra consistiría en, reconociendo que inevitablemente existen y existirán conflictos, construir sistemas de normas y procedimientos para que, cuando surjan, se asegure que los responsables públicos actuarán defendiendo el interés público (opción reactiva). En realidad, ambas estrategias tienden en la vida real a mezclarse, sin que se opte normalmente por sólo una de ellas. Además, lo lógico es que las políticas para prevenir y resolver los conflictos de interés se inserten en una política más amplia para prevenir y luchar contra la corrupción. Ciertamente, todo responsable público (político o funcionario) sufre o puede sufrir conflictos de interés, pero a efectos del sistema existen colectivos especialmente poderosos o vulnerables sobre los que hay que actuar prioritariamente: por ejemplo, los altos cargos, los responsables de contrataciones y compras, los jueces, etc.

### **Medidas utilizadas para prevenir y regular los conflictos de interés**

Entre las medidas que se vinculan a la prevención y regulación de los conflictos de interés se destacarían las siguientes:

a) Restricciones en el ejercicio de empleos adicionales al principal empleo público. Aquí pueden darse todo tipo de incompatibilidades tanto con otro empleo público como con empleo en el sector privado. Sobre todo, cuando se trata de altos cargos o de jueces, lo normal es la prohibición absoluta de cualquier otro empleo público o privado. Cuando se trata de funcionarios de nivel medio o subalterno esta prohibición, en lo relativo a puestos de trabajo en el sector privado se puede flexibilizar, siempre que se cumplan las obligaciones del cargo público.

b) Declaración de ingresos personales. Con esta medida, aplicable sobre todo a altos cargos y funcionarios en puestos de responsabilidad, se pretende conocer la procedencia de los ingresos, de manera que se controlen posibles fuentes de influencia indebida en su conducta. De cara a la lucha contra la corrupción, la declaración de ingresos permite, también, conocer los ingresos extraordinarios y descubrir enriquecimientos súbitos que necesitan explicación.

c) Declaración de ingresos familiares. Esta medida es muy similar en sus fines a la anterior, pero amplía la esfera subjetiva de control, de manera que se conozcan posibles conflictos derivados de las fuentes de ingresos de familiares muy cercanos. También en la lucha contra la corrupción el conocimiento de las fuentes de ingresos familiares es muy importante, porque extraordinarios enriquecimientos de hijos o esposa/o durante el mandato del alto cargo, por ejemplo, pueden estar vinculados a actividades ilícitas o inmorales. Así, si la esposa de un Alcalde o de un Secretario de Estado se convierte de repente, coincidiendo con el mandato de su marido, en una empresaria de gran éxito, conocer la procedencia de ingresos y, posteriormente, qué tipo de negocios realiza puede ser muy importante de cara a luchar contra la corrupción. En algunos países, en la lucha contra el nepotismo, se ha llegado a prohibir a los familiares (hasta el cuarto grado) de los miembros del gobierno (presidentes, vicepresidentes y ministros) la ocupación de ningún cargo público de designación política, en estos casos, el conocimiento de los ingresos hace más fácil el control del cumplimiento de esta norma.

d) Declaración de patrimonio personal. Hay personas que cuando ingresan en política o cuando ocupan

puestos administrativos ya poseen una gran fortuna, de forma que la revelación de ese patrimonio puede ayudar a conocer fuentes de conflicto de interés. Además, el descubrimiento de tal fortuna durante el mandato podría ser fuente de un escándalo, basado en la manipulación de datos, si no existiera información previa. Conocer desde el inicio ese patrimonio reduce las posibilidades de escándalos innecesarios y dañosos para la imagen de lo público. Pero lo normal es que las personas no posean tal fortuna, y si durante el mandato se adquiriese un patrimonio incoherente con los ingresos conocidos, al conocerse el patrimonio de partida, existirían fundamentos para iniciar investigaciones sobre posible corrupción; en tal caso, el análisis de los movimientos de cuentas (al menos de las no situadas en paraísos fiscales) permite ir conociendo el sistema de ingresos y el origen del patrimonio irregular. El “Caso Roldán” en España es un buen ejemplo de enriquecimiento injustificado en una persona que acudió a la política como medio de vida, sin patrimonio previo, y que tras su paso por la Dirección General de la Guardia Civil se convirtió en un acaudalado propietario, el análisis de su patrimonio y de los orígenes del mismo permitió su acusación y posterior condena por delitos de corrupción. Para los supuestos en que el análisis de las cuentas bancarias y los ingresos no permitan justificar los incrementos patrimoniales, la reciente entrada en vigor de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” aporta el tipo delictivo del “enriquecimiento ilícito” como instrumento de lucha contra la corrupción. En todo caso, hoy en día es bastante normal que personas de clase media puedan tener acciones en empresas y su interés en que la empresa reporte beneficios puede condicionar su toma de decisiones en el sector

público, de ahí la conveniencia de conocer sus activos financieros o participaciones en sociedades.

e) Declaración de patrimonio familiar. Aquí, como en el caso de los ingresos, el conocimiento del patrimonio del cónyuge o de los ascendientes y descendientes es importante para conocer fuentes de conflicto y para facilitar la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, un ministro de Agricultura puede ver comprometida su

***“La corrupción no se limita al soborno. Incluye todos aquellos supuestos en los que sin soborno y sin delito se priorizan los intereses privados sobre el interés general. Es aquí donde aparece el conflicto de intereses como fuente esencial de corrupción.”***

imparcialidad si su esposa es propietaria de grandes explotaciones agrícolas o un funcionario encargado de contrataciones puede tener conflictos importantes si su esposa es propietaria de una empresa que contrata directamente con el Ministerio donde éste ejerce su función. En muchos casos, además, el patrimonio familiar es fundamental para la ocultación de ingresos indebidos: los pisos a nombre de hijos y

familiares son prácticas demasiado comunes como para no tomar medidas para controlarlas.

f) Declaración de regalos. En el ejercicio del cargo, y como consecuencia del mismo, pueden recibirse regalos oficiales (de gobiernos extranjeros, por ejemplo) y privados. Esos regalos podrían comprometer la imparcialidad y, por ello, ser fuente de conflictos de interés, de ahí que, a partir de un determinado valor económico, se prohíba en algunos países la aceptación de regalos. No obstante, cuando por razones de cortesía y de respeto institucional sea conveniente aceptarlos, la normativa a menudo establece que es necesario declararlos e incorporarlos al patrimonio estatal. También es cierto que en la aceptación de regalos es diferente la aceptación antes de prestar el servicio o tomar la decisión que después, en el primer caso puede comprometer la decisión o la prestación, en el segundo puede ser una muestra de agradecimiento por una decisión tomada imparcialmente. En cualquier caso, para evitar pervertir la imagen de lo público conviene evitar ambos tipos de regalos, aunque la casuística puede obligar a matizar la regla en ciertos casos. Por ejemplo, en el caso de que se dé por agradecimiento y con valor económico ínfimo, por ejemplo, unas flores a la enfermera que cuidó amablemente a un familiar, podría preverse una cierta condescendencia atendiendo a las circunstancias del caso.

g) Declaración de intereses privados relevantes para la gestión de contratos. La participación en empresas y los activos financieros que se posean pueden condicionar la toma de decisiones en un área como la de contratación, para ello se obliga, como antes vimos, a la declaración de patrimonio en múltiples legislaciones.

Pero esa declaración no basta para conocer todas las fuentes de conflicto, así, por ejemplo, un responsable público puede haber trabajado durante años en una empresa, antes de ingresar en la Administración, y tener una relación de amistad o de enemistad con sus propietarios. Si esa empresa contrata con la organización en que se trabaja, y el responsable público está encargado de la gestión de contratos, se presenta un caso de conflicto de intereses. Otro ejemplo de conflicto que puede darse es cuando el responsable de contratación ha sido abogado o representante legal de una empresa o de una asociación y tiene que tomar decisiones sobre si adjudicarle contratos o subvenciones o si denunciar un contrato por incumplimiento. De ahí que se obligue en algunas normativas a declarar las actividades previas realizadas en los últimos años y a abstenerse de decidir en ese caso.

h) Declaración de intereses privados relevantes para la toma de decisiones. En este caso, como en el anterior, se trata de evitar que patrimonio y actividades previas puedan condicionar la imparcialidad de la decisión actual. Por ejemplo, un funcionario de alto nivel que ha sido abogado de una gran empresa y que la defendió en un pleito con la Administración en la que ahora ocupa un alto cargo, no puede tomar una decisión que pueda condicionar el resultado final del pleito. O un inspector de Hacienda en activo que ha sido previamente asesor fiscal de unas determinadas empresas, no puede tomar ahora decisiones sobre expedientes que afectan a esas empresas. En ambos casos, el funcionario debería abstenerse de decidir en esos casos. Pero para controlar previamente la situación conviene que declare sus actividades previas de los últimos años.

i) Declaración de intereses privados relevantes para quienes participan en la toma de decisiones como consejeros o informantes. En estos casos, a quienes afecta la obligación es a personas que no toman decisiones pero que influyen con sus consejos e informes en la toma final de la decisión. Es innegable que si un experto tiene que informar sobre la compra de un avión de combate y su informe es muy relevante para la toma de decisión final, el hecho de que antes de ingresar en la Administración haya trabajado en una empresa de construcción aeronáutica o que posea acciones en la misma, puede condicionar su informe y la decisión final si aquella se presenta al concurso, de ahí que convenga conocer tal circunstancia.

j) Seguridad y control en el acceso a información privilegiada. Ciertas personas trabajan en áreas en las que se maneja información muy relevante para la economía nacional o para su seguridad, de ahí que convenga clarificar a quién y cómo podrían beneficiar estas personas si se decidieran a revelar tal información y, posteriormente, tomar medidas para evitar la posibilidad. Ello puede llevar a incompatibilidades muy exigentes y a declaraciones de intereses continuas y muy detalladas. Incluso, en ciertos países, ello da lugar a investigaciones oficiales sobre su vida privada.

k) Restricciones y control de actividades privadas con posterioridad al cese. Una forma de capturar políticas y decisiones, por parte de empresas, ONG's y grupos de interés, es el de ofrecer altos cargos en dichas organizaciones a los responsables públicos para cuando abandonen el gobierno. Para evitar este tipo de situaciones, con toda su carga de conflicto de interés y también de soborno diferido, en las legislaciones de muchos

países se establece una prohibición temporal (dos años, por ejemplo) de aceptar empleo en el sector privado, una vez abandonado el servicio público, cuando las organizaciones que ofrecen el empleo dependieron del funcionario correspondiente en decisiones o resoluciones de cualquier tipo. Este tipo de prohibiciones son muy importantes en las agencias reguladoras (como la Comisión Nacional del Mercado de Valores) donde las decisiones pueden tener efectos muy importantes sobre la cuenta de resultados de las empresas. Incluso, se puede prohibir al ex-responsable público, durante un periodo temporal, celebrar como empresario contratos con la Administración pública, en este caso para evitar un cierto tráfico de influencias.

l) Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del gobierno. Un funcionario o responsable público puede, al tiempo que desarrolla su labor en la Administración, estar involucrado en puestos de responsabilidad en un partido político, o en una asociación legal de cualquier tipo como un ciudadano corriente. Obviamente, en estos casos, no se desarrolla normalmente la labor por razones lucrativas, sino por razones ideológicas, o por preocupaciones sociales, culturales o medioambientales. Sin embargo, la militancia política y/o social puede provocar conflictos de interés, de ahí que, para determinados puestos, se pueda exigir información relativa a este tipo de actividades cívicas y, en ocasiones, se pueda prohibir la ocupación de puestos de responsabilidad en este tipo de organizaciones o, incluso, la mera militancia. En general, podríamos distinguir cinco tipos de sujetos implicados en estas situaciones. En primer lugar, los funcionarios de nivel medio o inferior, los

cuales no deben ser ni controlados ni perturbados en el ejercicio de estos derechos ciudadanos, pues no toman decisiones relevantes a estos efectos. No obstante, cuando sus informes puedan ser relevantes, y exista conflicto de interés, deberían optar por la abstención para ese caso concreto. En segundo lugar, los funcionarios profesionales de nivel superior, los cuales sí pueden tener restricciones en esta materia, al tomar decisiones o aportar informes relevantes. Por ejemplo, para funcionarios del *Senior Executive Service*, en los Estados Unidos y en otros países, se establece la prohibición de militancia partidista, dado que van a tener que trabajar como altos cargos para administraciones diferentes. En otros casos, lo que se prohíbe a altos funcionarios es ocupar puestos de responsabilidad en partidos políticos o en asociaciones que se relacionen con el cargo que se desempeña. En tercer lugar, están los miembros del gobierno y altos cargos, en los que la militancia partidista es parte normal y conveniente, en muchos casos, de su situación. Prohibir a presidentes, ministros o altos cargos pertenecer a partidos políticos es incoherente con la naturaleza de nuestras democracias, pero sí se les puede prohibir ocupar cargos relevantes en ONG's o asociaciones que se relacionen con las actividades propias del cargo. Cuarto, es la situación de los parlamentarios. Esta situación es parecida a la de los miembros del gobierno a estos efectos, no se puede prohibir la militancia partidista pero sí controlar su presencia en ONG's y asociaciones que tengan relación con la Comisión en la que desarrollan sus funciones. En algunos países, ciertos parlamentarios crean ONG's tapadera para recibir cuantiosas subvenciones y ayudas a través de un

sistema corrupto de concesiones y subvenciones. Finalmente, los miembros del Poder Judicial, los cuales normalmente tienen y deben tener un sistema de incompatibilidad absoluta de pertenencia a partidos, sindicatos u ONG's.

m) Publicidad de las declaraciones de ingresos y patrimonio. De cara a facilitar el control social de los conflictos de intereses y a facilitar la lucha contra la corrupción, en determinadas legislaciones se establece la obligación de que, salvados los datos confidenciales, se publiciten, incluso en Internet, las declaraciones de bienes y patrimonio de los altos cargos del gobierno y funcionarios relevantes.

n) La regulación detallada de la obligación de *abstención* en la toma de decisiones o de la participación en reuniones de comités, cuando la participación o presencia del responsable público en dichos actos pudiere comprometer la necesaria imparcialidad del acto, dado el conflicto de interés directo o indirecto (por familiares o amigos cercanos) que el funcionario tiene en el mismo.

o) Restricciones en la propiedad de acciones y de empresas privadas. Cuando un alto cargo o un funcionario con responsabilidades, o sus familiares cercanos, posean acciones o sean propietarios de empresas que tengan relación con la Administración pública, el conflicto de intereses puede ser real o, en todo caso, es aparente. Para evitar tales conflictos, en muchos países se establece la prohibición de tener tales propiedades mientras se detenta el cargo, por lo que es obligatorio o renunciar al cargo o vender las acciones o empresas. Si se trata de miembros del gobierno o responsables de agencias reguladoras, también se les puede exigir que, si tienen acciones en cualquier tipo de empresas no contratistas con el sector

público, durante su mandato procedan a contratar con una entidad financiera registrada la gestión de dichos valores, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal periodo.

En definitiva, como se puede ver, el conflicto de intereses abarca un área de decisión y de regulación extraordinariamente amplia, pero no puede confundirse con la corrupción, pues aunque muchas veces coinciden, no siempre lo hacen.

### **Razones para regular y gestionar los conflictos de interés. Su integración en las estrategias de prevención y lucha contra la corrupción**

#### **¿Por qué regular los conflictos de interés?**

Las actitudes públicas hacia la política, los políticos, los partidos políticos y los Parlamentos reflejan una creciente desconfianza. Los datos que indican que existe un divorcio entre políticos – y con ello de la política – y sociedad son numerosos, si buscamos en alguna de las más prestigiosas encuestas que han analizado este fenómeno empíricamente nos encontraremos con una sorprendente sintonía en las tendencias globales. Tomemos por ejemplo la Encuesta Mundial de Valores (WORLD

VALUES SURVEY, WVS) y agreguemos los datos de las encuestas de 1981-82, 1990-91, 1995-96 y 1999-2000 – más de 280.000 encuestas para 81 países. En primer lugar, comparemos la importancia que se da a la política en comparación a otras variables de la vida social (ver Cuadro 1).

A continuación, analicemos la confianza que se otorga a los Parlamentos, gobiernos y partidos políticos en comparación con otros actores sociales (ver Cuadro 2).

En conjunto – aunque obviamente al ser encuestas globales las desviaciones estándar son elevadas y no en todos los países los datos son ni mucho menos similares –, ni los gobernantes actuales, ni los que pudieren surgir de los partidos de la oposición parecen generar confianza, de hecho, sólo un 3,7% se manifestaba muy satisfecho con los gobernantes actuales de su país, y en la encuesta de 2000, un 58% incluso preferiría que su país lo dirigieran expertos, no políticos. Consecuentemente, como quiera que los políticos no ofrecen confianza, el propio sistema político – necesariamente regido por políticos – tampoco la ofrece.

Toda esta argumentación tiene su confirmación regional en un reciente estudio del PNUD (2004) para Latinoamérica (ver Cuadro 3).

**Cuadro 1: Importancia otorgada a la política comparativamente\***

Como de importante es:	1981-1996	1999-2000
La familia	85,5	89
Los amigos	41	44
La diversión	33,7	33
El trabajo	62,7	65
La política	11,6	11,8

\* Porcentaje de respuestas “muy importante” a la pregunta “cómo de importante es para su vida: la familia, los amigos, la diversión, el trabajo, la política”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.



## Cuadro 2: Confianza que inspiran los actores políticos en comparación con otros actores sociales\*

Actores sociales	1981-1996	1999-2000
La iglesia	59,4	62,1
Las Fuerzas Armadas	56,1	56,8
El sistema legal	51,6	Na
La prensa	43,0	41,8
La televisión	46,2	31,4
Los sindicatos	37,0	33,3
La policía	53,9	53,0
El gobierno central	41,2	28,9
El Parlamento	41,9	37,6
El servicio civil	44,0	40,3
Las empresas	46,2	34,4
Los partidos políticos	23,2	17,5

\* Suma de respuestas “gran o bastante” a la pregunta “cuanta confianza le ofrecen estas instituciones: la iglesia, las Fuerzas Armadas, el sistema legal, la prensa, la televisión, los sindicatos, la policía, el gobierno central, el Parlamento, el servicio civil, las empresas, los partidos”.

Fuente: World Values Survey, 1981, 1990, 1995, 2000 y elaboración propia.

## Cuadro 3: Índice de confianza en instituciones en América Latina\*

### *Índice de confianza en instituciones*

Poder judicial	Gobierno	Municipios	Congreso	Índice
1,96	1,93	2,12	1,88	1,97

### *Índice de confianza en actores*

Gente que dirige el país	Partidos políticos	Índice
2,12	1,61	1,86

\*Al consultar a las personas el grado de confianza que tienen en cada una de las instituciones y actores que se mencionan, éstas pueden responder “Ninguna”, “Poca”, “Algo” y “Mucha”. A cada una de estas alternativas se les asigna valores de 1 a 4, respectivamente. Se calculó la confianza promedio de manera que entre más cercano a cuatro sea ese promedio, mayor será la confianza de los entrevistados en ese rubro. Para el cálculo de estos índices se suma el valor de las respuestas dadas a las preguntas que intervienen en el índice y se divide entre el número de preguntas, obteniendo así un promedio simple.

Fuente: Procesamiento de preguntas p17st, p34st y p36st del Latinobarómetro 2002 realizada por PNUD (2004).

Si nos preguntáramos por el por qué de estos datos, la respuesta tiene que ver, sobre todo, con el comportamiento de la clase política. Son, esencialmente, factores de rendimiento de la clase política los que explican este deterioro, y, dentro de los factores de rendimiento es, sobre todo, la corrupción y la consiguiente quiebra de fidelidad entre representantes y representados la que explica en gran medida la desafección y la falta de confianza (DELLA PORTA, 2000; PHARR, 2000).

Como muestra de ello, si analizamos los países europeos incluidos en el presente informe veremos que la imagen de las instituciones y de la propia democracia sufre ante esta generalizada percepción de corrupción política. No obstante, es cierto

que, además, cuando la corrupción en sentido estricto – sobornos, cohechos, etc. – también es alta, el deterioro es aún mayor.

La ciudadanía en general – sobre todo en países con poliarquías estables – tiene una idea bastante clara sobre el fin de la política y del Estado, sobre su razón de ser, y tanto en un ámbito – la política – como en el otro – el Estado – los partidos políticos y sus representantes son los actores privilegiados en ambas arenas, de ahí que esos actores deban conformar su acción de acuerdo a la imagen que la ciudadanía tiene del “deber ser” de la política y del Estado. Y en ese “deber ser” la esencia está en la búsqueda del interés común respetando las reglas del juego político. Pues bien, es precisamente la percepción de que

**Cuadro 4: Confianza en el Parlamento, satisfacción con el funcionamiento de la democracia y puntuación en el Índice de Percepción de Corrupción (CPI) en diez países de la Unión Europea**

País	Mucha o bastante confianza en el Parlamento %	Muy satisfecho o bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia en mi país %	CPI 2005 (cuanto más cercano a 10 menor corrupción)
Nuevos UE			
Letonia	26,3	28,2	4,2
Polonia	30,1	40,6	3,4
Hungría	32,6	31,6	5,0
Rep. Checa	12,0	36,6	4,3
Antiguos UE			
Gran Bretaña	34,1	44,4	8,6
Alemania	34,2	72,8	8,2
Francia	38,8	45,5	7,5
España	45,0	63,2	7,0
Portugal	43,7	72,3	6,5
Italia	33,2	34,6	5,0

Fuente: World Values Survey, 2000 and CPI 2005 (Transparency International).

los políticos no buscan el interés general lo que lleva a la desconfianza, es la percepción de que no tratan todas las preferencias por igual en la conducción del Estado – uno de los requisitos esenciales de la democracia – y/o de que en sus decisiones la búsqueda del poder prima sobre la búsqueda del bien común lo que deteriora las relaciones. Por ejemplo, en el Latinobarómetro de 2003, al preguntarse sobre el factor más importante para confiar en las instituciones públicas, se encontró como respuesta mayoritaria: “el trato a todos por igual”; de ahí que la ciudadanía demande un aparato del Estado al servicio de todos y no cooptado (KLIKSBERG, 2005, p. 83). En suma, es la corrupción de la política lo que genera esta separación entre representantes y representados, corrupción que incluye todo el conjunto de acciones políticas en que los partidos y sus representantes se embarcan rompiendo las reglas del juego – clientelismo, compra de votos, financiación fraudulenta... – así como todos aquellos otros en los que anteponen el interés privado sobre el general – captura de políticas, abuso de poder, venta de decisiones, nepotismo...

Un último dato para demostrar la percepción ciudadana sobre la corrupción política: según la WVS, en 1990, ante la pregunta “¿Hablando en general, usted diría que este país es dirigido por unos pocos grandes intereses preocupados sólo por ellos mismos o es dirigido en interés de toda la gente?”, el 55% de los encuestados respondían que por unos pocos grandes intereses, pero en 2000 dicha respuesta subió a un 67%, incluidas en esa tendencia casi todas las poliarquías consolidadas. La ciudadanía parece tener cada vez más claro que la política se está pervirtiendo, que existe un problema con la necesaria inclusividad propia de toda democracia, pues los actores

políticos se oligarquizan y olvidan el interés común. No es sólo un problema de sobornos y tráfico de influencias, el fenómeno es mucho más complejo. De ahí que se desconfíe de los actores políticos incluso en países de bajísima corrupción en sentido estricto. Por supuesto que la situación en Bolivia no es la misma que en Dinamarca, y que no todos los políticos actúan igual, pero las tendencias globales van en la misma dirección porque la corrupción política sobrepasa la mera “mordida”.

De ahí que sea importante recordar la definición que dimos anteriormente de corrupción y dejar claro que la corrupción no se limita al soborno, sino que también incluye todos aquellos supuestos en los que sin soborno y sin delito se priorizan los intereses privados sobre el interés general. Y es aquí donde aparece el conflicto de intereses como fuente esencial de corrupción. Por ello, para luchar contra la corrupción y prevenir su surgimiento se hace indispensable gestionar adecuadamente los conflictos de interés y tratar de evitar, en la medida de lo posible, su existencia.

### **Lucha contra la corrupción y políticas de gestión de los conflictos de interés**

Como consecuencia de todo lo anteriormente indicado, sería inteligente considerar la prevención y regulación de los conflictos de interés como parte de una estrategia global de prevención y lucha contra la corrupción, y no como una pieza separada de tal política global. Por ello, situadas en ese contexto, las medidas para gestionar los conflictos de interés son un instrumento importante para generar integridad en el sector público y para defender y promover una mejor y más legitimada democracia.

No hay que olvidar que la corrupción no solamente genera una mala imagen para los políticos y las instituciones democráticas, sino que, además, provoca enormes daños institucionales y para el desarrollo de los países. Así, desde una perspectiva *política*, reduce la calidad de la democracia y del rendimiento gubernamental, creando un capital social negativo (LEVI, 1996). Cuando la corrupción es elevada no existe igualdad jurídica real, al contrario, el tratamiento preferencial para las personas integradas en las redes de corrupción que detentan el poder es la regla. En países altamente corruptos, los políticos y los funcionarios tienen un interés racional en que la Administración funcione ineficientemente, porque gracias a tal ineficiencia ellos pueden ofrecer selectivamente protección a sus clientes frente a tales ineficiencias, obteniendo con ello beneficios extraordinarios. La corrupción, además, exige confianza entre los actores que toman parte en los intercambios ilegales o inmorales, esta confianza favorece la expansión de densas redes sociales de apoyo mutuo, pero estas redes son sinónimo de clientelismo y soborno (DELLA PORTA; VANUCCI, 1997). La corrupción política reproduce y fortalece esas redes, redes de capital social negativo.

Desde una perspectiva económica, la corrupción genera todo un conjunto de daños que pueden resumirse en los siguientes (TANZI y DAVOODI, 2001; KAUFFMAN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN, 1999, 2000):

1) Incrementa la inversión pública pero reduce su productividad; así, si la corrupción de Singapur ascendiera a la de Pakistán, ello incrementaría el gasto público como porcentaje del PIB en 1.6 puntos y reduciría los ingresos públicos sobre PIB en diez puntos porcentuales. En otro ejemplo, tras los procesos italianos de Mani Pulite, en

Milán los costes por kilómetro en línea de metro cayeron un 57%, y la construcción de la terminal del nuevo aeropuerto redujo sus costes en un 59%.

2) Incrementa los gastos corrientes vinculados a políticas improductivas, aumentando el gasto público ineficiente; por ejemplo, ordenadores en lugares que apenas tienen luz eléctrica o equipos médicos muy sofisticados en hospitales que carecen de lo elemental.

3) Reduce la calidad de las infraestructuras existentes, pues el rápido deterioro favorece la repetición del negocio; así ocurre que las carreteras en países altamente corruptos están continuamente reparándose, con lo que el funcionario percibe comisión por cada contrato de reparación y el empresario corruptor se ahorra costes con la baja calidad de los productos usados. También fallan servicios públicos esenciales – agua, electricidad, etc. – dados los desincentivos para invertir en un adecuado mantenimiento de las infraestructuras y redes precisas para el servicio, pues la tendencia es a sacar el máximo beneficio mientras se conoce al funcionario o político correspondiente, y a evitar hacer provisiones a largo plazo, dados los cambios políticos y los posibles cambios en las redes de corrupción con la llegada de nuevos gobiernos.

4) Disminuye los ingresos del Gobierno, pues favorece el dinero negro, el contrabando y la evasión fiscal. Además de obligar a esfuerzos importantes en el blanqueo de capitales, con los consiguientes costes de oportunidad. Los costes de oportunidad a que lleva la corrupción son elevados, pues se ha de emplear bastante tiempo en ocultar datos, gestionar la información, lavar dinero, etc.

5) Actúa como un impuesto arbitrario, especialmente cuando la corrupción no está

centralizada. Los actores económicos no saben muy bien cuánto les va a costar cada transacción y tampoco tienen asegurada la contraprestación cuando el negocio está muy fragmentado.

6) Distorsiona los incentivos y produce una selección adversa de élites, los más capaces y de más talento se dedican a la “búsqueda de rentas” en lugar de a la actividad productiva.

7) Reduce la capacidad del gobierno de imponer controles regulatorios e inspecciones para corregir los fallos de mercado. Es corriente escuchar en numerosos países latinoamericanos quejas ciudadanas sobre el comportamiento de empresas –muchas veces españolas– que tras las privatizaciones se han quedado con el monopolio u oligopolio de mercados de red, antes operados por empresas públicas, sin que los entes reguladores actúen ante las denuncias, dada la captura por esas empresas de los entes y los gobiernos que los dirigen. En Jamaica, por ejemplo, las pérdidas y mal funcionamiento de la compañía de aguas de la capital se debían en gran medida al soborno a los inspectores por parte de las personas y empresas más poderosas y al deficiente mantenimiento de la red, muchas veces voluntariamente consentido para poder justificar la discrecionalidad en el cobro de los precios.

8) Distorsiona el papel del Estado como garante de derechos de propiedad o asegurador del cumplimiento de los contratos. Aquí la corrupción judicial es fundamental para explicarse esta degradación del papel del Estado. La corrupción judicial destruye la seguridad jurídica y crea un clima de arbitrariedad que impide toda previsibilidad y estrategia económica a medio y largo plazo. Lo mismo ocurre con un sistema corrupto de registro de

propiedad o fe pública en los contratos. Los datos sobre corrupción judicial precisamente han empeorado en los países de la OCDE en los últimos seis años (KAUFFMAN, 2005).

9) Reduce la inversión y, por ello, la tasa de crecimiento. Si Filipinas redujera su corrupción a la de Singapur, incrementaría la inversión como porcentaje del PIB en 6.6 puntos porcentuales.

10) Reduce los gastos en educación y salud, por ser áreas donde es más difícil obtener grandes beneficios, y aumenta los gastos militares, por ser una partida de gasto donde los beneficios por soborno son muy altos.

11) Reduce la inversión extranjera directa, pues la corrupción opera como un impuesto a las empresas. De hecho, si a Singapur le aplicáramos el nivel de corrupción de México sería como incrementar el tipo impositivo marginal sobre las empresas en 20 puntos porcentuales.

Socialmente, promueve la desigualdad psicológica y económica y expande confianza particularista y parroquial, es decir, aquella que se da solamente en el interior de redes clientelistas (ROTHSTEIN; USLANER, 2005). La confianza particularista impide la generación de confianza generalizada e inclusiva, es decir, aquella que se expande entre todos los miembros de una sociedad. Precisamente, la confianza generalizada es el tipo de confianza esencial para la solidaridad social, el pago voluntario de impuestos y la formulación y ejecución equitativa de políticas públicas.

Resumiendo, la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de los partidos políticos y de los gobernantes por razones de falta de preocupación suficiente por el interés general se traslada rápidamente a su insatisfacción con el funcionamiento de

la propia democracia y a la expansión de una desconfianza hacia las instituciones y la propia ciudadanía que pone en riesgo la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social.

Dados todos estos factores, todos los países deben tener una política que prevenga y combata la corrupción, incluso cuando la corrupción percibida y real en el país correspondiente sea baja. Pues la inacción en este campo produce la rápida expansión del fenómeno ante los grandes beneficios que se obtienen y las expectativas de impunidad. Dentro de estas amplias políticas, las políticas específicas para gestionar los conflictos de interés juegan un papel relevante. Veamos cómo se sitúan.

La lucha contra la corrupción exige, si quiere tener éxito, medidas estructurales, medidas preventivas, medidas vinculadas a la detección e investigación de conductas corruptas y medidas sancionadoras eficaces (RAILE, 2004).

1) Las medidas estructurales tienen que ver fundamentalmente con la lucha contra la desigualdad, pues la desigualdad es una variable que correlaciona a grandes rasgos con la corrupción, pero también, vinculado a ello, con la preocupación permanente por formular e implantar políticas educativas a todos los niveles que fomenten la conciencia cívica y expandan el compromiso con la ética pública. Todo ello sin olvidar el necesario fortalecimiento del capital social positivo, apoyando para esto todo lo que pueda contribuir a generar una sociedad civil activa y vigilante, densamente poblada de acuerdos y compromisos cívicos y comerciales. Políticamente, desde una perspectiva estructural, una lucha contra la corrupción exige una preocupación por la construcción de una democracia de calidad, una democracia donde existan elecciones libres y justas, un gobierno abierto y que rinda

cuentas, derechos civiles, políticos y sociales garantizados y una sociedad civil democrática, donde las asociaciones estén sometidas también a reglas democráticas, donde los medios de comunicación sean accesibles a los diferentes grupos sociales e informen libre y objetivamente, donde las grandes corporaciones privadas tengan políticas de responsabilidad social, donde la cultura política y el sistema educativo tengan un carácter democrático, etc. (BEETHAM, 1994).

2) Las medidas preventivas, que se deducen de las estructurales, se centran en fortalecer los instrumentos internos de control y democracia de los partidos, el desarrollo de códigos éticos en los partidos, en el Gobierno y en la Administración, y en la formación en ética pública y democracia a dichos actores: partidos y empleados públicos. Desde una perspectiva institucional, la prevención incluye tener un marco normativo que desincentive la corrupción, con normas penales actualizadas, normas que aseguren la concurrencia de ofertas y la transparencia en las contrataciones públicas, normas disciplinarias sencillas y eficaces, normas reguladoras de los conflictos de interés e incompatibilidades coordinadas y sin lagunas, etc. Desde luego que, además, la prevención está vinculada a asegurar un servicio civil meritocrático, suficientemente remunerado y eficaz, socializado en los valores del servicio público. Y una Administración que rinde cuentas ante los ciudadanos a través de mecanismos como las leyes de acceso a la información, las cartas de servicios, la Administración electrónica, los presupuestos participativos, los “ombudsman”, la información sobre patrimonio e ingresos de los cargos públicos, etc.

3) Instrumentos de detección e investigación. No obstante, a pesar de la importancia de todo lo anterior, una adecuada

política anticorrupción requiere que existan instrumentos institucionales de detección e investigación de las actividades sospechosas que permitan, en su caso, la acusación de corrupción y la sanción correspondiente. Para ello, se deben incorporar instrumentos como los que siguen:

- Un sistema de denuncias de corrupción y fraude abierto, sencillo y riguroso, que fomente la denuncia sólida y desincentive la denuncia de mala fe.

- Un sistema de protección al denunciante veraz, que evite y sancione las represalias y persecuciones a quien actuó con civismo.

- Una controladuría e inspección especializada, coordinada con los servicios tributarios y que tenga acceso a los datos bancarios.

- Una fiscalía (procuraduría) especializada y con un grado suficiente de independencia.

- Jueces especializados en delitos económicos y de corrupción.

- Un sistema de órganos de control contable, económico y financiero coordinados, profesionales y bien dotados.

- Un acceso a los datos fiscales por los órganos de control.

- Un órgano de impulso y monitoreo del sistema.

4) Instrumentos de penalización y sanción efectivos y que se cumplen. Finalmente, cuando los datos surgidos de la investigación permitan concluir que ha existido un acto corrupto, fraudulento o inmoral, es preciso que los instrumentos de sanción operen y se evite la impunidad. Ello requiere un sistema penal efectivo, que asegure castigos para los servidores públicos que han incurrido en delitos o faltas. Un sistema, además, que sea capaz de recuperar los fondos robados al país y evite el lavado de capitales obtenidos de forma delictiva.

Un sistema disciplinario, para los supuestos menos graves, que también sea eficaz y real. Un sistema de responsabilización económica por los daños patrimoniales causados a la hacienda pública que asegure la restitución del daño. Y, finalmente, un sistema de sanciones administrativas y morales que asegure que los responsables públicos que actuaron indebidamente son, al menos, sancionados con el cese, la publicación en diario oficial de su acción, etc.

Hecho este mapa de acciones y estrategias anticorrupción, se puede asegurar que la gestión de los conflictos de interés está presente en las cuatro grandes áreas antes mencionadas. Es parte del marco estructural, porque estas políticas ayudan al sistema democrático a generar confianza en las instituciones y abren el gobierno al escrutinio ciudadano. Forman parte esencial de las acciones preventivas, dado que las normas sobre incompatibilidades y conflictos de interés, los códigos de conducta y las normas sobre abstención constituyen un elemento central en la arquitectura preventiva del sistema. Está inserta en la dimensión investigadora de la corrupción, porque algunos de sus instrumentos, como las declaraciones de ingresos y patrimonio personal y familiar aportan elementos importantes para la labor de detección de corrupción. Y, finalmente, forma parte de la actividad represora y sancionadora, dado que, en algunos países, el incumplimiento de las normas de conflictos de interés implica un delito y, en casi todos los países, tales incumplimientos llevan aparejadas sanciones administrativas de muy diverso tipo.

### **Políticas públicas y conflictos de interés**

En las páginas que siguen se va a intentar definir el tipo de políticas que

estudiamos, su forma de introducirse en la agenda gubernamental, su lógica interna y las peculiaridades de su expansión y desarrollo

El conjunto de programas y decisiones relacionadas con los conflictos de interés en los países estudiados se sitúa en el marco de las políticas públicas que buscan prevenir y combatir la corrupción. Este tipo de políticas relacionadas con los conflictos de interés son, si hubiera que definir las, políticas constitucionales, es decir, políticas que tienen que ver con las reglas del juego político (LOWI, 1972) y que intentan establecer una protección institucional frente a patologías inherentes a la acción política y administrativa, en esencia: el abuso de poder para beneficio privado directo o indirecto. Como tales, son políticas que se juegan en arenas bastante centralizadas, muchas veces sus debates no salen de círculos muy reducidos de especialistas y profesionales de la política. Este estudio no incorpora un análisis detallado de los procesos, pero en la investigación sí se ha podido comprobar el carácter centralizado y tecnocrático de los debates e interacciones que este tipo de políticas conlleva. Pocos actores, poco debate abierto, pero mucho juego subterráneo en las fases de redacción de normas e implantación de las mismas.

John Kingdon, en su multitudinaria obra *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1995), basándose en la teoría del “garbage can”, nos indica que para que un problema socialmente relevante dé lugar a una política pública gubernamentalmente asumida debe producirse una confluencia de corrientes que abran “una ventana de oportunidad”. Hay sucesos que pueden generar un movimiento de las corrientes y, como consecuencia de ello, su encuentro en un punto dado, lo que genera la apertura de posibilidades para que se resuelva el

problema correspondiente. Las tres corrientes, que tienen vida propia y que pueden o no confluir, son: la corriente de los *problemas*, la corriente de la *política* y sus juegos de interés y poder, y la corriente de las *políticas* con las soluciones técnicas correspondientes.

Esa ventana no permanece abierta mucho tiempo, si quienes están interesados en usarla no actúan rápido otro problema llegará a ocupar ese espacio. Las ventanas se cierran si nuevos acontecimientos ocupan todo el marco y no se ha sido suficientemente ágil para abordar el problema anterior. También se cierran si se consideran medidas que parece que lo van a resolver pero no se adoptan decisiones, es decir, si nos encontramos con actores que “sienten” que el problema se aborda pero no generan verdaderas respuestas institucionales. La ventana se cierra, también, si hay un cambio de los actores clave y no se generan recambios inmediatos. O, finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, si hay un fracaso en las primeras decisiones. El estudio de los nueve casos nos indica que aunque las normas se hayan aprobado en todos los países estudiados, la ventana se cerró en muchos de ellos sin que realmente llegara a adoptarse la política con todas sus consecuencias.

Por otra parte, el análisis de estas políticas y programas nos muestran un hecho sorprendente, a primera vista, y es que estas reformas surgen, en ocasiones, sin “problema” previo, es decir, que no han existido grandes escándalos de corrupción que generen una conciencia social que impulse las reformas. En otras ocasiones, sí se ha producido ese escándalo y ha sido un elemento a considerar. Finalmente, hay países en los que la corrupción está muy asentada y ya no produce, salvo momentos puntuales, escándalos, sino un continuo



flujo de informaciones que asientan un estado de opinión fuertemente cínico y descreído sobre la política y los políticos, donde “ya nada sorprende”. En resumen, el “problema” no ha sido elemento insustituible en el origen de estas políticas.

Sin embargo, últimamente, las políticas han estado a disposición de los actores de forma continua. El conjunto de soluciones listas para ser usadas, las respuestas técnicas en busca de problemas que solucionar (MARCH; OLSEN, 1989) han sido desde hace algunos años una permanente fuente de impulso reformador en este área. Finalmente, la política siempre ha sido un componente clave para el impulso definitivo de los programas estudiados. O bien porque la adhesión a la Unión Europea era el objetivo clave de los gobiernos y estas reglas eran parte del paquete a asumir. O bien porque algún escándalo hacía necesaria la relegitimación a través de medidas simbólicas de este tipo. O bien porque actores relevantes consiguieron generar una “advocacy coalition” suficientemente poderosa en torno a la idea del buen gobierno que la coalición contraria no consiguió parar (SABATIER, 1999). En cualquier caso, el éxito en la introducción en la agenda gubernamental de la política no exime de las tensiones implantadoras, de ahí que sólo cuando ha existido una coalición promotora suficientemente fuerte y que se ha mantenido unida la implantación ha tenido éxito mientras que, en el resto de los casos, las implantaciones han sufrido los tradicionales retrasos y fracasos, con la consiguiente desnaturalización de la política originalmente planteada.

En todo caso, y subrayando la importancia del “path dependency”, hay que reconocer que aun cuando el nivel de corrupción influye en la mayor “facilidad” con que se construye una coalición en torno

a la idea de “un buen gobierno”, también es cierto que esa mayor corrupción hace mucho más difícil la redacción de normas sin “trampa” y, sin lugar a dudas, hace mucho más trabajosa e ineficaz la implantación de las medidas tomadas, sobre todo considerando que dichas medidas ya surgen lastradas por intereses que buscan su fracaso.

Dicho esto, la cuestión, ahora, es la de definir la lógica que existe tras la difícil y, muchas veces, precaria existencia de estas normas sobre conflictos de interés. El reciente premio Nóbel de economía Thomas Schelling, al estudiar las inconsistencias con las que los seres humanos actuamos, especialmente en relación a nuestras dificultades para diferir la gratificación y la recompensa, ha acuñado el término “lucha íntima por el autocontrol”, un término con el que nos explica que la razón de las inconsistencias en nuestro actuar se debe a que las personas nos comportamos como si dos personas distintas fueran las que tomaran las decisiones en un momento y en otro, en el momento en el que fríamente pensamos en lo que debemos hacer y en el momento en el que tenemos que hacerlo (SCHELLING, 1984). A nuestros efectos, habría, dentro del mismo líder político, dos personas distintas actuando cuando toma decisiones. Es una persona racional y patriota cuando desde la oposición o en campaña electoral decide impulsar las normas sobre conflictos de interés, y es otra cuando ya en el poder se enfrenta a ser coherente con la decisión tomada y, en consecuencia, a diferir o rechazar los beneficios personales de usar las instituciones públicas para fines partidistas o personales, aunque sepa que tal abuso daña al país y deslegitima la política. La primera persona actúa racionalmente, considerando lo mejor para el país. La

segunda actúa egoístamente, considerando lo mejor para sí: bien sea reforzar apoyos, comprar voluntades o, simplemente, evitar los conflictos internos dentro de su red política de apoyo. Una red que, muy a menudo, rechaza estas medidas al considerarse excesivamente perjudicados por estas normas que les obligan a ser más transparentes y les ponen fácilmente en el punto de mira de la prensa y de la oposición.

La dificultad que existe para formular e implantar estas políticas tiene que ver con este conflicto interno no sólo en la mente de cada actor político, sino entre unos actores políticos que representan la racionalidad y el deber ser y otro conjunto de actores que representan el interés egoísta y a corto plazo. Estos últimos no pueden hacer explícito su mensaje de fondo, de ahí que su retórica se fundamente en los costes económicos de las medidas, en la dificultad que las medidas generan para captar políticos de valía en el sector privado, o en la irresponsabilidad de la prensa y la oposición y su tendencia a abusar de estas normas y prácticas para fines egoístas. Por su parte, los partidarios de estas políticas tratan de conseguir evitar que la visión cortoplacista devore a la visión a largo plazo, o que, en última instancia, el clientelismo, el patrimonialismo y, sobre todo, la corrupción sustituya al buen gobierno democrático. Pero tienen un grave problema para triunfar: este tipo de políticas generan beneficios difusos pero costes concentrados (GOMÁ; SUBIRATS, 1998). Los “outcomes” son muy difíciles de prever y evaluar, en todo caso lo son a largo plazo y, además, las políticas preventivas en esta materia tienen éxito porque no se generan escándalos, pero al no generarse escándalos no se ven claramente sus efectos.

Finalmente, los costes son muy visibles: engorrosos formularios, oficinas de control, sensación de vigilancia, “red tape”, uso demagógico por la prensa o la oposición de la información...

Cuando la coalición contraria a esta política domina el escenario nos encontramos con un grave problema de trampa social. Porque si los actores implicados en tal irracionalidad fueran ciudadanos normales, el Estado podría usarse para

***“La lucha  
contra la corrupción  
exige, si quiere  
tener éxito, medidas  
estructurales,  
preventivas,  
vinculadas  
a la detección e  
investigación de  
conductas corruptas  
y medidas  
sancionadas  
eficaces.”***

ayudarles en su toma de decisiones racionales, incluso sin necesidad de imponerles nada, simplemente impulsando de forma paternal su voluntad inicial de actuar racionalmente, con paternalismo libertario (SUSSTEIN; THALER, 2003). Como se hace con los jugadores compulsivos en ciertos Estados norteamericanos. Pero ¿cómo guiar decisiones correctas y racionales de los actores cuando es el propio

Estado, a través de sus representantes, el que opta por la irracionalidad? Bien, en ese caso, sólo cabría una coerción externa.

Entre los países estudiados, se podría decir que existen dos grandes grupos, por una parte, aquellos que para ingresar en la Unión Europea han tenido que incorporar a su ordenamiento políticas de conflicto de interés que alcanzaran un mínimo de calidad y coherencia, y aquellos otros que estando ya dentro han ajustado sus políticas de conflicto de interés a las nuevas realidades del país y a los avances de otros países en la regulación de las mismas, avances conocidos sobre todo gracias a la OCDE. Lo cierto es que existen múltiples similitudes que expresan tendencias al acercamiento de enfoques y regulaciones. El fundamento de estas tendencias, además de las facilidades que generan las nuevas tecnologías para la globalización de la información y la rapidez de la comunicación, es la tendencia isomórfica de las organizaciones.

Según la teoría del isomorfismo institucional (DIMAGGIO; POWELL, 1983), las organizaciones funcionan en retículos o campos interorganizativos, en los que se agrupan por entornos de referencia, desde esa perspectiva, las organizaciones públicas pertenecerían a un mismo retículo. En esos campos, la tendencia de las organizaciones es a adoptar arreglos y reglas institucionales consolidadas. Las organizaciones que, como las Administraciones impulsoras de las reformas en los nuevos países miembros de la UE, inician un proceso de estructuración, tienen que afrontar un conjunto de situaciones nuevas y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen.

El isomorfismo tiene a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo. En

muchos países, como consecuencia de la presión de la burocracia central existe un isomorfismo *coercitivo*, en programas de regulación de conflictos de interés, para con las Administraciones locales. Pero también las organizaciones centrales sufren la coerción por parte de los organismos multilaterales que actúan como promotores de políticas que entienden como necesariamente generalizables. Por otra parte, debido a la transferencia de consultores pagados por los propios organismos multilaterales, y a la profesionalización cada vez mayor del personal propio, existe *presión normativa*, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas de las Administraciones – por áreas y profesiones – tratan de incorporar a sus instituciones de destino. En este campo de la prevención de la corrupción ambos tipos de isomorfismos – coercitivo y normativo – operan y explican, en gran medida, los programas de regulación de conflictos de interés establecidos. Con una diferencia, en los nuevos países miembros esta incorporación de regulación ha tenido un carácter fuertemente coercitivo, pues era parte de los requisitos de la adhesión, mientras que en los antiguos países miembros la nueva regulación es mayormente consecuencia de una cierta normatividad o deber ser que se sitúa en los órganos horizontales del gobierno y que da origen al movimiento de reforma. Las consecuencias sobre la implantación de este diverso origen no son menores, pues las políticas impuestas son más difícilmente implantables, al no considerar a menudo el déficit institucional y cultural existente. En última instancia, estas políticas encajan perfectamente en sociedades dominadas por valores postmaterialistas, pero no tanto en sociedades con valores de subsistencia (INGLEHART, 1998).

Veamos, ahora, los elementos comunes y diferenciales de cada país en estas políticas.

### **Puntos comunes y diferencias en las estructuras, métodos y procesos utilizados para gestionar los conflictos de interés en Europa**

En esta parte del informe, se procederá a resumir las principales diferencias y puntos en común de los instrumentos y procesos utilizados para gestionar los conflictos de interés en los nueve países estudiados. Para ello, seguiremos un itinerario consistente en comenzar por describir cómo se sitúan las políticas de gestión de conflictos de interés en las estrategias globales de lucha contra la corrupción, continuando por una revisión de sus normas y prácticas en cada una de las diferentes medidas normalmente utilizadas para gestionar tales conflictos y, finalmente, se procederá a describir los diferentes enfoques de detección, investigación, persecución y sanción de los incumplimientos a la normativa vigente en cada Estado. Al tiempo, se intentarán describir las diferencias fundamentales en los enfoques de los países estudiados.

### **Presencia o ausencia de políticas globales de prevención y lucha contra la corrupción**

Todos los países recién ingresados a la Unión Europea y aquí estudiados tienen una amplia estrategia de lucha contra la corrupción, y la normativa sobre conflictos de interés forma parte de esa estrategia global. Sin embargo, los países antiguos miembros no tienen esas estrategias globales al menos de forma explícita. Sólo Alemania tiene un acuerdo federal de lucha contra la corrupción, un acuerdo que no tiene la característica de una política pública

expresamente diseñada y detallada, pero que cumple un papel de definición global de objetivos. El Reino Unido ha adoptado un enfoque positivo, en lugar de un enfoque represivo, y ha establecido una política global de promoción de los estándares éticos en la vida pública, en el marco de esta política sí podrían situarse las políticas de gestión de los conflictos de interés.

### **Medidas de regulación adoptadas en cada país**

Para cada país se han analizado las normas existentes que afectan a: miembros del Gobierno, cargos de nombramiento político o altos cargos, funcionarios, jueces, parlamentarios, electos locales.

#### *Restricciones en empleo adicional al empleo público*

En general, todos los países tienen fuertes restricciones con empleo adicional para:

- Miembros del gobierno
- Nombramientos políticos
- Funcionarios
- Jueces

Los miembros del gobierno y nombramientos políticos tienen, en general, unas incompatibilidades casi absolutas con cualquier otro puesto público o privado<sup>2</sup>. Los comisarios de la Unión Europea no pueden ni cobrar los derechos de autor por libros publicados durante su mandato y que tengan relación con su actividad. Los jueces también tienen un sistema de incompatibilidades absoluto. Pero para los funcionarios sí existen algunas diferencias por países y el sistema puede ser más o menos exigente. En Polonia, Alemania, Francia y España estas restricciones con empleo adicional son más rigurosas.

En todos los países, cuando los electos trabajan a tiempo completo y reciben remuneración pública tienen restricciones

con empleo público y privado. En concreto, los miembros del Parlamento tienen restricciones con otro empleo público en casi todos los países. No obstante, los electos locales pueden ser diputados en Francia y Hungría; en España, las normas que impiden esta compatibilidad son normas internas de los partidos. Cuestión diferente es con el empleo en el sector privado o el ejercicio profesional. Así, en los países nuevos miembros se admite una cierta compatibilidad con el sector privado – siempre que los intereses privados no sean incompatibles con los públicos – dados los bajos salarios a abonar a los parlamentarios. En general, sólo España tiene estrictas incompatibilidades con todo tipo de puestos privados, otros países tienen incompatibilidades con ciertos puestos privados, especialmente los que comprometan la independencia, pero para el resto son más flexibles (por ejemplo, el Reino Unido).

#### *Declaración de ingresos personales:*

Esta declaración no es precisa en Francia, Alemania y Reino Unido para ningún responsable público. No obstante, en Alemania y Reino Unido, los miembros del Parlamento deben declarar ciertos ingresos si la suma es importante.

En Hungría e Italia sólo los miembros del Parlamento deben declarar con carácter general los ingresos. No obstante, ahora en Italia también los altos cargos en ciertos casos deben declarar sus ingresos.

En Polonia los altos cargos y los electos locales deben declarar sus ingresos, pero no el resto.

En España los altos cargos deben declarar sus ingresos al tomar posesión y anualmente. Los electos locales y parlamentarios sólo lo declaran al tomar posesión del cargo, cuando declaran sus actividades e intereses.

En Letonia, además de los electos y altos cargos, los funcionarios también tienen la obligación de declarar sus ingresos, de forma semejante a las obligaciones existentes en Brasil en esta materia.

#### *Declaración de ingresos familiares*

Esta declaración no es obligatoria en ningún país excepto en Polonia para las esposas/os de altos cargos y electos locales. La peculiaridad polaca está vinculada a la preocupación por la corrupción en el ámbito local, que es muy elevada.

En España, esta declaración es voluntaria para las esposas/os de altos cargos.

#### *Declaración de patrimonio personal*

En general, los miembros del gobierno, altos cargos, electos locales y parlamentarios sí deben declarar su patrimonio al inicio del cargo y al final del mismo. Sin embargo, no es precisa en Alemania y Reino Unido aunque los miembros del Parlamento británico deben declarar su patrimonio cuando éste se sitúa por encima de las 60.000 libras esterlinas. Y los parlamentarios alemanes deben declarar formalmente, antes de tomar posesión, que no tienen altos niveles de endeudamiento personal.

En los países antiguos miembros de la Unión los funcionarios no tienen que declarar patrimonio, al igual que no declaran ingresos. En los tres nuevos sí declaran patrimonio, aunque en Hungría esta obligación sólo afecta a los funcionarios de mayor nivel.

#### *Declaración de patrimonio familiar*

En ningún país estudiado los familiares de los responsables públicos deben declarar, excepto en:

- Polonia, donde las esposas/os de electos locales y altos cargos sí deben hacerlo.

- Y en Hungría, donde esta obligación afecta a los familiares que conviven con altos cargos.

#### *Declaración de regalos*

La declaración se exige a partir de un valor relevante, pues por debajo de ciertas cantidades haría engorroso e inútil el volumen de información existente. En la Unión Europea, para los comisarios se ha establecido en 150 euros la cantidad a partir de la cual hay que declarar el regalo (y entregarlo al patrimonio de las instituciones europeas).

Por países, la situación es la siguiente: en Letonia la declaración es obligatoria para todos los responsables públicos;

- en Polonia sólo es obligatoria para altos cargos y electos locales;
- en Hungría esta regla sólo obliga a los miembros del Parlamento; en España, Reino Unido y Alemania la norma obliga a altos cargos y miembros del gobierno.

Con respecto a los parlamentarios, esta obligación se requiere siempre en Francia, pero en Alemania sólo afecta a regalos de más de 5.000 euros, y en el Reino Unido cuando el regalo tiene un valor que es superior al 1% de su salario.

#### *Seguridad y control en el acceso a información*

En todos los países los funcionarios deben respetar la obligación de mantener en secreto la información confidencial. En concreto, hay sanciones disciplinarias e incluso penales por incumplimiento de tal deber en Francia, España, Polonia y Hungría.

Los parlamentarios también tienen deber de secreto y confidencialidad en Francia, Reino Unido, Estonia, Polonia, Hungría y España.

En todos los países, estos deberes de confidencialidad y los consiguientes sistemas de control en el acceso a la

información son regulados con especial detalle para los miembros de bancos centrales, el Tesoro y las agencias reguladoras, pues en estos casos la filtración o el mal uso de la información pueden permitir enriquecimientos directos o indirectos muy notables. Los miembros de los órganos de dirección y los empleados de los Bancos Centrales deben guardar secreto de cuantas informaciones conocieran por el ejercicio de sus cargos, y esta obligación se extiende a después de cesar del cargo. También los responsables y funcionarios de las agencias reguladoras deben guardar riguroso secreto de las informaciones privilegiadas que tengan por su presencia en deliberaciones colectivas o por el ejercicio de su cargo. En España, para evitar el uso privilegiado de información tanto en la Agencia Nacional del Mercado de Valores como en el Banco Central, se exige a su personal que informe a los órganos superiores de su interés en la compra o venta de acciones de sociedades con carácter previo a la compra o venta, dichas operaciones sólo podrán realizarse bajo autorización expresa y se establece un periodo en el cual los valores adquiridos no podrán ser enajenados, a efectos de evitar actividades especulativas basadas en información privilegiada.

#### *Declaración de intereses privados en gestión de contratos, toma de decisiones, o informes relevantes*

Para los altos cargos, en Portugal se requiere una declaración formal que incluya información de los tres años previos al nombramiento, en España la declaración formal se refiere a los dos años previos, además, deben declararse al tomar posesión, y cuando se modifiquen las circunstancias, las actividades que se vengán desarrollando y que sean compatibles. Esa información permite conocer intereses

relevantes para la gestión de contratos, la toma de decisiones o la emisión de informes relevantes, de forma que se pueda controlar la existencia de conflictos de interés.

Para cargos electos locales es precisa la declaración de intereses en Alemania. Tanto los electos locales como los parlamentarios deben declarar sus intereses en España.

En el Reino Unido esta declaración es precisa siempre para todos los empleos públicos (incluidos los electos locales), además, cada vez que haya un interés que pueda llevar a pensar razonablemente a otras personas en su influencia indebida sobre la decisión, ese interés debe ser declarado. La declaración incluye información sobre intereses familiares y de personas muy cercanas.

Los parlamentarios británicos deben asegurar en toda intervención que no existe conflicto de interés con el tema a debate y deben cumplimentar una declaración formal que incluya diez categorías de intereses registrables, así:

- Consejos de Administración en empresas públicas o privadas por las que reciban remuneración.
- Cualquier empleo, oficio o profesión remunerada.
- Clientes, con exposición de los nombres de sus clientes y la naturaleza de su negocio.
- Donaciones (*sponsorships*) para campaña o apoyo material de cualquier tipo.
- Regalos que excedan del 1% de su salario.
- Viajes propios o familiares financiados con fondos ajenos.
- Regalos provenientes de países extranjeros.
- Propiedades inmobiliarias y terrenos.
- Acciones en sociedades.

• Otros intereses misceláneos, aunque no sean pecuniarios.

En general, no hay que olvidar que la regulación en conflictos de interés británica es la más antigua pues data de 1889, y que su enfoque actual se basa en la idea de que evitar los conflictos de interés es un aspecto más de la implantación de los estándares éticos en la vida pública. En términos generales, el principio clave en esta materia es que todo responsable público en Gran Bretaña debe declarar todo interés pecuniario o no pecuniario que pueda ser razonablemente considerado por otras personas como influyente en sus acciones.

En los otros países estudiados no se requiere declaración formal para ningún responsable público, aunque ello no implique que los intereses que puedan afectar al adecuado cumplimiento del cargo no deban ser comunicados.

#### *Información pública de las declaraciones de intereses, ingresos o patrimonio*

La publicidad de las declaraciones no es muy común, sólo en Letonia son públicas todas las declaraciones, incluidas las de los funcionarios. Sin embargo, en Francia y Hungría no son públicas ninguna. Siguiendo la tendencia general de su sistema, en Polonia sí son públicas las declaraciones de electos locales, no las del resto.

En Italia y Alemania sólo son públicas las declaraciones de ingresos relevantes de los parlamentarios. En el Reino Unido, las declaraciones de interés de los parlamentarios sí son públicas, también son públicas las declaraciones de regalos. En España, son públicas las declaraciones de patrimonio de los miembros del Gobierno, pero las declaraciones de los parlamentarios y de los electos locales son sólo públicas a petición de personas que justifiquen su interés.

En Portugal, son públicas las declaraciones de los electos locales, altos cargos y parlamentarios, ocupando, junto a Letonia, el puesto de país más volcado a la transparencia.

*Restricciones en empleo posterior al cese*

En España y Portugal, tras el cese, los altos cargos no pueden aceptar nombramiento en empresas con las que tuvieron relaciones regulatorias, contractuales o directas en el cargo. En España, el periodo de “cuarentena” es de dos años, mientras que en Portugal es de tres años. En concreto, la normativa española establece lo siguiente:

“Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Se considera que existe relación directa en cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.

Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

No se incurrirá en incompatibilidad cuando se reincorporen a empresas en las que ya desarrollaron su actividad profesional, siempre que la actividad que vayan a desempeñar en la empresa privada lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público

ocupado, ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

Una vez abandonado el cargo, durante los dos años establecidos en la norma, deberán comunicar a la Oficina de Conflictos de Interés, con carácter previo al inicio, las actividades que pretenden desarrollar. La Oficina se pronunciará en el plazo de un mes sobre la procedencia de tal actividad.

Tampoco podrán, en los dos años posteriores al cese, celebrar por sí mismos o a través de sociedades donde tengan más del 10% de la acciones, contratos con las Administraciones públicas”.

En Hungría, Italia y Alemania no hay esas restricciones para altos cargos con carácter general. En Polonia, antes de cesar como alto cargo hay que pedir autorización para nombramientos externos.

En el Reino Unido (2 años) e Italia (2 años) los funcionarios tienen restricciones y control en el empleo posterior al cese. En el Reino Unido deben informar, además, de las ofertas de empleo que reciban, tanto de empresas como de ONG’s. En Polonia tienen restricciones de un año los electos y los funcionarios. Todas estas restricciones se refieren a empresas u organizaciones con las que tuvieron relaciones en el cargo.

En Francia, está muy regulada la “cuarentena” para los funcionarios, existe un periodo de cinco años de restricción y se exige autorización expresa para pasar a un empleo en el sector privado. El control y detección de incompatibilidades y de las violaciones de las cuarentenas se realiza fundamentalmente a través del control jerárquico. Pero existen tres comisiones profesionales de ética (una para el servicio civil central, otra para el servicio civil regional y local, y otra para los servicios



de salud) que deben ser consultadas antes de abandonar el servicio civil y aceptar una posición en el sector privado. Estas comisiones pueden abrir un procedimiento, con audiencia a las partes afectadas, para acumular todos los datos relevantes y emitir una resolución que dé respuesta a la consulta. La resolución se remite a la autoridad administrativa competente, quien tiene la competencia legal para emitir la decisión final. La decisión puede declarar el puesto a cubrir en el sector privado como compatible, incompatible o compatible bajo ciertas condiciones.

#### *Restricciones y control de regalos*

En todos los países, están prohibidos los regalos que puedan influir en la imparcialidad en la toma de decisiones, dado que serían formas más o menos leves de soborno. En todos los países, los jueces tienen normas muy estrictas contra los regalos.

En el Reino Unido, las normas son muy restrictivas, también, en relación a los regalos recibidos por responsables públicos. Así, los altos cargos no pueden recibir ningún regalo cuyo valor esté por encima de 140 libras. Los funcionarios no pueden recibir regalos, y los parlamentarios sólo aquellos que estén por debajo del 1% de su salario, declarándolos.

En Alemania, España y Francia, los funcionarios, altos cargos y electos locales no pueden recibir regalos que pudieren condicionar mínimamente su imparcialidad en la toma de decisiones.

#### *Restricciones y control de nombramientos concurrentes fuera del sector público (partidos políticos y ONG's)*

En todos los países, los jueces no pueden pertenecer a partidos políticos ni

ONG's, dado que dicha pertenencia puede influir en su imparcialidad e independencia.

En Letonia, Polonia, Reino Unido, Francia, Alemania, para los altos cargos, existen restricciones a los nombramientos en ONG's cuando afectan repetidamente a la imparcialidad en la toma de decisiones. Si es puntualmente, se puede resolver por la vía de la abstención. Los altos cargos en España, pueden pertenecer y ocupar cargos en ONG's sin ánimo de lucro, siempre que no perciban remuneración por ello. También pueden pertenecer a órganos de dirección de partidos, siempre que ello no comprometa su imparcialidad en el ejercicio del cargo.

En Polonia, Hungría y Reino Unido los funcionarios de alto nivel no pueden ocupar puestos de dirección en partidos.

#### *Abstención*

Quien actúa en nombre del Estado no puede tomar una decisión o intervenir en ella cuando tiene interés privado directo o indirecto en tal decisión, en tal caso debe: o abstenerse de tomar parte en el proceso, o pedir que la decisión la adopte una tercera parte independiente, y, además, pedir no recibir información sobre el tema.

Este deber se exige en todos los países estudiados: especialmente bien regulado está en Alemania, Francia y España. Esta institución está regulada en España en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA). En su artículo 28 dicha Ley establece que:

“las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones en quienes se den algunas de las circunstancias señaladas en el número siguiente de este artículo se abstendrán de intervenir en el procedimiento y lo

comunicarán a su superior inmediato, quien resolverá lo procedente”; Y añade a continuación que son motivos de abstención: “a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél, ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado. b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado (incluye primos) o de afinidad dentro del segundo (incluye cuñados, por ejemplo) con cualquiera de los interesados, con los administradores de sociedades interesadas o con los asesores del proceso, así como compartir despacho profesional con éstos. c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior. d) Haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate. e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada en el asunto, o haberle prestado servicios profesionales en los dos últimos años”.

En Polonia, el sistema de abstención se regula en el Código de Procedimiento Administrativo, donde se establece la obligación de suspender la participación en un asunto a cualquier responsable público cuya imparcialidad sea cuestionable. Quizás la lista de supuestos que autorizan a tal suspensión es mejorable y la ley es de uso limitado, pero es un interesante modelo.

En Italia, la regulación para los funcionarios – en su mayor parte laboralizados – viene definida en el Código de Conducta, aprobado por Decreto del Ministerio de Administración Pública del 28 de noviembre de 2000. En dicho

Código se establece que “el empleado debe mantener una posición de independencia de cara a evitar la toma de decisiones o la detentación del cargo en situación de real o aparente conflicto de interés”. En concreto, no puede desarrollar ninguna actividad que esté en conflicto con el desempeño correcto de sus tareas, y “debe emprender acciones para evitar situaciones y conductas que puedan dañar los intereses o imagen de la Administración” (art. 2.3). De ahí que “deba abstenerse de participar en decisiones o actividades en las que estén implicados sus intereses o los de sus familiares o personas con quienes cohabite” (art. 6.1). Más aún, se debe abstener incluso si no existe conflicto de interés real, “pero su actuación en el asunto puede generar una ausencia de fe en la independencia o imparcialidad de la Administración” (art. 6.3). El problema es que la determinación de las sanciones y faltas queda a lo que se disponga en los convenios colectivos laborales, donde en la práctica no se prevén sanciones ante el incumplimiento de estas normas.

En cuanto a los miembros del Gobierno y altos cargos, existe la Ley nº 215 de julio 20, 2004, que entró en vigor en septiembre de 2004. En ella se establece que los políticos, al actuar en cumplimiento de sus obligaciones, deben tener en consideración exclusivamente los intereses públicos y, en caso de conflicto de interés deben abstenerse. También considera que existe incumplimiento de obligaciones cuando debiéndose actuar no se ha actuado. No obstante, la sanción debe producirse no sólo cuando se incumple la norma, sino cuando, además, se ha realizado en “detrimento del interés público”, lo cual es una forma de politizar la investigación sobre los incumplimientos y dificultar la real aplicación de la ley. De

acuerdo a fuentes del actual gobierno, una nueva legislación será elaborada de inmediato.

*Restricciones en la propiedad personal o familiar de empresas o acciones de compañías*

En Letonia, Reino Unido, Francia, España y Portugal, todos los responsables públicos tienen restricciones cuando las empresas contratan con el sector público o son reguladas o controladas por el responsable público.

En España los altos cargos tienen una prohibición de tener directa o indirectamente (a través de familiares) participaciones superiores al 10% en empresas que contraten con la Administración o reciban subvenciones de ellas. Si tuvieren esa participación y son nombrados para el cargo deben desprenderse de las acciones inmediatamente. Para los parlamentarios existen unas incompatibilidades específicas y muy detalladas en el artículo 159 de la Ley de Régimen Electoral, como las actividades de contratista con el sector público o el desempeño de puestos de dirección en cualquier empresa que contrate con la Administración. Tampoco podrán adquirir participaciones superiores al 10% en ese tipo de empresas con posterioridad a su mandato. En Portugal, cuando un responsable público tenga más del 10% de las acciones de una empresa, esa empresa no podrá contratar con el sector público.

En Italia sólo los electos locales y parlamentarios tienen estas restricciones. La razón de que no se incluya a miembros del Gobierno y altos cargos, hasta hace poco, era la peculiar situación del Presidente del Consejo de Ministros, en quien recaía la condición de empresario con intereses en muy diversos campos, pero especialmente en el sector audiovisual. Por ello, la Ley n° 215 de 2004, a la que nos referimos antes,

no incluye como incompatible con el desempeño de un alto cargo la “propiedad” de empresas.

En Polonia sólo los electos locales tienen explícitamente prohibida la propiedad de empresas.

En Alemania y Hungría no hay restricciones específicas, aunque no hay que olvidar que la obligación de abstención en Alemania es muy exigente y que implica no sólo evitar el conflicto, sino evitar que otros ciudadanos piensen razonablemente que puede haber conflicto de intereses. Y en Hungría existe una incompatibilidad para cualquier funcionario de ocupar un puesto de trabajo en un área donde existan intereses personales o familiares implicados.

*Desinversión*

Cuando alguien se incorpora al sector público y es propietario de empresas o acciones que pueden comprometer su imparcialidad, es necesario proceder a la desinversión.

La desinversión puede realizarse por venta de acciones o de la totalidad de la empresa o puede ser mediante un *blind management agreement*, que consiste en un contrato con empresa gestora de valores en la que los bienes de los responsables públicos se administran en un fondo “ciego”, sin conocimiento de los interesados ni capacidad de dar instrucciones. La venta de acciones o de empresa es obligatoria cuando la propiedad de empresa es incompatible con el cargo público. El *blind management* es recomendable para la gestión de valores que puedan comprometer la independencia, aun cuando sea compatible su propiedad.

Los altos cargos deben desinvertir o contratar un *blind management* en el Reino Unido, siempre que exista o pueda existir conflicto de intereses.

En España, el *blind management* también se requiere para ciertos altos cargos cuando las acciones tengan un valor superior a los 100.000 euros.

### **Enfoques de detección, investigación, persecución y sanción de los incumplimientos a la normativa vigente en cada Estado**

#### *Detección de casos:*

#### *Sistemas de denuncia y protección al denunciante*

En la detección de casos de incumplimiento de las normas sobre conflicto de interés, es muy importante el instrumento de la denuncia interna o externa a la propia organización donde se desarrolla el caso. Se ha comprobado que, aunque la mayoría de los países promocionan e, incluso, obligan a denunciar los incumplimientos que se conozcan, estas denuncias no se producen salvo cuando hay protección al denunciante, es decir, se protege al denunciante que actuó sensata y honestamente de posibles represalias posteriores.

Sólo Hungría, Reino Unido y Alemania tienen sistema de protección al denunciante. Los otros países aunque promueven la denuncia no tienen sistema de protección, de ahí que las denuncias internas sean casi inexistentes. La protección puede consistir en mantener la anonimidad, en dar garantías de testigo protegido o en asegurar a través de procedimientos y órganos especiales la posibilidad de demandar auxilio a lo largo de toda su vida profesional a quien habiendo denunciado sufra represalias.

#### *Órgano independiente*

Es muy importante, para la detección y posterior denuncia, que el órgano encargado de esa actividad tenga independencia con respecto al Gobierno existente. De lo contrario, existe la posibilidad de manipulación partidista en la aplicación de

las normas y presión exitosa a favor de la protección de incumplidores políticamente poderosos.

En esta materia hay muchas diferencias entre países, así:

- Letonia tiene la Oficina para el Combate y la Protección contra la Corrupción. Con cierta independencia, tiene amplios poderes de investigación y persecución, aunque no tiene personal suficiente para desarrollar con eficacia sus tareas. El director de la Oficina es nombrado por cinco años, pero puede ser cesado por el Parlamento (Saeima), en base a una recomendación del Consejo de Ministros. Este Director es el responsable del nombramiento de los jefes de delegación regional y de los funcionarios de la institución. Los poderes de la Oficina son, entre otros: a) Diseñar la estrategia nacional anticorrupción. b) Coordinar la actuación de las instituciones implicadas en la estrategia. c) Monitorear el cumplimiento de la ley sobre conflictos de interés, revisar las quejas, compilar y analizar resultados de su monitoreo. d) Examinar las declaraciones de los responsables públicos. e) Acusar a los incumplidores e imponer sanciones. f) Llevar adelante procesos de investigación y acciones operativas para descubrir incumplimientos. g) Monitorear el cumplimiento de las normas sobre financiación de partidos políticos.

- En Portugal es el Tribunal Constitucional quien detecta e investiga. Su labor se realiza mediante la revisión y examen de las declaraciones de actividades que todo responsable público obligado a ello debe realizar en un plazo de 60 días ante dicho Tribunal, en dichas declaraciones se debe declarar la inexistencia de incompatibilidades o impedimentos para ejercer el cargo. Si no se remiten en el plazo establecido, el Tribunal da otros 30 días de

plazo, transcurridos los cuales el responsable público pierde su cargo. También están obligados los Secretarios de los ministerios y entes locales a remitir al Tribunal los nombres de todas las personas que ocupan cargos relevantes en sus organizaciones y la fecha en que tomaron posesión. La independencia del Tribunal está fuera de duda.

- En Hungría y Alemania, sin embargo, no hay órgano específicamente encargado, sino que corresponde al superior jerárquico esa labor de detección y control.

- En Polonia se usa para la detección e investigación la jerarquía, la Oficina de Apelaciones para el Autogobierno y la Oficina del Tesoro (para el control en el nivel local-prefecturas), la Cámara de Control y el Ombudsman.

- En Reino Unido no hay un órgano especializado, pero en el nivel central de gobierno le corresponden a la Oficina Nacional de Auditoría los controles de eficacia y eficiencia. Y en el nivel local es la Comisión de Auditoría quien realiza controles de eficacia y eficiencia. También en el nivel local la conducta de los “prefectos” o alcaldes es controlada por los *Standards Boards for England, Scotland and Wales* que comenzaron a recibir denuncias en 2002. Y la revisión del sistema en su conjunto corresponde al *Committee on Standards in Public Life*. Este Comité tiene una independencia con respecto al Gobierno, pues sus miembros son elegidos por su prestigio moral y depende del Parlamento, donde es comité permanente. El Comité no impone sanciones, pero hace investigaciones y propone recomendaciones muy detalladas y de gran impacto. Recientemente, ha realizado su 10º Informe sobre el cumplimiento de los “Siete Principios Éticos” en la vida pública, que se ha publicado en 2005.

- En Francia no hay un órgano independiente. Actúan en la detección y análisis la Comisión por la Transparencia en las Finanzas Públicas que analiza las declaraciones de patrimonio, y tres Comisiones Profesionales de Ética (para autorizar el empleo en el sector privado a los funcionarios).

- En Italia, para los miembros del gobierno y altos cargos detecta e investiga los conflictos de interés en el sector de las telecomunicaciones la Autoridad de la Comunicación, mientras que en el resto es la Autoridad Reguladora de la Competencia. También hay un Alto Comisionado para la prevención y combate de la Corrupción.

- En España hay un Oficina de conflictos de interés para los altos cargos y miembros del gobierno sin independencia, dado que depende del Ministerio de Administraciones Públicas. El resto, se detecta a través de la jerarquía.

- Finalmente, para los parlamentarios, en todos los países, el control se realiza en el interior de las Cámaras.

### *Investigación*

La investigación criminal es realizada por el Ministerio Público en todos los países. En Portugal, hay un Directorio Central para la Investigación del Crimen Económico y Financiero y la Corrupción, que es parte del Poder Judicial. En Francia, además de la Fiscalía, es importante el papel de la “Comisión contra el Lavado de Dinero” quien ayuda en las investigaciones. En Polonia, es la Agencia de Seguridad Interna quien ayuda si hay delito.

En España existe una Fiscalía especial anticorrupción. Dicha Fiscalía fue creada de forma consensuada entre gobierno y oposición en 1995 como consecuencia de los escándalos de corrupción de la primera

mitad de los 1990 y la creciente preocupación de la ciudadanía ante tales excesos. Forma parte del Ministerio Público español, con el que comparte las normas de funcionamiento de las Fiscalías. Esta Fiscalía está apoyada por varias unidades especializadas, una dependiente del Ministerio de Hacienda (con cuatro inspectores de Hacienda y seis inspectores adjuntos), otra dependiente de la intervención del Estado (con dos inspectores y tres administrativos) y otras dos policiales, una dependiente de la Guardia Civil y otra de la policía judicial (con 25 miembros en total). También forman parte de la Fiscalía 11 fiscales especializados en criminalidad económica y fraude fiscal y 21 empleados de colaboración. Todas las unidades y los fiscales dependen del Fiscal Jefe.

El Fiscal Jefe anticorrupción es nombrado por el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, el cual, a su vez, es nombrado a propuesta del gobierno. El Fiscal General del Estado trabaja bajo las órdenes del gobierno, aunque posee teóricamente un cierto nivel de independencia en su trabajo. No obstante, puede dar instrucciones al fiscal anticorrupción y, en caso de discrepancia, tras someterlo a los criterios de órganos de la fiscalía, prevalece su opción sobre la del fiscal anticorrupción. El Ministerio Público, en consecuencia, no tiene la independencia que sí tiene el poder judicial en España. No obstante, no es fácil para un fiscal archivar un caso arbitrariamente, pues el Juez de Instrucción tiene la decisión final sobre la materia. Hasta el momento, la presión de los gobiernos sobre los fiscales generales ha sido siempre intensa, y normalmente éstos han favorecido al gobierno que los nombró. Sin embargo, el hasta hace poco fiscal jefe anticorrupción – Carlos Jiménez Villarejo – demostró una

alta integridad e independencia, lo que le costó, finalmente, el puesto. Su sucesor ha optado por un perfil menos relevante y combativo, aun cuando la institución mantiene su eficacia.

La Fiscalía Anti-Corrupción es competente sobre dos grandes categorías de infracciones: las infracciones económicas y las infracciones cometidas por agentes públicos en el ejercicio de sus cargos. Ello incluye un enorme conjunto de delitos y posibles actuaciones, por lo que, en la práctica, de acuerdo con instrucciones internas de la Fiscalía General, se reserva su actuación para supuestos de importancia peculiar, por ejemplo, cuando está involucrado un alto cargo nacional o local, o cuando la importancia económica del delito o la inquietud social requieren su intervención. En el resto de situaciones son los fiscales ordinarios los que actúan. Por su parte, también es importante, como órgano auxiliar, la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales y las Infracciones Financieras, con su servicio ejecutivo, la cual trabaja bajo dependencia del Secretario de Estado de Economía, que la preside.

En relación a las investigaciones de naturaleza *administrativa*, no las criminales, el órgano encargado suele ser el mismo que está encargado de la detección, cuando existe tal órgano.

- En Letonia es la Oficina para el Combate y la Protección contra la Corrupción, que puede investigar cuentas bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.

- En Hungría es la Oficina de Registro y Control de las Declaraciones Patrimoniales, quien investiga. Puede investigar cuentas bancarias y transacciones financieras y tiene acceso a las bases de datos de Hacienda.

- En Polonia, la Agencia del Tesoro investiga las declaraciones de los prefectos o alcaldes y de los concejales (veedores).

- En Alemania son los inspectores de Hacienda si hay fraude fiscal, quienes tienen acceso a cuentas bancarias si lo precisan.

- En Italia son la Autoridad de la Comunicación, y la Autoridad Reguladora de la Competencia quienes investigan a los altos cargos y miembros del gobierno.

- En España corresponde a la Oficina de Conflictos de Interés la investigación en relación a los altos cargos.

#### *Imputación y sanción penal*

Corresponde siempre a jueces la imputación y la sanción penal. Veamos ahora los tipos penales existentes.

#### Delitos y Penas:

- En Letonia, hay un delito por violar las normas de conflicto de interés y se castiga con penas de hasta cinco años de cárcel si hay daño al interés público.

- En Polonia, se castiga con hasta tres años la falsa declaración de intereses.

- En Reino Unido, hay sanciones penales para los parlamentarios de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, por no declarar intereses. Y se puede aplicar aún a alcaldes o prefectos y a concejales (veedores) una sanción penal por no declarar intereses económicos y no abstenerse cuando corresponde.

- En Italia, los miembros del Gobierno pueden ser acusados penalmente por no declarar o declarar falsamente intereses tras ser requeridos a ello por las Autoridades reguladoras.

- En Francia, hay un delito especial: “Búsqueda ilícita de interés”. La sanción es de hasta cinco años en prisión y 75.000 euros de multa. También es delito quebrar la cuarentena post-empleo sancionada con hasta dos años de prisión y 30.000 euros de multa.

- En Alemania hay un delito llamado “Aceptación de ventaja” que cubre todo tipo de ventajas, como reducción de precios, recepción privilegiada de préstamos, cenas caras, honorarios especiales por conferencias, favores sexuales, etc.

#### Sanciones disciplinarias:

En cualquier caso, además de las sanciones penales, existen también sanciones de naturaleza administrativa. La situación es la siguiente:

- *Suspensión de salario.*

- Es la sanción administrativa normal para funcionarios en todos los países cuando incumplen las normas administrativas sobre conflicto de intereses.

- Dicha sanción también se establece para jueces en España, Francia, Alemania, Italia o Letonia.

- En Polonia, los alcaldes o prefectos y los electos locales pueden ser sancionados con suspensión de salario por incumplimientos de estas normas.

- En el Reino Unido, los parlamentarios que incumplen el Código de Conducta pueden tener esta sanción de suspensión de salario.

- *Cese o despido*

- Es la sanción más dura de las administrativas. En todos los países se recoge para sancionar a funcionarios y jueces.

- Los miembros del gobierno y los altos cargos también pueden ser sancionados con despido en Letonia, Polonia, Hungría, Francia, Portugal y España.

- *Otras sanciones administrativas existentes:*

- Multas.

- Sanciones morales (como la publicación en el Diario Oficial o en el Diario Parlamentario de las violaciones a la norma y los nombres de los autores).

- Informes al Parlamento de violaciones a las normas.
- Prohibición de volver a asumir un cargo público por hasta diez años.
- Devolución de cantidades indebidamente percibidas.
- Prohibición a las empresas infractoras (por ejemplo, si contratan a funcionarios o altos cargos indebidamente durante el periodo de cuarentena) de contratar con las Administraciones Públicas durante dicho periodo.

### Conclusiones y recomendaciones

La formulación e implementación de una política eficaz de gestión de los conflictos de interés es un reto difícil de alcanzar, no obstante, todo Gobierno que quiera mejorar la legitimidad de los actores políticos, reforzar la confianza en las instituciones democráticas y construir una democracia de mayor calidad, necesita generar y ejecutar tal política. Tras analizar las experiencias europeas, y de cara a la actualización de la política brasileña sobre conflictos de interés en el sector público, se formulan las siguientes conclusiones, a las que se añadirán unas recomendaciones metodológicas:

1) Conviene incluir las políticas sobre conflictos de interés en una estrategia general sobre prevención y combate a la corrupción. Aunque esta opción no se da prácticamente en los países antiguos miembros de la Unión Europea, la experiencia de los nuevos miembros sí nos lleva a recomendar, por coherencia y por la posibilidad de alcanzar sinergias, la articulación de estas políticas en el marco de una estrategia general de prevención y combate a la corrupción. La clave es que esta estrategia sea fruto del mayor consenso político y social posible y que considere

todos los aspectos relevantes de una estrategia eficaz: marco estructural, medidas de prevención, instrumentos eficaces de detección e investigación, y sistema congruente de sanciones.

2) La opción por incluir esta política en una estrategia de lucha contra la corrupción, no impide que se acompañe la misma de una opción positiva y proactiva, definiendo y consensuando los valores y principios del servicio público. Más bien al contrario, es conveniente acompañar la estrategia represiva de una estrategia integradora, de ahí que sea conveniente establecer estándares éticos generales y claros sobre la conducta en la vida pública. El modelo británico puede ser de gran ayuda en este proceso.

3) Una política eficaz exige la aprobación de marcos legales (administrativos y penales) que, tras someterse a rigurosas técnicas de elaboración normativa y a estudios de impacto, permitan una implantación efectiva de las políticas de conflicto de interés. El marco legal no deja de ser una consagración formal de acuerdos políticos y sociales sobre las reglas de moralidad a exigir al sector público, por ello, requiere, además, para su plena implantación una consagración operativa a través de instituciones y mecanismos adecuados. La consagración operativa exige, para empezar, un servicio civil de carrera que sirva objetivamente el interés general y un poder judicial independiente e imparcial. El modelo alemán de derecho penal y administrativo es un buen ejemplo a analizar sobre calidad normativa y sistema judicial. El modelo francés es un buen caso de estudio sobre organización y "ethos" del servicio civil. El modelo británico también merece ser estudiado, especialmente el modelo judicial y de servicio civil.



4) Una conclusión, tras los análisis de los instrumentos y medidas utilizados en los países estudiados, es que hay que regular cuidadosamente la recusación y la abstención en la toma de decisiones. Si este instrumento funcionara adecuadamente, los demás probablemente serían meros complementos. Ciertamente, es un instrumento que exige un desarrollo moral por parte de los actores públicos muy elevado, de ahí que por sí mismo no baste, no obstante, la regulación y articulación del mismo en Alemania merece ser estudiado.

5) Conviene regular y gestionar adecuadamente las declaraciones obligatorias. De ellas, las declaraciones de ingresos no parecen absolutamente necesarias si hay declaración de intereses y patrimonio. Pueden ser convenientes para cargos políticos y electos locales, no parece que sea necesario obligar a todos los funcionarios a cumplimentar tal declaración. España y Portugal tienen modelos interesantes en esta materia. Sin embargo, las declaraciones de patrimonio son muy útiles para detectar enriquecimientos incomprensibles, especialmente de los altos cargos y electos locales. También permiten detectar posibles conflictos de interés entre los parlamentarios. En esta materia, se puede optar por señalar categorías de funcionarios en riesgo y obligar sólo a ellos a rellenar esta declaración. El modelo húngaro es interesante en esta materia. Finalmente, en relación a las declaraciones de los miembros de la familia, puede ser útil, pero si se convierte en obligatoria tal vez choque con principios constitucionales de privacidad, de ahí que pueda ser regulada como voluntaria, sobre todo para los altos cargos del ejecutivo y los electos locales.

6) En teoría, es conveniente prohibir o, al menos, limitar para todos los servidores públicos la tenencia de empleos

fuera de la Administración. No obstante, ello requiere unos salarios dignos y suficientes, de ahí que lo mejor sea establecer la incompatibilidad entre empleos públicos pero ser flexible con empleo en el sector privado que no comprometa la imparcialidad, con la excepción de jueces, altos cargos y miembros del gobierno, quienes deben tener incompatibilidad absoluta. El modelo español es interesante para altos cargos, el modelo francés lo es para funcionarios, el modelo alemán para jueces y el británico para electos locales.

7) Es más conveniente prohibir la aceptación de regalos a partir de un valor superior a, por ejemplo, diez euros, que establecer reglas complejas sobre cuándo aceptarlos, cuándo declararlos, o cuándo incorporarlos al patrimonio del Estado. La única excepción serían los regalos oficiales, que deberían inmediatamente incorporarse al patrimonio estatal.

8) La declaración formal de intereses y actividades propios y familiares es otro de los fundamentos del sistema. Establecer un modelo único y controlar su cumplimentación y actualización es fundamental para un buen sistema de prevención de conflictos de interés. Esta declaración debería ser cumplimentada por todos los responsables públicos, con la excepción, tal vez, de los funcionarios de nivel medio e inferior que no desarrollen actividades reguladoras o inspectoras. El modelo británico es un buen ejemplo del que aprender.

9) La publicidad de las declaraciones es conveniente para los cargos electos y altos cargos del ejecutivo, pero debe asegurarse el respeto a la protección de datos personales. Para los funcionarios, no parece que sea precisa la publicidad generalizada, bastaría con que fuera disponible para los responsables de su control. El

modelo portugués y el de Letonia es interesante en este aspecto.

10) Es necesario limitar las posibilidades de empleo tras dejar el cargo público, pues con ello se evitan sobornos diferidos. El modelo francés es muy interesante para los funcionarios. El modelo español y portugués es interesante para los altos cargos o cargos de nombramiento político. El modelo francés convendría aplicarlo a jueces con adaptaciones. El modelo español convendría adaptarlo para ciertos electos locales en grandes ciudades.

11) También es conveniente limitar las actividades externas al servicio público – no remuneradas – mientras se detenta un cargo público de alto nivel o con capacidades de decisión o regulación elevadas. Ello implica establecer límites para la detentación o ejercicio de puestos en ONG's, partidos políticos o asociaciones que puedan afectar a la imparcialidad del responsable público correspondiente. El modelo británico es interesante al respecto.

12) Es preciso prohibir y, en su caso, sancionar el uso de información reservada para fines privados. Para ello, conviene establecer un mapa de riesgos de filtración de información y, para todos los órganos y servicios afectados establecer prohibiciones específicas y controles detallados. Así como establecer un tipo penal relativo al uso de información privilegiada. El control de la compra y venta de acciones o títulos del Tesoro debe estar incluido.

13) La experiencia del caso italiano y los datos generales demuestran que es necesario restringir los derechos de propiedad en compañías privadas mientras se ostenta cargo público. Especialmente, se ha de prohibir la propiedad directa o indirecta de empresas que estén bajo el control o regulación del responsable público, así como la propiedad o la tenencia de

acciones de empresas que contraten con el sector público. Estas prohibiciones afectan sobre todo a altos cargos, electos locales y parlamentarios, pero también deben regularse para funcionarios. El modelo español es interesante en este aspecto.

14) Nada de lo anterior es suficientemente eficaz si no se establece un sistema de detección e investigación que funcione, incluyendo un órgano independiente de detección e investigación. Proteger suficientemente a los denunciantes internos es, también, uno de los instrumentos del sistema. En protección del denunciante, los modelos británico y alemán son útiles. En cuanto a órgano independiente, el modelo de Letonia puede ser también digno de análisis. Como órgano de investigación penal, la Fiscalía especial anticorrupción, de España, es un modelo con ventajas indudables.

15) Las sanciones penales y administrativas deben ser compatibles y complementarias. El modelo francés es muy interesante, aunque también el modelo alemán y polaco pueden ser útiles.

16) En todo caso, la formulación e implantación debe considerar las peculiaridades de estas políticas: salvo en casos de escándalo evidente producen grandes costes políticos y beneficios difusos y a largo plazo. Por ello, son difíciles de llevar a la agenda gubernamental, salvo si hay grave escándalo. Pero, sobre todo, son muy difíciles de implantar. Cuanta más corrupción más difíciles de implantar. De ahí que no se pueda dilatar el proceso, pues la corrupción sin prevención y represión siempre avanza, nunca retrocede por sí misma.

### **Propuestas metodológicas**

- Hay que tener clara la lección a aprender en cada caso.

- Es preciso saber captar la atención de los hacedores de políticas – policymakers – para tener apoyo en la generación de valor.

- No se pueden aprender lecciones sin saber bien dónde se encuentran las lecciones.

- Pero las lecciones requieren saber construir relaciones de causa-efecto que expliquen el por qué de los éxitos y fracasos y los beneficios para el programa, ello demanda, a su vez, superar las anécdotas nacionales.

- Enseñar lecciones implica construir un programa que conecte con las necesidades y el entorno al que se dirige, por ello cada programa debe adaptarse a las necesidades nacionales.

- Al final hay que conseguir que a la pregunta “¿debemos adoptarlo?” los decisores nacionales respondan “sí” porque entienden los intereses de fondo que están

en juego, porque asumen una visión política de largo alcance.

- También hay que ser capaces de ayudar a que la pregunta “¿podemos adoptarlo?” sea respondida de forma positiva, porque se garantizan fondos económicos y capacitación en competencias requeridas para la implantación del programa.

- Cada proyecto debe tener un único objetivo, una meta claramente definida y un diseño sencillo para reducir puntos de veto.

- Una vez en marcha, el aprendizaje es un proceso continuo, en el que se aprende de lo que se hace dentro y, nuevamente, de lo que funciona fuera. La transferencia de conocimientos es parte inseparable de la forma de hacer políticas en el siglo XXI.

(Artigo recebido em setembro de 2006. Versão final em outubro de 2006)

---

## Notas

<sup>1</sup> Responsable público se refiere a todo tipo de cargo público, sea electo o de nombramiento, sea en el gobierno central o en gobiernos sub-nacionales.

<sup>2</sup> No obstante, en algunos países se puede compatibilizar el alto cargo con la presencia en representación del Estado como consejero de empresas públicas o con participación pública. Esta actividad extra no suele ser remunerada, pero en general falta una regulación específica de los conflictos de interés a que pueda dar lugar en los casos en los que la empresa es mixta.

---

## Referencias bibliográficas

BEETHAM, David. *Defining and measuring democracy*. London: SAGE, 1994.

DALTON, Russel. Political support in advanced industrial countries. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Pipa Norris (ed.), Oxford: Oxford University Press.

- DELLA PORTA, Donatella. Social capital, beliefs in government, and political corruption. *Disaffected democracies*, Susan J. Pharr; Robert D. Putnam (eds.), Princeton: Princeton University Press.
- DELLA PORTA, Donatella.; VANUCCI, Alberto. "The perverse effects" of political corruption. *Political corruption*, Paul Heywood (ed.), Oxford: Blackwell Publishers, 1997.
- DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, nº 48, pp. 149-160, Abr. 1983.
- GOMÁ, Ricard; SUBIRATS, Joan. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1987.
- INGLEHART, Ronald. *Modernización y postmodernización*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998.
- INGLEHART, Ronald, ...[et al]. *Human beliefs and values*. México: Siglo XXI Editors, 2004.
- KAUFFMAN, Daniel; KRAAY, Aart; ZOIDO-LOBATÓN, Pablo. Governance matters: from measurement to action. *Finance and Development*. Fondo Monetario Internacional. Washington, DC: 2000.
- KINGDOM, John. *Agendas, alternatives and public policies*. Nueva York: Harper Collins, 1995.
- KJELLBERG, Francesco. Corruption as an analytical problem: some notes on research in public corruption. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, XVIII WORLD CONGRESS – 2000, Quebec. Memorial Articles.
- KILKSDBERG, Bernardo. Hacia un Nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Caracas: nº 32, junio, pp. 51-88, 2005.
- LEVI, Margaret. Social and unsocial capital. *Politics and Society*. Thousand Oaks: nº 24, pp.45-55.
- LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*. Vol. 32, nº 4, pp. 298-310, 1972.
- MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions*. New York: The Free Press, 1989.
- OCDE. *Managing conflicts of interest in the public service*. Paris: OCDE, 2004.
- PFEFFER, Jeffrey. *Managing with power*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1992.
- PHARR, Susan J. Officials misconduct and public distrust: Japan and the Trilateral Democracies. *Disaffected Democracies*, Susan J. Pharr; Robert D. Putnam (eds.), Princeton: Princeton University Press, 2000.
- PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D. (eds.) *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- RAILE, Eric. Managing conflicts of interest in the Americas: a comparative review. Washington, DC: *U.S. Office of Government Ethics*, 2004.
- ROTHSTEIN, BO.; USLANER, Eric M. All for all: equality and social trust. *LSE Health and Social Care Discussion Paper*. The London School of Economics and Political Science. London: nº 15, 2005.
- SABATIER, Paul A. The need for better theories. *Theories of the public policy process*, Paul Sabatier. Boulder, Colorado: Westview Press, 1999.
- SCHELLING, Thomas. *Choice and consequence: perspectives of an errant economist*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.

SUSTEIN, Cass; THALER, Richard. Libertarian Paternalism is not an oxymoron. *The University of Chicago Law Review*. n° 4, pp. 73-82, 2003.

TANZI, Vito; DAVOODI, Hamid. Corrupción, inversión pública y crecimiento. *Gestión y Análisis de Política Pública*. Madrid: n° 21, pp. 73-82, mayo-agosto, 2001.

VILLORIA, Manuel. *La corrupción política*. Madrid: Síntesis, 2006.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **Políticas e práticas para gerir conflitos de interesse na Europa: uma visão comparada**

*Manuel Villoria*

Este artigo expõe, de forma sumária, os diversos enfoques que nove países europeus – seis antigos membros da União Europeia (França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido) e três novos (Hungria, Letônia e Polônia) – estão usando para gerenciar os conflitos de interesses no setor público. A primeira parte apresenta o marco conceitual e as definições de corrupção e conflitos de interesse no setor público. Em seguida, trata das razões existentes por trás das políticas de regulação e tratamento dos conflitos de interesse, ressaltando a importância dessas políticas para o funcionamento adequado da democracia. Explica as características, peculiaridades e dilemas da política pública de regulação no contexto das teorias e enfoques sobre políticas públicas. O artigo também examina os pontos comuns nas estruturas, métodos e processos utilizados para gerenciar os conflitos de interesse nos países estudados, além de esclarecer as principais diferenças nos marcos legais, meios de implementação, mecanismos de avaliação e meios de execução. Inclui uma visão crítica das vantagens e desvantagens relacionadas à utilidade dos instrumentos empregados e finaliza com recomendações sobre como formular e implementar políticas desse tipo.

**Palavras-chave:** conflito de interesses, políticas públicas, União Europeia

### **Políticas y prácticas para gestionar los conflictos de interés en Europa: una visión comparada.**

*Manuel Villoria*

Este informe expone de forma sumaria los diversos enfoques y aproximaciones que nueve países de la Unión Europea – seis antiguos miembros (Reino Unido, Alemania, Francia, Italia, España y Portugal) y tres miembros recientes (Letonia, Polonia y Hungría) – están usando para gestionar los conflictos de interés en el sector público. En la primera parte, se presenta el marco conceptual y las definiciones con las que poder entender de qué hablamos cuando hablamos de corrupción y de conflictos de interés en el sector público. Posteriormente, trata de las razones existentes tras las políticas de regulación y tratamiento de los conflictos de interés y la importancia de ellas para el funcionamiento adecuado de la democracia. A continuación, se explican las características, peculiaridades y dilemas de esta política pública en el contexto de las teorías y enfoques sobre políticas públicas. El informe también examina los puntos comunes en las estructuras, métodos y procesos utilizados para gestionar los conflictos de interés en los países estudiados, además de explicitar las principales diferencias en los marcos legales, medios de implantación, mecanismos de evaluación y medios de ejecución. Por último, incluye una visión crítica de las ventajas y desventajas relacionadas con la utilidad de los instrumentos empleados y finaliza con recomendaciones relativas a cómo formular e implantar políticas de este tipo.

**Palabras-clave:** Unión Europea, políticas públicas, conflictos de interés.

## **Policies and practices for managing conflicts-of-interest in nine EU member states: a comparative review**

*Manuel Villoria*

This paper provides a brief overview of approaches that nine European countries – six old EU members (France, Germany, Italy, Portugal, Spain and the United Kingdom) and three new EU members (Hungary, Latvia and Poland) – are using to manage conflicts of interest in the public sector. It starts by introducing a conceptual framework and definitions of conflict of interest in the public sector. It then outlines the rationale of the policies on conflicts-of-interest and their importance for the proper functioning of the democracy. From the concept and the theory of public policies, it tries to explain the characteristics, singularities and the dilemmas of these policies. The paper also examines the common grounds in structures, methods and mechanisms used to manage conflict of interests in the nine selected EU member countries, as well as the differences among their legal frameworks, means of implementation, evaluation mechanisms and means of enforcement. Finally, it includes a critical assessment of the advantages and disadvantages of those mechanisms in terms of their adequacy and concludes by drawing some recommendations in formulating and implementing such policies.

**Key words:** European Union – EU, public policies, conflicts-of-interest.

---

Manuel Villoria

Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos (España). Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Contato: <manuel.villoria@urjc.es>

# A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006\*

*Luis Henrique Paiva*

## **Introdução**

A qualidade do gasto público é tema de crescente importância política, administrativa e acadêmica. As avaliações mais gerais do gasto público, entretanto, pouco podem fazer, além de apontarem grandes dilemas presentes no tratamento da questão. Esses dilemas precisam ser adequadamente situados em avaliações específicas, que se aprofundem nas especificidades dos gastos setoriais – suas justificativas, racionalidades, “lógicas”.

O objetivo deste trabalho é abordar a questão da qualidade do gasto público – ou, mais especificamente, do gasto público social do governo central – por meio da avaliação do financiamento orçamentário das chamadas políticas públicas de emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Para isso, o trabalho divide-se em sete seções, além desta introdução. Nas seções “A qualidade do gasto público” e “A importância dos gastos sociais e previdenciários”, são apresentadas algumas das questões mais gerais relacionada ao tema da qualidade



do gasto e à evolução dos gastos sociais. O argumento fundamental presente nessas seções é que, embora essas questões gerais tenham grande importância na orientação do debate, elas não podem prescindir de avaliações mais aprofundadas do gasto setorial. A seção “Políticas ativas e passivas de emprego: orçamento no período 2000-2006” apresenta a evolução do orçamento para as políticas setoriais do MTE, no período 2000-2006, e seus mais importantes dilemas. Na seqüência, o artigo traz uma avaliação da focalização e do impacto das políticas de emprego, com ênfase no abono salarial PIS/Pasep. A seção seguinte sugere uma agenda para as ações do ministério, com ênfase na melhoria da qualidade do gasto. Ao final, procura enfatizar as principais conclusões do estudo.

### A qualidade do gasto público

A farta literatura disponível permite perceber que o tema da qualidade do gasto público – e, dentro do gasto público, com grande ênfase, o gasto social – é matéria de crescente interesse no País. Esse interesse decorre tanto de fenômenos político-econômicos, como o aumento do gasto público primário, das despesas ditas “sociais” e, conseqüentemente, da carga tributária, quanto institucionais, como a retomada das ações de planejamento por meio dos Planos Plurianuais (PPAs) e a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O aumento do gasto público primário do governo central, ao longo dos últimos 15 anos, tem sido forte. Giambiagi (2006), a partir dos dados da STN/MF e SPE/MF, aponta para um crescimento da ordem de 8,9 pontos percentuais do PIB entre 1991 e 2005, passando de 13,7% do PIB, em 1991, para 22,6% do PIB, em 2005. Com pequenas diferenças metodológicas<sup>1</sup>,

o trabalho de Almeida e outros (2006) – que exclui da análise dos gastos não financeiros as despesas com investimento e as transferências obrigatórias a estados e municípios e detalha as chamadas “outras despesas de custeio e capital” – demonstra que a dinâmica de ampliação do gasto primário do governo central não apenas se manteve nos últimos cinco anos (aumento de 1,6 pp do PIB entre 2001 e 2005), como pode ser considerada, em grande medida, reflexo do aumento das despesas sociais (+ 0,8 pp do PIB, no mesmo período) e das despesas previdenciárias (+ 0,7 pp do PIB).

Como, além de expandir fortemente seus gastos ao longo dos últimos 15 anos, o governo central também passou a gerar robustos superávits primários desde 1999, com o objetivo de controlar o aumento da relação dívida pública/PIB, a carga tributária chegou a aproximadamente 37% do PIB em 2005. Como não poderia deixar de ser, a imposição de uma carga como essa, em um país em desenvolvimento, certamente é responsável pelo maior questionamento da qualidade dos gastos públicos.

Esse questionamento encontrou reflexos institucionais em diversas oportunidades. Duas delas, entretanto, merecem destaque.

A primeira delas deu-se durante a elaboração do PPA 2000-2003, que pôs grande ênfase “nos aspectos relacionados à gestão e, por conseguinte, em um dos seus principais instrumentos, a avaliação”. Exatamente por isso, constaram de sua orientação estratégica “diversas menções ao novo estilo de gestão das ações de governo, centrado na melhoria da qualidade do gasto público” (GARCIA, 2001). Essa preocupação está ainda presente nas prioridades estabelecidas no Macroobjetivo nº 2 do mesmo

PPA (“Sanear as finanças públicas”): delas consta “melhorar a qualidade do gasto público mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle”.

Muito embora as eventuais deficiências conceituais e de operacionalização desses princípios pudessem ser apontadas (como, ainda em 2001, fazia o mencionado trabalho de Ronaldo Coutinho Garcia), sua presença, central no plano, já refletia o quão importante, política e socialmente, era a preocupação com a qualidade do gasto.

Também em 2000, outro marco institucional importante surgiu, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000). Além de estabelecer normas que limitam gastos com pessoal e o endividamento e forçam o estabelecimento de metas fiscais anuais e de provisão de despesas correntes, a LRF prevê mecanismos de controle de qualidade dos gastos públicos, como o disposto no seu art. 4º, que sustenta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias irá dispor de “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. Dessa forma, a LRF contribuiu para o aumento do espaço dado “às discussões em curso sobre a quantidade e a qualidade do gasto” (AFONSO, 2005).

Alguns pontos gerais são perceptíveis para os que acompanham o debate em torno das variações do gasto público não financeiro e de sua qualidade. Valeria aqui chamar a atenção para dois deles.

O primeiro é que avaliações mais gerais da evolução dos gastos públicos podem sublinhar dilemas importantes sobre a qualidade dos gastos – mas, pelo seu caráter necessariamente geral, não chegam a apresentar considerações mais

embasadas para esta discussão. Tome-se, por exemplo, o trabalho de Almeida e outros (2006), que retoma um dos principais dilemas (mais do que econômico, político, como adequadamente destacam os autores) da alocação orçamentária, o existente entre as despesas com políticas sociais e previdenciárias, por um lado, e as com investimentos, por outro. Muito embora este seja um dilema central, há toda uma série de

***“Os sistemas públicos de emprego combinam, via de regra, políticas ativas e passivas de emprego. Embora as políticas passivas consumam mais recursos, tem-se chamado a atenção para a importância do investimento em políticas ativas.”***

considerações sobre a qualidade das despesas (tanto das ditas “sociais” quanto as voltadas para investimento) que não podem ser reduzidas ao próprio dilema. Permanece aberto o espaço, dessa forma, para discussões mais aprofundadas, como as voltadas para mensurar o grau de efetividade que têm os investimentos ora feitos – ou o nível diferenciado de impacto que políticas sociais concorrentes

têm, por exemplo, no combate à pobreza ou na diminuição da desigualdade. Essas, mais ainda que as necessárias discussões de cunho geral, são as capazes de dar sustentação às mudanças na alocação orçamentária que representem uma melhoria da qualidade do gasto social. Esse argumento será retomado à frente.

O segundo ponto é o correto destaque que é dado ao custo político das mudanças institucionais necessárias para a melhoria da qualidade do gasto público. Em um país como o Brasil, com inúmeras carências severas – e outras tantas, menos severas, mas mais bem articuladas –, a solução política de equilíbrio após a redemocratização foi dada pela expansão do gasto público nas despesas sociais e previdenciárias, mas não nos investimentos. Qualquer reorientação dessa dinâmica, como destacam corretamente Almeida e outros (2006), “envolve, necessariamente, mudanças institucionais [...] e decisões de elevado custo político”.

### **A importância dos gastos sociais e previdenciários**

Em anos recentes, certa dose de esforço foi desperdiçada na discussão da importância do gasto social para o gasto público do governo central. Em grande medida, tal desperdício deu-se em torno da afirmação contida no documento apresentado pela SPE/MF (BRASIL/MF, 2003), segundo a qual 2/3 das despesas públicas não financeiras eram compostas pelos chamados “gastos sociais”. Com isso, argumentou-se, haveria relativa abundância de recursos para a área social – a carência seria de foco.

A discussão que se seguiu (cf., por exemplo, SÃO PAULO, 2003; BRESSER-PEREIRA, 2003) deu-se exatamente no

questionamento da afirmação, especialmente em decorrência da agregação das despesas previdenciárias (tanto as do Regime Geral de Previdência Social quanto as do Regime Próprio dos Servidores do Governo Federal) às chamadas “despesas sociais”. Ora, como as despesas previdenciárias somavam, em 2002, 65% do conjunto das “despesas sociais” (assim consideradas), toda a avaliação dos gastos sociais era fortemente enviesada pelo perfil dos gastos previdenciários. Por esse motivo, Bresser-Pereira (2003) argumentou – não sem razão – que o alegado caráter regressivo do gasto social brasileiro era, na verdade, em razão da inclusão, nesse gasto, dos gastos previdenciários (que seriam regressivos).

Dois fatos, entretanto, escaparam aos críticos. Primeiramente, não se percebeu que, independentemente da caracterização das políticas previdenciárias como “sociais”, é o crescimento das despesas com benefícios previdenciários, com benefícios assistenciais e com outras políticas sociais (como as de transferência de renda) que pressiona as despesas não financeiras do governo central, já que não se percebe a ampliação das despesas com investimento (ALMEIDA et al., 2006). Segundo, não se deu a devida importância ao fato de que o documento do Ministério da Fazenda tinha trazido para a linha de frente da discussão, dentro do governo, um importante aspecto da avaliação das políticas sociais, qual seja, o grau de focalização dessas políticas nos mais pobres<sup>2</sup>.

Mais uma vez, entretanto, a presença de importante (e, poder-se-ia dizer, crucial) elemento para a avaliação geral do gasto público (neste caso, a focalização das políticas sociais nos mais pobres) não basta. Com efeito, tal como o dilema entre as despesas com políticas sociais e os

investimentos precisa ser devidamente qualificado, a abordagem da focalização para as políticas sociais – a despeito da sua óbvia relevância, na medida em que a própria definição de “social” implicaria a necessidade de alcançar os mais pobres – também depende, ela mesma, da qualificação que apenas pode ser dada por análises mais específicas do gasto setorial. Há, portanto, aspectos técnicos relevantes que não podem ser descartados.

Dois exemplos podem mostrar claramente como as especificidades do gasto setorial não podem ser desconsideradas. Tome-se, por exemplo, a suposta má focalização do gasto previdenciário apontada nos documentos do Ministério da Fazenda (BRASIL/MF, 2003; 2005). Com efeito, os gastos previdenciários parecem beneficiar os mais ricos exatamente pelo fato de que os benefícios previdenciários são levados em conta. À medida que se retiram, do total de rendimentos da população aposentada, os benefícios previdenciários, a população que os recebe torna-se, imediatamente, pobre e fortemente localizada nos dois primeiros décimos da renda *per capita* (cf. SCHWARZER; PAIVA, 2003). Em outras palavras, os benefícios previdenciários estão dirigidos a uma população que, se não os recebesse, faria parte dos grupos mais pobres – e, se essa população estiver entre os mais ricos, é exatamente pelo fato de receber os benefícios.

Por outro lado, é de se esperar, no contexto brasileiro, que certos gastos sejam, em alguma medida, regressivos. É o que aponta Bresser-Pereira (2003) com relação aos gastos do governo central com educação, que se concentram na educação universitária e são, “por definição, regressivos”. Progressivos seriam os gastos com a educação fundamental e média, feitos majoritariamente por municípios e estados.

Assim, embora certos dilemas e questões centrais (como “investimento x gastos sociais” ou “focalização das políticas sociais”) sejam importantes na avaliação do gasto público, em geral, e do gasto social, em particular, eles devem servir, no máximo, como diretrizes para estudos mais específicos que se voltem para a natureza e a lógica de determinados gastos setoriais. Em outras palavras, a discussão da *qualidade* dos gastos públicos não pode prescindir da avaliação atenta das políticas públicas por eles financiadas – razão por que os temas da qualidade do gasto e da avaliação de políticas estão intimamente conectados.

Nas seções seguintes, será apresentada uma apreciação dos principais dilemas relativos ao financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego financiadas pelo MTE, nos últimos sete anos.

A escolha das políticas públicas de emprego decorre de dois fatores. O primeiro é a importância dos gastos do MTE no volume total dos gastos sociais: programas como o seguro-desemprego e o abono salarial envolvem montantes na casa da dezena de bilhões de reais. O segundo motivo é o fato de que o cenário dos últimos anos, em que vingou grau considerável de restrição orçamentária, vem afetando fortemente a execução de políticas do MTE em um sentido que, em princípio, seria o oposto do tecnicamente desejável. Logo, as políticas de emprego do órgão configuram um caso paradigmático para a discussão da qualidade do gasto.

É preciso destacar que a abordagem aqui utilizada foi a análise orçamentária – que reflete a análise do gasto, mas não se confunde com ela. De maneira simplificada, o orçamento estabelece os limites para o gasto, que podem ou não ser efetivados por meio de empenhos, que serão liquidados e

finalmente pagos – fase que corresponderia mais estritamente ao gasto.

A análise orçamentária, quando se faz um acompanhamento histórico (mesmo de curto prazo, como a deste trabalho), reflete satisfatoriamente a evolução do gasto e, nesse caso, traz pelo menos uma vantagem: permite que o ano de 2006 também seja considerado.

### **Políticas ativas e passivas de emprego: orçamento no período 2000-2006**

A literatura divide as políticas públicas de emprego em dois tipos.

O primeiro deles é formado pelas políticas passivas, o qual tem como objetivo assegurar um nível mínimo de renda, especialmente para o caso de desemprego<sup>3</sup>, ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. A redução da oferta de trabalho dá-se pela antecipação da aposentadoria, pela redução da jornada ou pelos desincentivos a que certos grupos participem do mercado de trabalho. Mas o instrumento que historicamente foi considerado a mais importante política passiva de emprego foi o seguro-desemprego (AZEREDO; RAMOS, 1995).

No caso brasileiro, dois programas se sobrepõem, em grande medida, na função de assegurar um mínimo de renda para o caso de desemprego. O primeiro deles é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado ainda na década de 60. Trata-se de um fundo, com contas individuais, em que são depositados 8% dos rendimentos do trabalhador. Os recursos acumulados podem ser sacados em determinadas situações, entre elas o desemprego não justificado. O FGTS, dada a natureza extra-orçamentária, não será examinado neste trabalho. O segundo programa, criado na segunda metade da

década de 1980, é o seguro-desemprego, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por sua vez, é mantido fundamentalmente com as contribuições do PIS/Pasep. O benefício varia de um a quase dois salários mínimos, pagos por um período de três a cinco meses.

No País, há ainda uma ação de complementação de renda que também pode ser classificada como política passiva, o abono salarial<sup>4</sup>. Trata-se de um benefício no valor de um salário mínimo, em parcela única anual, devido àqueles trabalhadores com vínculo formal (do setor público ou privado), inscritos no PIS ou no PASEP há, pelo menos, cinco anos, cujo rendimento médio mensal no ano anterior não tenha sido superior a dois salários mínimos.

Por sua vez, as políticas ativas têm como objetivos: aumentar a demanda por trabalho (via, por exemplo, criação de empregos públicos, frentes de trabalho, programas de apoio às micro e pequenas empresas e outras ações), reduzir o chamado desemprego friccional (por meio de ações de intermediação de mão-de-obra), combater o desemprego estrutural (utilizando ações de qualificação profissional) e facilitar a inserção ou reinserção de grupos específicos (como o subsídio ao emprego de jovens ou desempregados de longa duração).

Os sistemas públicos de emprego combinam, via de regra, políticas ativas e passivas de emprego. Embora seja regra que as políticas passivas consumam mais recursos, nos últimos anos tem-se chamado a atenção para a importância do investimento em políticas ativas, na medida em que elas fazem maior diferença na possibilidade de o trabalhador desempregado (ou em risco de desemprego) conseguir uma melhor situação no mercado de trabalho.

Nesse sentido, as Diretrizes da Estratégia Europeia de Emprego sugerem: 1) a revisão dos sistemas de proteção social, no que diz respeito aos desincentivos que criam para o trabalho, especialmente dos trabalhadores de menor rendimento; 2) ênfase nas políticas ativas de emprego (sobretudo intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, com serviços “personalizados”, na medida do possível) (EUROPEAN UNION, 2005). Da mesma maneira, as bem-sucedidas reformas ocorridas na Áustria, na Dinamarca, na Irlanda e na Holanda trataram de fazer um pouco menos “generosos” o seguro-desemprego e outras formas de assistência (em termos de reposição salarial e duração) e colocaram ênfase em políticas ativas de emprego (HARASTY, 2004).

Assim, as políticas passivas, necessárias e presentes em todos os Sistemas Públicos de Emprego (SPEs) bem estruturados, devem ser articuladas com as políticas ativas, de maneira a serem potencializados os pesados recursos nelas investidos.

No Brasil, as políticas ativas e passivas de emprego foram, nas últimas décadas, criadas em torno de um SPE, que, em alguma medida, ainda é incipiente e relativamente desarticulado. O tripé básico de políticas passivas e ativas de emprego (seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra) começou a se formar ainda na década de 1940, com a criação do Senai e do Senac, as primeiras entidades do que viria a ser o Sistema S. Nos anos 60 surgiu o FGTS. A década de 1970 foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), responsável pela execução da ação de intermediação de mão-de-obra<sup>5</sup>. No final dos anos 80, surgiu o seguro-desemprego, que, entretanto, só contou com uma fonte sólida de financiamento com a criação do

Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990. Finalmente, em 1996 surgia a primeira ação estruturada de qualificação no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

Ainda no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, foram criados, na primeira metade dos anos 90, os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger), de apoio (mediante crédito) a micros e

***“Temos no País forte ênfase nas políticas passivas de emprego e participação pequena e cadente das políticas ativas no orçamento do MTE. Some-se a isso a desarticulação entre políticas ativas e passivas, natural em um sistema público de emprego incipiente.”***

pequenas empresas. Esses programas não serão examinados aqui, dada sua natureza extra-orçamentária.

A comparação entre os valores orçamentariamente destinados a essas políticas abrange, como mencionado anteriormente, o período 2000-2006, considerando as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). Não serão examinados os valores executados.

Nos últimos sete orçamentos do MTE, houve um substantivo aumento dos valores destinados às políticas de emprego, que saltaram de quase R\$ 5,7 bilhões em 2000 para quase R\$ 12,4 bilhões (variação nominal de 118,8% e real de 58,8%, considerando-se o IPCA).

O aumento dos recursos para as políticas de emprego e renda, entretanto, encobre forte disparidade na distribuição dos valores. Assim, no período considerado, os valores reservados para o pagamento do seguro-desemprego aumentaram, em termos nominais, 102,3% e os do abono salarial, também em termos nominais, 328,8%, com variação na soma dos gastos das duas políticas de 133,6%. Na LOA 2006 estão previstos gastos superiores a R\$ 12 bilhões com abono e seguro (R\$ 8,99 bilhões para o seguro e R\$ 3,05 bilhões para o abono).

Os condicionantes do aumento de gastos dessas políticas passivas passam tanto pelo aumento do número de beneficiários quanto pela valorização real do salário mínimo. O número de trabalhadores segurados em 2005 (5,4 milhões) foi 28,4% maior que o de segurados em 2000 (4,2 milhões); o número de trabalhadores que receberam o abono salarial saltou de 5,6 milhões em 2000 para 9,7 milhões em 2005 (aumento de 72,9%); por sua vez, o salário mínimo aumentou em termos reais (INPC), entre abril de 2000 e abril de 2006, 42,3%.

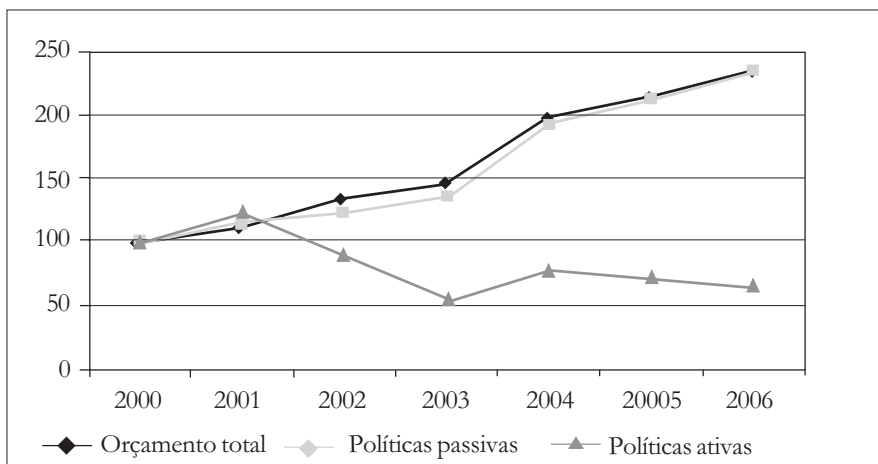
Por sua vez, sempre para o previsto na LOA entre os anos de 2000 e 2006, os valores orçados para a intermediação de mão-de-obra variaram, sempre em termos nominais, apenas 5,5% e os voltados para a qualificação profissional -75,7%. Mesmo com a criação do Programa Primeiro Emprego e com as ações executadas pela Secretaria de Economia Solidária, o valor

total destinado às políticas ativas em 2006 (intermediação, qualificação profissional, Primeiro Emprego e economia solidária) apresentou, em termos nominais, uma variação nominal de -33,4% em relação ao orçado para intermediação e qualificação em 2000. A LOA 2006 prevê recursos da ordem de R\$ 334,7 milhões para essas três políticas ativas de emprego (R\$ 85 milhões para Intermediação de Mão-de-Obra (IMO); R\$ 102,4 milhões para qualificação; R\$ 134,6 milhões para o Primeiro Emprego; R\$ 12,9 milhões para economia solidária).

Essas variações podem ser percebidas no Gráfico 1, a seguir. Embora tenha havido um pequeno aporte adicional de recursos entre 2000 e 2001, a trajetória de aplicação de recursos das políticas ativas foi de forte queda no período.

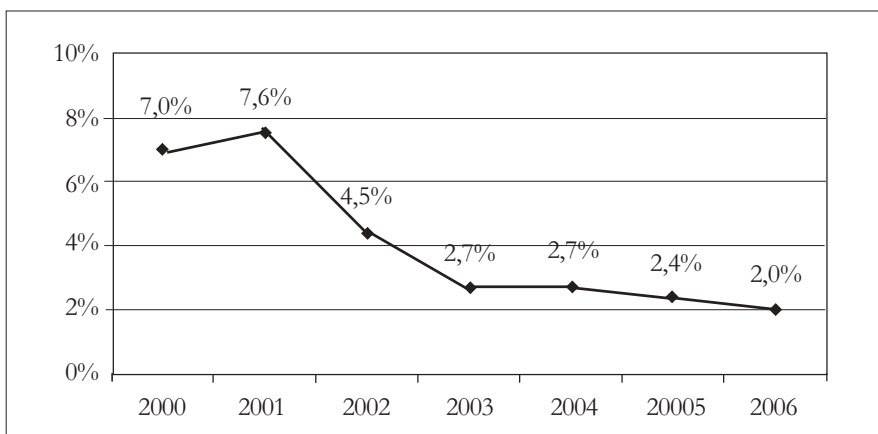
A trajetória ascendente do orçamento total do MTE e do orçamento das políticas passivas mostra claramente o peso dessas políticas no orçamento do órgão. Com efeito, se retirarmos, do orçamento total do MTE na LOA 2006 (R\$ 32,9 bilhões), a Reserva de Contingência do FAT<sup>6</sup> (R\$ 8,3 bilhões) e o os valores transferidos automaticamente ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico (R\$ 7,7 bilhões), as políticas passivas aqui consideradas formam mais de 71% dos recursos do orçamento do MTE. Essa participação é relativamente estável ao longo dos anos, no período considerado.

Ao contrário, a participação das políticas ativas de emprego (também retirados os valores da Reserva de Contingência e as transferências ao BNDES), que chegou, em 2001, a 7,6%, teve trajetória cadente a partir de então, chegando em 2006 a 2% do orçamento do órgão (cf. Gráfico 2), menor valor da série.



Fonte: LOAs 2000-2006

**Gráfico 1: Orçamento nominal do MTE (2000 = 100)**



Fonte: LOAs 2000-2006

**Gráfico 2: Participação das políticas ativas (intermediação, qualificação e primeiro emprego) no orçamento do MTE (2000-2006)**

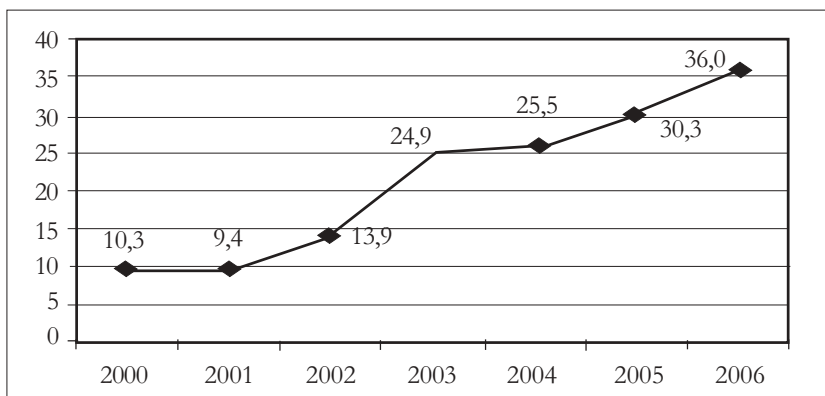
Como os gastos obrigatórios com as políticas passivas têm trajetória ascendente e os gastos com políticas ativas têm trajetória descendente, a relação tem-se desequilibrado fortemente ao longo dos últimos anos, conforme o Gráfico 3, a seguir.

Essa relação, em que o orçamento das políticas passivas chega a 36 vezes o orçamento das políticas ativas, não encontra paralelo, por exemplo, nos países

da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos (OCDE), que, em geral, têm uma relação gastos com políticas passivas/gastos com políticas ativas menor do que 2,5 – em alguns países, menor mesmo que 1 (cf. Gráfico 4, para exemplos selecionados)<sup>7</sup>.

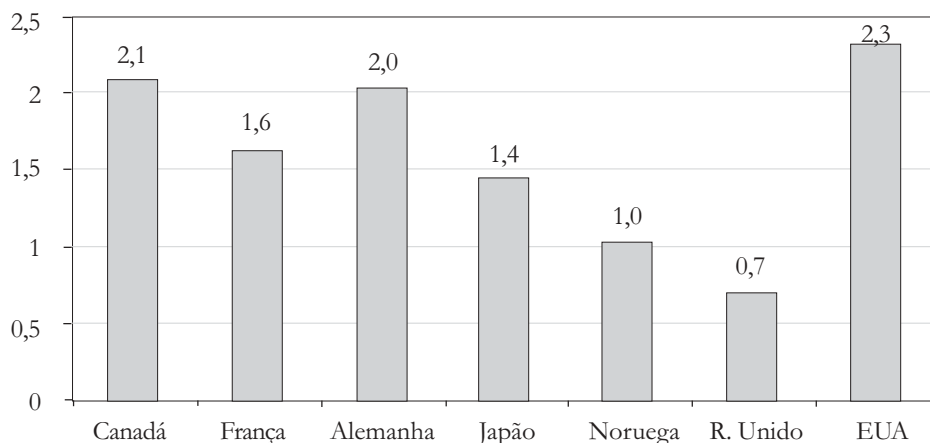
As limitações orçamentárias têm tido efeito sobre o desempenho das ações de intermediação e qualificação, a cargo do MTE.





Fonte: LOAs 2000-2006

**Gráfico 3: Relação entre orçamento de políticas passivas e orçamento de políticas ativas de emprego**



Fonte: OECD Employment Outlook, Statistical Annex. OECD, 2005

**Gráfico 4: Relação entre orçamento de políticas passivas e orçamento de políticas ativas de emprego para países da OCDE**

No caso da intermediação, houve progressos relativamente constantes no desempenho da ação, entre os anos de 1992 e 2002, entre os quais se destaca que o número de trabalhadores colocados (isto é, que conseguiram emprego formal por meio do Sine) quase decuplicou, saltando de 94,5 mil para 869,7 mil. Nos anos posteriores, entretanto, o desempenho ficou estabilizado, com 844,7 mil trabalhadores colocados em 2003, 888,7 mil em 2004 e 893,7 mil em 2005.

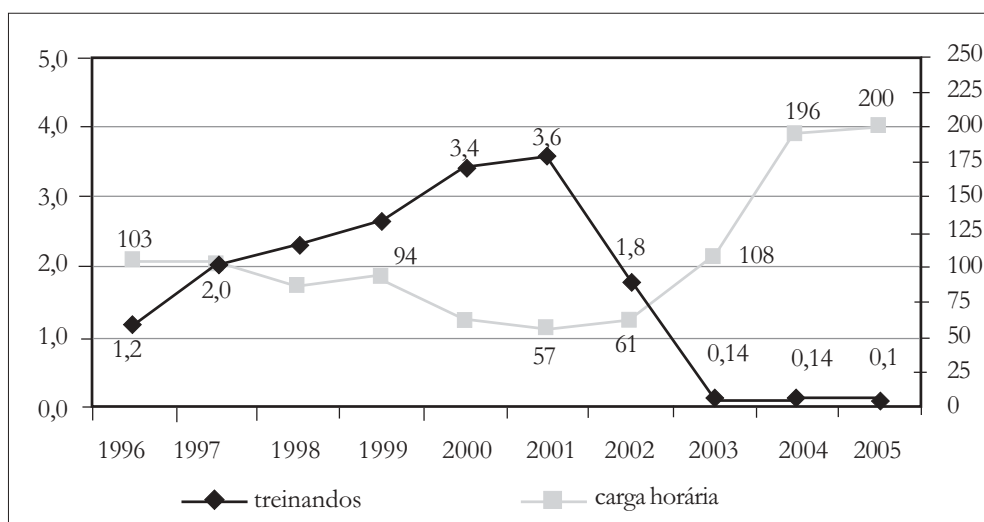
Na qualificação profissional, os efeitos surgiram ainda antes e foram substantivamente mais fortes. Graças ao contingenciamento orçamentário, já perceptível no ano de 2002, o número de trabalhadores qualificados caiu de 3,6 milhões, em 2001, para 1,8 milhão (BRASIL/MTE/PLANFOR, 2002). A carga horária média dos cursos oferecidos por meio do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) também

apresentou forte queda, chegando a apenas 57 horas em 2001. A criação do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a partir de 2003, conseguiu reverter a tendência de queda da carga horária média dos cursos: das 61 horas de 2002, chegou-se a praticamente 200 horas em 2005. O número de trabalhadores qualificados, entretanto, diminuiu fortemente, para cerca de 140 mil trabalhadores qualificados/ano, em 2003 e 2004, e 100 mil em 2005 (cf. Gráfico 5, a seguir)<sup>8</sup>.

## A focalização das políticas passivas de emprego e o impacto na pobreza e na miséria

### Focalização

O quadro descrito anteriormente é agravado por um fator adicional. As políticas passivas aqui tratadas – seguro desemprego e abono salarial – são, graças ao seu desenho, voltadas apenas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Graças a isso, e apesar de constarem entre as mais



Fonte: MTE

### Gráfico 5: Trabalhadores qualificados (em milhões) e carga horária média da qualificação – (Planfor e PNQ / MTE)

Temos no País, dessa maneira, situação oposta à que seria desejável: forte ênfase nas políticas passivas de emprego (com participação de mais de 70% no orçamento do MTE); participação pequena e cadente das políticas ativas nesse orçamento (chegando a apenas 2% em 2006). Some-se a isso a desarticulação entre políticas ativas e passivas, natural em um SPE incipiente – mas dificilmente reversível com o quadro orçamentário atual.

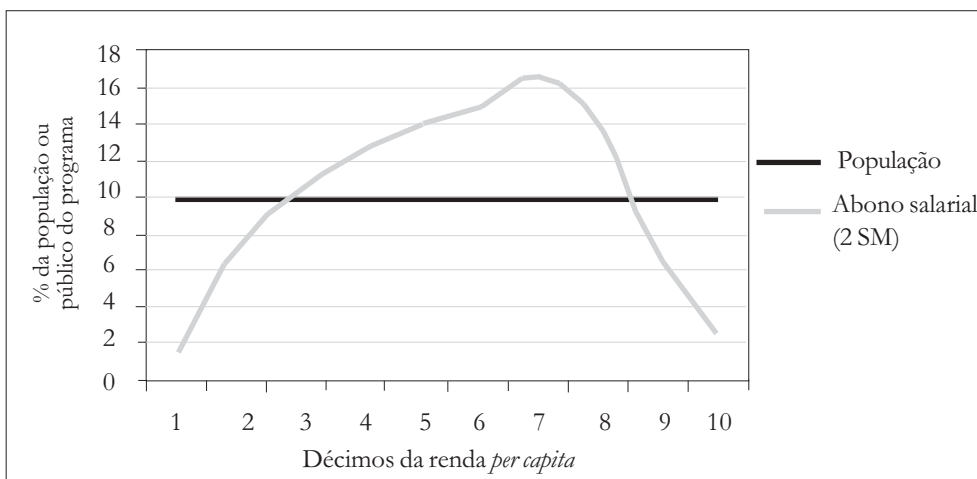
dispendiosas políticas sociais do governo federal, com recursos previstos para 2006 de mais de R\$ 12 bilhões, elas acabam atingindo uma camada “não pobre” da sociedade brasileira – e não aqueles mais necessitados (Cf. BARROS et al., 2001; PASSOS et al., 2002).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), em 2004, permitem que se visualize com clareza a relativa falta de focalização das políticas passivas aqui tratadas, conforme

os Gráficos 6 e 7, a seguir. Esses gráficos permitem verificar que, como regra, os benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego atingem, preferencialmente, um grupo não pobre da população: seus beneficiários encontram-se, em comparação com o total da população, concentrados entre o quarto e o oitavo décimo da renda.

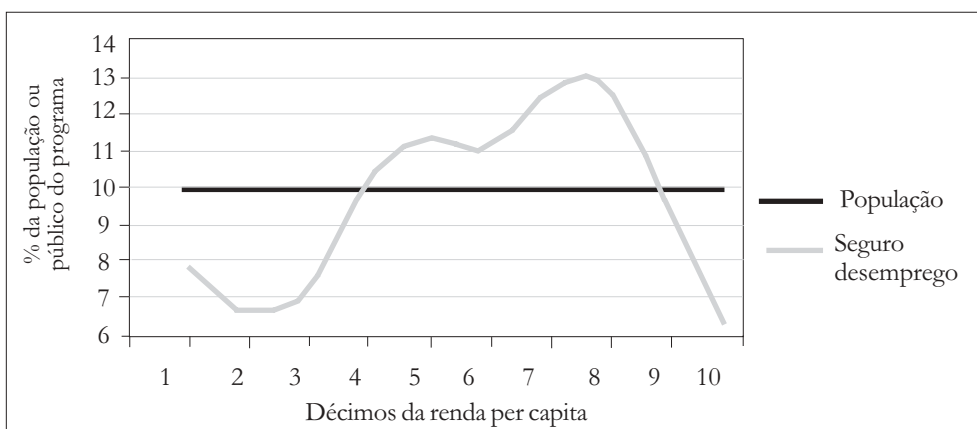
No caso do abono salarial, pode-se dizer que a situação é crítica. Primeiramente, pelo

fato de que os primeiros décimos de renda são especialmente sub-representados. A chance de encontrar um cidadão que esteja no primeiro décimo de renda, entre os beneficiários do abono salarial, é 6,9 vezes menor que a chance de encontrá-lo no conjunto da população brasileira. A chance de encontrar um cidadão do segundo décimo de renda entre os beneficiários do abono é 1,4 vez menor que a de encontrá-lo no total da população.



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNDAD/IBGE, 2004

**Gráfico 6: Público do abono salarial**



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNDAD/IBGE, 2004

**Gráfico 7: Público do seguro-desemprego**

Segundo, o abono, ao contrário do seguro, não é um programa direcionado àqueles que sofreram um risco social. Os beneficiários do seguro-desemprego ficaram desempregados – o que significa que, ao menos temporariamente, eles perderam a capacidade de gerar renda. Assim, mesmo que se trate de pessoas situadas nos décimos superiores da distribuição de renda brasileira, houve um evento específico, de ruptura do vínculo empregatício, que levou à perda de renda e ao recebimento do benefício. É exatamente esse o mecanismo das políticas previdenciárias – e sua justificativa.

Isso não ocorre com os beneficiários do abono salarial: eles recebem o valor do benefício a título de complementação de renda. Trata-se, portanto, de algo relativamente paradoxal: um programa de complementação de renda voltado para não pobres, ao custo de R\$ 3 bilhões/ano.

Por outro lado, há evidências sólidas, elaboradas a partir de dados administrativos do próprio MTE, de que as políticas ativas de emprego são muito bem focalizadas: em 2000, 65,7% dos intermediados e 50,5% dos qualificados (Planfor) estavam entre os três primeiros décimos de renda da População Economicamente Ativa – PEA (PASSOS et al., 2002).

Em outras palavras, além do caráter ativo dessas políticas (que as tornaria preferíveis em relação às políticas passivas), elas também atingem os trabalhadores mais necessitados de políticas sociais.

### **Impacto na pobreza e miséria**

Graças à má focalização, é de se esperar que o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria seja baixo, quando comparado com políticas mais bem focalizadas. Essa é a conclusão a que chega o Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), que vê no abono um exemplo de programa social não projetado para maximizar o impacto na redução da pobreza (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2004).

Para avaliar comparativamente o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria<sup>9</sup>, foram realizados dois exercícios, que buscam mensurar o impacto do abono e o impacto de um tipo de política tido como efetivo para a redução da pobreza e da miséria: o dos programas de transferência de renda com condicionalidades – ou programas do tipo “bolsa” (que, no âmbito do governo federal, foram unificados, no início de 2004, no Programa Bolsa Família<sup>10</sup>). Esses exercícios utilizaram os dados da PNAD 2004 e consistiram na adição de um valor arbitrário (R\$ 20,00 por mês, valor aproximado do benefício do abono salarial em 2004 (R\$ 260,00) dividido pelo número de meses) para as famílias beneficiárias: 1) do abono salarial e 2) dos programas do tipo “bolsa”<sup>11</sup>. O exercício, portanto, pretende mensurar o impacto que teria, na pobreza e na miséria, a distribuição *adicional* de um valor arbitrário (R\$ 20,00/mês) aos beneficiários dos dois tipos de programa.

Para o abono, foram considerados beneficiários os trabalhadores com carteira de trabalho assinada ou servidores públicos, com renda de até dois salários mínimos. Como não há a informação dos que estão inscritos no PIS/Pasep por um período mínimo de cinco anos, optou-se por considerar os trabalhadores com pelo menos seis anos de experiência no mercado de trabalho<sup>12</sup>.

Com essa característica, foram selecionados 12,9 milhões de trabalhadores que passariam a receber o abono salarial, com

um custo anual (considerado o valor anual dos R\$ 20,00/mês, isto é R\$ 240,00/ano) de R\$ 3,1 bilhões. O exercício de acrescentar R\$ 20,00 ao rendimento mensal desses trabalhadores fez com que, entre eles e seus familiares, cerca de 757,9 mil pessoas ultrapassassem a linha da pobreza e outras 238,9 mil deixassem a miséria.

Para as “bolsas”, foram considerados os beneficiários que responderam afirmativamente às variáveis da PNAD 2004 voltadas para detectar beneficiários de programas de transferência de renda. O exercício consistiu em repassar os mesmos R\$ 20,00 para esse público e verificar quais seriam os impactos na pobreza e miséria.

Nesse exercício, cerca de 5,9 milhões de famílias seriam beneficiadas, a um custo de anual de R\$ 1,4 bilhão. Muito embora o número de beneficiários e o custo fossem

substantivamente menores (53,8% menos do que o estimado no exercício anterior, com os beneficiários do abono salarial), os resultados, em termos de impacto na pobreza e miséria, seriam surpreendentes: aproximadamente 502,6 mil pessoas deixariam a linha da pobreza (número apenas 33,7% inferior ao resultado do abono) e 780,4 mil deixariam a linha da miséria (226,7% superior ao resultado do abono).

Em outras palavras, no exercício aqui realizado, com apenas 46,2% dos recursos aplicados ao público do abono, ter-se-ia, com a focalização existente em 2004 nos programas do tipo “bolsa”, um impacto na redução da miséria substantivamente superior e um impacto na redução da pobreza apenas pouco inferior. Os resultados desses exercícios são apresentados nas Tabelas 1 e 2, a seguir.

**Tabela 1: Exercício – Redução no número de pobres e miseráveis pela aplicação de R\$ 20,00/mês (adicionais) para beneficiários do abono e dos programas tipo “bolsa” (2004)**

Impacto	Abono	“Bolsas”	“Bolsas”/abono
na pobreza	757.973	502.619	-33,7%
na miséria	238.912	780.416	226,7%

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD 2004.

**Tabela 2: Exercícios – Custo anual**

Custo	Nº de beneficiários	Custo ind./ano (R\$)	Custo total (R\$)
Abono*	12.921.968	240	3.101.272.320
Bolsa	5.972.457	240	1.433.389.680

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD 2004.

\* No caso do abono, a estimativa feita com base nos dados da PNAD superdimensiona o número de beneficiários em relação aos números reais. No calendário que vai de julho de 2003 a junho de 2004, foram, de fato, identificados 8,3 milhões de beneficiários e pagos 7,8 milhões de benefícios. Cf. nota 11.

## Uma agenda para as políticas públicas de emprego

Resumidamente, o quadro atual das políticas orçamentárias de emprego e renda do Ministério do Trabalho e Emprego é o seguinte:

- queda no orçamento das políticas ativas de emprego (intermediação, qualificação profissional, e, a partir de 2003, Primeiro Emprego e Economia Solidária), com variação nominal negativa, entre 2000 e 2006, de 33,4%;

- forte ênfase nas políticas passivas de emprego (seguro-desemprego e abono salarial, que consumirão mais de R\$ 12 bilhões em 2006, aumento nominal de 133,6% em relação a 2000), exatamente o oposto do que seria desejável;

- variação dos gastos com políticas passivas condicionada ao aumento do valor do salário mínimo – o que explica, ao menos em parte, a forte variação real nos valores orçados para o seguro-desemprego e o abono salarial nos últimos sete anos;

- dispêndio das políticas passivas concentrado em segmento não pobre da população e com baixo impacto na pobreza (também o oposto do que seria aparentemente desejável).

O contexto orçamentário do governo federal não possibilita imaginar melhora significativa desse quadro em curto prazo. Com efeito, são justamente as fortes restrições orçamentárias, resultantes da necessidade de manutenção de elevado superávit primário e de contenção do gasto público não financeiro, que têm como efeito a queda no volume de recursos investidos nas chamadas políticas ativas de emprego e renda.

Em um quadro como esse, parecem ser pouco proveitosas as alternativas correntes que, sem se aprofundarem na

avaliação efetiva da qualidade do gasto, pretendem antes assegurar, pela vinculação orçamentária, determinado nível de gasto. Essa é, por exemplo, a proposta que consta no documento do II Congresso do Sistema Público de Emprego: nela, sugere-se que se assegure “no mínimo, 8% (oito por cento) da arrecadação primária do FAT para a cobertura orçamentária do conjunto das funções do Sistema Público de Emprego, exceto para as despesas obrigatórias já previstas na Constituição Federal e em legislação específica (Seguro-Desemprego e Abono Salarial)” (BRASIL/MTE, 2005).

Em face de propostas como essa, parece ser bastante justificável a resistência dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão à vinculação de recursos. No caso do MTE, qualquer proposta de vinculação de recursos para políticas ativas de emprego e renda seria recebida, muito provavelmente, com resistência ainda maior que a habitual – já que as políticas passivas, que representam mais de 70% do orçamento do órgão, são despesas obrigatórias, fortemente influenciadas pela variação do salário mínimo e, por isso, tiveram aumento real significativo nos últimos anos.

O quadro não é reversível em curto prazo, mas as eleições deste ano (2006) abrem espaço para que uma verdadeira agenda seja elaborada para o MTE, agenda que traga uma proposta de solução para a questão orçamentária e, ao mesmo tempo, seja técnica e administrativamente ousada. Apresentam-se, aqui, algumas linhas que poderiam guiar essa agenda.

A contradição que marca a situação atual é que não se vê possibilidade de vinculação de recursos para as políticas ativas e, ao mesmo tempo, assiste-se a uma escalada das despesas com as políticas passivas, vinculadas ao valor do salário

mínimo, criando um desequilíbrio pouco produtivo para as políticas de emprego.

A principal marca dessa contradição é a manutenção do programa do abono salarial nos moldes atuais, que tem natureza de complementação salarial para trabalhadores, em princípio, empregados; não atinge com efetividade os membros dos quatro primeiros décimos da renda *per capita* do País; e tem, em 2006, despesa prevista superior a R\$ 3 bilhões (aumento de 328% em relação ao orçado para 2000).

Em resumo, a situação atual, do ponto de vista técnico, administrativo e orçamentário, parece ser a pior possível.

Abrem-se, dessa maneira, duas possibilidades, vantajosas técnica, administrativa e orçamentariamente: a de negociar a eliminação do abono salarial, ou sua restrição a um grupo menor de trabalhadores, em troca da vinculação do valor real de despesas com políticas ativas de emprego, realizadas pelo ministério, nos níveis atualmente gastos com o abono salarial. Trata-se, obviamente, de matéria politicamente complexa, que depende de alteração constitucional e de disposição política e forte articulação legislativa de governo em início de mandato. Como bem destacam Almeida e outros (2006), mudanças institucionais como essas envolvem alto custo político.

Tecnicamente haveria:

1) a eliminação ou restrição de um programa de complementação de renda pouco efetivo no combate à pobreza;

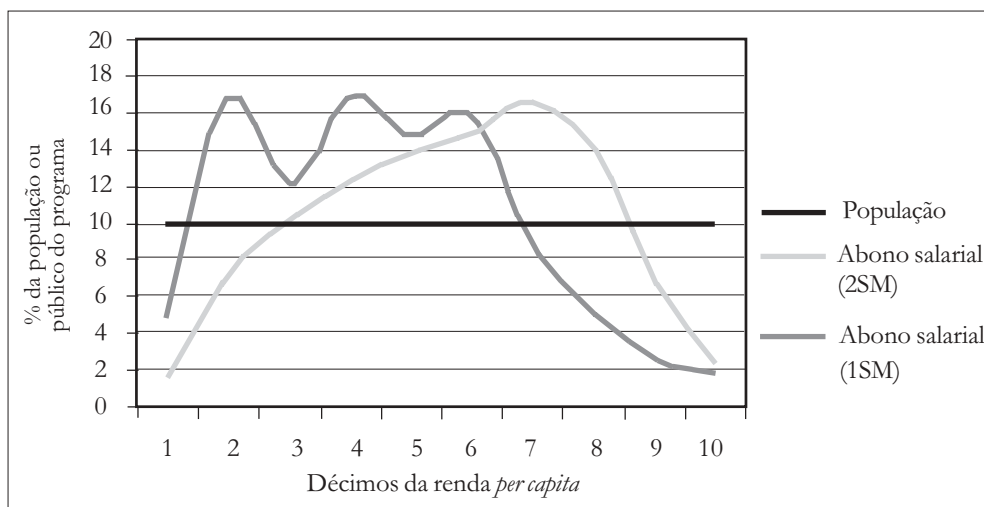
2) um brutal reforço nos investimentos em políticas ativas, que permitiria a condução de programas fortes e extremamente consistentes de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, equilibrando a execução de políticas passivas e ativas do sistema público de emprego brasileiro. Essas políticas ativas

teriam, ainda, a vantagem adicional de chegar a todos os trabalhadores – e, a julgar pelo desempenho histórico dessas ações, com ênfase naqueles situados nos primeiros décimos da distribuição de renda<sup>13</sup>.

A eliminação do abono permitiria o deslocamento de recursos da ordem de R\$ 3 bilhões para políticas ativas de emprego. Caso não se deseje eliminar o benefício do abono salarial, sua restrição a um número menor de trabalhadores poderia dar-se pela limitação àqueles que recebem até um salário mínimo de rendimento médio no ano<sup>14</sup>. Essa restrição reduziria em aproximadamente 75% o número de participantes<sup>15</sup>, com redução equivalente na despesa (já que o benefício é fixo por participante) – o que deixaria, em valores da LOA 2006, um orçamento para as políticas ativas de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

Não se deve confundir a eliminação ou restrição do abono como perda de direitos dos trabalhadores: com efeito, os recursos continuariam a ser despendidos com políticas voltadas para os trabalhadores – mas políticas mais efetivas (à medida que aumentam sua capacitação e auxiliam na busca por novo emprego) e mais focalizadas (pois são voltadas para trabalhadores com faixa de renda inferior).

No caso da restrição do abono aos trabalhadores que receberam em média até um salário mínimo por mês no ano anterior, além do reforço no orçamento das políticas ativas e da redução do volume orçamentário atrelado à variação do mínimo, haveria uma melhora da focalização do abono salarial nos trabalhadores mais pobres. No Gráfico 8, a seguir, percebe-se que, com a restrição do pagamento do benefício àqueles que recebem até um salário mínimo de rendimento



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNDAD/IBGE, 2004

### Gráfico 8: Público do abono salarial

médio no ano, haveria claro deslocamento do público do abono salarial na direção dos primeiros décimos de renda.

Com a redução, o percentual dos beneficiários do abono entre os 40% mais pobres aumentaria de 31,2% para 50,8%. Embora os membros do primeiro décimo do rendimento *per capita* ainda continuassem sub-representados (mais uma vez em função do fato de os 10% mais pobres terem baixa participação no mercado formal de trabalho, para o qual o abono se volta), os 40% mais pobres passariam a estar sobre-representados entre os beneficiários (seriam 50,8% dos participantes) – diferentemente do que ocorre hoje.

Administrativamente, em qualquer das duas opções, o volume adicional de recursos voltado para as políticas ativas permitiria:

1) a articulação de políticas ativas e passivas – tema que, não obstante a atenção que tem merecido da atual gestão do MTE, objetivamente vem avançando pouco<sup>16</sup>. Deve-se notar que a articulação

entre as políticas é fundamental não apenas pelo melhor aproveitamento dos dispêndios recursos investidos no seguro-desemprego, mas também pela sua redução, à medida que: a) trabalhadores melhor qualificados terão menor rotatividade no trabalho, requisitando menos o benefício; b) um eficiente trabalho de reinserção no mercado de trabalho, por meio da intermediação de mão-de-obra, faz com que caia o número médio de parcelas do seguro usufruídas.

Finalmente, do ponto de vista fiscal, a vinculação das despesas reais com políticas ativas de emprego, nos níveis que seriam economizados com a eliminação ou a restrição do abono salarial, representaria uma desvinculação dessas despesas em relação às variações reais do salário mínimo. Em outras palavras, embora a vinculação do valor real de despesas específicas crie uma compreensível resistência por parte da equipe econômica de qualquer administração do governo federal, deve-se destacar que o resultado final seria amplamente vantajoso em longo prazo.



Ao programa aqui esboçado deveriam ser incorporados outros elementos, relativos ao Sistema Nacional de Emprego e à qualificação profissional, como:

1) a indução à focalização da ação de intermediação de mão-de-obra nos trabalhadores com maiores dificuldades de inserção e reinserção no mercado de trabalho (nos moldes propostos pela Resolução CODEFAT n° 318/2003);

2) a elaboração de sistema efetivo de controle e supervisão para a atividade de intermediação de mão-de-obra realizada pelo Sine, até hoje inexistente;

3) avaliação de eficiência e impacto como elementos norteadores das políticas de intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional.

Finalmente, uma agenda independente precisaria ser elaborada para tornar o seguro desemprego uma política mais ativa. A complexidade da questão faz com que essa agenda não possa ser abordada neste trabalho, mas certamente pontos como a utilização dos recursos do seguro como subsídio ao emprego, o fortalecimento da bolsa qualificação, o pagamento único para financiamento de micronegócios devem constar dessa agenda<sup>17</sup>.

É necessário ressaltar que os problemas enfrentados pelo MTE, na execução das políticas de emprego, não se resumem à falta de recursos para as políticas ativas. Mais, a existência de montante significativo de recursos para as políticas ativas, associado à vinculação de sua despesa, tornaria mais visíveis os variados problemas operacionais ora existentes e, dessa maneira, mais fáceis suas soluções.

Seja como for, essa seria uma oportunidade para o equacionamento desses problemas operacionais e o desenvolvimento de extensa agenda de melhoria da

qualidade do gasto público em políticas de emprego – agenda essa que, neste momento, é inexecutável.

## Conclusão

O debate relativo à melhora do gasto público em geral – e, com destaque, do gasto social – tem tido espaço crescente. Contam, para isso, o aumento do gasto e da carga tributária, nos últimos anos, por um lado; e a existência de mecanismos institucionais que colocam ênfase no tema, como o PPA e a LRF.

Muito embora os grandes dilemas associados à questão da melhora do gasto sejam importantes, argumentou-se, neste trabalho, que a discussão mais específica e conseqüente do gasto público não pode prescindir da avaliação dos gastos setoriais – razão pela qual a avaliação das políticas públicas é instrumento fundamental e intimamente associado à melhoria do gasto público.

O trabalho demonstrou que o quadro atual das políticas públicas de emprego é crítico, dado o forte desequilíbrio existente entre os investimentos em políticas passivas (seguro-desemprego e abono salarial – cujo orçamento, de despesa obrigatória, é crescente) e em políticas ativas (especialmente intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional – que têm enfrentado forte restrição orçamentária). O orçamento das políticas passivas tem crescido fortemente em relação ao orçamento das políticas ativas, criando desequilíbrio inadequado para o bom funcionamento do sistema público de emprego.

As políticas passivas de emprego aqui examinadas têm, ademais, a característica de serem voltadas para o mercado formal de trabalho. Com isso, sub-representam,

entre seus beneficiários, a parcela da população que está nos primeiros décimos da distribuição de renda no País e super-representam a que está entre o quarto e o oitavo décimo da distribuição de renda.

A eliminação do abono salarial – ou sua restrição, por exemplo, àqueles que receberam até um salário mínimo por mês, em média, no ano anterior –, associada à vinculação desses recursos aos *gastos* com políticas passivas, parece ser vantajosa do ponto de vista fiscal, técnico e administrativo – embora seja matéria politicamente complexa.

Do ponto de vista fiscal, haveria uma clara vantagem: parcela substantiva do

orçamento do MTE não estaria mais atrelada à variação do salário mínimo, mas apenas à variação da inflação. A proposta, além disso, abriria espaço para a adoção de ampla e ousada agenda para o sistema público de emprego no Brasil, marcada tecnicamente pelo reforço das políticas ativas (mais bem focalizadas nos grupos mais necessitados da população) e administrativamente pela possibilidade de integração entre as várias ações de emprego existentes no País, gerando substantiva melhoria da qualidade do gasto setorial.

(Artigo recebido em agosto de 2006. Versão final em outubro de 2006)

---

## Notas

\* Agradeço a Alessandro Passos, Graziela Ansiliero, Leonardo Neves e Tiago Falcão pelos comentários feitos a uma versão anterior do trabalho. Desnecessário dizer, as deficiências ainda existentes são de minha inteira responsabilidade

<sup>1</sup> Giambiagi (2006) trabalha com dados da STN, de valores pagos, portanto. Por sua vez, Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006) utilizam, para a avaliação da dinâmica dos gastos sociais, os empenhos liquidados. Como os próprios autores sustentam, isso não mina a possibilidade de comparação entre esses dados.

<sup>2</sup> Vários trabalhos, anteriores ao documento do Ministério da Fazenda, deram ênfase à focalização das políticas sociais, como os de Barros et al. (2001) e Passos et al. (2002). O documento do Ministério da Fazenda, entretanto, trouxe a perspectiva para dentro do governo federal.

<sup>3</sup> Como tal, o seguro-desemprego também pode ser considerado uma política previdenciária, na medida em que tem como preocupação fundamental a manutenção de determinado nível de renda, em caso de ocorrência de risco social específico (o desemprego).

<sup>5</sup> Para uma exposição detalhada da criação do Sine, cf. Borges (2003).

<sup>6</sup> A Reserva de Contingência – ou Reserva Mínima de Liquidez – do FAT é o valor que permite, grosso modo, o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego e do abono salarial por um período de seis meses.

<sup>7</sup> No cálculo da relação entre políticas passivas e políticas ativas, no Brasil, dois fatores adicionais precisam ser considerados. Primeiramente, devem-se considerar os valores dos saques do FGTS em caso de desemprego. Uma projeção linear, com base nos saques realizados entre 2002 e 2004, indica a necessidade de se somar ao numerador um valor da ordem de R\$ 15,87 bilhões. Segundo, deve-se levar em conta que parte substantiva de recursos públicos voltados para qualificação profissional, no Brasil,

não passa pelo MTE, mas pelas instituições do Sistema S. Para se somar ao denominador, assim, podem-se tomar como *proxy* do valor aplicado pelo Sistema S em qualificação profissional os valores repassados pela Receita Previdenciária ao Sistema S (que, em 2004, foram de R\$ 4,02 bilhões – ou R\$ 4,2 bilhões, com correção da inflação de 2005). Levando-se em conta esses números, ainda assim a relação entre o orçamento das políticas passivas e das políticas ativas é de 6,4 – relação ainda muito superior ao encontrado nos países da OCDE, com pelo menos três agravantes: sobreposição entre FGTS e seguro-desemprego; completa falta de articulação entre as políticas passivas, gerenciadas pelo MTE, e as ações de qualificação do Sistema S; nos gastos do Sistema S não há recursos para a intermediação de mão-de-obra – justamente a ação que, no Brasil, é a porta de entrada do sistema público de emprego e que, portanto, permite a articulação de suas políticas.

<sup>8</sup> Devem-se registrar algumas diferenças entre o Planfor e o PNQ na consolidação dos resultados. O Planfor considerava como indicador os “treinandos”, que traduziam a quantidade de inscritos nos cursos. O PNQ considera como indicador os “educandos” que são efetivamente concluintes dos cursos de qualificação. Sobre os números do Planfor, assim, pode-se aplicar uma evasão média de 5% – insuficiente, entretanto, para que a extensão dos programas possa ser comparada.

<sup>9</sup> Pobreza foi, aqui, definida como rendimento domiciliar per capita inferior à metade do salário mínimo vigente. Como, nesta seção, foi utilizada a PNAD 2003, foram utilizados o valor de R\$ 120,00, metade dos R\$ 240,00 vigentes como salário mínimo nesse ano. Pelo mesmo motivo, a miséria foi definida como rendimento domiciliar per capita inferior ao valor de 1/4 do salário mínimo (isso é, ao valor de R\$ 60,00).

<sup>10</sup> Cf. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

<sup>11</sup> Foram utilizados os dados do suplemento da PNAD 2004 relativos aos programas sociais, considerando como beneficiários dos programas do tipo “bolsa” aqueles que declararam receber um dos seguintes benefícios: o “bolsa família”, o “cartão alimentação”, o “bolsa alimentação”, o “bolsa escola”.

<sup>12</sup> A “experiência” foi inferida por meio da diferença entre a idade do morador e sua entrada no mercado de trabalho. Esse último critério superdimensiona o público do abono – uma vez que nem todos os trabalhadores que têm seis anos de “experiência” no mercado de trabalho (assim calculada) se mantiveram, durante todo esse período, no mercado formal. Com efeito, no calendário que vai de julho de 2003 a junho de 2004, foram identificados 8,3 milhões de trabalhadores com direito a receber o abono e pagos 7,8 milhões de benefícios, enquanto no exercício aqui realizado foram encontrados cerca de 11,5 milhões de possíveis beneficiários. Esse superdimensionamento, entretanto, não traz maiores problemas, por dois motivos: primeiramente, o objetivo não é aproximar-se do número efetivo de trabalhadores beneficiários do abono salarial, mas ter uma idéia do impacto que determinada soma de recursos teria sobre esse público; segundo, não há risco do superdimensionamento reduzir a projeção do impacto do programa na pobreza. Ao contrário, é de se esperar que o critério aqui adotado considere um público menos bem estabelecido no mercado formal que o público do abono – o que maximizaria o impacto do programa na pobreza e na miséria.

<sup>13</sup> O relatório do Banco Mundial (The World Bank, 2002) ressalta o fato de que, no País, os trabalhadores estão sujeitos a excessiva insegurança. Essa é uma característica típica do mercado de trabalho brasileiro, graças ao fato de que os programas de suporte de renda no Brasil voltam-se apenas para trabalhadores formais. Assim, o fortalecimento das políticas ativas, ainda que ao custo da redução de uma política passiva como o abono, beneficiaria os trabalhadores mais pobres – justamente os que enfrentam maior insegurança no mercado de trabalho.

<sup>14</sup> Embora o salário mínimo seja o menor rendimento para os trabalhadores formais, o fato de o trabalhador inscrito no PIS/Pasep poder estar desempregado durante parte do ano faz com que o rendimento médio anual possa ser inferior ao salário mínimo.

<sup>15</sup> Estimativa feita com base na PNAD/IBGE 2003.

<sup>16</sup> Uma das principais preocupações do II Congresso do Sistema Público de Emprego é, justamente, o da integração das políticas de emprego. O documento que registrou as resoluções do congresso destaca que a “redução expressiva dos recursos destinados” ao SPE vem “dificultando o processo de integração” das ações de emprego. Cf. MTE (2005).

<sup>17</sup> Sobre o tema, cf. Neves (2003) e Brasil/MTE (2003).

---

## Referências bibliográficas

AFONSO, José R. R. “5 Anos de LRF”. Seminário Transparência e Controle Social. INESC, Brasília, 2005.

ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, n. 73, 2006.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.12, 1995.

BARROS, Ricardo P.; CORSEIUL, Carlos Henrique; FOGUEL, Miguel. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 784)

BORGES, M. Uma contribuição ao debate do Sistema Nacional de Emprego. *Revista da ABET*, Ano 3, n.5, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Economia política do gasto social no Brasil desde 1980/85. *Econômica*, Rio de Janeiro, n.1, v. 5, jun.2003.

BRASIL/MF. *Gasto social do governo central – 2001-2002*. Brasília: Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda, 2003.

BRASIL/MF. *Gasto social do governo federal – 2001-2004*. Brasília: Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda, 2005.

BRASIL/MTE. *Planfor 1995/2002 – Oito anos de qualificação do trabalhador*. Brasília: tem, 2002.

BRASIL/MTE. *Bolsa de qualificação profissional – avaliação e perspectivas*. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2002.

BRASIL/MTE. *Construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo*. Guarulhos: MTE, 2005. (Texto consolidado com resoluções do II Congresso Nacional)

EUROPEAN Union Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States. *Official Journal of the European Union*, 6.8.2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 776)

GIAMBIAGI, Fabio. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, 1169)

- HARASTY, Claire (Ed.). *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and The Pacific*. ILO. Employment Strategy Papers 4/2004.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK – IADB. *Country program evaluation – Brazil* (1993-2003). Office of Evaluation and Oversight. IADB, 2004.
- NEVES, Leonardo. *Aumento de parcelas do seguro-desemprego ou política ativa de mercado de trabalho?* Brasília: MTE, 2003. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/EstudiososPesquisadores/observatorio/Publicacoes/EstudosePesquisas/Conteudo/PoliticaAtivaouMaisSD.pdf>>.
- PASSOS, Alessandro F.; NEVES, Leonardo; PAIVA, Luis H.. A focalização das políticas de emprego e renda. *Teoria & Sociedade* n.9, 2002.
- RAMOS, Carlos Alberto. *Las políticas de empleo em Brasil*. OIT-Argentina, 2003.
- SÃO PAULO (Município). *Desigualdade de renda e gastos sociais no Brasil: algumas evidências sobre o debate*. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, 2003.
- SCHWARZER, Helmut; PAIVA, Luis Henrique. Participação de beneficiários e não beneficiários da Previdência Social no mercado de trabalho. *Informe de Previdência Social*, n.11, v. 15, nov. 2003.
- THE WORLD BANK. *Brazil jobs report* (Report n. 24408-BR). The World Bank, 2002.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006**

*Luis Henrique Paiva*

Nos últimos anos, o debate sobre a melhoria da qualidade do gasto público tem ganhado espaço crescente. As questões mais gerais do tema são relevantes, mas não substituem o exame específico dos gastos sociais dos diversos ministérios – razão pela qual a avaliação das políticas públicas é instrumento fundamental para melhoria do gasto. O trabalho corrente faz uma avaliação da dinâmica orçamentária das políticas do Ministério do Trabalho e Emprego. Essa análise revela um crescente desequilíbrio: enquanto o valor destinado às políticas passivas de emprego aumentou brutalmente, os valores destinados às políticas ativas de emprego caíram significativamente. Esse cenário – oposto ao que seria desejável – é ainda mais preocupante na medida em que as políticas passivas de emprego não beneficiam os mais pobres. Neste contexto, o trabalho avalia a possibilidade de que parte dos recursos reservados para políticas passivas seja dirigido às políticas ativas de emprego.

**Palavras-chave:** qualidade do gasto público, orçamento, políticas de emprego, abono salarial

### **La cualidad de la expensa publica y la evaluación de las políticas sociales: el presupuesto del Ministerio de Trabajo de Brasil en el periodo 2000-2006**

*Luis Henrique Paiva*

En los últimos años, la atención a la cualidad de las expensas publicas ha crecido en Brasil. Las cuestiones mas generales de la materia son, sin duda, muy importantes, pero no dispensan el análisis específico de los gastos de los ministerios – lo que hace de los estudios de evaluación de las políticas públicas un instrumento necesario para la discusión de la cualidad del gasto. Este trabajo hace un análisis del presupuesto federal asignado al Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil en los últimos siete años. Ese presupuesto presenta un creciente desequilibrio: el monto destinado a las políticas pasivas de empleo ha aumentado fuertemente, mientras que aquél orientado a las políticas activas de empleo ha disminuido significativamente. Tal escenario – opuesto a lo deseable – es aún peor, ya que las políticas pasivas brasileñas no favorecen a los más pobres. Este trabajo evalúa la viabilidad de utilizarse parte de los recursos asignados a las políticas pasivas en la financiación de políticas activas de empleo.

**Palabras-clave:** cualidad de las expensas publicas, presupuesto federal, políticas de empleo, abono salarial

### **The quality of the public expenditure and the assessment of social policies: the budget of the Brazilian Ministry of Labor during 2000-2006**

*Luis Henrique Paiva*

Over the last years, the interest in the quality of the public expenditures has increased in Brazil. Although general issues related to this subject are important, they do not replace an agency-specific analysis of the expenditure, confirming the fact that policy assessment is a crucial tool to improve the quality of the public expenditures. This paper presents an analysis of the budget of the Brazilian Ministry of Labor, revealing a growing unbalance: the amount of funds addressed to passive employment policies has strongly risen, while the amount addressed to active employment policies has significantly diminished. This scenario – which, at first glance, is not desirable – is even more

concerning considering that the passive employment policies that have been implemented in Brazil do not reach the poorest. In this context, the article assesses the possibilities of directing part of the resources destined to finance passive policies to active employment policies.

**Key words:** quality of the public expenditures, budget, employment policies, workers' monthly allowance (abono salarial)

---

Luis Henrique Paiva

Sociólogo, mestre em Sociologia pela Unicamp e doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Contato: <lhspaiva@superig.com.br>

# Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais

*Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gísela Dias Chede*

## **Introdução**

As sociedades estatais, cuja maior ou menor utilização sofre as influências do momento histórico do País, mantêm-se como instrumento disponível ao administrador público para a consecução de objetivo de relevante interesse coletivo ou de segurança nacional. Existe, porém, uma possibilidade notoriamente limitada de investimento de recursos estatais. Quando a atividade a ser desenvolvida puder sê-lo num regime de mercado, ou acompanhada de condições econômicas atrativas à iniciativa privada, a sujeição ao regime jurídico de direito privado, especialmente quanto às sociedades de economia mista, abre um leque de opções de práticas e institutos que podem contribuir para os objetivos pretendidos e, quando possível, conciliar o interesse dos acionistas privados e o do acionista público.

Depois da onda mundial de recurso às privatizações e da incorporação de princípios constitucionais como o da eficiência, cresce em importância a tarefa



do administrador público de ajustamento da eficácia administrativa à preservação do objeto justificador da criação da estatal. A manutenção e a otimização da sociedade estatal podem ser auxiliadas pela utilização de alguns mecanismos contratuais e societários disponíveis às empresas não estatais e estatais, que podem contribuir para o cumprimento da vocação de as empresas agirem como instrumentos de implementação de políticas públicas de forma ajustada às mais modernas práticas empresariais.

A proposta do artigo é de apresentar alguns desses mecanismos de forma a oferecer ao administrador de sociedade estatal opções compatíveis com o sistema legislativo brasileiro.

### **Abertura de capital**

Identificada a necessidade de exercício da atividade econômica pelo poder público, a primeira opção a ser feita refere-se à possibilidade de adoção da organização de empresa pública, exclusivamente baseada em investimentos públicos e cuja estrutura permita ao Estado atuar no mercado em caráter de competição com o particular ou não, ou de sociedade de economia mista, o que permitirá a associação ao capital privado, além da competição.

Feita a opção pela empresa pública, é permitida, mediante reforma do seu contrato social, a sua transformação em sociedade de economia mista. Essa transformação deve ser antecedida de autorização legislativa (art. 173 da CF) para a transformação da empresa independentemente de sua extinção e a criação da nova (art. 1.113 do Cciv). Deverá ser acompanhada de transformação de tipo societário (de limitada para sociedade

anônima) caso a empresa pública não adote de plano a estrutura de sociedade anônima.

A sociedade de economia mista, por ser constituída sob forma de S/A (art. 236 da Lei de Sociedade por Ações – LSA) poderá adotar a forma fechada ou aberta. A sociedade anônima aberta é aquela que tem seus valores mobiliários (ações, debêntures e outros) registrados para comercialização em bolsa ou balcão. A sociedade anônima fechada não opera no mercado de ações (art. 4º da LSA).

Uma sociedade anônima pode modificar sua condição de aberta ou fechada depois de sua constituição. Dessa forma, se a finalidade do empreendimento estatal for buscar recursos privados no mercado de ações, poderá a sociedade de economia mista partir para um procedimento de abertura de capital.

A abertura de capital pressupõe a realização de assembléia para que seja tomada a deliberação, antecedida de autorização legislativa quando a lei autorizadora da criação ou transformação da sociedade estatal tenha disposto sobre a sua condição de sociedade fechada. A assembléia deliberará sobre a abertura do capital (art. 122, I, LSA), por maioria simples, seguida do registro da alteração do estatuto na Junta Comercial. No entanto, para que a sociedade anônima possa negociar seus valores no mercado de ações será imprescindível o pedido à Comissão de Valores Mobiliários (CVM) de registro da companhia e a inclusão de seus valores mobiliários no pregão.

Para que seja admitido o registro da companhia na CVM será necessário o encaminhamento dos documentos indicados na LSA (art.82), assim como seguir as demais determinações estabelecidas pela Comissão. São basicamente as mesmas exigências de registro previstas

para as sociedades anônimas que forem constituídas por subscrição pública: estudo da viabilidade econômica e financeira do empreendimento e estatuto social. Para a negociação dos valores mobiliários em Bolsa de Valores, será necessário também o registro da empresa, depois da autorização da CVM.

Finalizados tais procedimentos, passará a empresa a poder operar no mercado de valores mobiliários para a negociação de suas ações e debêntures (e, embora não usual no Brasil, de seus bônus de subscrição). Por outro lado, o fato de a empresa tornar-se aberta também terá por consequência a incidência de maior controle em sua condução, controle exercido especialmente pela própria CVM e pelos acionistas.

Acredita-se que as empresas que operam com a busca de recursos no mercado devem estar sujeitas a controles mais expressivos, seja interno ou externo, em razão do universo de interesses envolvidos e da repercussão de seu resultado. Para as empresas que operam no mercado existe a incidência de normas específicas sobre publicações de balanços, a realização de auditorias e o dever de comunicação.

Por outro lado, a eficiência do mercado de valores mobiliários depende da criação e manutenção de um cenário de relativa estabilidade e previsibilidade para que os potenciais investidores sintam-se atraídos pela proposta de investimento – ou seja, de aplicação de sua poupança – numa atividade que envolve riscos, de um lado, e é um importante promotor da economia, de outro.

Se o propósito for a abertura do capital social, também as sociedades estatais poderão ser criadas ou transformadas em sociedades de economia mista com o já mencionado propósito de

possibilitar o acesso aos recursos necessários ao desenvolvimento econômico no mercado. Serão suficientes o acesso a esse conhecimento por parte dos gestores das estatais, a vontade política de incremento da atividade desenvolvida pela empresa, o talento e a eficiência dos administradores em demonstrar as vantagens comparativas de associação do capital do particular ao do Estado, a fim de se possibilitar uma definitiva ruptura da associação entre

***“As estatais beneficiam-se de um diferencial – a sua sujeição ao regime jurídico de direito privado, no que se refere aos mecanismos societários e contratuais –, que deve ser explorado, de forma a se otimizar a utilização dos investimentos públicos.”***

atuação estatal e a carência de eficiência administrativa na condução de uma empresa. Evidentemente que a cultura desta passagem do investimento meramente público para o investimento misto estará também condicionada à consagração da autonomia gerencial das empresas estatais, da compatibilização entre a gestão política e a técnica e de uma perspectiva positiva de desenvolvimento econômico do País.

## **Aumento de capital, emissão de debêntures e de outras fontes de capitalização**

O acesso ao investimento privado pode ser operacionalizado mediante a adoção de parceiros institucionais, sem a abertura do capital da sociedade, ou por meio da busca de investidores no mercado. O recurso ao mercado pode ocorrer de forma originária quando da constituição da S/A, por subscrição pública, ou depois de realizada a abertura de seu capital, conforme comentários já desenvolvidos.

Estando a sociedade interessada em capitalizar-se para atender às demandas de seu objeto, ou para ampliar sua atuação, o aumento do capital social poderá ser o instrumento mais adequado à percepção dos recursos sem a necessidade de oneração pela via dos recursos financeiros disponíveis no mercado, certamente menos interessantes em razão de seus custos financeiros.

O aumento do capital social é possível na sociedade anônima mediante a realização de reforma do estatuto, antecedida de assembléia com tal propósito, ou mediante decisão do conselho de administração se o estatuto da sociedade contiver cláusula de capital autorizado.

Para as sociedades de capital aberto é interessante que o estatuto contenha cláusula de autorização para o aumento do capital social, independente de reforma do estatuto e da conseqüente convocação de assembléia, respeitados os patamares indicados no próprio estatuto (art. 168 da LSA). Tal cláusula facultará aos administradores da sociedade a escolha da conveniência e oportunidade de lançar ações de forma ágil e autorizada diante de uma situação de boa receptividade do mercado.

Se inexistente a cláusula de capital autorizado, ou se alcançados os limites para

aumento lá definidos, será necessária a reforma do estatuto para a promoção do aumento do capital social ou a fixação do limite da autorização.

O aumento do capital social é um recurso a que poderá ter acesso a sociedade, depois de realizados no mínimo três quartos do capital social. A deliberação em assembléia, quando for o caso, dependerá da deliberação da maioria simples dos acionistas titulares de ações com direito a voto e dependerá, como indicado, da reforma do estatuto. A subscrição das novas ações poderá operar-se por subscrição particular – investidores determinados – ou subscrição pública, desde que a empresa esteja registrada na CVM.

Quando da realização de aumento de capital, no caso das estatais, a pessoa jurídica de direito público deverá exercer o seu direito de preferência na aquisição das novas ações, a fim de manter o seu percentual de participação na sociedade, que seria modificado em razão das novas ações, devendo, no mínimo, permitir ao Estado que conserve a titularidade da maioria das ações com direito a voto, a fim de garantir-se a condição de sociedade de economia mista do empreendimento.

Para minimizar a necessidade de contrapartida de investimento do majoritário, a fim de assegurar sua posição acionária, pode a companhia operar com a emissão de ações sem direito a voto, na forma de ações preferenciais para as quais o estatuto exclua tal direito (art. 111 da LSA), até os limites estabelecidos na LSA (o art. 15, § 2º, estabelece o percentual máximo de 50% de ações sem direito a voto quanto ao total de ações da companhia, limite aplicável para as sociedades anônimas constituídas posteriormente à vigência da Lei nº 10.303/2001; quanto às sociedades anteriores, vale o estabelecido na redação

originária da lei, qual seja, admite-se a emissão de dois terços de ações sem direito a voto para um terço de ações com direito a voto).

Além da capitalização por meio da emissão de ações – que traz consigo a necessidade de investimento proporcional da pessoa jurídica de direito público, no que se refere à manutenção do controle e à emissão de ações com direito a voto –, existe a possibilidade de a sociedade emitir outros valores mobiliários. A LSA, além das ações, prevê as debêntures, os bônus de subscrição e as partes beneficiárias como valores mobiliários passíveis de emissão pela companhia.

As debêntures (art. 52 da LSA) são títulos representativos de um empréstimo realizado pelos debenturistas em bloco, que possibilitarão a injeção de capital na empresa. São negociáveis, poderão ter sua emissão assegurada por garantias oferecidas pela companhia e poderão, ao final de seu prazo, atribuir ao titular o direito exclusivo de recebimento dos valores investidos mais a remuneração estabelecida na escritura de emissão das debêntures, ou a faculdade de convertê-las em ações. Sua emissão depende de deliberação em assembléia, e, caso seja da modalidade que permite a conversão em ações, deverá ser assegurado o direito de preferência dos acionistas.

As debêntures podem ser lançadas no mercado interno ou externo e atenderão a sua vocação de instrumento de capitalização da empresa, se o mercado for receptivo ao seu lançamento e a empresa for administrada de forma a permitir aos investidores o resgate prometido ao término dos prazos estabelecidos ou a opção pela conversão das debêntures, quando, então, o debenturista assumirá a condição de acionista da empresa. A

confirmação do acerto da opção do investidor pelas debêntures, ao invés de uma outra forma de poupança, conduzirá à criação de um ambiente propício ao investimento da poupança privada na atividade produtiva, em substituição ao investimento financeiro.

Os bônus de subscrição (art.75 da LSA) não são utilizados comumente na prática empresarial brasileira, mas, acredita-se, se firmada definitivamente a tradição do mercado de valores mobiliários brasileiro, o que já não seria sem tempo, poderá assumir papel de destaque como fonte de capitalização das empresas. Os bônus representam um direito de preferência de seu titular quando da futura emissão de novas ações pela companhia. Seu titular paga ou recebe da companhia tais bônus em decorrência de subscrições anteriores, tendo direito assegurado a futura subscrição sem abatimento do preço de emissão das ações ou reembolso pelo valor pago pelos bônus. Evidentemente, o uso corriqueiro dos bônus de subscrição depende do estabelecimento de uma procura acentuada pelas ações de determinada companhia, a ponto de justificar a opção do investidor por pagar pelo bônus (e capitalizar, dessa forma, a empresa) e pagar pela subscrição das ações no momento do efetivo aumento do capital. O direito de preferência dos acionistas será respeitado quando da emissão dos bônus.

As partes beneficiárias (art. 46 da LSA) são valores mobiliários que, a partir da reforma da LSA, ocorrida em 2001, somente podem ser emitidos por companhias fechadas. Atribuem ao seu titular o direito de recebimento de parcela do lucro da empresa sem que ostente a condição de acionista, podem ser negociados pela empresa (funcionando como fonte de capitalização direta), distribuídos em benefício de empregados ou utilizados

como moeda de pagamento aos credores sociais. Embora restritos às sociedades anônimas fechadas (com o propósito de evitar que parte dos lucros seja deslocada para o titular da parte beneficiária, em prejuízo dos acionistas, nas abertas), poderiam funcionar bem não só como fonte direta de capitalização da empresa, mas como forma de minimização do passivo dela, desde que os credores sociais estejam dispostos a receber tais títulos como forma de pagamento.

Além dos valores mobiliários previstos na LSA, não é estranho, à prática negocial das companhias brasileiras, a emissão de notas promissórias para serem lançadas no mercado internacional e utilizadas com propósito assemelhado ao das debêntures.

Todos os títulos são negociáveis, vale dizer, podem ser alienados por seus titulares no prazo de suas vigências, são criados para as sociedades anônimas e utilizados por elas como forma substitutiva da busca de recursos no mercado financeiro e podem ser utilizados pelas sociedades de economia mista.

Destaque-se que, dentre as alternativas apontadas, algumas exigirão contrapartida do controlador do Estado e outras não, cabendo aos gestores das sociedades estatais estabelecerem qual a estratégia mais adequada na situação concreta.

### **A especialização do objeto pela cisão e outros movimentos societários**

Como parte da estratégia administrativa da empresa, incluída a estatal, ou até mesmo como forma de cumprimento de determinação legal, a empresa poderá operar de forma a se adaptar às necessidades do mercado, mediante operação de cisão.

A cisão é prevista como mecanismo de divisão da empresa, por meio da derivação de sociedade ou sociedades, que receberão parcela do patrimônio da empresa originária, assim como se tornarão sucessoras daquela. O direito conhece duas modalidades de cisão: a total, com o desaparecimento da sociedade originária, e a parcial, com a sua subsistência. A cisão será acompanhada, normalmente, da criação de subsidiárias, o que pressupõe, no caso das estatais, a necessidade de autorização legislativa.

A cisão, ao permitir o desmembramento de uma sociedade, possibilita a adoção de objetos especializados por parte da empresa remanescente e das demais criadas a partir dela. Logo, se o objetivo for mudar o perfil do objeto da empresa, realocando funções em estruturas mais especializadas, a cisão pode ser uma estratégia administrativa. Pode ser utilizada pela estatal organizada sob a forma de limitada, aplicando-se normas do Código Civil (especialmente o art. 1.122), ou sob a forma de S/A, quando devem ser observadas as normas da lei específica (art. 223 e seguintes da LSA). Nas duas formas societárias, a deliberação pela cisão propicia aos sócios que discordarem da estratégia o exercício do direito de retirada, ou seja, de reivindicar da empresa que pague o valor de sua participação societária, possibilitando o seu afastamento do quadro societário. Em razão da diversidade de organização e da forma como previsto nas leis, o direito de retirada tem seu acesso facilitado na sociedade limitada, se comparado ao modelo organizacional da sociedade anônima. Nesta última, busca-se estimular o acionista descontente à alienação de suas ações no mercado, relegando-se a possibilidade de exercício de direito de retirada (com a conseqüente oneração da

sociedade) para hipóteses bastante excepcionais (art.137, III, da LSA).

As constantes modificações do quadro tecnológico e a ampliação das demandas nestes tempos têm exigido das empresas investimentos que possibilitem a manutenção dos níveis de competitividade, de recursos e de estratégias de investimento, voltados ao aprimoramento dos parques industriais com acréscimo de produção. Mais especialmente nas empresas estatais de fornecimento de serviços públicos, no campo do saneamento e energia elétrica, como exemplo, é possível visualizar-se a perspectiva de custos em investimentos de infra-estrutura industrial, assim como sua vocação de universalização de fornecimento – com aumento de demanda.

A especialização da atividade da empresa mediante cisão pode minimizar a dificuldade administrativa de alocação de recursos, atribuindo-se a cada núcleo de atividade condição de entidades autônomas, coordenadas pela empresa mãe.

Para que não exista uma completa dissociação entre as empresas derivadas da cisão e a cindida, tal movimento societário poderá vir acompanhado da formação de um grupo de sociedades, de forma a garantir-se uma condução harmoniosa dos empreendimentos que mantêm conexões. É comum, quando da formação dos grupos, optar-se pela criação ou manutenção de uma empresa *holding*, que será a titular do controle das demais empresas componentes do grupo, mantendo, em paralelo à especialização dos objetos, uma condução coordenada, desde que compatibilizada com a autonomia gerencial essencial ao bom resultado da opção pela cisão.

A cisão, que já foi utilizada como modelagem preparatória às privatizações, *v.g.* as empresas que compunham o Sistema Telebrás, pode agora servir também de

instrumento de estabelecimento de um novo modelo gerencial para as estatais, que permita a busca da eficiência pela especialização do objeto, associada à manutenção da coordenação unitária, em benefício da expressão do interesse público que motiva a sua existência.

Além da cisão, a lei faculta às empresas adotar um processo de fusão ou de incorporação. Na fusão, duas ou mais empresas desaparecem para o surgimento de uma

***“A cisão, utilizada como modelagem preparatória às privatizações, pode agora servir também de instrumento de estabelecimento de um novo modelo gerencial para as estatais, que permita a busca da eficiência pela especialização do objeto.”***

terceira, que será sucessora das desaparecidas. A incorporação caracteriza-se pela existência de uma empresa (que pode ser até criada para essa finalidade) que absorve uma ou mais empresas que desaparecem, tornando-se sucessora da ou das desaparecidas. Como as empresas estatais têm sua existência condicionada aos termos da autorização legislativa, quando estiver em questão o desaparecimento de uma estatal,

haverá necessidade da autorização. Também a fusão e a incorporação precisam ser deliberadas pelos acionistas, que atribuem o direito de retirada, com as restrições estabelecidas em lei.

A estatal, pelo fato de adotar uma forma societária, poderá ter acesso aos movimentos societários e instrumentos contratuais, da mesma maneira como a eles poderá recorrer uma empresa de capital exclusivamente privado. Mobilidade esta que somente estará disponível porque a opção da administração pública terá sido a organização nos moldes empresariais.

A mobilidade, possibilidade de adaptação às necessidades do mercado, e o acesso aos movimentos societários de especialização do objeto (cisão) ou de sua concentração (fusão e incorporação) característicos das empresas trazem consigo uma capacidade adaptativa incomum à prática da administração pública e podem contribuir, de forma essencial, à otimização da prática empresarial estatal, desde que utilizados com o objetivo de aperfeiçoamento de suas atividades e de forma planejada.

### **Aspectos de gestão**

Num dado momento, pode interessar à administração pública diminuir seu nível de investimento numa empresa ou buscar um parceiro estratégico para que ele cresça não apenas injetando capital, como também propiciando acesso a tecnologia ou a experiências administrativas privadas. No entanto, há uma dificuldade doutrinária e jurisprudencial na assimilação da possibilidade de partilha do poder de controle nas sociedades estatais de economia mista.

Como modalidade de partilha de poder, existe a via do acordo de acionista e da emissão de ações com poderes

especiais, por ocasião do afastamento estatal por desestatização ou por opção estatutária.

Por outro lado, a tendência para as sociedades estatais será de adaptação ao regime de governança corporativa e sua conseqüente profissionalização nas funções de gerência.

### **Acordo de acionista**

A aceitação ou não da possibilidade de o Estado acionista vincular-se a um acordo de acionistas numa sociedade de economia mista tem gerado controvérsias.

O acordo de acionista é um negócio jurídico parassocietário, previsto na LSA, mas passível de ser utilizado também na sociedade limitada, que permite aos acionistas a regulação do exercício de voto e da negociabilidade de suas ações. Muito embora, a rigor, o acordo de acionistas possa ser utilizado para o disciplinamento de qualquer conduta dos acionistas, para a lei, e a fim de que sejam aplicáveis as normas específicas quanto a sua execução, poderá versar sobre “compra e venda de suas ações, preferência para adquiri-las, exercício do direito a voto, ou do poder de controle” e será necessariamente arquivado na sede da empresa (art. 118 da LSA). A redação da LSA, modificada pela Lei nº 10.303/2001<sup>1</sup>, consagrou uma conseqüência que já não se negava aos acordos de acionistas, a de estabelecerem a condição de controle numa S/A, como forma regular do poder de condução dos negócios da empresa.

No caso das sociedades de economia mista, a utilização do acordo de acionistas encontra resistências da parte dos que entendem que sua caracterização depende da utilização de prerrogativas especiais e constante interesse na condução da empresa para o cumprimento da finalidade que

orientou a sua criação, o que seria incompatível com o interesse dos acionistas particulares na condução para o lucro (FIGUEIREDO, 2003).

A LSA efetivamente estabelece, em seu art. 237, que a “companhia de economia mista somente poderá explorar os empreendimentos ou exercer as atividades previstas na lei que autorizou a sua constituição”, do que se infere a essencialidade do controle da empresa pelo Estado. Nessa linha de pensamento, o acordo de acionistas que dispusesse sobre o exercício do direito de voto na sociedade de economia mista estaria contrariando a natureza estatal da entidade.

No entanto, existe a possibilidade de se chegar a uma conclusão diversa a partir da noção de controle. Há a percepção do controle absoluto, exercido de forma estável e única pelo controlador ou grupo de controle, mas igualmente uma possibilidade de apreensão de controle partilhado decorrente de mais de uma fonte de comando.

Se a idéia estiver centrada no controle absoluto, na sociedade estatal qualquer cláusula ou condição estabelecida em acordo de acionistas que diminua ou ateste o caráter não absoluto do exercício do poder pelo acionista Estado terá por consequência a descaracterização da condição de sociedade de economia mista para a empresa em questão, o que dependeria, caso fosse a vontade da administração pública, de autorização legislativa.

Se o pressuposto for alterado e for levada em consideração a tendência de se exigir das sociedades, ao lado da transparência de sua gestão, a adoção de práticas mais participativas das diversas categorias de acionistas, a conclusão será diferente daquela anteriormente identificada.

A limitação dos poderes do controlador, como forma de equilíbrio entre

controle e autonomia na relação entre o Estado e suas empresas, aparece na celebração de contratos de gestão com os dirigentes das empresas, na terceirização da gerência do ente estatal e na escolha de um sócio estratégico com a finalidade de ajudar na reestruturação e gestão da empresa (SUNDFELD, 2000).

Quando a opção for pela inclusão de um sócio estratégico, o acordo de acionistas será um instrumento indispensável ao estabelecimento do equilíbrio interno, uma vez que o Estado necessariamente preservará a condição de titular da maior parte das ações com direito a voto. A previsão de atribuição de poderes para o acionista estratégico, como a indicação de gestores da empresa, ao contrário do precedente do Estado de Minas Gerais, não significa necessariamente a descaracterização da condição de sociedade estatal da empresa<sup>2</sup>.

A via do acordo é uma forte aliada à busca do investidor estratégico, que vem para a sociedade como fonte de capitalização da empresa e também com a experiência, a qual deverá ser exigida no edital de alienação das ações destinadas ao novo investidor. Certamente que o objetivo de associação de investimento e tecnologia somente será atingido se o investidor privado tiver a garantia de participação efetiva na condução do negócio, junto com o Estado, a fim de propiciar a desejada troca de experiência e a oxigenação na condução dos negócios.

Para que seja afastado o risco de desvirtuamento da sociedade estatal, em razão da partilha de controle, podem-se adotar medidas bastante simples, como fazer constar do acordo, por exemplo, que as medidas administrativas que puderem colocar em risco o interesse público que justificou a criação da sociedade estatal não estarão incluídas no ajuste deliberativo ou,



ainda, estabelecer o poder de veto do Estado em determinadas questões essenciais à manutenção da condição de sociedade estatal. Por outro lado, diante da eventual prevalência do interesse privado incompatível com o interesse público, existem defesas de ordem societária que podem ser tomadas pelo Estado acionista, como medidas de afastamento de deliberações decorrentes do exercício abusivo do poder de deliberação. Não parece que a existência de acordo de acionistas firmado pelo acionista Estado e por particulares seja, por si só, elemento descaracterizador da condição de sociedade estatal; é, no entanto, essencial à sedução do investidor privado interessado na melhor condução administrativa possível do empreendimento.

Se o Estado busca exclusivamente o interesse público no exercício de uma atividade econômica, pela lógica não estará comportando-se de forma a atrair o investidor privado, o que, aliás, é característico de uma sociedade de economia mista, conduzindo a prognósticos nada animadores quanto à escolha do modelo associativo público/privado, sendo mais conveniente a adoção da empresa pública, com as vantagens e desvantagens dessa escolha (RIBEIRO, 2001).

Lembre-se de que, hoje, a idéia de controle não se limita à titularidade da maior parte das ações com direito a voto e tampouco ao efetivo exercício do poder de deliberação, uma vez que o condicionamento da aprovação de determinados temas numa sociedade ao poder de veto de parte do acionista, ou à exigência de quórum mais elevado, faz sentir a existência de uma outra forma de controle, até mesmo por parte da minoria.

Para que se demonstre que o risco da perda do poder absoluto do controlador

(inclusive o Estado) está recepcionada pela ordem jurídica vigente, interessante considerar que a LSA, no art. 111, § 1º, sanciona a omissão na distribuição de dividendos fixos ou mínimos pela companhia com a atribuição de poderes de voto para ações destituídas de tal prerrogativa pelo estatuto, as ações preferenciais.

Portanto, o poder de controle não deve ser tido como absoluto, nem mesmo na sociedade estatal, existindo mecanismos capazes de garantir a manutenção do interesse público que motivou a criação da sociedade de economia mista, ainda que se opte pela busca de um parceiro estratégico e a elaboração de um acordo de acionistas.

### Golden share

A *golden share* é uma modalidade de ação que atribui ao seu titular poderes especiais. No direito inglês, associada ao processo de desestatização, encontrou sua justificativa “nos casos em que se entendia que o interesse público permanecia latente na empresa privatizada” (CHIRILLO, 1995). Na França, ela recebeu a denominação *action spécifique*, subordinando-se a sua criação às razões de interesse nacional (CHIRILLO, 1995).

No Brasil, pelo art. 18 da LSA, o estatuto pode atribuir poderes políticos aos acionistas preferencialistas ao garantir direito de eleição, em votação em separado, de um ou mais membros da administração da empresa, como também o direito de veto na hipótese de proposta de alteração estatutária. Na sociedade fechada, art. 16, III, da LSA, o estatuto poderá conferir a determinadas classes de ações o direito de voto em separado para o preenchimento de cargos na administração da empresa. Numa e noutra hipótese, o estatuto, ao

optar por conferir o poder de eleição de membros da administração ou o direito de veto em determinadas deliberações, estará caracterizando tais ações como *golden share*.

No âmbito das privatizações, a Lei nº 8.031/90<sup>3</sup> explicitou a possibilidade da criação de ações dessa natureza nas empresas privatizadas, especificando que estas poderiam ser detidas exclusivamente pela União e que o seu poder estaria restrito ao veto em determinadas matérias. Com o advento da Lei nº 9.457/97<sup>4</sup>, que revogou as disposições da Lei nº 8.031/90, as prerrogativas conferidas às *golden shares* ampliaram-se para além do direito de veto, passando a incorporar, genericamente, poderes especiais em determinadas matérias.

Mais recentemente, a matéria recebeu especial tratamento na já citada Lei nº 10.303/2001, a qual introduziu o § 7º no art. 17 da LSA com a seguinte redação: “Nas companhias objeto de desestatização poderá ser criada ação preferencial de classe especial, de propriedade exclusiva do ente desestatizante, à qual o estatuto social poderá conferir os poderes que especificar, inclusive o poder de veto às deliberações da assembléia geral nas matérias que especificar”.

Além de atribuir contornos mais precisos à *golden share*, quando aplicada às empresas privatizadas, o dispositivo legal estendeu a sua utilização aos estados e municípios, diversamente das Leis nº 8.031/90 e nº 9.491/97<sup>5</sup>, que restringiam esse direito à União.

A outorga de poderes especiais conferidos à *golden share* pode, teoricamente – a depender da graduação dos poderes conferidos ao titular –, ter por consequência o deslocamento do controle da companhia, podendo o seu detentor vir a ser equiparado

ao controlador, especialmente no que se refere à condução dos negócios da empresa, seja mediante indicação de administradores, seja pelo exercício do direito de veto.

A sistemática da *golden share* dispensa o titular de altos investimentos na empresa, ao mesmo tempo em que assegura, em maior ou menor grau, uma efetiva participação na tomada de decisões. Na prática, pode significar a manutenção do poder, posteriormente a uma abertura do

**“A profissionalização da gestão das estatais deve estar associada à valorização do quadro de carreira dos funcionários e atenta à vinculação da atividade da empresa às políticas públicas e aos planos de governo.”**

capital para investimento externo, tendo previsão expressa, conforme visto, na hipótese de desestatização de empresas, mas podendo ser adotada no estatuto da sociedade anônima, independentemente de lei autorizadora especial.

Adotando-se o conceito de sociedade estatal como aquela na qual existe o poder de controle do Estado, este nem ao menos precisa decorrer da titularidade da maior

parte das ações com direito a voto, podendo ser interessante para o poder público titularizar, inclusive por meio de subsidiárias, ações especiais que possibilitarão menor investimento sem prejuízo da opção de regulação da atividade econômica na situação concreta.

### **Profissionalismo na gestão e aspectos de governança corporativa**

A excessiva, e muitas vezes equivocada, ingerência política na condução dos negócios das empresas estatais foi, em grande medida, a responsável pela recente crise do setor e um dos fatores justificadores da onda desestatizadora.

Por óbvio, a perspectiva de que os rumos de uma sociedade estatal possam ser constantemente alterados, de acordo com o arbítrio dos governantes que se sucedem, afugenta o investidor privado, exatamente por não propiciar ao empreendimento o mínimo de estabilidade que o cálculo de risco exige. Nesse passo e considerando que a empresa estatal não é instituída para satisfazer a vontade de governos transitórios, mas para atender aos interesses permanentes do Estado, o profissionalismo na gestão e a adoção de práticas de governança corporativa apresentam-se como alternativas bastante viáveis para a solução desse problema.

Certamente a indicação dos gestores de uma sociedade estatal representará sempre um dilema compreensível para o administrador público. Existe a tendência de utilização dos cargos disponíveis nas estatais para alocação de agentes políticos que não estejam ocupando outros cargos, assim como a possibilidade de escolha pelo perfil de afinidade com as políticas macroeconômicas, ao se pensar numa grande estatal fornecedora de infraestrutura, por exemplo. Existe ainda a

possibilidade da opção pelo perfil técnico do indicado.

Uma estratégia possível e que contribuiria para a otimização da gestão empresarial pública poderia estar pautada nos seguintes critérios: nas pequenas empresas estatais, o aproveitamento do quadro técnico próprio, o que funcionaria, inclusive, como forma de estímulo aos funcionários de carreira, com ênfase na possibilidade de aproveitamento em cargos de gestão; nas médias e grandes empresas, nos cargos de gestão executiva, também a ênfase no critério técnico e, preferencialmente, na própria carreira, reservando-se aos cargos de direção-geral a escolha, ou de um técnico estranho ao quadro político (se a situação concreta estiver por exigir um processo de reestruturação empresarial ou mudanças), ou um agente político em sintonia com as políticas públicas voltadas à área (quando a empresa for sujeito ativo na implementação de determinado plano de governo). Portanto, a profissionalização da gestão das estatais deve estar associada à valorização do quadro de carreira dos funcionários e atenta à vinculação da atividade da empresa às políticas públicas e aos planos de governo.

No campo dos interesses, ao se administrar uma sociedade, especialmente aquela que opera com valores mobiliários no mercado, não será apenas o interesse dos acionistas que deverá ser considerado, mas igualmente outros interesses internos e externos vinculados, de alguma forma, com o resultado da empresa. Com a finalidade de se possibilitar a harmonização desses diversos interesses, algumas práticas cada vez mais se consolidam como desejáveis estratégias de delineamento da melhor estratégia de gestão de uma empresa. Podem ser destacados cinco níveis de boas práticas de governança corporativa: transparência (*disclosure*), equidade

(*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*) e ética (MELO, 2005).

A transparência pode ser relacionada à prática de deixar claro para o mercado e para todos que tenham interesse no empreendimento qual o nível de interesse dos administradores em relação à empresa, ao se considerar a possibilidade de tais administradores serem acionistas ou investidores dela. Ao invés de negar-se a possibilidade de negócios internos, que poderiam ser vantajosos para a empresa e para o administrador/sócio, ou ainda de criarem-se leis que impossibilitem tal situação – que facilmente poderia ser contornada pela adoção de negociações transversas ou por interposta pessoa –, opta-se por admitir tal possibilidade, acompanhada, no entanto, de divulgação por meio da publicidade hábil, a tornar a informação acessível e eventualmente contestável pelos interessados.

A transparência que se quer exigir das empresas não é, em absoluto, estranha à atividade do poder público, sujeita, em razão de sua própria natureza, a múltiplos princípios e controles. A Constituição brasileira, em seu art. 37, já prevê como princípios aplicáveis à administração pública, juntamente com a legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência, o princípio da publicidade.

Logo, a utilização da publicidade como instrumento associado à gestão de uma empresa poderá ser, e provavelmente será, adotado pela empresas estatais, existindo proposta que prevê regulamentação nessa área, assim como pelas empresas que pretendam ter seus valores negociados no Novo Mercado instituído na Bovespa.

A equidade significa admitir que, internamente, o tratamento atribuído aos

acionistas de uma empresa, em que pese a diversidade de direitos decorrentes das características dos valores mobiliários de sua titularidade, não pode justificar ganhos ou perdas excessivas de determinada categoria em detrimento de outra.

Ela pode ser interpretada ainda como a consagração da valorização de todos os interesses que transitam ao redor da empresa, desde os internos – diversas categorias de acionistas, investidores, trabalhadores – até os externos – fornecedores, consumidores, meio-ambiente, concorrência –, como instrumento de harmonização que contribuirá para a maior duração possível do empreendimento.

Nesse particular, as sociedades estatais, especialmente aquelas de economia mista, devem exercitar, de forma especial, a habilidade de compatibilização do interesse público que motivou a criação e motiva a permanência do investimento público com aquele dos investidores privados, normalmente pautado na busca da melhor rentabilidade. A diversidade de interesses e de grau de interesses não é particular às sociedades estatais, conforme indicado. Numa sociedade privada, há também interesses diversos que, eventualmente, podem estar contrapostos, como, por exemplo, interesse dos fundadores, se comparado ao dos acionistas especuladores, os que procuram um investimento com rentabilidade em médio e longo prazo, se comparado com os que buscam a liquidez e rentabilidade imediatas.

A existência de conflitos de interesse pode ser considerada natural a qualquer atuação que envolva mais de um participante, especialmente ao se considerarem as diferentes oportunidades de participação e investimento que serão disponibilizadas aos interessados no decorrer da

vida de uma empresa e que atrairão pessoas dos mais diversos perfis.

A sensação de justiça que a atuação pautada na equidade pode trazer para os acionistas é imprescindível à criação de um ambiente estável fortemente favorável à estabilização da atividade empresarial.

Em termos normativos, a reintrodução, no ordenamento jurídico, da possibilidade de os minoritários se beneficiarem (de parte) do ágio pago quando da alienação do controle de uma empresa compatibiliza-se com a busca da equidade (art. 254-A da LSA). Anote-se que tal benefício havia sido revogado, na sua versão originária do art. 254 da LSA, pela Lei nº 9.457/97, como estratégia de valorização das ações do Estado, no auge da política de desestatização. A revogação desobrigava o potencial comprador das ações que garantiam o controle do Estado do pagamento de ágio aos demais titulares de ações com direito a voto que não estivessem incluídas no grupo de ações de controle, garantindo uma melhoria no limite de oferta de compra, mas contrariando qualquer sentimento de segurança para potenciais candidatos à associação ao capital público, diante do precedente de modificação da legislação para adequação ao interesse de maximização do valor das ações do controlador Estado. Vale dizer, uma cultura que se pretenda de estímulo à associação do capital público e privado não combina com medidas modificativas de direitos que atinjam as categorias privadas de investidores, sendo a equidade um ideal facilitador da otimização administrativa das empresas, em geral, e da sociedade estatal, em particular.

A prestação de contas como instrumento de publicização da conduta administrativa de uma empresa é dever dos administradores consagrados, ao menos em seus aspectos mínimos obriga-

tórios, pela lei. Atualmente, em termos de implementação de governança corporativa, a questão pode ser focada em quem será o destinatário da prestação de contas: se, em conformidade com a doutrina de origem norte-americana, apenas os acionistas, de forma mais direcionada, ou se outros grupos, tendência européia, como o dos empregados. Na sociedade estatal, com exceção da política de estratégia comercial e industrial da empresa, que, eventualmente, não poderá estar contemplada numa prestação de contas, sob pena de quebra do necessário sigilo, outros dados que possam ser acessíveis não só aos acionistas, como também à população em geral poderiam ser disponibilizados como forma não só de estímulo à participação de interessados com a garantia de transparência que tal prática comporta, mas também como forma de expressão de uma prestação de contas pública quanto à utilização dos recursos públicos. Por outro lado, a administração pública e, inclusive, suas empresas estão ordinariamente sujeitas a controles, como aquele exercido pelo Tribunal de Contas, pelo Ministério Público, via ação civil pública, ou pelo cidadão, via ação popular. Novas e adequadas normas de prestação de contas para as estatais seriam compatíveis com a proposta de aperfeiçoamento de sua gestão.

O cumprimento da lei, que pode ser identificado como um dos indicadores de governança corporativa, evidentemente não causa qualquer estranheza no campo das sociedades estatais. O princípio da legalidade atinge e norteia a utilização das estatais, inclusive ao condicionar a sua própria criação à existência de lei autorizadora assim como sua extinção, que dependerá da norma. Além das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis às sociedades em geral, aquelas

aplicáveis exclusivamente às estatais – de direito administrativo, por exemplo –, o cumprimento da lei como princípio de governança corporativa para as estatais deve estar acompanhado de uma visão restritiva quanto à possibilidade de alteração da lei em benefício da pessoa jurídica de direito público. Ao optar por atuar empresarialmente, deve o Estado submeter-se às normas societárias aplicáveis às demais empresas e, em benefício da almejada estabilidade econômica, esquivar-se de reformar a lei, modificando normas já consagradas em benefício próprio – como o precedente de revogação e depois restabelecimento do benefício da extensão do ágio aos ordinaristas minoritários em favorcimento do Estado. Ou seja, a cultura de aceitação e proveito dos benefícios da utilização das sociedades estatais estará diretamente ligada não apenas ao cumprimento da lei, como também à sua estabilização.

A ética, também apontada como primado do estabelecimento da governança corporativa para as sociedades em geral, evidentemente se presta também às sociedades estatais. Toda administração pública, não só a empresarial, deve estar assentada em princípios éticos. A moralidade é também um dos princípios a serem exigidos do administrador público e que precisa ser adotado de forma ilimitada pelos administradores das empresas privadas e estatais.

Por consequência, a adoção de práticas de governança corporativa pelas sociedades estatais, além de compatibilizar-se com a natureza de tais sociedades, conforme se procurou demonstrar anteriormente, certamente contribuirá com as novas propostas de gestão das estatais, a fim de consagrá-las como instrumento de implementação de políticas públicas

perfeitamente adequadas ao intento de otimização no emprego dos escassos recursos públicos.

## O caso Copel

Com a finalidade de ilustração quanto à aplicabilidade dos mecanismos societários pela sociedade estatal, serão abordados alguns aspectos relacionados à COPEL – Companhia Paranaense de Energia.

### A titularidade do capital social

O capital inicial da empresa foi de 800 milhões de cruzeiros – atualizados para novembro de 2005 remontariam a mais de R\$ 62 milhões – e hoje alcança o valor de R\$ 3,48 bilhões<sup>6</sup>. Conforme a Ata da Assembléia Geral de Constituição, de 28 de março de 1955, o Estado do Paraná subscreveu as 320 mil ações preferenciais criadas e 479.990 ordinárias. As restantes dez ações ordinárias foram subscritas por seis pessoas naturais, subscrevendo quatro delas duas ações cada uma e as duas outras, ainda estudantes, uma ação cada uma. O estado integralizou suas ações em bens avaliados no valor de Cr\$ 25.843.500,00 e Cr\$ 54.155.500,00 em dinheiro. Os bens consistiam em equipamentos para a geração de energia, situados em Campo Mourão, Bairro Alto, Paranaguá e Morretes.

Os primeiros dez acionistas diferentes do governo do estado, em 1998, já superavam 10 mil e alcançavam o percentual de 10%<sup>7</sup>. Essa multiplicação ocorreu devido aos programas de extensão de rede. Quem aderira recebia ações, o que foi até 1972; houve ainda as cooperativas de eletrificação rural, com ações, que, ao serem dissolvidas, transferiram seus ativos aos cooperados.

Houve também o programa Seu Talão Vale Um Milhão, pelo qual a Companhia

de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (Codapar) trocava notas fiscais por ações de companhias do estado, entre as quais as da Copel. Também o Imposto Único sobre Energia Elétrica, uma espécie de empréstimo compulsório arrecadado pelos municípios, vinha à Copel como investimento, traduzido em ações para os municípios. Tais eventos vão até a década de 1990.

Ainda, pela encampação das pequenas concessionárias que possibilitaram à empresa grande expansão do setor energético no estado, vieram acionistas privados, porque os acionistas das encampadas passaram também a ser acionistas da Copel.

Além disso, o estado caucionou ações junto ao BNDES. Criou-se uma empresa, Paraná Investimentos, sociedade de propósito específico, na qual o estado passava ações para venda em *block trader*, que permitiu a emissão de debêntures conversíveis em ações da empresa.

Em função desses processos, em 1998, o estado detinha 90% das ações. Após deliberação pela venda de parte de suas ações, ele ficou somente com o controle, com cerca de 58% das ações com direito a voto, e não possuindo mais nenhuma ação preferencial.

### Abertura de capital

A evolução da empresa é marcada, entre outros aspectos, pela construção de usinas visando a minimizar a dependência de energia importada. A década de 1960 foi assinalada pelo atendimento ao norte pioneiro e ao sul do estado. Nos anos 70, foram atendidos o oeste e o sudoeste. Em 1980, é inaugurada a usina de Foz de Areia, maior geradora da Copel, e, nesta década, há grande trabalho de eletrificação rural e atendimento a pessoas carentes. Também

há a construção de Segredo e o início das tratativas para a construção da usina de Salto Caxias, empreendimentos consolidados nos anos 90, inaugurado precisamente em 1999.

A evolução estatutária da Copel guarda estreita relação com a conjuntura econômica, embora marcada por uma condução altamente técnica de seus planos e estratégias. Estes possibilitaram à companhia condições de obter resultados superavitários, mesmo quando outras companhias similares não o conseguiram, e vários prêmios de qualidade, e o Estado do Paraná chegou a ter a comodidade de praticamente não sentir os efeitos do recente racionamento de energia elétrica.

Dentro dessa linha de condução planejada, com investimentos estratégicos, a necessidade de recursos para investimento determinou a abertura do capital em 1994 ao mercado de ações. O objetivo era alcançar o mercado internacional, o que veio a efetivar-se em 1998 com o lançamento de ações no mercado americano. A abertura de capital possibilitou um grande salto de investimentos e resultados para a companhia – que, à época, foi interpretada, em parte, como forma de privatização da empresa.

Cronologicamente, antes da oferta internacional, por diversos meios já havia ações da Copel em poder de outras instituições públicas e pessoas naturais, as quais, com abertura de capital, puderam ser negociadas em bolsa. Exemplo disso é um *block-trade* de ações de titularidade do BNDES, em cujo edital de leilão se admitiu a interferência de terceiros vendedores e titulares de ações (CASAGRANDE NETO, 2000). Posteriormente, operou-se a abertura para o mercado brasileiro e norte-americano.

A estrutura societária de empresa mista de capital aberto mostrou-se apta a

responder à necessidade de vultosos recursos para os programas de transmissão de energia elétrica, distribuição de gás e expansão da geração, especialmente a usina de Salto Caxias. A economia brasileira sofria aceleração e queda da inflação e os agentes econômicos optavam por investimentos de curto prazo e alta liquidez, a mesma estratégia adotada pelas instituições financeiras.

Paralelamente, o desequilíbrio das contas públicas fazia o governo ir ao mercado com juros de 20%, disputando a poupança com as empresas. A solução para financiamento em longo prazo seria via BNDES, opção também restringida dada a política de contingenciamento de crédito ao setor público adotada pelo governo federal.

De outro lado, o mercado acionário apresentava indícios favoráveis, notadamente com relação ao setor elétrico, devido à fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica, à extinção do regime de remuneração garantida e à busca de reestruturação do setor elétrico, entre outras.

Assim, para possibilitar às empresas irem ao mercado sem risco de diluição do seu patrimônio foi necessária a transformação da companhia em capital aberto<sup>8</sup>.

As providências foram simples, iniciando pelo registro na Comissão de Valores Mobiliários e pelas alterações estatutárias, que aguardaram a assembléia geral ordinária de março de 1994. A transformação beneficiaria todos os atuais acionistas, especialmente as prefeituras, com aumento de liquidez e possível valorização das suas ações.

### **A venda das ações do estado**

No compasso da abertura do capital, pela necessidade de investimentos objetivando manter a capacidade de

atendimento no Estado, principalmente quanto à geração de energia, em razão do crescimento da atividade econômica no estado, foi editada a Lei Estadual nº 10.702<sup>9</sup>, de 30/12/93, autorizando o governo a vender ações da Copel, segundo parâmetros que indicam o claro objetivo de se obterem recursos para investimentos na própria empresa. Poderiam ser alienadas: a) todas as ações sem direito a voto, em nome do estado; b) até 40% de todas as ações ordinárias do estado; e c) todas ações (com e sem direito a voto) emitidas em nome do Fundo de Desenvolvimento Econômico do Estado, administrado pelo então Banestado.

A lei determinava o modo como deveriam ser investidos os recursos obtidos com a venda, nos seguintes termos: 1) 10% em casas populares; 2) 25% na Ferroeste; e 3) 65% na própria Copel, em sistemas de geração, transmissão e distribuição de energia, e assegurava que as necessidades efetivas deste último investimento determinariam o fluxo do parcelamento das vendas. Tal reinvestimento na própria Copel foi importante fator para a valorização das ações.

Havia ainda a proibição de efetivar os procedimentos de venda, se a avaliação específica, destinada a cada operação, indicasse para o lote preço mínimo inferior a 90% do patrimônio líquido nas ações preferenciais e 100% nas ações ordinárias.

Outros detalhes eram que as operações seriam levadas a cabo pela Banestado Corretora, uma comissão de cinco membros do Poder Legislativo acompanharia as operações e haveria a contabilização dos recursos da venda em conta gerida pela Copel, denominada “Fundo de Investimentos Energéticos”, até



a sua conversão em ações pelo Estado do Paraná, em futuras subscrições.

Na época, o reinvestimento dos 65% apurados com a venda das ações na própria Copel era apontado como fundamental para o início das obras da usina de Salto Caxias, a fim de se evitar racionamento de energia no final da década. Além disso, a venda possibilitaria o efetivo ingresso, ainda em 1994, de recursos necessários para a contrapartida do estado em financiamentos em organismos internacionais<sup>10</sup>.

Posteriormente, essas diretrizes legais foram alteradas. Primeiramente houve autorização para o governo do estado vender, dar em caução e/ou oferecer, como garantia de operações de crédito, em financiamentos e operações de qualquer natureza, as ações da Copel<sup>11</sup>, limitadas essas operações de crédito a 500 milhões de reais.

As vendas ou cauções passam a ser parceladas conforme as necessidades de investimentos do estado, e não mais pela demanda de investimentos da Copel.

De qualquer modo, no final de 1997, conforme informações do *site* da Copel, e no ano de 1998, conforme informações correntes, a empresa ingressou na bolsa americana e atualmente seus títulos também são negociados no mercado europeu.

### **Acerto na conta de resultados a compensar**

O processo de abertura do capital importa transparência para qualquer empresa, como parte da estratégia de governança corporativa para conquistar credibilidade no mercado acionário, e algumas mudanças estruturais se fazem necessárias. Não foi diferente para a Copel, que, no entanto, não teve necessidade de largas alterações estatutárias para poder

apresentar-se ao mercado, já que detinha um porte significativo e a organização profissionalizada. Ainda assim foram necessários alguns ajustes, como aqueles relacionados à Conta de Resultados a Compensar.

A situação pode ser assim resumida: a tarifação do sistema elétrico tinha uma cláusula ouro, pela qual o nível de remuneração tarifária da empresa seguiria o valor desse ativo, sendo altamente favorável às empresas estrangeiras. O Código Nacional de Águas, de 1934, introduziu “o regime tarifário pelo custo do serviço, com uma taxa interna de retorno máxima permitida às concessionárias de 10% sobre o custo histórico dos ativos”<sup>12</sup>, e as sucessivas políticas para fixação das tarifas em atendimento ao percentual estabelecido não foram eficazes para cobrir o custo de serviço.

Em 1971, essa taxa foi aumentada para 12%, o que garantiu um retorno mínimo de 10%, ficando estabelecido que “eventuais insuficiências ou excessos de remuneração, apurados pelo poder concedente junto a cada concessionária, durante as prestações de contas anuais, passariam a ser registrados contabilmente na Conta de Resultados a Compensar (CRC)”<sup>13</sup>.

Assim, por vários fatores e acontecimentos econômicos, a evolução da política tarifária gerou déficits para algumas concessionárias e superávits para outras. O resultado final desse processo é que o poder concedente tinha débito com as concessionárias e passaram a ser feitas compensações com ativos da União, inclusive possibilitando que fossem compensados débitos do estado.

Apesar de alguns significativos encontros de contas, a dívida da União aumentou, por inúmeros fatores da história

tarifária. Em 1993, em razão de grande encontro de contas entre as empresas credoras e devedoras, concluiu-se que a Copel era credora e importava contabilizar esses valores para permitir os resultados positivos esperados com a venda de parte da participação acionária do estado.

O saldo remanescente das CRCs era de aproximadamente 340 milhões de dólares e era importante definir contratualmente a forma como o estado devolveria à Copel esses valores que lhe seriam repassados, dada sua grande influência no valor das ações<sup>14</sup>.

A não-incorporação expunha o governo politicamente, pois repassaria aos compradores das ações um valor a ser realizado a longo prazo, sujeitando-se a questionamentos judiciais. Já o impacto da incorporação refletiria com maior realidade o valor patrimonial da companhia e não haveria exposição do governo, embora a operação de venda se tornasse mais difícil, por incorporar um ativo de longo prazo.

Na seqüência, firmaram-se acordo e termo aditivo em dezembro de 1995, pelo qual o saldo remanescente da CRC foi negociado com o governo do Estado do Paraná para ressarcimento em 240 meses<sup>15</sup>.

Ainda com relação à transparência, acompanhando a abertura de capital, a Copel precisou assumir uma postura de especial atenção com relação à divulgação de informações ainda não tornadas públicas, prática comum às sociedades que operam no mercado, com a finalidade de não se caracterizar a pré-venda, o que é exigido pela legislação brasileira e também pela norte-americana, pois tais informações podem ser caracterizadas como confidenciais e influir na determinação do preço das ações.

### **A preservação do caráter estatal**

Conforme aponta a experiência histórica, a opção pela manutenção de uma empresa estatal está atrelada à opção dos governos, assim como à oferta ou não por parte do agente privado – que tem preferência na prática da atividade econômica –, de forma a atender às necessidades efetivas do país.

Assim foi que houve, em 2001<sup>16</sup>, uma tentativa de desestatização da empresa, acompanhando outros processos de privatizações que se desenvolviam à época. Esse processo foi desencadeado não como resposta a uma situação deficitária da empresa, mas como expressão de opção de gestão pública federal que se fez acompanhar de medidas adotadas pelos estados.

Não houve a alienação das ações do estado em decorrência da ausência de licitantes – ao que parece, desestimulados ao investimento em razão de grave crise econômica que se alastrava mundialmente e de ambiente de estupor e desconfiança, agravado pelo atentando de 11 de setembro de 2001.

Recentemente a lei autorizadora da alienação foi revogada<sup>17</sup>, acompanhando, novamente, uma tendência política, permitindo que a empresa preserve a condição de sociedade estatal.

### **Conclusão**

A utilização de sociedade estatal precisará estar alinhada aos princípios esculpidos pela lei, especialmente pela Constituição Federal, com destaque para o princípio da eficiência.

A gestão da sociedade estatal deve pautar-se na garantia de atendimento do interesse público que motivou a sua criação, mas não precisa, necessariamente, ser

considerada dissociada da rentabilidade, que irá favorecer a busca de investimento privado – no caso das sociedades de economia mista–, e garantir a estabilidade do empreendimento – na empresa mista e na empresa pública.

As sociedades estatais beneficiam-se de diferencial que deve ser explorado por seus administradores, de forma a se otimizar a utilização dos investimentos públicos direcionados à realização da atividade econômica de relevante interesse coletivo ou caracterizada como motivo de segurança nacional.

O diferencial está em sua sujeição ao regime jurídico de direito privado, no que se refere aos mecanismos societários e contratuais utilizados pelos gestores das empresas privadas na busca da melhor opção de gestão possível.

Tais mecanismos aparecem na possibilidade de realização de movimentos societários de transformação, incorporação ou cisão, assim como em mecanismos societário-contratuais, como é o caso do acordo de acionistas e do estabelecimento de *golden share*, via estatuto da empresa, entre outros, na profissionalização da gestão e no estímulo à progressão dos empregados.

A busca de investidores privados para a aquisição de valores mobiliários também é um recurso acessível à empresa estatal que tenha estrutura de sociedade de economia mista de capital aberto, como adicional de fonte de custeio para as atividades da empresa, permitindo uma desoneração dos já escassos recursos públicos.

No caso da Copel, cujo exemplo é utilizado no capítulo “O caso Copel”, oferece-se a demonstração das constatações expostas anteriormente.

Entre os anos 70 e 90, quando nacionalmente a utilização de estatais continua a

despontar, a Copel, valendo-se de sua estrutura originária de sociedade anônima de economia mista, parte para a distribuição de suas ações, num primeiro momento de forma associada à democratização da titularidade dos valores mobiliários e como forma de desenvolvimento de políticas tributárias, já que a marca do período não é a busca de parceiros privados, mas a centralização do Estado.

Ainda que, nesse período inicial, parte dos novos acionistas da Copel tenha adquirido essa condição por meio de ações emitidas em decorrência de programa tributário, ao menos a prática de investimento em empresa cumpre sua função de divulgação da possibilidade de aplicação da poupança pública na atividade produtiva empresarial.

Naqueles 20 anos de política de centralização da economia, muitas empresas sofreram grande endividamento em face das necessidades de capitalização, buscada, sobretudo, no mercado internacional, a ponto de ter-se justificado a criação da SEST com o intuito, quanto a essa questão, de contenção do endividamento do setor produtivo estatal.

A Copel, por ser dotada de estrutura societária, teve acesso a outros mecanismos de financiamento, fazendo com que a necessidade de busca de capital estrangeiro não a contaminasse, como contaminou outras estatais. Nessa época, houve recurso ao programa de troca de notas fiscais por ações da companhia, assim como a conversão do Imposto Único Sobre Energia Elétrica, arrecadado pelos municípios, também traduzido em ações. A encampação de pequenas concessionárias trouxe consigo acionistas privados. Tais mecanismos estão relacionados à forma societária da empresa e servem como elemento indicativo das prerrogativas que

somente podem ser reconhecidas, no setor público, às sociedades estatais.

Num segundo momento, blocos significativos de ações foram negociados, de forma conjugada à emissão de debêntures, fazendo com que, a partir de 1994, a Copel iniciasse uma nova fase, aquela de abertura efetiva de seu capital ao mercado de ações.

No mesmo período, o Brasil e o mundo vivem processos de desestatização, o que visava, conforme já indicado, ao afastamento do Estado da prática econômica. Na Copel, a opção pela abertura de seu capital para o mercado nacional e americano possibilitou um salto de investimentos para a companhia.

O acesso ao recurso de emissão de valores mobiliários, ao mesmo tempo que permitiu uma necessária injeção de recursos para a empresa, está indissociavelmente ligado à aceitação do seu caráter empresarial, fazendo-se anteceder ou suceder de operações tipicamente contratuais e societárias, como os atos de preparação à oferta pública de ações, a criação de subsidiárias, o acentuado profissionalismo de sua gestão, assim como a adoção de práticas societárias das quais dependem a credibilidade da instituição e a conseqüente aceitação pelo mercado dos valores por ela lançados.

Após uma tentativa de desestatização da empresa em 2001, a Copel manteve sua condição de sociedade estatal de economia mista e de capital aberto, comportando-se como empresa, valendo-se das prerrogativas que caracterizam uma sociedade, mesmo quando suas ações são, em parte, tituladas pelo Estado, e trazendo, em seu objeto, a razão de interesse social que motivou a sua criação e que justifica, sendo esta a opção dos governantes, sua manutenção sob controle estatal.

A gestão de uma empresa estatal poderá encontrar, em mecanismos societários e contratuais disponíveis na disciplina jurídica específica das sociedades, opções que facilitarão seu enquadramento nos patamares de empresa eficiente e permitirão, caso se adote a condição de economia mista, o acesso ao investimento privado como forma de divisão dos encargos que decorrem das constantes necessidades de capitalização, em proveito do interesse de remuneração de tais investidores, mas também – e de muita importância – com o propósito de servir de instrumento do desenvolvimento nacional.

(Artigo recebido em agosto de 2006. Versão final em outubro de 2006)

---

## Notas

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. Altera e acrescenta dispositivos na Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações, e na Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. *Diário Oficial [da União]*, Brasília, 1 de novembro de 2001. Disponível em: < <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 nov. 2005.

<sup>2</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Apelação Civil nº 000.199.781-6/00. Southern Electric Brasil Participações x Estado de Minas Gerais. Relator: Des. Garcia Leão. Belo Horizonte, 7 de agosto de 2001. Disponível em: [www.tjmg.gov.br](http://www.tjmg.gov.br). Acesso em: 17 out. 2005.

<sup>3</sup> BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o programa nacional de desestatização, e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*, Brasília, 13 de abril de 1990. Publicação retificada em 18.4.1990. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisa1Legislacao.action>. Acesso em: 20 nov. 2005.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997. Altera dispositivos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações e da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. *Diário Oficial [da União]*, Brasília, 6 de maio de 1997. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 21 nov. 2005.

<sup>5</sup> BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. *Diário Oficial [da União]*, Brasília, 10 de setembro de 1997 (Republicada em 11.9.1997). Disponível em <http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 21 nov. 2005.

<sup>6</sup> DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS. Disponível em: <http://www.copel.com>. Acesso em: 28 out. 2005.

<sup>7</sup> RODRIGUES, Claumir Corsi. [Copel: evolução acionária]. Curitiba, 2005. Entrevista concedida em 9 nov. 2005.

<sup>8</sup> Copel, [Diretoria] Curitiba. Ata da Reunião de 8 nov. de 1993.

<sup>9</sup> PARANÁ. Lei nº 10.702, de 30 de dezembro de 1993. Autoriza, conforme específica, venda de ações da Copel. *Diário Oficial [do Estado do Paraná]*, Curitiba, Paraná, n. 4.171, de 31 dez. 1993. p. 3-4.

<sup>10</sup> GRIEBLER, Gilberto Serpa. [Carta SGD-C/0509/94] 1994 abr. 7, Curitiba [para] Nestor Celso Imthom Bueno [diretor-geral da Secretaria de Estado da Fazenda].

<sup>11</sup> PARANÁ. Lei nº 11.253, de 21 de dezembro de 1995. Autoriza o Poder Executivo a vender, dar em caução e/ou oferecer como garantia de operações de crédito, financiamentos e operações de qualquer natureza, ações que detém da Companhia Paranaense de Energia – Copel. Disponível em: <http://www.pr.gov.br/casacivil/legislacao.shtml> Acesso em: 11 nov. 2005.

<sup>12</sup> <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/Td/Td-64.pdf>. Acesso em: 7 nov. 2005, p. 29.

<sup>13</sup> Idem, p. 30.

<sup>14</sup> COPEL, [Conselho de Administração] Curitiba. Ata da Reunião de 13 abr. de 1994.

<sup>15</sup> <http://www.copel.com/relatorio2003/>, título 11>. Já foi assinado, em 21/1/2005, o quarto termo de renegociação com o governo do estado, agora no montante de R\$ 1,197 milhões, como se pode ver em [http://www.copel.com/pagcopel.nsf/arquivos/elp404\\_port/\\$FILE/ELP%204Q2004%20port.pdf#search=conta%20resultados%20a%20compensar%20copel](http://www.copel.com/pagcopel.nsf/arquivos/elp404_port/$FILE/ELP%204Q2004%20port.pdf#search=conta%20resultados%20a%20compensar%20copel)>. Acesso em: 10 nov. 2005, p. 4.

<sup>16</sup> PARANÁ. Lei nº 12.355, de 8 de dezembro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a implementar a reestruturação societária da Copel, alienar, dar em caução ou oferecer em garantia ações do estado no capital daquela companhia, bem como contratar operações de crédito, financiamentos ou outras operações por si ou pela Paraná Investimentos S/A e adota outras providências. *Diário Oficial [do Estado do Paraná]*, Curitiba, 9 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf/319b106715f69a4b03256efc00601826/e74a14ee0c8520b203256e99006892b1?OpenDocument>>. Acesso em: 20 nov. 2005.

<sup>17</sup> PARANÁ. Lei nº 14.608, de 10 de janeiro de 2005. Revoga dispositivos da Lei nº 12.355, de 8 de dezembro de 1998, que autorizou o Poder Executivo a implementar reestruturação societária da Copel, conforme específica. *Diário Oficial [do Estado do Paraná]*, Curitiba, 28 de janeiro de 2005. Disponível em: <[http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf\\_319b106715f69a4b\\_03256efc00601826/392478666b9543783256f9d0060828a?OpenDocument](http://celepar7cta.pr.gov.br/SEEG/sumulas.nsf_319b106715f69a4b_03256efc00601826/392478666b9543783256f9d0060828a?OpenDocument)>. Acesso em: 20 nov. 2005.

---

## Referências bibliográficas

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de. *Curso de direito comercial 1*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

ALMEIDA, Fernando Antonio Galvão de; FIORAVANTE, Moacyr Antonio. O papel das empresas estatais. In: FIORAVANTE, Moacyr; FARIA, Lauro Vieira de (Orgs.). *A última década: ensaios da FGV sobre o desenvolvimento brasileiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

ALVES, Rosângela do Socorro. *Produção de mercado: os contornos da atuação empresarial dos agentes econômicos público e privado e as privatizações*. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no Estado contemporâneo*. São Paulo: Ícone, 1996.

ATALIBA, Geraldo. Empresa estatal delegada de serviço público tem superávit ou déficit (não é devedora da contribuição social sobre o lucro). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n.200, p. 348-362, abr./jun. 1995.

BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BIONDI, Aloysio. *O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOEKER, Paul H. Abertura econômica da América Latina e a redescoberta do investimento externo. In: BOEKER, Paulo H. (Org.). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 9.ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 1990.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. 10.ed. rev. e actual. pelo Prof. Dr. Diogo Freitas do Amaral. Tomo 2. Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHOSA, Modesto. *Comentários à lei de sociedades anônimas: Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, com modificações das Leis nº 9.457, de 5 de maio de 1997, e nº 10.303, de 31 de outubro de 2001*. São Paulo: Saraiva, 2002.

- CASAGRANDE NETO, Humberto. *Abertura de capital de empresas no Brasil: um enfoque prático*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- CASSAGNE, J. C. *Derecho administrativo*. 4. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.
- CHIRILLO, Eduardo J. Rodriguez. *Privatización de la empresa pública y post privatización: analisis jurídico*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.
- DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- DWECK, Ruth Helena. O movimento de privatização dos anos oitenta: reais motivos. *Nova Economia: Revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG*. Belo Horizonte, v.10, n.2, p.145-170, dez. 2000.
- FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de direito administrativo*. 6.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.
- GALGANO, Francesco. *Derecho comercial: el empresario 1*. Tradução de Jorge Guerrero. Santa Fé de Bogotá: Ed. Temis, 1999.
- HACHETTE, Dominique; LUDERS, Rolf. A aceleração do ritmo da privatização na América Latina. In: BOEKER, Paul H. (Org.). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.
- IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. 5.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 8.ed. São Paulo: Dialética, 2000.
- LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. *Direito comercial: textos e pretextos*. São Paulo: José Bushatsky, 1976.
- MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MELO, Giselle L. de O. L. A função social da empresa como parâmetro de legalidade. *Revista de Direito Empresarial*, Curitiba, v. IV, p. 277-320, jul./dez. 2005.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.31, p.54, 2000.
- ORME JR., William A. A aceleração do ritmo da privatização na América Latina. In: BOEKER, Paul H. (Org.). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- PELEGRINO, Carlos Roberto. Regime jurídico das empresas estatais. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n.83, p. 149, jul./set. 1987.
- PINHEIRO, Armando Castelar. Privatização no Brasil: por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício Mesquita (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. Os antecedentes macroeconômicos e a estrutura institucional da privatização no Brasil. In: PINHEIRO, Armando Castelar; FUKASAKU, Kuchiro (Orgs.). *A privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

PINTO, Bilac. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.146, p. 9-17, mar./abr. 1953.

PRADO, Sérgio. Aspectos federativos do investimento estatal. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.) *Empresas estatais e federação*. São Paulo: Fundap, 1996.

RAMAMURTI, Ravi. A privatização como remédio para empresas estatais. In: BOEKER, Paul H. (Org.). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1995.

REDI, Maria Fernanda de Medeiros. Sociedades de economia mista e lucratividade – Instituto de Resseguros do Brasil – IRB: um exemplo real. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n.33, p. 185-206, 2001.

REZENDE, Fernando. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. In: SEMINÁRIO SOBRE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO SETOR DE EMPRESAS ESTATAIS: CASOS NACIONAIS. Brasília: Ipea-Nações Unidas, 1983.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *Sociedade de economia mista & empresa privada: estrutura e função*. Curitiba: Juruá, 2001.

SALOMÃO FILHO, Calixto. *O novo direito societário*. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Direito econômico*. São Paulo: Saraiva, 1980.

SUNDFELD, Carlos Ari. Entidades administrativas e noção de lucro. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo. n. 6, p.263-268, abr./jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e empresas estatais: a participação privada nas empresas estatais. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 202, p.1-10, out./dez. 1995.

WERNECK, Rogério L. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.



## Resumo - Resúmen - Abstract

### Mecanismos societários e contratuais de gestão das sociedades estatais

*Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gísela Dias Chede*

As sociedades estatais são importantes organizações societárias, que podem servir ao administrador público para a realização de atividades econômicas que configurem relevante interesse coletivo ou motivo de segurança nacional. Com a finalidade de adequarem-se aos limites de investimento público e com vistas ao cumprimento do princípio da eficiência, elas podem utilizar-se de mecanismos societários e contratuais de gestão disponibilizados a empresas, sejam elas estatais ou privadas. Os movimentos societários, os mecanismos de controle e partilha de controle e a adoção das práticas de governança corporativa são alternativas jurídicas disponibilizadas aos administradores das empresas estatais. A análise do caso da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Copel) é realizada no artigo com o propósito de auxiliar na visualização da aplicação de tais institutos.

**Palavras-chave:** sociedades estatais, mecanismos jurídicos, gestão.

### Mecanismos societarios y contractuales de gestión de las sociedades estatales

*Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gísela Dias Chede*

Las sociedades estatales son importantes organizaciones societarias que pueden servir, al administrador, a la realización de actividades económicas que configuren interés colectivo relevante o motivo de seguridad nacional. Con la finalidad de adecuarse a los límites de inversiones públicas, y con vistas al cumplimiento del principio de la eficiencia, en esta actividad pueden utilizarse mecanismos societarios y contractuales de gestión disponibles a las empresas, sean ellas estatales o privadas. Los movimientos societarios, los mecanismos de control y reparto del control y la adopción de las prácticas de gobernabilidad corporativa son alternativas jurídicas disponibles a los administradores de empresas estatales. Este artículo tiene el objetivo de analizar el caso de la Compañía Paranaense de Energía Eléctrica (Copel) con el propósito de auxiliar en la visualización de la aplicación de tales institutos.

**Palabras-clave:** sociedades estatales, mecanismos jurídicos, gestión.

### Corporate and contractual mechanisms in the management of state-owned enterprises

*Marcia Carla Pereira Ribeiro e Gísela Dias Chede*

State-owned enterprises are important corporate organizations that can be of use to perform relevant economic activities related to collective interests or national security issues. In order to conform themselves to public investment constraints and fulfil the principle of efficiency, there is a number of legal and contractual management mechanisms to both public and private corporations. Legal transactions, corporate control mechanisms and the sharing of control, as well as the adoption of corporate governance practices are legal alternatives put in place to the managers of public corporations. The case analysis of Electrical Power Utility of the State of Paraná (Copel) tries to illustrate the use of such mechanisms.

**Key words:** state-owned enterprises, legal mechanisms, management.

---

Marcia Carla Pereira Ribeiro

Professora doutora da Faculdade de Direito da UFPR, professora titular de Direito Societário da PUCPR, procuradora do Estado do Paraná. Contato: <marcia.carla@terra.com.br>

Gísela Dias Chede

Procuradora do Estado do Paraná. Contato: <gis-chede@pge.pr.gov.br>

# A gestão de pessoas como um recurso estratégico\*

*ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais*

## **Adotando uma abordagem holística às reformas**

Que medidas os governos deveriam adotar para melhor gerir seus servidores? Este trabalho discute alguns dos elementos-chave da abordagem estratégica às reformas da gestão de recursos humanos (GRH) no setor público. Recomenda que os governos desenvolvam uma estratégia de GRH fundamentada nos melhores atributos de três escolas ou modelos de administração pública: a administração pública tradicional; a gestão pública, incluindo a Nova Gestão Pública (NGP); e a governança responsiva. Cada um desses três modelos apresenta pontos fortes e destaca os valores essenciais para fazer frente aos desafios contemporâneos de GRH no setor público.

É interessante notar que alguns dos pioneiros e mais entusiasmados defensores do modelo NGP, como a Austrália e a Nova Zelândia, redescobriram, em anos recentes, as virtudes da administração pública tradicional, em especial, o valor dos princípios da imparcialidade e do mérito. O modelo da gestão pública

também tem contribuído com importantes princípios, ferramentas e técnicas para a reforma da GRH, particularmente na área do desempenho e da gestão por resultados. Recentemente, o paradigma da governança trouxe à tona novas abordagens e conceitos para tornar a administração pública mais responsiva às demandas dos cidadãos e de outros *stakeholders*. Cada modelo, nesse sentido, oferece atributos importantes para melhorar a GRH no setor público. Os princípios unificadores dessa síntese da GRH seriam a imparcialidade, o profissionalismo e a responsividade.

Como ponto de partida para o desenvolvimento de um quadro sintético da GRH para o serviço público foram identificados os seguintes componentes:

- um serviço público politicamente imparcial, profissional e baseado no mérito;
- a existência de um órgão “guardião” central, que exerça liderança estratégica e monitore um sistema de gestão descentralizado no lugar de operar por meio de controles burocráticos;
- forte foco na gestão por resultados por meio do uso de padrões de desempenho e indicadores efetivos, assim como critérios de promoção que confirmam maior peso à eficiência relativa (em detrimento da antigüidade);
- a existência de regras duras e objetivas e de órgãos de combate à corrupção;
- disposições legais e normas profissionais que facilitem o controle/escrutínio externo do serviço público; e
- conjuntos de sistemas e competências que garantam um alto nível de capacidade de comunicação por meio da formação de redes, articuladas pelo emprego eficiente da tecnologia da informação.

Os componentes mencionados servem para ilustrar como os governos podem desenvolver um parâmetro de

GRH que atenda a suas necessidades específicas e prioridades para aumentar as competências dos servidores no sentido de contribuir para a consecução dos objetivos nacionais de desenvolvimento. O parâmetro é um ponto de partida, um instrumento que serve de base de comparação para os governos, e não um plano traçado. Reformas raramente acontecem no atacado, baseadas em projetos formatados e da noite para o dia e, se assim fossem, seriam provavelmente indesejáveis.

A tabela 1 destaca algumas das características da GRH dos três modelos de administração pública. Este trabalho defende que os países em desenvolvimento devem priorizar a implementação de um serviço público baseado em carreiras que funcione bem, para depois abraçar uma reforma institucional e legal mais complexa. Existem, todavia, muitas possibilidades de revitalização da gestão do serviço público por meio da introdução seletiva de características dos modelos da gestão pública e da governança responsiva na administração pública tradicional.

Governos que tenham adotado o sistema de administração pública tradicional, por exemplo, podem torná-lo mais responsivo, adotando medidas de reforma como: submeter funcionários seniores à *accountability* 360 graus; fortalecer a mensuração do desempenho e a sua comunicação; introduzir o aprendizado organizacional no serviço público; focar em valores que promovam a prestação de serviços centrada no cidadão; e fortalecer as relações entre o exercício da atividade pública e a gestão. Tais medidas, incrementais, porém estratégicas, podem sem dúvida fazer a diferença no aumento do nível de responsividade do serviço público aos seus vários *stakeholders* na sociedade,

**Tabela 1: Características da GRH selecionadas a partir dos três modelos de administração pública**

	Administração pública tradicional	Gestão pública	Governança responsiva
Sistema do serviço público	Fechado e delimitado  Serviço público de carreira  Estabilidade	Aberto e descentralizado  Sistema baseado em postos  Prazo definido	Aberto e regulado  Carreiras-base no serviço público; outros cargos baseados em postos  Estabilidade e prazo definido
Arranjos institucionais	Autoridade central de recursos humanos independente  Administração de pessoal  Sistema de salários unificado	GRH descentralizada para ministérios de linha de frente  Gestão de recursos humanos  Contratos individuais	Regulador-líder de GRH; GRH descentralizada  GRH estratégica e desenvolvimento  Sistema de salários unificado e por desempenho
Progressão na carreira	Baseado na antigüidade	Baseado no desempenho	Escala de competências
Política de salário	Baseado na experiência e nas qualificações	Critérios baseados no trabalho com elementos de desempenho	Critérios baseados no trabalho com elementos de desempenho
Gestão por desempenho	Ética profissional	Acordo de desempenho	Accountability 360º
Desenvolvimento de recursos humanos	Habilidades funcionais	Competências	Competências e habilidades relacionais

sem minar os dogmas da administração pública tradicional.

Da mesma forma, os governos podem elevar o profissionalismo do serviço público ao introduzir algumas das melhores características do modelo da gestão pública na administração tradicional. Isso pode incluir maior ênfase na profissionalização da GRH, bem como sua integração com processos estratégicos de planejamento organizacional no serviço público; reestruturação da política de

salários, vinculando-a às condições do mercado de trabalho; introdução de processos de seleção e treinamento de servidores centrados em competências; e estabelecimento de padrões para qualidade do serviço no setor público.

Quais sejam os componentes que os governos identifiquem como prioridades para seus respectivos parâmetros de GRH, eles devem procurar adotar uma abordagem holística e gradual às reformas de GRH no setor público. O ideal seria

que os governos trabalhassem cada um dos itens de um quadro global seguindo uma ordem lógica. No entanto, tendo em mente a noção de “começar de onde você está”, um governo pode, por exemplo, optar por começar pela gestão por desempenho como forma de conscientizar seus gerentes, pela primeira vez, de que eles são responsáveis pelo desempenho de sua equipe, como foi feito em Marrocos; ou pela redução de empregos por conta da necessidade predominante de compatibilizar os gastos com pessoal e as receitas do governo, como Camboja, muitos outros países em desenvolvimento e economias de transição fizeram-no; ou por qualquer questão de recursos humanos que seja prioridade no momento.

### **Construindo um quadro institucional eficiente de GRH**

#### **Reforma legal e regulatória**

Tradicionalmente, o principal objetivo das leis e normas que regem os servidores públicos tem sido o de protegê-los de interferências políticas, étnicas, religiosas e fiscais, bem como o de proteger o público de administrações e prestação de serviços arbitrárias ou mesmo enviesadas. Além de estipular quais funções devem receber o status de serviço público (uma questão sempre controversa), as leis e normas definem o papel do serviço público na gestão de assuntos públicos, os valores e princípios que devem nortear servidores públicos no exercício de suas funções, bem como seus direitos e obrigações.

Algumas das mais abrangentes reformas do marco legal no setor público em anos recentes ocorreram em países do antigo bloco oriental. Na era soviética, os servidores públicos nesses países estavam sujeitos a leis trabalhistas comuns. O

desmantelamento do bloco oriental, no entanto, provocou grandes reformas administrativas e no serviço público. Inicialmente, os serviços públicos foram reorganizados com base em modelos empregatícios do direito privado, para, no final dos anos 90 e no início do novo século, serem adotados mecanismos estatutários (COUNCIL OF EUROPE, 2003). Este último desdobramento, em especial, foi facilitado pela perspectiva de incorporação dos países do antigo bloco oriental à União Européia.

Ao mesmo tempo, muitos países em desenvolvimento optaram por restringir o status de servidor público a órgãos centrais do governo, enquanto passavam a recorrer a arranjos empregatícios mais flexíveis para gerir, por exemplo, professores no setor educacional. Contudo, em países desenvolvidos, os horizontes dos estatutos são freqüentemente estabelecidos por longos períodos. Assim, com a continuidade assegurada, o principal objetivo da reforma tem sido, geralmente, introduzir maior flexibilidade no “como” os objetivos das políticas são alcançados. Em alguns casos, isso levou ao maior uso de contratos de trabalho por tempo determinado no serviço público, em especial para “recalibrar” as competências de servidores em setores prioritários, tornando a força de trabalho do setor público mais responsiva às necessidades dos cidadãos.

Seja para criar ou alterar a legislação que rege o emprego no serviço público, é essencial incutir o princípio do mérito. Embora várias forças se combinem para assegurar ou equilibrar o mérito com outros valores como a diversidade e a representação, a definição e a aplicação tradicional do mérito ainda é válida. Em muitos casos, porém, precisa ser modernizada. O desenvolvimento de uma

definição moderna do que constitui um serviço público de carreira baseado no mérito deve ser prioridade em muitos países em desenvolvimento.

O Código de Modernização do Serviço Público de 2003, no Canadá, é um exemplo de como o mérito pode ser determinado por lei. Antes, o mérito no serviço público canadense era definido pela jurisprudência e pelos costumes, o que resultou em um regime de nomeação motivado por processos. Historicamente, mérito significava selecionar a pessoa mais bem qualificada entre os candidatos. Isso mudou com o Código do Trabalho no Serviço Público, de 1992, pelo qual a noção de mérito foi ampliada passando a incluir também a mensuração das qualificações de acordo com um conjunto de padrões. As mudanças recentes trazidas pelo Código de 2003 estão descritas no Quadro 1.

A promoção da integridade é de igual importância no serviço público. Não é difícil identificar arranjos institucionais que promovem com maior sucesso a integridade e o combate à corrupção. Primeiro, deve haver um conjunto coerente de leis com disposições penais, civis e administrativas que punam a corrupção no serviço público. Essas disposições devem ser claras e impor penalidades suficientes para coibir e vigorar com eficiência. No caso de corrupção na burocracia, devem incluir tanto um conjunto de medidas disciplinares que, entre outros, possa resultar em demissão e perda dos direitos à aposentadoria como unidades administrativas designadas para levar adiante tais medidas. Em segundo lugar, regras e procedimentos administrativos devem ser claros e transparentes de maneira a informar os cidadãos sobre seus direitos, responsabilidades e padrões de serviços. Essa transparência, somada à *accountability*

dos servidores públicos em relação a seus desempenhos, favorece o comprometimento entre o cidadão e o exercício da função pública e serve como medida efetiva para promover o profissionalismo e inibir a corrupção. Para facilitar o feedback do público, deve-se também disponibilizar canais públicos para reclamações e reparações.

Em resumo, um marco legal claro é alicerce indispensável para a GRH no setor

***"Os princípios subjacentes a um serviço público imparcial, profissional e responsivo devem ser protegidos por um órgão guardião, que tenha prestígio e poder no centro do governo para promover e replicar um conjunto de valores e comportamentos."***

público. O marco deve garantir a continuidade na gestão de pessoas e, ao mesmo tempo, assegurar a flexibilidade adequada ao governo no poder para modernizar a aplicação de princípios e conceitos-chave, conforme as demandas de um setor público em desenvolvimento. No momento de esboçar a legislação, os governos devem dedicar atenção, pelo menos, às seguintes questões-chave (WORD BANK, 1997):

## Quadro 1: O Código de Modernização do Serviço Público – Canadá

Os princípios de não-partidarismo e mérito sempre foram fundamentais para o serviço público canadense. O mérito é a base para todas as nomeações no serviço público. Contudo, o termo nunca fora previsto em legislação e era, portanto, basicamente definido pela jurisprudência e pelos costumes. Essa ausência de definição do que constitui o mérito resultou em um regime de nomeações confuso e baseado em processos, o qual inibiu a habilidade do serviço público de contratar e promover funcionários de forma eficiente.

O serviço público no Canadá, como em outros países, enfrenta diversos desafios em relação à GRH, que incluem um mercado de trabalho cada vez mais competitivo; mudanças demográficas tanto em termos de idade quanto de representação; crescente necessidade de investimento em desenvolvimento de pessoal para melhorar as relações entre a execução das atividades e a gestão e afinar os mecanismos de *accountability*; e gradual deterioração da imagem do emprego no serviço público, o que dificulta, para os gerentes, contratar e reter talentos.

Fazendo frente a esse cenário, o Parlamento do Canadá adotou, em novembro de 2003, o Código de Modernização do Serviço Público (*PSMA – Public Service Modernization Act*). O código, que entrará em pleno vigor no segundo semestre de 2005, trará as maiores mudanças em GRH dos últimos 35 anos. Ele consiste de quatro leis principais: a Lei do Emprego no Serviço Público, a Lei das Relações Trabalhistas no Serviço Público, Emendas à Lei de Administração Financeira; e Emendas à Lei do Centro Canadense de Desenvolvimento da Gestão. O novo Código também institui a Agência de Gestão de Recursos Humanos do Serviço Público do Canadá, responsável pela implementação da agenda de reforma da GRH.

O Código de Modernização do Serviço Público visa atingir quatro principais objetivos:

- tornar o regime de seleção mais flexível para facilitar a contratação das pessoas certas quando e onde necessário com as devidas salvaguardas;
- possibilitar maior colaboração na relação entre o exercício da atividade e a gestão;
- promover aprendizado e treinamento mais focado e integrado para servidores de todos os níveis; e
- definir mais claramente os papéis e responsabilidades da Secretaria do Conselho do Tesouro, da Comissão do Serviço Público, dos chefes executivos e seus gerentes.

O Código de Modernização do Serviço Público procura reforçar salvaguardas para manter um serviço público baseado em mérito e não partidário, fundamentado nos valores da transparência, justiça e respeito. Chefes executivos continuarão sendo aptos a estabelecer as metas de qualidade para o trabalho a ser realizado em suas respectivas organizações, e, entrando o código em pleno vigor, os gerentes terão mais flexibilidade na área de recrutamento. O código também estabelece um Tribunal de Servidores do Serviço Público para a resolução de contenciosos entre a equipe e a gerência. A Comissão do Serviço Público continuará a exercer um papel crítico na proteção da integridade dos processos de contratação em todo o governo. O código também exige que departamentos estabeleçam comitês de consulta entre os níveis operacional e de gerência como um fórum para diálogo de questões de interesse mútuo. Além disso, promoverá aprendizado e desenvolvimento de carreira

contínuos. A Escola Canadense de Serviço Público (Canada School of Public Service) será aberta e acessível aos servidores de todos os níveis nos departamentos, agências e regiões.

O governo do Canadá foi capaz de promover uma reforma tão abrangente em razão do grande apoio de líderes administrativos e políticos e outros *stakeholders*-chave. Havia consenso sobre a necessidade de fortalecimento significativo da GRH no serviço público, o que tornou politicamente viável a adoção do projeto de lei. Como resultado, estabeleceu-se um caloroso debate parlamentar sobre o projeto de lei e líderes sindicais, acadêmicos, bem como antigos e atuais executivos do serviço público ofereceram seus conhecimentos e especialidades nas audiências do comitê. O processo preparatório também envolveu extensivas consultas com servidores públicos.

• Qual é a opção possível de política preferida?

• Essa opção deve ser concretizada por meios legislativos ou não-legislativos?

• Quais autoridades devem implementar a legislação?

• Qual é a abordagem básica a ser adotada na legislação?

• Que mecanismos legais e administrativos são necessários para pôr em prática essa abordagem e torná-la funcional?

Por conta do papel estratégico dos servidores públicos na manutenção das instituições estatais ao longo do tempo, a proteção – estatutária ou de algum outro tipo – faz-se necessária, especialmente em países em desenvolvimento. Em um serviço público imparcial, profissional e responsivo, os servidores nomeados também devem ser subordinados aos políticos eleitos pelo povo. Ao mesmo tempo, é apropriado distinguir a esfera política da administrativa. De maneira geral, os políticos deveriam “guiar, e não censurar”: definir o quadro das políticas, estabelecer metas quando necessárias, mas depois deixar que os servidores realizem o trabalho de implementar a política e cumprir as metas de maneira profissional e responsiva. Por sua parte, os servidores devem implementar as políticas fidedignamente, dentro do razoável, e não procurar criar uma base de poder rival.

É necessário, também, fazer a devida previsão das instituições básicas na constituição nacional e alterá-la quando elas se provarem inadequadas. A experiência ocorrida em Sri Lanka exemplifica isso. Em 1972, o governo aboliu a independência da Comissão do Serviço Público, órgão responsável pela contratação no serviço público, subordinando-a ao gabinete, em uma tentativa de tornar os servidores menos distantes dos cidadãos e mais sensíveis aos objetivos de desenvolvimento. No entanto, isso levou à politização da nomeação pública e à deterioração na qualidade do serviço. Em 2001, em um marcante exercício de renúncia, todos os principais partidos uniram-se para apoiar uma emenda constitucional que reinstituía a independência da Comissão do Serviço Público. Eles também concordaram em nomear membros da comissão que tornassem essa independência uma realidade, mesmo que isso significasse enfrentar interesses políticos.

### **Governo central: conferindo papel de liderança à GRH**

Quando os governos discutem sobre quem deve ser o responsável pela gestão de recursos humanos, o debate incide geralmente sobre a parcela de autoridade que o órgão ou departamento central deve



deter em relação aos seus órgãos e departamentos da linha de frente. Cabe aos governos também, no entanto, decidir sobre a divisão apropriada de responsabilidade entre eles. Os papéis atribuídos aos respectivos ministérios, nos diversos países em que a responsabilidade pela GRH não foi delegada a ministérios e órgãos da linha de frente, são, de maneira geral, similares aos apresentados na tabela 2.

Essa estrutura é particularmente parecida com a do modelo da *Commonwealth*, especialmente no que diz respeito ao papel atribuído à Comissão do Serviço Público (CSC), mas até países não participantes da *Commonwealth*, como a República da Coréia e a Tailândia, têm arranjos similares. As Comissões do Serviço Público são freqüentemente associadas ao modelo Westminster, enquanto na maioria dos países francófonos as responsabilidades da comissão são geralmente delegadas a cada um dos ministérios, aproximando-se do sistema mixto francês.

Um importante elemento omitido por essa versão idealizada é a organização de servidores públicos, em muitos países, em “cadres” (quadros) ou “corps” (corpos), cada qual vinculado a um ministério de origem. Em sua maior parte, os quadros guardam, até certo ponto, bastante correspondência aos respectivos

ministérios. Assim, a maioria dos membros do quadro de pessoal da educação trabalha em escolas, sob a autoridade do Ministério da Educação. No entanto, membros de quadros administrativos e gerenciais podem ser lotados em qualquer ministério, ainda que a promoção e a transferência sejam nominalmente controladas pelo Ministério do Serviço Público. Isso gera potencial para conflitos entre o ministério de origem e o ministério no qual o gestor efetivamente trabalha.

É fácil verificar como essa estrutura pode levar, sob um ponto de vista estratégico, à fragmentação da GRH e ser fonte de conflitos entre diferentes órgãos. Na era do ajuste estrutural, quando muitos governos tentavam reduzir o número de servidores, os ministérios do Serviço Público eram freqüentemente considerados pelos ministérios econômicos como um cavalo de Tróia dentro do governo, atuando como um sindicato informal para frustrar os objetivos da reforma (CORKERY; LAND, 1997). Os servidores no Ministério da Fazenda em Gana, por exemplo, não escondiam sua visão de que seus colegas do Ministério do Serviço Público eram a maior ameaça ao sucesso da reforma (McCOURT, 2001).

Do ponto de vista de uma GRH estratégica, a solução, novamente, pode parecer

**Tabela 2: A responsabilidade pela GRH em órgãos do governo central**

Órgão	Função
Gabinete do primeiro-ministro	Políticas governamentais em geral
Ministério da Fazenda	Salários e pensões
Ministério do Serviço Público	Desenvolvimento de carreiras e condições de trabalho para servidores públicos
Comissão do Serviço Público	Nomeação, promoção, transferência e disciplina
Escolas nacionais de governo	Treinamento e desenvolvimento

simples: reunir todas as funções em um único órgão estratégico, possivelmente o gabinete do primeiro-ministro ou seu similar. Alguns governos seguiram nessa direção. Essa foi parte da razão pela qual o Reino Unido aboliu o Departamento do Serviço Civil em 1979 e transferiu suas responsabilidades para o Gabinete. Governo algum, todavia, levou a cabo esse argumento, especialmente porque os ministérios da Fazenda por toda parte são relutantes em abrir mão de seu poder sobre o pagamento dos servidores públicos, que consomem grande parcela do gasto público.

O caráter *path-dependent* da administração pública é outra razão pela qual órgãos bem estruturados e com tradição de competência, como as escolas nacionais de governo, conseguem manter-se em posição central, muito embora sua própria existência enfraqueça o impulso estratégico do governo.

A lição universal é que os princípios subjacentes a um serviço público imparcial, profissional e responsivo precisam ser institucionalizados, publicizados e protegidos por um órgão (ou conjunto de órgãos) guardião, que tenha prestígio e poder no centro do governo. Tal órgão deve promover e replicar um conjunto de valores e comportamentos por meio de orientações e aconselhamento sobre a política de emprego no serviço público, desenvolver códigos de ética e exercer vigilância especial sobre o recrutamento, a promoção e a avaliação de desempenho de servidores públicos, bem como sobre o planejamento de carreira para os níveis de direção do núcleo do serviço público.

O órgão líder para assumir a GRH seria, normalmente, o gabinete do primeiro-ministro e, em alguns casos, o Ministério do Serviço Público ou seu equivalente. Esse órgão coordenador

precisaria ter estrutura adequada para oferecer consultoria a outros órgãos centrais – e possivelmente outros ministérios – para desenvolver uma política de GRH. O Ministério do Serviço Público no Marrocos realizou recentemente algumas mesas-redondas, reunindo representantes de diversos órgãos. Essa iniciativa é um primeiro passo bastante útil para o estabelecimento de uma estrutura mais regular de coordenação.

### **Órgãos centrais e de linha de frente: estabelecendo a divisão de responsabilidades sobre a GRH**

Delegar responsabilidade de gestão a órgãos da linha de frente é parte central da fórmula da Nova Gestão Pública (NGP) para gerir o serviço público, prática presente em muitos países industrializados. No serviço público do Reino Unido, por exemplo, a delegação tem sido um processo gradual iniciado em 1964, quando a contratação de servidores para serviços de escritório foi transferida aos departamentos. A Comissão do Serviço Público continuava a aprovar as nomeações, mas a necessidade de aprovação foi abolida em 1983. Em 1991, todo o recrutamento de servidores de carreiras abaixo do grau 7 (nível gerencial médio) também foi delegado, e em 1995, o ponto de corte foi elevado para os de grau 5 (nível gerencial sênior).

Além disso, a esfera central passou, progressivamente, a delegar o poder sobre salários e escalas aos departamentos. Atualmente, o papel da Comissão do Serviço Público do Reino Unido é meramente de editar padrões de conduta, fazer nomeações até o carreiras de grau 5, julgar recursos administrativos, realizar auditorias em seleções e promover boas práticas nos departamentos por meio do estabelecimento de diretrizes para

processos seletivos. Nos órgãos de linha de frente do Reino Unido, os gerentes são responsáveis pela seleção, disciplina, gratificações por desempenho e desenvolvimento de carreiras. As unidades de GRH são particularmente úteis como colaboradoras na elaboração de estratégias e políticas de pessoal dos departamentos e como provedoras de serviços de apoio para os gerentes de linha. Essas unidades são responsáveis por salários e classificação de carreiras abaixo do grau 5, planejamento de transições, auditoria e monitoramento do desempenho e fornecimento, a gerentes, de assessoria em seleção, disciplina e treinamento, quando necessário. Assim, após um quarto de século de delegação gradual de responsabilidade, a idéia de um serviço público uniforme e administrado centralmente está chegando ao fim no Reino Unido. É a pressão profissional dos colegas e não os controles centrais que mantêm a integridade do processo de recrutamento dos servidores públicos.

A delegação da responsabilidade pode ser apropriada, porém, apenas em países que a implementam gradualmente e nos quais o mecanismo de pressão profissional pode operar. Em países nos quais controlar o nepotismo e o favoritismo é uma prioridade, a melhoria da qualidade e responsividade do recrutamento é tratada mais efetivamente com uma estrutura de seleção central. De fato, em países nos quais o respeito pelo Estado de direito e a cultura de transparência não estão internalizados e, ao contrário, o nepotismo e o favoritismo são amplamente disseminados, o efetivo controle central pode ser a única opção viável.

Cada vez mais, à medida que os governos começaram a questionar o valor do modelo NGP, vem reconhecendo-se

que processos muito rápidos de descentralização das funções de GRH podem levar a um declínio no profissionalismo do serviço público. A redução do papel das agências centrais de pessoal, que tinham responsabilidades por todo o serviço, também significou que alguns sistemas de apoio significativos para a manutenção do *ethos* do serviço público foram negligenciados.

Mais recentemente, a ênfase na desregulamentação das funções de GRH tem sido criticada por impor novas e mais pesadas limitações aos gerentes em razão de suas conseqüências não intencionais. No Reino Unido, a eliminação de controles centrais de pessoal e a criação de agências autônomas dentro do serviço público foram acompanhadas por novas formas de regulação, que levaram a um aumento no número de reguladores e à crescente tendência à codificação de normas e convenções antes não escritas (HOOD et al., 1999).

Juntos, esses desdobramentos ressaltaram a necessidade de uma abordagem equilibrada à reforma de GRH, como recomendado pelos participantes de uma oficina ONU/DESA (Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais), “Construindo o capital humano no serviço público”, realizada no 5º Fórum Global Reinventando o governo (México, novembro 2003). A reunião concluiu que “embora a delegação do recrutamento de servidores por agências centrais... tenha sido efetiva no geral, a existência de mecanismos adequados de supervisão e controle de qualidade nessa área é essencial para evitar abusos e más práticas” (UNITED NATIONS, 2005). Isso continua sendo um desafio organizacional chave para governos, incluindo os que seguiram o caminho da NGP.

## Quadro 2: O papel das TICs na promoção de uma GRH descentralizada – Camarões

Antes de 2002, a gestão dos servidores do Estado na República dos Camarões era centralizada em dois ministérios: o Ministério do Serviço Público e da Reforma Administrativa (MINFOPRA) para desenvolvimento de carreira e o Ministério da Fazenda e Orçamento (MINFIB) para salários e aposentadorias. Esse arranjo de gestão, no entanto, havia, gradualmente, resultado em atrasos significativos no processamento de registros de servidores; fraca *accountability* em relação ao desempenho individual e organizacional; e aumento dos gastos com salários em razão da deficiência dos mecanismos de verificação do número real de servidores.

A natureza centralizada do sistema de gestão de pessoal também significava que outros ministérios, embora responsáveis pelo trabalho realizado por sua equipe, tinham pouca ou nenhuma influência nos assuntos relacionados à promoção, ao desenvolvimento ou à aplicação de sanções no caso de baixo desempenho. Também era muito difícil determinar com precisão o número total de empregados do Estado, com números conflitantes do MINFOPRA e do MINFIB, criando incertezas em relação à conta de salários.

Assim, o governo decidiu embarcar em um novo programa para fortalecer a GRH no setor público. Uma parte importante da agenda de reforma era delegar a GRH para o nível ministerial. Para facilitar esse processo, o governo desenvolveu um sistema integrado informatizado de servidores estatais e de gestão da folha de pagamento, conhecido pela sua sigla, em francês, como SIGIPES, que centraliza todas as informações relacionadas a pessoal e folha de pagamento no serviço público. Desde então, o sistema tem sido implementado em caráter experimental em quatro ministérios: MINFIB, MINFOPRA, Ministério da Educação e Ministério da Saúde.

Como consequência do SIGIPES, gerentes seniores do governo têm agora acesso a informações atualizadas sobre salários e pessoal. Além disso, o sistema fornece acesso *on-line* sobre o andamento de processos relacionados à seleção, promoção, treinamento e aposentadoria. Gerentes seniores no MINFOPRA podem também buscar dados no SIGIPES e assegurar que procedimentos apropriados estão sendo seguidos pelos servidores que administram o sistema. Ao tornar procedimentos governamentais mais transparentes e reduzir a necessidade de interação entre servidores e clientes, a eficiência e transparência da GRH aumentaram e as oportunidades de corrupção diminuíram, um dos benefícios-chave do SIGIPES. A efetiva implementação do sistema também deveu-se à segurança dos dados que circulam no sistema, à qualidade das soluções de hardware e software, e à qualidade do treinamento dos funcionários envolvidos em sua operação.

Um fator primordial do sucesso do SIGIPES foi a abordagem passo-a-passo para sua implementação pelo MINFOPRA, somada à precisão das informações e completa transparência. Em 2004, o MINFOPRA recebeu, pelo SIGIPES, o Prêmio para o Serviço Público das Nações Unidas. Como resultado de seu sucesso na fase piloto, o SIGIPES está agora sendo expandido para outros ministérios na República dos Camarões.

## Profissionalizando a gestão de recursos humanos

### Unidades de GRH: em direção à especialização estratégica

*Nossas lições aprendidas mostraram a necessidade de abordagens mais coletivas e horizontais a todos os aspectos da gestão no serviço público. Isso é reforçado pela constatação de que as pessoas são o capital crítico de uma organização moderna e baseada no conhecimento. Devemos disputar por profissionais de conhecimento em um ambiente em que se antecipa um número significativo de aposentadorias em organizações do setor público e privado e, nesse sentido, um plano estratégico torna-se necessário para o sucesso futuro.*

Government of Canada (2001)

Todo governo precisa desenvolver um enunciado de política pública, que defina como a gestão de pessoas contribuirá para a consecução de seus objetivos estratégicos. Esse enunciado não muda da noite para o dia – uma característica intrínseca dos objetivos estratégicos é que eles não são facilmente reversíveis – mas é provável que mude quando um novo partido, com seus próprios objetivos ou “manifestos” (para usar a linguagem da política) assuma o poder. Na verdade, pode mudar até se o partido, atualmente no governo, retornar ao poder após uma eleição, na medida em que o partido tenha apresentado um novo “manifesto” ao eleitorado para ganhar novo mandato. Para ter alguma validade, uma estratégia deve ser considerada importante, não deve ser facilmente reversível e deve envolver comprometimento de recursos governamentais durante um período significativo (GERRY; SCHOLE, 2002). O tempo e o esforço

dedicados serão justificados somente se a estratégia não for automaticamente descartada a cada troca de governo.

Ela deve, ainda, ser abrangente e consistente. A partir da metade da década de 1990, o Departamento do Serviço Público e Administração da África do Sul elaborou planos bastante detalhados para dar forma a sua ambição de “transformar” o serviço público de uma burocracia de comando e controle em instrumento de prestação de serviços aos cidadãos. Muitas vezes, no entanto, a estratégia de GRH pública, assim como no setor privado, pode ser fragmentada e emergente. Um exemplo disso ocorreu ao final dos anos 90, com a decisão estratégica do governo de Botsuana de se tornar um “seguidor” de salários em vez de um “líder”, ou seja, seguir as diretrizes salariais em curso no setor privado ao invés de estabelecer suas próprias diretrizes de maneira racional, mas isolada. Os governos precisam reconhecer os grandes benefícios de gerir o seu pessoal estrategicamente, de tal forma que eles contribuam para a consecução dos objetivos políticos e de desenvolvimento do governo.

Qual seja a estratégia de GRH adotada pelo governo, será necessário fornecer apoio profissional nessa área aos gerentes responsáveis pelas decisões a respeito dos servidores. Esse apoio é necessário porque tais decisões são complexas e existe um conjunto de boas práticas profissionais que ajudarão os gerentes a decidir da melhor maneira. Contudo, à exceção de muitos governos que contam com quadros ou corpos profissionais e não raras vezes prestigiados em algumas áreas, com membros que incluem graduados em academias consagradas como a *École Nationale d'Administration* (Escola Nacional de Administração Pública) da França, a

função de GRH é comumente descartada por administradores generalistas, aparecendo abaixo de um quadro ou corpo administrativo ou estrutura similar.

No início dos anos 1990, um estudo sobre como os governos gerenciam seu pessoal em três países africanos – Quênia, República da Tanzânia e Zimbábue – demonstrou que os servidores responsáveis pelos recursos humanos desempenhavam papel restrito, burocrático e reativo, limitado a decisões rotineiras sobre o direito a aumentos salariais e tópicos semelhantes, algumas das quais poderiam simplesmente ser extraídas pela leitura das normas administrativas que regem o comportamento dos servidores. Eles contribuía pouco ou quase nada para as decisões estratégicas sobre a gestão de servidores e sobre como atingir os objetivos principais do governo. O estudo observou que esse estilo de GRH deriva de três fatores:

- o “culto ao generalista”, que os governos independentes herdaram das antigas potências coloniais, em que a GRH era vista como aspecto singelo e não profissional da administração geral;

- a abordagem inflexível e centralizada à gestão de pessoas, planejada para conter a incidência sempre presente de favoritismo e corrupção limitando o poder discricionário dos órgãos da linha de frente e gerentes; e

- a ausência de modelos alternativos de GRH e de especialistas em GRH (TAYLOR, 1992).

Estudos mais recentes demonstraram que esse papel limitado permanece especialmente difundido em países em desenvolvimento e não apenas nos países africanos citados.

Qual o melhor modelo de funcionamento da GRH que possibilitaria que os governos administrem seus servidores de

forma a alcançar seus objetivos-chave? Um modelo amplamente aceito, desenhado para organizações em que os gerentes de linha tomam decisões de rotina sobre os servidores – aqui chamado “especialização estratégica” – esboça os seguintes papéis:

- *Especialista em estratégia*: o papel estratégico da GRH;

- *Especialista em organização do trabalho*: o papel profissional em que os servidores da GRH são especialistas em atividades

***“Na era do ajuste, quando muitos governos tentavam reduzir o número de servidores, os ministérios do serviço público eram vistos pelos ministérios econômicos como um cavalo de Tróia dentro do governo, atuando como um sindicato informal para frustrar os objetivos da reforma.”***

como seleção e treinamento e podem assessorar os gerentes de linha sobre como elaborar um processo seletivo, um curso de treinamento, etc.;

- *Defensor do empregado*: o papel de “porta-voz”, transmitindo as preocupações dos empregados a respeito das condições de trabalho aos gerentes seniores (por exemplo, a preocupação de que um programa de *downsizing* irá aumentar,

desproporcionalmente, a carga de trabalho dos servidores remanescentes); e

- *Agente de contínua transformação*: o papel de desenvolvimento da organização, atuando como conselheiro em processos de gestão de mudanças, tais como as etapas pelas quais os órgãos devem passar ao implementar um programa de desenvolvimento de competências (ULRICH, 1998).

Servidores que desempenham esses papéis devem ser especialistas, assessores, consultores ou parceiros nas mesas de negociação. Precisam ter sólido conhecimento acerca do ambiente no qual a organização opera e habilidade de prestar serviços de forma eficiente. A trajetória de carreira típica de um servidor público generalista, que pode, anteriormente, ter sido servidor local e esperar tornar-se presidente do conselho estatutário posteriormente, é inadequada. Os governos precisarão investir no treinamento de seus próprios gestores ou indicar especialistas em GRH de fora da administração para tornar a gestão de pessoas mais eficiente. Especialistas em GRH também precisam ser levados a sério por servidores mais antigos e políticos, se pretendem influenciar a gestão estratégica de recursos humanos no serviço público.

### Quadros de competência: estabelecendo o padrão de desempenho

*É minha esperança que as competências nos fornecerão uma linguagem compartilhada para o diálogo, em termos concretos, sobre alto desempenho e excelência gerencial. Acredito que uma visão compartilhada sobre os padrões que nos esforçamos para atingir nos auxiliará em nossos contínuos esforços de preparar a Organização para vencer os desafios do século XXI.*

Kofi Annan  
(Secretário-geral da ONU)<sup>1</sup>

A aplicação de um modelo baseado em competências integrado é importante para as boas práticas de GRH no serviço público. Ao promover uma abordagem consistente a todas as atividades da GRH, o quadro ajuda a assegurar que a gestão de recursos humanos contribua, de forma efetiva, para a consecução dos objetivos do governo (integração vertical) e para garantir que a GRH como um todo é melhor do que a soma de suas atividades individuais (integração horizontal). Uma finalidade importante para o desenvolvimento desses quadros no serviço público é promover uma linguagem que pode ser compartilhada, uma vez que ela se relaciona com padrões e expectativas de desempenho.

Um quadro de competências desenvolvido pelo Serviço Público Irlandês ilustra essa idéia. Seus autores destacam que “Quando falamos sobre desenvolvimento de competências, estamos falando do desenvolvimento de comportamentos, atributos, conhecimentos e habilidades necessários para o bom desempenho do nosso trabalho, de forma a concretizar o nosso potencial e fornecer serviços de alta qualidade para nosso público” (CENTRE FOR MANAGEMENT AND ORGANIZATION DEVELOPMENT, 2003). O modelo irlandês coloca o quadro de competências no centro da administração do serviço público. Ele descreve 17 competências comportamentais identificadas como relevantes no atual ambiente do serviço público. Uma vez definido, esse quadro pode ser usado em diversas atividades da GRH (Tabela 3).

O desenvolvimento de recursos humanos fornece um exemplo desse uso. Um quadro de competências similar ao usado pelo Serviço Público Irlandês foi empregado na INTAN, a escola de treinamento de servidores públicos na

**Tabela 3: Um quadro de competências para GRH**

Atividade da GRH	Uso do modelo de competência
Nomeação baseada em mérito	Atua como um quadro de “especificação da pessoa”, estabelecendo critérios de seleção
Salários e gratificações	Usado na “avaliação do trabalho” para fornecer base para salários e categorias
Gestão por desempenho	Fornecer um quadro para gerir o desempenho dos servidores
Corte de cargos	Ajuda a identificar funções prioritárias e funções que não são mais necessárias
Desenvolvimento de recursos humanos	Permite que gerentes e servidores identifiquem a “lacuna de desempenho” entre as competências existentes e as exigências dos cargos

Malásia, como base para desenvolver competências de gestão em servidores seniores. Nesse programa de treinamento, pediu-se aos servidores que dissessem se as competências específicas constituíam, para eles, pontos fortes ou fracos. Se eles achassem que uma competência em particular precisava ser desenvolvida, eles deveriam listar os passos a serem tomados para desenvolvê-la.

Deve-se notar que um quadro de competências pode ser usado tanto em órgãos públicos que nomeiam profissionais externos para cargos bastante superiores (“ingresso lateral”), como naqueles que fazem promoções internas. No primeiro sistema, as competências podem servir de base para essas nomeações de profissionais de fora; da mesma forma, no segundo, as competências oferecem critério para o desenvolvimento do indivíduo nomeado internamente, que precisa desenvolver competências, que não foram adquiridas na parte inicial da carreira, para exercer o novo cargo.

**Nomeação baseada em mérito: selecionando a melhor pessoa para o cargo**

*Eu considero a aristocracia natural (cuja base é a virtude e o talento) como o mais precioso presente da natureza para a educação, para os fundamentos e para o governo da sociedade.*

Thomas Jefferson (1813)<sup>2</sup>

Um serviço baseado em carreiras e orientado pelo mérito é um fator-chave para explicar o desempenho do serviço público. Diversos estudos corroboraram isso e atribuíram o crescimento econômico e a redução da pobreza às características institucionais da nomeação baseada no mérito e da estabilidade da carreira (JAMES; EVANS, 2000). A construção de um serviço público meritocrático é de importância universal para o desempenho (ANDERSON; REID; RYTERMAN, 2003) e significa lançar mão de talentos em grupos sub-representados, de forma a assegurar que os serviços



públicos representem adequadamente todos os segmentos da sociedade.

Mérito pode ser definido como “a indicação da melhor pessoa para determinado cargo”; é o impulso do ideal napoleônico francês de “*une carrière ouverte aux talents*”. Assim, em um sistema meritocrático puro, todas as nomeações públicas, de alto para baixo, são precedidas de uma competição baseada em regras de mérito publicizadas e passíveis de questionamento se houver suspeita de violação. Embora a definição em si seja trivial e não controversa, há quatro situações em que a aplicação do princípio do mérito choca-se com a prática da administração.

### **Exceções ao mérito e à seleção competitiva**

Provavelmente nenhuma administração opera um sistema puramente de mérito ou de seleção competitiva. Por definição, porém, é a “melhor pessoa” que irá prestar o serviço de melhor qualidade ao público. Portanto, é de extrema importância que o serviço público consiga atrair uma boa parcela dos melhores talentos do mercado de trabalho. As exceções demonstram que nem sempre é “prioridade zero” do governo selecionar o “melhor”. Essa afirmação requer uma justificativa para cada caso:

- *agentes públicos eleitos*: alguns agentes são eleitos e não nomeados;

- *nomeações políticas*: os agentes públicos eleitos podem escolher alguns assessores políticos. Pode haver relativamente muitos deles, como nos Estados Unidos, ou poucos, como no Reino Unido, mas, na maioria dos casos, eles deveriam ser restritos à equipe senior que trabalha diretamente para os políticos, o que impõe

um desafio para administrações em que há muitos cargos políticos. É necessário ter em mente que alguns sistemas do serviço público com grande número de nomeações políticas, como na França e nos Estados Unidos, são, às vezes, orientados por mérito, por causa da natureza seletiva e competitiva do processo de seleção;

- *ação afirmativa*: muitas administrações, entre elas as da Malásia, Irlanda do Norte e Estados Unidos, vem utilizando “cotas” e similares em nomeações públicas para agilizar a ascensão de membros de grupos em desvantagem, tais como mulheres e determinados grupos étnicos como a maioria indígena na Malásia ou a minoria católica da Irlanda do Norte. Um sistema de cotas minuciosamente especificado pode ter legitimidade democrática, mas também é possível haver alternativas que preservem o mérito;

- *nomeações e transferências internas; discricionariedade do gerente local*: a maior parte das administrações restringiram determinados tipos de promoções a servidores já pertencentes ao quadro como forma de minimizar custos de transação e oferecer oportunidades de desenvolvimento na carreira. Do mesmo modo, gerentes locais têm liberdade para fazer algumas nomeações;

- *outras nomeações*: planos de transição, cessões de servidores, realocação de tarefas, terceirizações, etc. constituem outras maneiras de a administração preencher cargos específicos.

É razoável que o mérito seja repellido em alguns casos: seria perverso, por exemplo, em nome da “justiça”, abolir um sistema de transferência que tenha sido introduzido para minimizar a corrupção. Contudo, com a óbvia exceção de agentes públicos eleitos, ainda deve haver um procedimento adequado que preserve o

mérito tanto quanto possível. Preferencialmente, ele deve constituir uma versão minimamente adaptada ao procedimento normal, de forma que a transparência seja preservada tanto quanto possível. No entanto, os fatores acima mencionados encontram-se freqüentemente em tensão com o princípio do mérito, demandando difíceis julgamentos em casos particulares.

Há também circunstâncias nas quais o mérito é desprezado em vez de afastado e outras em que há necessidade de promovê-lo. É o caso da corrupção financeira, mas há também outros obstáculos como o apadrinhamento político (clientelismo) e o nepotismo; as várias formas de discriminação; a má definição do “princípio do mérito”; e a politização do serviço público.

### **Internalizando o princípio do mérito**

O papel do arranjo institucional pode ser minimizado onde o princípio do mérito está internalizado e é policiado por pressão dos colegas (no jargão da gestão moderna, pode-se dizer que a cultura está desempenhando algumas das funções da estrutura). Assim, no Reino Unido, a função central de seleção foi, na verdade, privatizada e todas as funções operacionais foram delegadas a departamentos de linha de frente. O argumento de que outros países devem, em certa medida, fazer algo parecido foi vigorosamente defendido (ANDERSON; REID; RYTERMAN, 2003), embora a estrutura descentralizada nem sempre seja apropriada, conforme discutido anteriormente neste capítulo. Contudo, outros arranjos institucionais devem ser considerados, como:

- estabelecimento de uma agência central de recrutamento e seleção (discutido acima no contexto do marco legal);

- disposições legais (como, por exemplo, a perseverança da Polônia no sentido de desenhar uma lei do serviço público ao longo de várias mudanças de governo);

- separação da esfera política da administrativa;

- estabelecimento de um serviço sênior de “elite” (como na Argentina); e

- Elaboração de um código de conduta interno.

Os arranjos acima sugeridos não irão abolir o apadrinhamento da noite para o dia; na verdade, eles são constantemente ameaçados pelas próprias pressões que visam conter. No entanto, a evidência de países como Singapura é que a persistência cria, pelo menos, uma zona que pode ser usada como base para expandir a influência do mérito.

### **Como identificar o mérito**

Tanto as questões macro quanto as micro são importantes para a seleção: de nada adiantam os arranjos institucionais elaborados se o conteúdo do processo de seleção não for aprimorado. O mérito não é auto-evidente e a justiça deve ser vista para ser feita. As administrações muitas vezes aplicam esses “truísmos” adotando um sistema de concursos competitivos em estilo universitário, como no Paquistão e na República da Coreia, ou pelo exame das qualificações educacionais, como em Singapura. Tais métodos são justos e detêm confiança pública. Contudo, não reconhecem o mérito, uma vez que há pouco vínculo entre o que é testado e as exigências do trabalho (uma meta-análise encontrou uma relação estatística muito baixa entre as qualificações e o desempenho no trabalho).

Por outro lado, testes de seleção comerciais sofisticados, amplamente usados em países ocidentais, não estão

disponíveis para venda na maior parte dos países em desenvolvimento e economias de transição e recriá-los exigiria uma massa crítica de psicólogos organizacionais que poucos países em desenvolvimento possuem. Além disso, tais métodos não se justificariam para a maior parte das nomeações públicas, inclusive nomeações para trabalhos manuais (neste contexto, os trabalhos manuais são tão importantes quanto os de profissionais seniores). Felizmente, outros métodos válidos e praticáveis estão disponíveis: boa prática não é uma prerrogativa apenas dos ricos.

À luz da pesquisa e da prática organizacional, um bom procedimento de nomeação terá oito elementos (deve-se observar que a lista inclui o desenvolvimento de competências, um segundo exemplo de como essa atividade é crucial na GRH):

- uma *análise das atribuições do cargo*, que resulte na descrição, por escrito, das atribuições (descrição das funções) e das competências necessárias para seu exercício (o quadro de competência ou especificação da pessoa);
- um *anúncio disseminado para os grupos-alvo interessados*, incluindo um resumo da descrição das funções;
- um *formulário de inscrição padrão*;
- um *esquema de pontuação* baseado na especificação da pessoa;
- um *procedimento de eliminação (short-listing)* para reduzir o número de formulários enviados, se necessário, a um número mais plausível;
- um *procedimento de seleção final* baseado na especificação da pessoa e incluindo uma entrevista com uma banca;
- um *procedimento de nomeação* baseado no esquema de pontuação; e
- *informação dos resultados* a candidatos selecionados e não selecionados.

O formato de “centro de avaliação”, contendo vários métodos de seleção que incluem entrevista e atividades orais e escritas conforme o caso, continua sendo o padrão de ouro da seleção pública. É utilizado em vários países que tomaram emprestado o modelo do Reino Unido. Pesquisa recente demonstra, no entanto, que a validade da impopular entrevista realizada por banca pode equiparar-se à de um centro de avaliação, caso seja bem estruturada, baseada na análise das atribuições do cargo, conduzida por entrevistadores treinados e culmine com uma nomeação que reflita a pontuação independente dos membros da banca. Entretanto, a utilização de um segundo método na etapa final da seleção pode oferecer uma visão diferente, às vezes corretiva, do candidato.

As práticas de mérito não são universais mesmo em governos de países industrializados. Além disso, as nomeações não são feitas em um vácuo organizacional e são afetadas pelo clima geral, bem como pelas práticas que as rodeiam. Dito isto, ressalte-se que fortalecer a nomeação baseada no mérito é uma das maneiras mais simples e poderosas de os governos melhorarem sua eficiência.

### **Desenvolvendo uma política salarial: atrair e reter talentos**

*Quando os salários no governo caem, tanto em termos absolutos quanto em relação a atividades remuneradas alternativas, o funcionalismo público se adapta à nova situação<sup>3</sup>.*

Mudanças demográficas e de outros fatores do mercado de trabalho, tais como a crescente competição por talentos no setor privado e não-governamental, estão tornando o recrutamento e a retenção de

peçoal de qualidade uma questão cada vez mais crítica para o setor público. Salários adequados são amplamente considerados um componente-chave para melhorar e manter a motivação, o desempenho e a integridade dos servidores públicos (KIRAGU; MUKANDALA, 2003). Por outro lado, baixos salários levam a absenteísmo, empregos alternativos e adicionais, corrupção e baixa produtividade. Portanto, o desenvolvimento de uma política salarial faz parte de uma GRH estratégica no serviço público.

Contudo, assolados por limites orçamentários e envolvidos, de um lado, em negociações com sindicatos, e, de outro, com doadores, os governos facilmente esquecem a que o salário se presta. O objetivo de uma política salarial deveria ser pagar aos servidores públicos o suficiente para atrair e reter pessoas competentes. Manter o desempenho e a motivação dos servidores públicos também deveria ser uma consideração importante no desenvolvimento de uma política salarial. Por exemplo, com salários acima do ponto de equilíbrio – e havendo flexibilidade suficiente no mercado de trabalho para tal – tende-se a aumentar o custo de oportunidade para pessoal com produtividade decrescente. Salários mais altos podem, portanto, promover a orientação para o desempenho no serviço civil.

Botsuana é um exemplo de país que utilizou o salário como elemento-chave para atrair e reter servidores de qualidade no setor público. A Comissão Presidencial de Revisão da Política de Receitas de 1990 desempenhou papel crucial nesse sentido. O governo permitiu que forças de mercado determinassem as faixas salariais e também atuou no sentido de “descomprimir” os salários, de modo que a relação entre os servidores públicos mais

bem pagos e os menos bem pagos se ampliasse significativamente entre os anos 1980 e 2002. Seus salários hoje se encontram entre os mais altos dos países da África Subsaariana (KIRAGU; MUKANDALA, 2004).

O fato de Botsuana ter conseguido realizar uma reforma salarial significativa no serviço público sem dúvida deve-se, em parte, às riquezas naturais do país – no caso, diamantes. Contudo, Botsuana não é

***“Sistemas de avaliação se parecem bastante com cintos de segurança. A maioria das pessoas crê que são necessários, mas não gosta de utilizá-los.”***

o único país em desenvolvimento abençoado com dotações consideráveis de recursos naturais de valor. Diversos outros países em desenvolvimento contam com um patrimônio natural semelhante, mas não conseguiram melhorar as condições de trabalho para o funcionalismo público. O que parece ter feito a diferença é a gestão estratégica e efetiva da receita gerada por parte das instituições públicas, bem como

um compromisso genuíno da liderança com a reforma.

Apesar de o desenvolvimento de uma política salarial ser uma questão inevitavelmente política e delicada, governos e doadores internacionais muitas vezes sucumbem a uma ingenuidade específica: supor que os governos podem realizar qualquer coisa que desejarem, se simplesmente tiverem a determinação de fazê-lo. No entanto, restrições políticas e fiscais determinam que a maioria dos governos de países em desenvolvimento não pode simplesmente realizar uma reforma salarial racional e ideal. O presidente Soglo, do Benin, havia anteriormente atuado como diretor regional do Banco Mundial, mas foi incapaz de levar a cabo sua tão desejada reforma salarial em função da oposição dos sindicatos de servidores públicos e de membros do Parlamento, levando por fim à sua derrota na eleição presidencial de 1996.

Isto não significa que os governos são obrigados a ceder, entregando-se ao *lobby* político, como o dos sindicatos de servidores públicos. Ao invés disso, um governo precisa chegar a um equilíbrio delicado entre o que é ideal e o que os *stakeholders* mais importantes irão aprovar, mantendo um programa de reforma gradual ao longo de vários anos. Todo governo precisa levar em consideração restrições políticas, bem como fiscais, quando se trata de decisões salariais no serviço público. Como o processo é sempre intensamente afetado pelas políticas e pela escassez de recursos, nem sempre é possível dar-se ao luxo de uma política ideal.

Uma política salarial não determina a viabilidade financeira; ela é, isto sim, uma restrição imposta pelo orçamento. Gastos com salários não deveriam ser orçados

sem levar em consideração outros gastos governamentais. Por exemplo, exaurir o orçamento com salários dos professores e médicos pode restringir a aquisição de livros e medicamentos. O importante é alcançar um *mix* ideal de gastos em termos de objetivos estratégicos, ao invés de simplesmente estabelecer uma meta exclusivamente para despesas com salários.

### Elementos-chave de uma abordagem estratégica

Uma política salarial deveria ser estratégica no sentido de satisfazer minimamente os *stakeholders*, ao mesmo tempo em que se pensa mais à frente. A alternativa seria ser “reativo”, com um governo à mercê de grupos de interesses cuja força muitas vezes tem pouco a ver com a sua contribuição para a consecução dos objetivos do governo. Portanto, um governo precisa começar com uma estratégia adequada para as circunstâncias. No ambiente político, é necessário realizar um delicado número de malabarismo, equilibrando prioridades e interesses-chave dos *stakeholders*, assim como a equidade e a motivação, ao desenvolver políticas salariais. Uma estratégia salarial normalmente envolverá as seguintes questões:

- alinhar os salários com os objetivos políticos gerais do governo, o que inclui identificação de todos os grupos de servidores (por exemplo, professores de ensino fundamental) que atualmente estejam recebendo salários demasiadamente altos ou baixos nas áreas às quais o governo deseja dar prioridade. É desta forma que os salários contribuem para alcançar dos objetivos estratégicos do governo;
- determinar a base salarial e, em especial, a mistura adequada entre os seguintes fatores primários e secundários:

- *Fatores primários:*

- \* Disponibilidade orçamentária (por ex., restrições orçamentárias)
- \* Conteúdo da função exercida, possivelmente baseada na “avaliação do trabalho”

- *Fatores secundários*

- \* Custo de vida
- \* Salários baseados no mercado
- \* Desempenho individual
- \* Qualificações

- estabelecer uma “relação de compressão” adequada entre os servidores mais e menos bem pagos, e

- alcançar equilíbrio entre salários, outros benefícios (inclusive aposentadoria) e outros subsídios. É importante reconhecer que a remuneração não-monetária (tais como moradia) e promessas de benefícios a serem pagos no futuro (tais como pensões) são uma despesa corrente; caso contrário, os salários do serviço público estarão sendo significativamente sub-avaliados.

### **Equilíbrio entre equidade e motivação**

Governos são geralmente obrigados a se comprometer politicamente com salários equitativos até mesmo quando fatores de mercado ou desempenho não o justificam. Sob algumas circunstâncias, contudo, manter salários equitativos simplesmente não é viável. Em primeiro lugar, vincular salários equitativos a um “salário mínimo” pode parecer a decisão “certa”; todavia, em países de renda *per capita* extremamente baixa, isso equivale a premiar servidores de nível mais baixo, o que aumenta o risco de inchamento do serviço público. Em segundo lugar, com níveis salariais equiparáveis ou até mesmo inferiores a salários de mercado, um serviço público inchado na base da pirâmide e

remunerado de forma equitativa pode acabar minando outros projetos vitais de gastos governamentais. Portanto, o pagamento equitativo não é viável sem um serviço público *rightsized*, ou seja, redimensionado para um tamanho correto.

A motivação, por outro lado, inclui o uso de diferenciais salariais para dar ao funcionalismo público incentivos para buscar responsabilidades de nível mais alto. Os sistemas de serviço público civil tradicionalmente basearam suas escalas salariais em qualificações formais e no conteúdo da função e não em fatores de mercado. Em anos recentes, entretanto, em especial com referência ao modelo NPM, os governos tornaram-se cientes de que precisam vincular seus salários aos praticados no mercado a fim de atrair e reter os talentos necessários para melhorar e dar sustentação ao desempenho do setor público. Quando a desigualdade de renda entre servidores é deliberadamente aumentada, as posições no alto escalão tornam-se mais atraentes. Isto é realizado por meio da “descompressão salarial”, o que significa aumentar a relação entre os salários do topo e os da base. Quanto maior a relação, maior a descompressão de salários, e vice-versa. O pressuposto de uma descompressão simultânea à manutenção dos gastos em níveis constantes é que os escalões mais baixos de servidores são pagos acima do valor de mercado, enquanto os os mais altos são sub-remunerados.

Conforme mostra a Tabela 4, alguns países optam por uma estrutural salarial mais igualitária, enquanto outros operam com um diferencial salarial maior entre os níveis mais altos e os mais baixos do serviço público civil. Na teoria, uma estrutura salarial igualitária é mais atraente para os escalões inferiores do serviço

**Tabela 4: Relação de compressão de escala salarial, 1991-2003**

País	Anterior	Final	Período de referência
Camboja	--	2	2002
Cabo Verde	5	7	1991-2001
Gâmbia	8	7	1992-2003
Guiné	--	2	2002
Madagascar	3	5	1997-2002
Mali	7	6	1994-2003
Mauritânia	2	2	1993-2002
Paquistão	9	10	1994-2002
Peru	--	3	2002
Senegal	5	4	1994-2001
Suriname	6	3	1997-2002
Timor-Leste	4	4	2002-2004
Togo	4	4	1991-1999
Tonga	--	7	1997
Uganda	4	5	1995-1997
Estados Unidos	6	6	1994-2004
Iêmen	--	3	1998

Fontes: UN/DESA, com base nos relatórios nacionais do FMI, relatórios do Banco Mundial e estatísticas nacionais.

Nota: A relação de compressão é calculada como sendo a relação entre a média do nível salarial mais alto e a média do nível salarial mais baixo, sempre que possível.

público civil, enquanto estruturas salariais com maior descompressão provavelmente levarão ao recrutamento e à retenção de talentos que, caso contrário, possivelmente passariam para a iniciativa privada.

### Escopo das gratificações

A maioria das pessoas concordaria que Camboja, Guiné e Mauritânia, onde a relação salarial média entre o nível mais alto e o mais baixo era de apenas 2, necessitavam de “descompressão”. Os governos, no entanto, também precisam levar em consideração subsídios e benefícios em espécie. Por exemplo, a relação

de compressão moderada de Uganda em meados dos anos 1990 mudou para 1:100 após a inclusão de benefícios não-monetários (GOVERNMENT OF UGANDA, 1994). Isto é freqüente em diversos níveis, especialmente em países em desenvolvimento. Na Zâmbia, por exemplo, os secretários permanentes recebem 50 vezes mais do que os servidores do nível mais baixo do serviço público quando subsídios e benefícios em espécie (moradia, carros, telefones, etc.) são levados em conta. Contudo, ao se excluírem tais benefícios, a diferença é de somente cinco vezes (KEULEERS, 2004).

Em muitos países em desenvolvimento, subsídios e benefícios em espécie desempenham papel substancial na remuneração de servidores do setor público, motivo pelo qual chegar a um equilíbrio entre salários e benefícios e subsídios é tão importante. Um passo inicial em direção a uma reforma salarial é considerar a monetização de tais benefícios a fim de evitar o abuso de privilégios indefinidos e direitos adquiridos para servidores públicos. Em 2002, a Nigéria adotou uma política de monetização para verificar os custos crescentes de se oferecer benefícios em áreas tais como hospedagem, transporte, alimentação, despesas com serviços públicos (energia elétrica, água, etc.), empregados domésticos, férias, medicamentos, móveis, veículos e motoristas. Os custos de tais amenidades tornaram-se tão substanciais que deixavam pouco espaço para o financiamento de outras prioridades governamentais, por exemplo, projetos importantes. Contudo, a evolução recente da Nigéria mostra que a monetização de benefícios tem seu preço, pelo menos em termos políticos. Apesar de a remuneração não-transparente ser ineficiente e não-equitativa, “aumentar a transparência de forma prematura provavelmente irá gerar pressão descontrolada e impossível de ser sustentada em prol da equalização de benefícios e de aumentos salariais generalizados” (GARNETT; STEVENS, 2000).

Além disso, onde a corrupção e empregos secundários prevalecerem, provavelmente os servidores públicos mais antigos irão obter mais destas fontes do que seus colegas mais jovens, mais uma vez atenuando os efeitos da compressão salarial. Deve-se observar que a decompressão salarial provavelmente será negativa em termos de gênero, na medida

que os servidores públicos mais antigos são predominantemente masculinos. Uma reforma salarial ampla precisa levar em consideração todos esses fatores e não simplesmente os níveis salariais “mais gritantes”, as quais, apesar de serem um ponto de partida, normalmente fornecem uma imagem incompleta dos rendimentos efetivos dos servidores públicos mais antigos. Também é preciso manter em mente que a multiplicidade de fontes de renda dos servidores mais antigos aumenta os custos administrativos do sistema de folha de pagamento do governo.

Na maioria dos países desenvolvidos, os subsídios e benefícios em espécie desempenham um papel bastante pequeno na remuneração total do funcionalismo público. Em meados da década de 1990, por exemplo, o salário-base dos servidores públicos da França e da Alemanha respondia por 70%-90% e 75%-95% da remuneração total, respectivamente, e, nos países nórdicos e anglo-saxões, ela respondia por praticamente 100% do total (OECD, 1995).

Embora oferecer incentivos para aspectos tais como antigüidade ou nomeação para cargos não-atraentes tenha seu mérito, o desenvolvimento de tabelas de salários e complementos adicionais abrangentes e customizados tem seu preço. No Peru, por exemplo, somente 41% de todos os pagamentos de salário foram computados na folha de pagamento formal nos últimos anos. O restante da conta salarial cobria 40 diferentes complementos salariais, seja em dinheiro ou em espécie. Conseqüentemente, servidores com o mesmo nível salarial e desempenhando mais ou menos as mesmas funções corriam o risco de receber salários muito diferentes. O resultado líquido era que a coesão interna dos níveis salariais no serviço público do Peru tornou-se



excessivamente distorcida, podendo, em casos excepcionais, até mesmo a remuneração máxima do nível mais baixo ser maior do que o salário máximo registrado para vice-ministros (WORD BANK, 2002). Como resposta a esses efeitos adversos dos complementos customizados, a Lei do Sistema de Remuneração do Serviço Público foi adotada em 2005.

### **Competitividade salarial do setor público**

Igualmente – ou até mesmo mais – importante é a competitividade salarial do setor público vis-à-vis à da iniciativa privada. Normalmente acredita-se que os salários no setor público sejam muito mais baixos do que na iniciativa privada. Contudo, essa conclusão pode não se aplicar a todos os níveis salariais do serviço público. Por exemplo, os salários do setor público na América Latina e no Caribe tendem normalmente a ser menores do que aqueles oferecidos pelo setor privado, o que pode não se aplicar aos cargos que demandam grau menor de competências. Enquanto os altos escalões do setor público muitas vezes recebem salários significativamente inferiores àqueles percebidos por seus pares no setor privado (cerca de 25% a 35%, de acordo com um estudo), não é raro ocorrer paridade nas funções não-qualificadas (REID; SCOTT, 1994). A experiência de países da América Latina e Caribe também indica que quanto maior qualificação uma função no setor público exigir, tanto maior o diferencial salarial em relação ao setor privado.

Tais constatações não estão limitadas à América Latina e ao Caribe. Exemplos de países tão diferentes quanto Guiné, Paquistão e a antiga República Iugoslava da Macedônia ilustram a necessidade de se olhar tanto para a taxa de compressão

quanto para os diferenciais salariais entre os setores público e privado a fim de realizar uma comparação equilibrada de salários em todos os níveis. No Iêmen, por exemplo, a taxa de compressão no governo era de somente 1:3 no final dos anos 1990. Da mesma forma, executivos seniores no setor privado recebiam salários nove vezes maiores do que aqueles recebidos por seus pares do setor público, enquanto a remuneração no nível de serviços de apoio era três vezes superior à do setor público, apesar de esta comparação não incluir os baixos salários pagos pela economia informal (WORLD BANK, 2000). Sob tais circunstâncias, atrair e reter os mais talentosos torna-se bastante improvável.

Às vezes, as diferenças salariais entre os setores público e privado podem até mesmo parecer absurdas, conforme ilustrado por alguns exemplos. Em Moçambique, no início dos anos 1990, por exemplo, as diferenças salariais eram tão distorcidas que um faxineiro empregado por uma organização internacional recebia um salário equivalente ao de um diretor no setor público. No final dos anos 1990, contudo, esta relação havia melhorado, de modo que um motorista empregado no setor privado recebia o equivalente ao salário de um professor de uma universidade pública. Entretanto, consideradas as visíveis diferenças de padrão de vida, os pagamentos associados a um segundo emprego (não-oficial) e à corrupção – ou o que muitas vezes era denominado “remuneração secundária” – desempenhavam um importante papel no aumento da renda total (SULEMANE; KAYIZZI-MUGERWA, 2001).

A presença de doadores e organizações internacionais que oferecem altos salários em países em desenvolvimento e economias em transição tem levado, muitas vezes, ao “desvio” de servidores

altamente qualificados, cuja disponibilidade no mercado de trabalho é relativamente escassa – servidores que, caso contrário, ocupariam altas posições no setor público, conforme demonstrado pelas experiências de Camboja e Moçambique. Ademais, os altos salários de funcionários em Unidades de Implementação de Programas patrocinadas por doadores não raras vezes inibiram a absorção de “fim de carreira” daqueles funcionários pelo setor público. Numa tentativa de atacar tais problemas, na Bolívia alguns doadores multilaterais e bilaterais estão financiando um plano de incremento salarial em ministérios prioritários (WORLD BANK, 2003).

Desnecessário dizer que há exemplos que desafiam a afirmação geral de que diferenças salariais são a favor do setor privado. No Marrocos, um estudo recente constatou que a compensação monetária no setor público é 8% mais alta do que no setor privado. No entanto, se todos os subsídios não-monetários forem incluídos nesta comparação, a remuneração total dos servidores públicos no Marrocos seria entre 1,5 e 2 vezes mais alta do que no setor privado. Isto – conclui o estudo – pode explicar as filas significativas para emprego no setor público no Marrocos, especialmente por parte de trabalhadores qualificados (AGENOR; AYNAOUI, 2003).

Em geral, deve-se esperar uma remuneração mais alta no setor privado do que no setor público devido à estabilidade no emprego, benefícios de aposentadoria quase sempre generosos e às taxas mais elevadas de absenteísmo. Nesse sentido, não necessariamente deveria ser objetivo dos governos equiparar compensações com o setor privado de forma geral. Ao invés disso, deveriam visar oferecer remuneração que permita, pelo menos, manter um padrão de vida mínimo para servidores

dos níveis mais baixos e, ao mesmo tempo, oferecer incentivos para que dirigentes permaneçam no setor público por meio de uma descompressão salarial adequada.

Caso seja considerado necessário aumentar salários, o governo – em termos ideais – irá torcer para que haja crescimento econômico significativo o suficiente para financiar os aumentos. No entanto, mesmo que o crescimento seja reduzido, pode haver espaço para aumentar as receitas tributárias. O estabelecimento de autoridades fiscais autônomas parece ter melhorado a receita em vários países africanos, incluindo Moçambique e África do Sul. Uganda oferece um exemplo dramático: após o estabelecimento da Autoridade Fiscal da Uganda, a receita aumentou quase cinco vezes entre 1991 e 1996 (KIRAGU; MUKANDALA, 2004).

A prática de delegar a responsabilidade pela arrecadação de (certos) impostos a entidades autônomas – normalmente conhecida como “tax farming” ou terceirização da arrecadação tributária – pode minimizar a atuação governamental e resultar em maior eficácia na arrecadação de impostos (STELLA, 1992). Considera-se que a vantagem básica deste sistema é a capacidade de gerar mais receita bruta em comparação à cobrança de impostos diretamente realizada pelo governo. Contudo, o problema é que esta prática tende a tornar-se demasiadamente cautelosa com os recursos empregados em excesso, uma vez que os custos pagos pelos contribuintes, por exemplo, não são levados em consideração, o que, por sua vez, geraria despesas governamentais adicionais no monitoramento, anulando o ganho inicial.

Outra opção é o governo encontrar dinheiro em orçamentos já existentes. Se, por exemplo, Sri Lanka ou Uganda conseguirem um acordo duradouro com os

rebeldes, os gastos com segurança poderiam diminuir e as economias obtidas poderiam ser redirecionadas para o aumento de salários. Se isto não for possível, todavia, o governo volta para o remédio da era de ajustes estruturais: o corte de alguns empregos a fim de pagar mais às pessoas que realmente importam.

### Dados sobre emprego e salários

Considerando a crescente importância da remuneração para a motivação e retenção de pessoas de talento no setor público, é preocupante que a maioria dos países em desenvolvimento e economias em transição dediquem esforços relativamente pequenos à coleta de dados de qualidade sobre emprego e salários. Por algum motivo, a disponibilidade de bons dados nessa área é muito limitada, dificultando – ou até mesmo impossibilitando – medir o custo e a contribuição dos recursos humanos ao desempenho geral do setor público. Este trabalho, portanto, recomenda que os governos dêem maior atenção ao desenvolvimento de melhores sistemas e metodologias para aperfeiçoar a coleta e análise de dados sobre salários e empregos no setor público.

Em primeiro lugar, entretanto, os governos precisam resolver uma série de questões metodológicas essenciais ao processo de coleta e análise de dados sobre

empregos e salários no setor público. Isso inclui decidir a respeito do escopo, da oportunidade e da frequência da coleta de dados, bem como a definição de termos-chaves. Dados sobre salários, por exemplo, muitas vezes excluem remunerações não-salariais, conforme discutido anteriormente. Desnecessário afirmar que, ao excluir benefícios tais como pensões, moradia, automóveis, telefones, alimentação e vestuário, cujo valor muitas vezes ultrapassa o salário-base, mina-se a utilidade da coleta de dados nesta área.

Outra questão preocupante é a falta de padrões comuns aos diversos países que permitam a coleta de dados sobre emprego e salários no setor público. Tais dados raramente são comparáveis entre os países, devido a uma série de fatores. Primeiro, os Estados são estruturados de forma diferente, o que inevitavelmente tem implicações para a utilidade comparativa de dados sobre emprego e salários no setor público. Estados centralizados, *ceteris paribus*, apresentam, em geral, porcentagem maior de gasto com a folha de pessoal, pois um volume menor de transferências financeiras é repassado ao nível subnacional para o subsequente pagamento de salários de servidores deste nível. Dados sobre salários como porcentagem dos gastos totais do governo central ilustram esse ponto (Tabela 5).

**Tabela 5: Salários em Estados federativos x unitários**

País	Estado	Percentual	Ano
Estados Unidos	Federativo	8,4	1997
França	Unitário	15,9	1997
Índia	Federativo	9,4	2001
Chile	Unitário	19,4	2001

Fonte: UN/DESA, com base nos *Indicadores de Desenvolvimento Mundial*, do Banco Mundial.

Nota: Salários são apresentados como porcentagem do total de gastos do governo central.

Os governos centrais da Índia e dos EUA, por exemplo, não empregam professores, enquanto os governos centrais do Chile e da França o fazem. Tal fato, obviamente, distorce a comparação entre dados sobre os empregados do governo central e níveis salariais, assim como ocorre com o registro de transferências para os níveis subnacionais, um importante componente dos gastos públicos do governo central em Estados federais. Em segundo lugar, até mesmo quando os Estados estão estruturados de forma semelhante, abordagens divergentes em relação à classificação de emprego no setor público muitas vezes representam um outro grande desafio para comparações entre países. Este problema, às vezes, é agravado pela freqüente reclassificação de setores como resultado das reformas administrativas. Mudanças recentes na prestação de serviços, tais como as terceirizações, distorcem ainda mais o quadro para comparação de dados sobre emprego e salários no setor público em diferentes países.

Concluindo: a disponibilidade de dados precisos, confiáveis, válidos e amplos sobre emprego e salários no setor público está se tornando mais e mais importante para a gestão estratégica de recursos humanos. Portanto, recomenda-se que os governos considerem o desenvolvimento de metodologias mais apropriadas para a coleta e análise de dados sobre emprego e salários no setor público, tanto em nível nacional como mundial.

### **Gestão por desempenho e avaliação: apoiar e desenvolver pessoas**

*Sistemas de avaliação se parecem bastante com cintos de segurança. A maioria das pessoas crê que são necessários, mas não gosta de utilizá-los<sup>4</sup>.*

Para alguns governos – como é o caso do Marrocos – introduzir a gestão por desempenho e a avaliação é o primeiro passo na reforma da GRH. Isto porque a gestão por desempenho é uma forma de dizer aos gerentes do setor público algo que eles podem não ter ouvido falar antes: eles são responsáveis pelo desempenho do pessoal que trabalha com eles e é função do gerente geri-los, estabelecer objetivos que se relacionem com a estratégia geral, monitorar seu desempenho e dar-lhes apoio, *feedback* e oportunidades de desenvolvimento.

A experiência em gestão por desempenho de países em desenvolvimento mostra não somente como uma gestão por desempenho eficaz funciona na prática, mas também como ela difere das práticas tradicionais em vigor em muitos órgãos públicos. (MARTINEZ; MARTINEAU, 2000). Em um dos extremos, está a Zambia Electricity Supply Corporation (ZESCO) Ltd., que, com a chegada de um novo gerente comprometido com a melhoria da qualidade dos serviços, implementou procedimento minucioso de gestão por desempenho. No contexto do planejamento estratégico – com o qual os funcionários estavam familiarizados – e com descrições detalhadas das atribuições de cada cargo, os objetivos eram estabelecidos anualmente, com a participação de cada empregado. Uma reunião de avaliação anual, com pelo menos duas horas de duração, centrava-se no relatório preliminar do supervisor sobre o desempenho do servidor. O fato de a discussão muitas vezes ser acalorada mostrava que o assunto era sério. A ênfase estava em melhorar o desempenho por meio do elogio e do incentivo e em tratar o desempenho insatisfatório inicialmente com aconselhamento e, por fim, com a

demissão: a ZESCO, diferente de muitas agências públicas, tinha poder efetivo para contratar e para demitir.

Em outro extremo está o caso do Ministério da Saúde da Guatemala. No final dos anos 1990, o ministério não dispunha de qualquer sistema formal de gestão por desempenho. Até mesmo os relatórios mensais de prestação de serviços (por ex., cobertura de imunizações) e visitas de supervisão ao pessoal de campo muitas vezes não aconteciam, em parte devido à falta de recursos. Da mesma forma, até o final dos anos 1990, o único hospital para encaminhamento de doentes mentais dependia de um sistema de “relatórios anuais confidenciais”, pelo qual os relatórios eram redigidos pelos gerentes de linha, normalmente sem qualquer tipo de comunicação com os servidores e encaminhados a algum órgão central, onde teoricamente eram utilizados para decisões sobre promoções. Conseqüentemente, não havia qualquer cultura de desempenho no hospital; pelo contrário: os funcionários muitas vezes não se encontravam em seus postos.

Chama a atenção o fato de que a ZESCO não vinculava a gestão por desempenho a decisões sobre salários. O estabelecimento de tal vínculo era apoiado por alguns, mas é extremamente difícil fazer funcionar um sistema de salários vinculados a desempenho. A Malásia possivelmente foi além de qualquer outro país em desenvolvimento, tendo introduzido um sistema de gratificações anuais baseadas no desempenho, no início dos anos 1990. No início do novo século, contudo, decidiu voltar atrás, parcialmente substituindo um sistema de avaliações baseadas em cursos de treinamento pela avaliação do gerente. Isso ocorreu em resposta às queixas

sobre avaliações tendenciosas de alguns gerentes, muitas vezes incluindo componente étnico, prestadas pelos sindicatos de servidores públicos ao longo de um período de dez anos.

Também há provas de pelo menos um país industrializado de que salários associados ao desempenho podem prejudicar o desempenho e a motivação, ao invés de melhorá-los (MARSDEN; RICHARDSON, 1994). No funcionalismo público de carreira, porém, há menos dificuldade em vincular a gestão por desempenho à promoção, utilizando mecanismos de que muitos países sempre dispuseram, mesmo que esse vínculo, na prática, fosse tênue.

Assim como em outras práticas de GRH, os governos precisam adaptar os modelos de “boas práticas” que se encontram nos manuais aos fatores contextuais. Um deles é a boa-vontade dos políticos de deixar que os gerentes façam o trabalho e tomem suas próprias decisões de recrutamento e demissão. Um segundo fator contextual é a reação dos sindicatos do setor público. Tentar impor um sistema de gestão por desempenho aos servidores pode ser contraproducente. Um dos motivos pelos quais a gestão por desempenho estava à beira da morte no hospital universitário de Zâmbia foi que o governo – ameaçado em 1997 por uma greve nacional dos sindicatos de serviços de saúde – retomou o poder de contratar e demitir que a Lei da Saúde, de 1995, havia dado aos hospitais. Nas Ilhas Maurício, os sindicatos questionavam o elemento salarial vinculado ao desempenho do novo esquema proposto ao final dos anos 1980, razão pela qual, dez anos depois, o país ainda não contava com um procedimento efetivo de gestão por desempenho.

### **Redimensionamento de estruturas: colocando as questões de recrutamento nos trilhos novamente**

Este trabalho oferece uma agenda positiva para a GRH no setor público. Os governos precisam, todavia, enfrentar o fato de que, de tempos em tempos, eles necessitarão reduzir seus gastos com pessoal. Mesmo reconhecendo que a redução de gastos de forma alguma equivale a demitir pessoal, conforme explicado mais adiante, a necessidade de reduzir gastos nem sempre é bem vista. Os governos – como foi o caso da República Unida da Tanzânia – descobriram que pode haver mais espaço para a redução de déficits governamentais pela melhora na arrecadação tributária do que pela demissão de pessoal (MAMADOU, 1996). Nesse sentido, o redimensionamento (*rightsizing*) assemelha-se a outras áreas de atividade, nas quais mudanças táticas podem se fazer necessárias para atingir resultados.

Há três motivos pelos quais o encolhimento é provavelmente uma característica inevitável no cenário governamental. Primeiro: muitas das atividades econômicas das quais os governos obtêm suas receitas seguem um ciclo de “boom” e “quebra”, passando do crescimento à estagnação ou até mesmo à recessão. Em segundo lugar, os governos, especialmente em países pobres, são afetados por choques externos, tais como o aumento do custo do petróleo ou uma má colheita. No Marrocos, onde o PIB tende a acompanhar os níveis pluviométricos, o falecido Rei Hassan certa vez comentou que “se tiver que escolher entre um relatório da inteligência e uma previsão de tempo, colocarei o relatório da inteligência de lado”<sup>5</sup>. Em terceiro lugar, novas tecnologias tornam possível reduzir o número de pessoas necessárias para a realização de tarefas padronizadas, tais como o envio

de formulários para cobrança de impostos. A clássica imagem dos anos 1970 do fotógrafo indiano Raghubir Singh, do Prédio de Escritores de Calcutá, o coração burocrático do governo de Bengal Ocidental, com suas fileiras cerradas de burocratas trabalhando sob pilhas e pilhas de papéis amarelados, não mais representa a administração pública, nem de países industrializados, nem de países em desenvolvimento.

### **Uma abordagem estratégica ao redimensionamento**

E nos casos em que um governo julgar que *rightsizing* significa reduzir o número de servidores, como lidar com isso? Há três princípios a serem mantidos em mente. O redimensionamento efetivo:

- será estratégico, ou seja, partirá de um ponto de vista estratégico sobre para onde o governo ou um ministério está indo e uma percepção das implicações da estratégia para o emprego dos servidores;
- gerará economias reais, não meramente uma redução bruta no número de servidores; e
- minimizará o sofrimento dos servidores.

Apesar da impressão de que *rightsizing* significa concentrar-se exclusivamente na última linha das demonstrações financeiras (algo do qual ministros da Fazenda e certos organismos doadores têm sido ocasionalmente culpados) e é um aspecto que também se aplica ao modelo estratégico delineado neste artigo. Chegou-se a uma espécie de consenso de que virar uma organização de ponta cabeça é um processo de dois estágios, no qual a ação emergencial para estancar o declínio leva ao planejamento estratégico para o futuro, algo denominado de “estratégia de recuperação”.

*Rightsizing* é um processo que começa com uma estratégia de desenvolvimento global e um plano de GRH do governo ou do ministério individual. Uma revisão da gestão é realizada dentro daquele contexto estratégico e utilizada para gerar, quando apropriado, um plano de re-perfilamento, que inclua medidas para minimizar o sofrimento dos servidores, se necessário (a expressão “quando apropriado” significa que uma revisão não necessariamente leva a cortes de pessoal). O plano de aposentadoria voluntária, introduzido pelos bancos estatais da Índia entre novembro de 2000 e março de 2001, é um exemplo de uma experiência bem-sucedida de *rightsizing* (Quadro 3).

Paralelamente, nos processos de *rightsizing*, os governos precisam prestar atenção a medidas procedimentais específicas, pois representam uma preocupação constante. Nelas se incluem medidas que gerem sentimento de posse do programa e comprometimento com ele, bem como consultas e comunicação a servidores e seus representantes. O ritmo adequado do programa, que será ditado pelo cronograma do plano de ação estratégica, é outra questão. Assim que o marco estratégico tiver sido implantado, o próximo passo é tentar evitar cortes bruscos de emprego, utilizando as seguintes medidas:

- remover os fantasmas. A Uganda pensou que sua meta inicial de reduzir 34 mil empregos era dura, até descobrir nada menos que 42 mil funcionários fantasmas em seus registros (por exemplo, nomes fictícios incluídos na folha de pagamento, permitindo que terceiros pudessem receber um salário) (GOVERNMENT OF UGANDA, 1994);
- fazer valer a idade de aposentadoria. A Uganda descobriu vários milhares de servidores que continuavam trabalhando após a idade oficial para aposentadoria;

- combinar interrupção das seleções e a redução natural do quadro;
- abolir cargos vagos;
- realizar previsões de recursos humanos, a fim de antecipar necessidade decrescente em algumas áreas ou capacidade decrescente de pagar por eles;
- buscar a “flexibilidade funcional” por meio de capacitação para desempenho de múltiplas tarefas. A Ford Motor Company do Reino Unido, por exemplo, atuou no sentido de reduzir o número de categorias funcionais distintas de 516, em 1986, para 45, em 1988;
- estabelecer um procedimento de realocação, de modo que os servidores registrados em um *pool* de realocação sejam considerados primeiro, antes de um cargo ser noticiado pelas vias normais. É importante evitar abusar de tais *pools*, utilizando-os como depósito de funcionários que não mais usufruem de simpatia política, tais como servidores mais antigos identificados com o partido que estava no poder anteriormente;
- organizar treinamentos para converter, por exemplo, um administrador supérfluo em um programador de computadores; e
- antecipar excessos de pessoal por meio da implementação de procedimentos que permitam ao governo lidar com este problema sistematicamente. Tais procedimentos requerem algum tempo até se desenvolverem, especialmente quando é necessário consultar sindicatos, os quais deveriam fazer parte das práticas cotidianas de GRH. Em uma autoridade governamental local do Reino Unido, o acordo de demissão por excesso ou extinção de quadros, estabelecido já em 1977, permitiu à autoridade reduzir cargos ao longo de um período de vários anos, sem impor demissões compulsórias.

Se depois de tudo um governo ainda achar que necessita reduzir empregos, deve

### Quadro 3: Um plano de aposentadoria voluntária – Índia

Os bancos estatais da Índia eram geralmente considerados inchados em termos de quadro de pessoal antes da implementação do plano de aposentadoria voluntária (PAV), em 1999. Um estudo realizado pela Federação das Câmaras de Indústria e Comércio da Índia (Indian Chambers of Commerce and Industry – FICCI) revelou que este setor, em 1998-1999, contava com mais de 59 mil funcionários em excesso, se utilizado o parâmetro de \$ 233.000 em volume de negócios por funcionário (NPF). Se o NPF fosse aumentado para cerca de \$ 291.000, o número subia para mais de 177 mil funcionários em excesso, respondendo por 22% do total de funcionários em 16 bancos nacionalizados. Em termos de produtividade, o NPF e o lucro por funcionário (LPF) dos bancos públicos indianos estavam muito abaixo do NPF e LPF de bancos privados estrangeiros similares.

Apesar de criticado às vezes por suas conseqüências potencialmente negativas, incluindo a falta de sustentabilidade financeira, erosão de empregos e fuga de cérebros, os planos de aposentadoria precoce ainda são aceitos como estratégia eficaz de desenvolvimento de recursos humanos para reduzir o quadro de funcionários, melhorar a eficiência e a produtividade e equilibrar a composição entre faixas etárias e habilidades dos trabalhadores. Entre 15 de novembro de 2000 e 31 de março de 2001, a primeira rodada do PAV foi implementada em todos os bancos estatais da Índia, à exceção de um. Todos os funcionários contratados com 15 anos de serviço ou com mais de 40 anos de idade ou, ainda, identificados como excedentes estavam qualificados para participar do plano de aposentadoria antecipada. Os funcionários que optaram pelo plano tinham direito a 60 dias de compensação para cada ano de serviço prestado ou o equivalente do salário para os anos remanescentes de serviço, dependendo de qual fosse menor. Aqueles que se qualificavam para o PAV, mas não estavam dispostos a optar pela aposentadoria precoce, tinham a opção de uma licença de cinco anos. Para minimizar o ônus financeiro criado pelo plano, o governo da Índia permitiu aos bancos efetuarem os pagamentos em duas parcelas, com um mínimo de 50% do valor a ser pago à vista e o remanescente em até seis meses, em dinheiro ou em títulos. O governo incentivou os bancos a emitirem títulos e garantiu seu pagamento, incluindo os juros provisionados.

Em termos de redução do quadro e de custos, o objetivo mais amplo do plano foi dramaticamente atingido. Do total de 863.117 funcionários dos 26 bancos estatais que implementaram a iniciativa, 100.810 funcionários (11,7%) aceitaram a oferta, de acordo com um estudo publicado no informativo da Associação de Bancos Indianos (IBA). Em 2000-2001, os custos com pessoal de todos os bancos estatais (incluindo o Corporation Bank, que não optou pelo PAV), era de INR 21.050 crore (cerca de US\$ 4,7 bilhões). Em 2001-2002, ele havia caído para INR 18.959 crore (cerca de \$ 4,3 bilhões). Além disso, acredita-se que o PAV tenha ajudado a equilibrar o perfil de habilidades *vis-à-vis* a composição de funcionários. A próxima fase do PAV deverá focar o perfil etário dos trabalhadores.

Incentivado pelo sucesso inicial do PAV em bancos estatais, o governo da Índia começou a introduzir um plano similar no serviço público em setembro de 2004. Servidores públicos mais antigos, para os quais faltavam de um a cinco anos até a aposentadoria, estavam qualificados para participar dele. Foram oferecidos pacotes financeiros especiais, consistindo de um pagamento em parcela única, além dos benefícios normais de aposentadoria. Espera-se que este novo plano racionalize a mão-de-obra do serviço público e ainda prepare o governo para os novos desafios do envelhecimento populacional, da globalização e da modernização tecnológica.



considerar os seguintes passos, organizados em ordem de dificuldade política (MCCOURT, 2001):

- introduzir horários de trabalho parcial e flexíveis;

- nomear novos servidores por meio de contratos temporários;

- pôr fim a esquemas de admissão garantida. Alguns governos, como o de Benin, na África Ocidental, tinham um esquema de acesso automático ao serviço público para todos os graduados. Considerando o número crescente de graduados, essa política talvez não seja a mais adequada para a maioria dos países;

- suspender a progressão automática. Do mesmo modo, alguns países tinham um sistema de promoção automática, baseada em antigüidade que, além de ter implicações salariais, enfraquece o vínculo entre promoção e mérito;

- introduzir a demissão voluntária por excesso de quadros. Isso muitas vezes é bem-vindo entre os servidores e, às vezes, as cotas são alcançadas mais rapidamente do que o governo espera (como no caso do Reino Unido). Contudo, pode ser caro: em Gana, consumiu 2% do total de gastos governamentais ao longo dos cinco primeiros anos da reforma;

- privatizar/terceirizar. Isso pode reduzir o número de funcionários, mas não necessariamente os gastos: um serviço terceirizado não necessariamente é menos oneroso, conforme discutido anteriormente neste documento;

- congelar os salários; e

- implementar a demissão compulsória por excesso de quadros.

Uma característica marcante da lista acima é que a demissão compulsória por excesso de quadros, apesar de sua imagem popular, é apenas o último item de uma longa lista e poderá nunca ser utilizado se o governo conseguir economizar o suficiente por outros meios. Por outro lado, se as demissões se fazem necessárias, o empregador responsável deverá estar atento para minimizar as dificuldades enfrentadas pelo servidor atingido (Quadro 4).

De modo geral, depois de consultar os sindicatos e outros em relação a seus planos, é aconselhável que o governo concentre seu auxílio no tamanho da indenização em parcela única a ser paga e da pensão que os servidores demitidos receberão: há provas de que as pessoas tomam decisões melhores sobre como usar tal pagamento do que o governo o faria em seu nome (STEPHEN, 1996). Aconselhamento e informação também são importantes para afastar concepções equivocadas e para preparar os servidores para a mudança. Esquemas de retreinamento, que ajudem os servidores demitidos a adquirir novas habilidades são desejáveis em teoria, mas podem ser dispendiosos, difíceis de administrar e pouco direcionados, de modo que poucos acabam sendo beneficiados em termos práticos.

#### Quadro 4: Redimensionando de forma certa – Uruguai

O Uruguai é um Estado de bem-estar social cujos cidadãos gozam de um dos mais altos padrões de vida fora do mundo industrializado. O setor público do país enfrenta inúmeros desafios, inclusive o de um funcionalismo desproporcionalmente inchado. Visto que a Constituição dificulta em muito a demissão de um servidor público, a redução do funcionalismo havia se tornado proposta pouco contundente. Outro fator complicador era o fato de que servidores públicos eram muitas vezes contratados com base em conexões políticas, o que levava a uma constante criação de novos órgãos e divisões, não raras vezes sem muita consideração pelas implicações financeiras. Devido ao tamanho exagerado do serviço público, os salários dos profissionais também eram muito baixos, forçando muitos servidores qualificados a trabalhar somente poucas horas por dia na repartição pública e passar o resto do dia em um emprego no setor privado para complementar sua renda. De acordo com um levantamento governamental realizado em 1995, as pessoas apoiavam a reforma do serviço público, mas somente se ela não resultasse em demissões e conflitos sociais.

A estratégia de modernização do setor público, implementada pelo governo de Julio Maria Sanguinetti, em 1995, adotou uma abordagem em duas etapas que enfatizou os incentivos e a participação voluntária no lugar de cortes nos empregos. O governo convidou os órgãos da administração central que levariam a cabo essa estratégia para definir as competências-chave necessárias e identificar as funções que poderiam ser eliminadas, seja transferindo-as para órgãos mais qualificados ou até mesmo terceirizando-as para empresas privadas. Se o plano de reestruturação do órgão fosse aprovado pelo Comitê Executivo de Reforma do Estado (criado a partir de um empréstimo de US\$ 115 milhões do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento), ele era recompensado: passava a ter acesso a fundos especiais para cobrir os custos de indenizações, aposentadorias antecipadas ou transferências de quadros em excesso. Tais fundos também incluíam apoio técnico, treinamento empresarial e pequenos empréstimos para servidores públicos que optassem por iniciar seu próprio negócio. A cada órgão era permitido manter as economias geradas pela reestruturação, o que poderia ser utilizado para aumentar os salários dos funcionários remanescentes, investir em treinamento e equipamentos, bem como pagar gratificações baseadas no desempenho.

Os resultados desta abordagem foram espetaculares. Dos 108 órgãos executores que participaram do programa, 82 (representando cerca de 80 mil servidores públicos) reestruturaram suas operações com sucesso. Foi identificado um total de 9.221 cargos em excesso durante o exercício de reestruturação e mais de um terço dos servidores afetados receberam treinamento e auxílio para encontrar emprego no setor privado. Em 2002, um serviço público mais enxuto já estava economizando US\$ 56 milhões ao ano em dinheiro dos contribuintes; US\$ 25 milhões destinavam-se ao tesouro nacional, enquanto o resto era devolvido aos órgãos reestruturados para financiar os diversos programas de incentivo. O exercício completo de *downsizing* levou menos de três anos para ser implementado e, ao final do processo, o número de órgãos públicos havia sido reduzido em 46%. A realização mais marcante foi que, durante esta fase, não ocorreu nem uma única greve ou ação trabalhista. Um fator fundamental para o sucesso do programa foi o envolvimento e o pleno apoio dos chefes dos órgãos, que viram neste exercício uma oportunidade para recrutar pessoal altamente qualificado e conceder aumento salarial aos servidores que o mereciam e que, caso contrário, estariam tentados a ir para a iniciativa privada. O programa também contava com credibilidade política, pois estava embutido no orçamento nacional,

assegurando ao governo o tempo necessário para implementar as reformas – do contrário, um tempo precioso seria perdido em disputas políticas para gerar os recursos financeiros necessários.

Após o sucesso da primeira fase da reforma, o governo está iniciando uma segunda fase, que irá enfocar a melhoria do desempenho efetivo do serviço público. Todos os órgãos públicos, por exemplo, serão solicitados a definir seus produtos e serviços cuidadosamente, determinar indicadores e atingir metas de desempenho específicas. Os recursos públicos do próximo orçamento serão alocados com base no desempenho organizacional.

---

## Notas

\* Este texto constitui o capítulo 5 do relatório “Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance – World Public Sector Report 2005”, publicado originalmente pela ONU (Divisão de Administração Pública e Gestão do Desenvolvimento/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais), em inglês, com o título “Managing people as a strategic resource”. Tradução de Cristiane Feitosa e Anja Kamp e revisão técnica de Claudia Asazu e Larissa Mamed Hori.

<sup>1</sup> Disponível em <[www.unodc.org/pdf/iaol/un\\_competencies.pdf](http://www.unodc.org/pdf/iaol/un_competencies.pdf)>.

<sup>2</sup> Extraído de CAPPON, Lester J. (ed.). *The Adams-Jefferson Letters: the complete correspondence between Thomas Jefferson and Abigail and John Adams*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1959. Disponível em <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

<sup>3</sup> Extraído de KIRAGU, Kithinji. *Pay reform: a critical and complex Public Service issue*. Pricewaterhouse Coopers, 2004. Disponível em: [www.pwcglobal.com/gx/eng/about/ind/gov/ifi/pdf/public\\_service\\_pay\\_reform.pdf](http://www.pwcglobal.com/gx/eng/about/ind/gov/ifi/pdf/public_service_pay_reform.pdf)

<sup>4</sup> Extraído de LATHAM, Gary; WEXLEY, Ken. *Increasing productivity through performance appraisal*. New York: Addison-Wesley, 1993.

<sup>5</sup> Extraído de PENNELL, Richard. *Morocco since 1830: a history*. London: Hurst Pennell, 2000, p. 324

---

## Referências bibliográficas

AGENOR, Pierre Richard; EL AYNAOUI, Karim. *Labor Market Policies and unemployment in Morocco: a quantitative analysis*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

ANDERSON, Jim, REID, Gary, RYTERMAN, Randi. *Understanding public sector performance in transition countries—an empirical contribution*. Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdonors/pdf/reid.pdf>, 2003.

- CENTRE FOR MANAGEMENT AND ORGANISATION DEVELOPMENT. *A Guide to Competency Development in the Civil Service*. Disponível em: [http://www.finance.gov.ie/cstc/cstdcresources/cmod\\_report.pdf](http://www.finance.gov.ie/cstc/cstdcresources/cmod_report.pdf), 2003.
- CORKERY, Joan; LAND, Antony. *Civil service reform in the context of structural adjustment: a triangular relationship*. Policy Management Brief, n.7. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, 1997.
- COUNCIL OF EUROPE. Civil Service Reform in Europe. Doc. 9711. *Committee on Economic Affairs and Development*. Parliamentary Assembly. disponível em: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc03/EDOC9711.htm>, 2003.
- DIA, Mamadou. *Africa's management in the 1990s and beyond: reconciling indigenous and transplanted institutions*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.
- GARNETT, Harry; STEVENS, Mike. Establishment control and pay determination. World Bank. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/establishment.htm>, 2000.
- GOVERNMENT OF CANADA. Organization for Economic Co-operation and Development, 2001. *Issues and Development in Public Management*. Canada: 2001. disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/25/1923850.pdf>, 2001.
- GOVERNMENT OF UGANDA. *Management of change: context, vision, objectives, strategy and plan*. Kampala: Ministry of Public Service, 1994.
- HENDERSON, Jeffrey. [et al]. *Bureaucratic effects: 'Weberian' State structures and poverty reduction*. Working paper n° 31, Chronic Poverty Research Center. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/cpreports2.htm>, 2003.
- HOOD, Christopher; SCOTT, Colin; JONES, George; TRAVERS, Tony. *Regulation Inside Government: waste watchers, quality police and sleaze-busters*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- JOHSON, Gerry; SCHOLES, Kevan. *Exploring corporate strategy: text and cases*. London: Financial Times/Prentice Hall, 2002.
- KEULEERS, Patrick. Key issues for consideration when assisting civil service personnel management reforms in developing countries. Subregional Resource facility for the Pacific, Northewast and Southeast Asia. Bangkok: United Nations Development Programme, 2004.
- KIRAGU, Kithinji. *Pay reform a critical and complex public service issue*. Pricewaterhouse Coopers. Disponível em : [http://www.pwcglobal.com/gx/eng/about/ind/gov/ifi/pdf/public\\_service\\_pay\\_reform.pdf](http://www.pwcglobal.com/gx/eng/about/ind/gov/ifi/pdf/public_service_pay_reform.pdf), 2004.
- KIRAGU, Kithinji, MUKANDALA, Rwekaza *Public Service Pay Reform (Draft Reform)*. Washington, D.C.: World Bank. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/Mayseminar/PayReformStudy.pdf>, 2003.
- \_\_\_\_\_. Pay reform and policies report. *Development Assistance Committee*. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development., 2004.
- LATHAM, Gary; WEXLEY, Ken. *Increasing productivity through performance appraisal*. New York: Addison-Wesley, 1993.

- MARSDEN, David; RICHARDSON, Ray. Performing for pay? The effects of 'merit pay' on motivation in a public service. *British Journal of Industrial Relations*. Vol.32, 2ª edição, p. 243-261, 1994.
- MARTINEZ, Javier; MARTINEAU, Tim. *Measuring and monitoring staff performance in reforming health systems*. Projeto de Pesquisa PN10. Disponível em: <http://www.liv.ac.uk/lstm/hsr/hsrpn10.html>, 2000.
- MCCOURT, Willy. Towards a strategic model of employment reform: explaining and remedying experience to date. *International Journal of Human Resource Management*. Vol. 12, 1ª edição, pp.56-75, 2001.
- NUNBERG, Barbara. Experience with civil service pay and employment reform: an overview. *Rehabilitating Government: pay and employment reform in Africa*. David L. Lindauer, Barbara Nunberg (eds). Washington, D.C.: World Bank, pp. 119-159.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. In: Barbara Nunberg (2000). *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. World Bank Technical Paper n° 466. Washington, D.C.: World Bank, 1995.
- PENNELL, Richard. Morocco since 1830: a history. London :Hurst Pennell, p. 324, 2000.
- POLIDANO, Charles.; MANNING, Rick. Redrawing in lines: service commissions and the delegation of personnel management. *Managing the public service: strategies for improvement*. n° 2. London: Commonwealth Secretariat, 1996.
- RAUCH, James E.; EVANS, Peter. Bureaucratic structure and performance in less developed countries. *Journal of Public Economics*. Vol. 75, n° 1, Jan., pp.49-71, 2000.
- \_\_\_\_\_. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth. *American Sociological Review*. Vol.64, n° 5, Oct., p. 748-765, 1999.
- REID, Gary J.; SCOTT, Graham. *Public sector human resource management: experiences in Latin America and the Caribbean and strategies for reform*. Washington, D.C.:World Bank, 1994.
- STELLA, Peter. *Tax Farming – a radical solution for developing country tax problems?* Washington, D.C.: trabalho n° 92/70. International Monetary Fund, 1992.
- SULEMANE, José A.; Kayizzi-Mugerwa, Steve. *The Mozambican civil service: incentives, reforms and performance*. República de Moçambique: Trabalho n° 25, Gabinete de Estudos do Ministério do Plano e Finanças. Disponível em: <http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-85-dp25.pdf>, 2001.
- TAYLOR, Harry. Public sector personnel management in three African countries: current problems and possibilities. *Public Administration and Development*. Vol. 12, p. 193-207, 1992.
- ULRICH, Dave. A new mandate for human resource. *Harvard Business Review*. Vol. 76, 1ª edição Jan./ Fev., p. 124-135, 1998.
- UNITED NATIONS. Innovation and quality in government of the 21<sup>st</sup> century. *Fifth Global Forum on Reinventing Government: capacity development workshops*. Department of Economic and Social Affairs. ST/ESA/PAD/SER.E/84. 2005.

WORLD BANK. *Cambodia: enhancing service delivery through improved resource allocation and institutional reform. Integrated Fiduciary Assessment and Public Expenditure Review*. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

\_\_\_\_\_. *Checklist on law drafting and regulatory management in Central and Western Europe*. Sigma papers: n° 15, 1997.

\_\_\_\_\_. *Peru – Restoring fiscal discipline for poverty reduction*. Public Expenditure Review, Washington, D.C.: World Bank, 2002.

\_\_\_\_\_. *Republic of Yemen: comprehensive development review. Phase I*. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

YOUNGER, Stephen. *Labour market consequence of retrenchment for civil servants in Ghana*. Economic reform and the poor in Africa. David E. Sahn (ed), Oxford: Claredon Press, p. 185-202, 1996.

## Resumo - Resumen - Abstract

### **A gestão de pessoas como um recurso estratégico**

*ONU/Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais*

O texto examina as estratégias e os sistemas que devem ser considerados para se alcançar a melhor gestão de recursos humanos no setor público. Inicialmente, baseado em três modelos tradicionais de administração pública, sugere uma abordagem holística para aumentar a efetividade da gestão. Em seguida, defende a idéia de um órgão “guardião” central, que considere o princípio do mérito e que divida com os órgãos de linha a responsabilidade sobre a GRH. Mostra, ainda, a importância de institucionalizar os valores da imparcialidade, do profissionalismo e da responsividade. Ao tratar da profissionalização da GRH, ressalta a necessidade de uma política que defina como a gestão de pessoas contribuirá para o alcance de objetivos governamentais. Para isso, propõe a aplicação de um modelo integrado baseado em competências e o desenvolvimento de uma política salarial que permita a atração e retenção de talentos no setor público. Ao final, o texto apresenta os prós e contras da gestão por desempenho, bem como os desafios de um redimensionamento organizacional no serviço público.

**Palavras-chave:** gestão de recursos humanos, mérito, política salarial, serviço público.

### **La gestión de personas como un recurso estratégico**

*ONU/DESA*

El texto analiza las estrategias y los métodos que los gobiernos deben considerar a fin de alcanzar la mejor gestión de recursos humanos en el sector público. La primera parte, basado en tres modelos de administración pública, propone un abordaje holístico para aumentar la efectividad de la gestión. A continuación, defiende la construcción de una agencia central que considere el principio del mérito y que divida con las agencias de ejecución la responsabilidad sobre la GRH. Además, muestra la importancia de institucionalizarse los valores de la imparcialidad, profesionalismo y responsividad. Al tratar de la profesionalización de la GRH, el texto resalta la necesidad de una política que defina como la gestión de personas contribuirá con el alcance de objetivos gubernamentales. El texto propone también la aplicación de un modelo basado en competencias y el desarrollo de una política salarial que permita la atracción y retención de talentos en sector público. En el final, el texto presenta los pros y los contras de una gestión por desempeño y también los desafíos de un redimensionamiento organizacional en el servicio público.

**Palabras-clave:** gestión de recursos humanos, mérito, política salarial, servicio público.

### **Managing people as a strategic resource**

*ONU/DESA*

The text presents the strategies and systems that should be considered to obtain the best human resource management in the public sector. The first part of the text is based on three traditional models of public administration. The text then advocates the idea of a central “guardian” agency, which considers the principle of merit and which shares the HRM responsibilities. It also shows that it is important to institutionalize the values of impartiality, professionalism and responsiveness. Discussing the HRM professionalism, the text points out that governments need to develop a policy that defines how staff management will help the achievement of government goals. Thus, it suggests the use of an integrated competence-based model and the development of a pay-salary policy that allows governments to attract and retain talents in the public sector. It then finalizes presenting the pros and cons of a performance management, as well as the challenges of implementing rightsizing in the public sector.

**Key words:** human resource management, merit, pay-salary policy, public service.

## Reportagem

# Escolas de governo européias reformam o ensino e voltam-se à Europa\*

Por *Claudia Asazu*

As principais escolas nacionais de governo da Europa encontram-se hoje em processo de transformação. Nas agendas de mudança, ressaltam-se a “europeização” da formação e o reforço no ensino de liderança.

É o caso da ENA – Ecole Nationale d’Administration, que oferece cursos de formação inicial e continuada aos servidores que compõem a chamada “alta função pública” da França. As críticas lançadas à tradicional escola – “francesa, parisiense, tecnocrática e elitista demais” – tiveram impacto no resultado da reforma. Um terço do período de formação inicial passou a ser dedicado ao estudo da Europa, o campus foi transferido de Paris a Strasbourg, a formação teórica é hoje alternada com a realização de estágios e os concursos passaram a ser abertos a um público não apenas puramente acadêmico.

No Reino Unido, a antiga Civil Service College, criada em 1970, renasceu em 2005 como National School of Government, com um novo modelo de oferta de soluções de formação, centrado na identificação “individualizada” das demandas de ministérios e agências e no treinamento customizado. A escola britânica, nesse sentido, atua hoje mais propriamente como consultora e intermediadora de formação do que ofertante de cursos.

A BaköV – Academia Federal de Administração Pública, da Alemanha, vem

ancorando sua formação no “servidor motivado”, um dos alicerces da reforma da administração pública em curso no país desde 2004. Confere destaque, nessa linha, aos cursos de desenvolvimento de pessoal e de liderança dentro do “Quadro Comum de Competências” dos servidores públicos, elaborado a partir da pergunta: “Quais os conhecimentos, as habilidades e as atitudes necessárias para que um servidor em posição de liderança seja bem sucedido na arena européia?”.

A EIPA – European Institute of Public Administration, por sua vez, financiada pelos Estados-membros da União Européia e pela Comissão Européia, propõe complementar a formação das respectivas escolas nacionais estabelecendo-se como escola “verdadeiramente européia”.

Leia, a seguir, um pouco mais sobre a atuação dessas escolas.

## **ENA – Ecole Nationale d’Administration – França**

Criada no fim da 2ª Guerra com o objetivo de democratizar o recrutamento de dirigentes do Estado, a ENA completou 60 anos em 2005 em meio a um processo de deslocalização e de implementação de nova proposta curricular para os cursos de formação inicial e continuada.



“As críticas lançadas ao governo são também lançadas à ENA”, diz Françoise Camet, diretora de Formação Continuada e de Pesquisa, fazendo uma análise das mudanças em curso. O ‘não’ ao anteprojeto de constituição da UE [no referendo realizado em maio de 2005], a crise nos subúrbios (*banlieus*) das grandes cidades francesas [em novembro de 2005] e a rejeição à proposta governamental de Contrato de Primeiro Emprego [*Contrat premier embauche*, CPE, que desencadeou manifestações em março e maio de 2006] nos obriga a rever os aspectos fundamentais da função pública”, ressalta.

A formação inicial foi dividida em duas fases. A primeira delas, de 24 meses, alterna ensino e estágios e busca reforçar o caráter de “escola de aplicação”. “A ENA não é uma universidade. Não se trata de oferecer um ensino teórico ou acadêmico, mas de formar ‘práticos’, já que os alunos já possuem formação acadêmica”, ressalta Christian Saves, diretor-adjunto de Estudos.

A primeira fase é composta de três módulos – Europa, Territórios e Gestão e Gerenciamento Públicos. O módulo Europa foi estendido e dura atualmente 28 semanas. Após uma preparação ao estágio de três semanas, incluindo cursos sobre instituições européias e exercícios de comunicação e negociação, os alunos partem para um estágio de 17 semanas em uma instituição européia ou internacional.

O módulo Territórios, que se concentra no aprendizado das especificidades da administração territorial e das coletividades locais, é realizado em conjunto com o INET – *Institut National des Etudes Territoriales*, responsável pela formação dos quadros superiores da função pública territorial, que trabalham nas coletividades locais. Os alunos da ENA compartilham o curso com os alunos do instituto durante todo o módulo. Uma fase preparatória de

três semanas, com exercícios de comunicação de crises, *media training* e negociação, além da preparação de um projeto que associe o Estado e a coletividade, precede o estágio de 22 semanas em uma *préfecture* ou uma coletividade territorial.

O último módulo, Gestão e Gerenciamento Públicos, é composto de dois estágios. Os alunos trabalham dez semanas em uma empresa, centrando o aprendizado na questão do desempenho (gestão de equipes, projetos, avaliação, etc.). Esse estágio é precedido de uma semana de cursos de direito privado, de análise das especificidades da gestão dos recursos humanos no setor privado e de questões



O campus da ENA em Strasbourg: prisão feminina transformada em escola

econômicas. Em seguida, os alunos partem para um último estágio, de quatro semanas de duração, em algum ministério localizado em Paris.

A segunda fase da formação, de três meses, é de aprofundamento, em formato de “mini-seminários” geridos pelos próprios alunos. Em grupos de cinco ou seis, os alunos podem escolher uma área (questões jurídicas, políticas sociais, decisão econômica, problemáticas orçamentárias e financeiras, problemáticas territoriais e cooperação internacional). Exige-se deles a elaboração coletiva de uma dissertação, avaliada por um júri.

A escola não mantém um corpo permanente de professores. “Os instrutores são, na maioria, servidores de alto escalão com comprovada experiência. Pedimos para que transmitam a realidade da administração pública de maneira concreta, com base em casos práticos e na utilização de dossiês de casos reais” diz Christian Saves.

O campus principal da ENA, que durante 60 anos funcionou em Paris, foi transferido para Strasbourg, a 500 km da capital. O local pertencia à Ordem de São João de Jerusalém, e as construções mais antigas datam do século XIII. Serviu, até 1988, como cadeia feminina. Para transformar-se em escola, foi necessária uma operação imobiliária e arquitetônica que levou 12 anos para ser concluída. O curso de formação, dividido entre Paris e Strasbourg, passou a ser definitivamente concentrado em Strasbourg a partir de 2005.

### **Gestão e avaliação de competências**

A partir de 2006, a ENA põe em prática uma nova dinâmica de gestão prévia de carreiras, com a elaboração de um levantamento de competências individualizado. Essa análise leva em conta os conhecimentos e as competências que os alunos deverão, ao fim do curso, ter adquirido, bem como as aptidões individuais como a escuta, o senso crítico, a capacidade de negociação, de comunicação, de motivação, entre outros.

O levantamento procura orientar a escolha da carreira e traçar um percurso profissional que seja mais bem adaptado à personalidade, às necessidades e às ambições de cada aluno. A primeira avaliação é feita no início do curso de formação e mede, por meio de testes de múltipla escolha, os conhecimentos nas áreas de direito, finanças públicas, economia, território, Europa, gestão e

gerenciamento públicos. No meio do curso, nova avaliação irá medir conhecimentos e competências específicos sobre gestão e gerenciamento no setor público. O terceiro levantamento é feito pouco antes da partida dos alunos e avalia tanto os conhecimentos, por meio de testes, quanto as aptidões, por meio de testes e entrevistas com consultores externos. Os levantamentos são pessoais, confidenciais e não influem na nota final. O último deles, entretanto, poderá ser encaminhado ao órgão no qual o aluno foi lotado.

Terminado o curso, a primeira alocação resulta de um processo de discussão entre o ministério ou *corps* e o aluno, levando-se em conta o perfil do aluno e do posto desejado.

Uma vez alocado, o servidor deve permanecer no posto por um período mínimo de dois anos. Depois desse prazo, inicia-se o período chamado de “mobilidade estatutária”, no qual os servidores devem escolher um posto em outro ministério, em alguma empresa ou em instituições europeias ou internacionais. Essa mobilidade é obrigatória e é prorrogável.

### **Pólo europeu**

O conjunto arquitetônico do campus de Strasbourg engloba também o Centro de Estudos Europeus de Strasbourg (CEES), que passou a ser juridicamente vinculado à ENA em 2005 e constitui o pólo europeu da escola. Ele atua como apoio no estudo, concepção e operacionalização de cursos especificamente voltados a questões europeias. Eles são, em grande parte, de curtíssima duração (um ou dois dias) e destinados a parlamentares, dirigentes e servidores públicos, além de executivos do setor privado, franceses e estrangeiros.

Todos os cursos são sob medida. “Não trabalhamos com catálogo de forma

a garantir a flexibilidade e atender a diferentes demandas”, diz Dorothee Meyer, coordenadora pedagógica do centro. Há três grandes categorias de temas – políticas européias, ação da UE no exterior e questões institucionais – que se desdobram, por exemplo, em cursos como “A fraude orçamentária na UE”, “A política européia de segurança e defesa” e “O *lobby* nas instituições européias: modo de usar”.

Outra atividade importante do CEES é a preparação de candidatos aos concursos de seleção das instituições européias. Uma das metas é aumentar o número de funcionários franceses nos órgãos da UE. “A participação francesa nas instituições da UE vem regredindo”, afirma Meyer. No entanto, boa parte dos cursos é oferecida a estrangeiros, principalmente àqueles provenientes dos países recém-incorporados no bloco. Segundo ela, 50% das atividades do centro são voltadas para eles. Em 2005, o centro organizou 87 cursos preparatórios para 3,7 mil candidatos. O CEES mantém também uma revista *online*, disponível em [www.etudes-europeennes.fr](http://www.etudes-europeennes.fr).



Informativo da CEES sobre concursos nas instituições européias

### Convocação obrigatória

Entre os cursos de formação continuada na ENA, destacam-se os seminários de gerência para diretores e vice-diretores recém-empossados nas administrações centrais. O curso existe desde 2004, e a participação é obrigatória.

“Telefonamos aos diretores e vices para confirmar a participação. Eles, inclusive, recebem um ofício do secretário-geral do governo convocando-os para os seminários”, explica Lucile Dromer-North, coordenadora dos cursos de curta duração. “Muitos vêm a contragosto, mas partem contentes”, garante.

As palestras são conduzidas por dirigentes do setor público e privado e tratam de temas como planejamento estratégico, mobilização de equipes, gestão do tempo, condução de mudanças, entre outros.

No INET, são organizados seminários denominados “ciclos estruturantes”, dirigidos aos diretores-gerais e diretores-adjuntos das coletividades territoriais em diferentes momentos de suas carreiras. As discussões se pautam em torno de temas como os novos desafios gerenciais, organização, condução e avaliação de políticas públicas, oportunidades e desafios da descentralização, entre outros. São oferecidos oito módulos ao longo do ano, cada qual com dois dias e meio de duração. “A idéia é fazer com que eles confrontem suas experiências com as de colegas do mesmo nível. É um momento de levantar a cabeça do guidão e procurar ver além”, diz Jean-Michel Delaye, responsável pela formação continuada de dirigentes no instituto, fazendo uma alusão ciclística.

Os ciclos incluem viagens de estudos ao exterior para comparar diferentes realidades administrativas. “Queremos que nossos dirigentes vejam que, em outros países, servidores executam, às vezes, os

## A função pública francesa e as carreiras dos “enarcas”

Na França, existem três grandes funções públicas: a função pública do Estado, a função pública territorial e a função pública hospitalar, nas quais atuam cinco milhões de servidores. A ENA forma os futuros dirigentes e detentores de altos cargos da função pública do Estado, enquanto ao INET cabe a formação dos dirigentes da função pública territorial. Para a ENA, os candidatos são recrutados por meio de: concurso externo (com limite de idade de 28 anos), concurso interno (aberto aos servidores públicos de outros níveis com pelo menos quatro anos na função pública e com até 45 anos) e terceiro concurso (aos profissionais do setor privado com oito anos ou mais de atividade profissional ou de exercício de mandato político ou sindical). Há, anualmente, em torno de 90 vagas para esses três concursos. Desde 2004, é aberto também aos cidadãos provenientes da União Européia.

A partir da admissão, os alunos tornam-se servidores-estagiários e são remunerados pelo Estado. Ao final do curso de formação, assumem o compromisso de trabalhar para o Estado por um período mínimo de dez anos.

Os “enarcas” podem optar, como primeira lotação, pelo posto de administrador civil (*administrateur civil*) nos diferentes ministérios; de inspetor (*inspecteur adjoint*) nos órgãos de controle da atividade pública (*Inspection Generale*); de auditor/conselheiro no Conselho do Estado (*Conseil d’Etat*), no Tribunal de Contas (*Cour des Comptes*) ou no Tribunal Administrativo; de chefe de gabinete do *préfet* ou de seu vice; e, por fim, de conselheiro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, se desejar seguir carreira na diplomacia. Os cargos mais concorridos estão: no chamado *grand corps*: *Conseil d’Etat* (Conselho do Estado), *Cours de Compte* (Tribunal de Contas) e *Inspection Générale des Finances* (Controladoria Geral das Finanças); no Ministério da Economia, Finanças e Indústria; nas *préfectures* (representação do Estado nos departamentos) e na diplomacia.

Fontes: ENA ([www.ena.fr](http://www.ena.fr)), Direction Générale de l’Administration et de la Fonction Publique ([www.fonction-publique.gouv.fr](http://www.fonction-publique.gouv.fr))

mesmos trabalhos com equipes de cinco ou seis pessoas, quando nós contamos com equipes de 50”, diz. Em 2006, um grupo esteve no Rio de Janeiro e em Belém.

O instituto oferece também o *bilan management* (avaliação de gerenciamento), um dispositivo de acompanhamento dos quadros de direção da função pública territorial. “Essa avaliação tem caráter intimista, é centrado na pessoa e não no conhecimento”, explica Maxence Chorvot, que coordena esse evento. Os grupos são de em torno de 15 pessoas, de, em média, 45 anos, que se reúnem por oito dias ao longo de dois meses. “É essencial que a participação seja voluntária. Os dirigentes têm de baixar suas defesas, falar francamente”. Não se trata, porém, ressaltar

Chorvot, de uma “terapia de grupo”. A avaliação tem como objetivo de elaborar um projeto de evolução profissional e identificar os meios necessários para garanti-la. Ela procura responder a algumas perguntas como: “quais são as minhas práticas gerenciais?”, “como me posicionar e evoluir em meu ambiente profissional?”, “como inserir-me em uma dinâmica profissional correspondente às minhas motivações, valores e competências?”.

## National School of Government – Reino Unido

Na escola de governo do Reino Unido, as mudanças começaram a ser implementadas em 2005, quando a Civil Service College, criada em 1970, foi

rebatizada de National School of Government e adquiriu status de “departamento não-ministerial”.

As diretrizes da escola passaram a ser fixadas pelo conselho de administração, formado por 12 representantes do governo, do setor privado e do terceiro

setor. Cinco deles são secretários permanentes (ministros) de áreas estratégicas do governo.

A maneira pela qual a escola se relaciona com o seu público também mudou. “A nossa linha de frente, que até então era o catálogo de cursos, passou a

### Relatórios marcam as grandes reformas do serviço público britânico

“A admissão ao serviço público é, de fato, algo fortemente desejado, mas por aqueles que têm pouca ou nenhuma ambição, indolentes e incapazes... são colocados no serviço público, onde obtêm um meio de vida honroso com pouco trabalho e sem risco, onde seu sucesso depende simplesmente de evitar erros flagrantes de conduta e cumprir, com moderada regularidade, as tarefas rotineiras...”. Assim era descrito o funcionalismo público do Reino Unido no relatório Northcote-Trevelyan, de 1854, que serviu de base para o processo inicial de profissionalização do serviço público naquele país.

O relatório recomendava um sistema adequado de concurso antes da nomeação e de transferências entre departamentos, promoção por mérito rigorosamente supervisionada e aumentos salariais condicionados à realização de trabalho satisfatório, que passaram, gradualmente, a serem adotados.

Em 1968, foi publicado o Relatório Fulton, que lançou alicerces para a segunda grande reforma do serviço público britânico. A percepção de lordes Fulton era de que o serviço civil era “essencialmente baseado no culto ao amador ou ao generalista”, integrado por “muitos cientistas, engenheiros e outros especialistas aos quais não lhes são atribuídos a responsabilidade e autoridade que merecem” e formado por pessoas que não tinham formação profissional específica ou treinamento formal para desempenhar seus trabalhos.

Howard Emmens, professor da National School e servidor público há 40 anos, lembra-se desse período. “Quando entrei no serviço público, tínhamos apenas um ‘curso’ de um dia, que nos mostrava onde era a cozinha, nos alertava para não chegar atrasados, etc”.

O relatório Fulton apontava que o serviço civil, além disso, carecia de gerentes competentes. Era preciso, portanto, aperfeiçoar as competências gerenciais – os administradores deveriam especializar-se e cientistas e especialistas deveriam receber treinamento em gerenciamento. Recomendava, assim, entre outros, a criação de um Departamento (ministério) do Serviço Civil para dirigir o serviço público (o que era, até então, realizado pelo Departamento do Tesouro) e a criação de uma Escola do Serviço Civil (Civil Service College). Antecessor da National School of Government, o Civil Service College foi inaugurado em 1970.

Essas diretrizes, no entanto, mudaram com o governo Thatcher. O Departamento do Serviço Civil foi extinto e o Civil Service College foi transformado em agência executiva. “O departamento foi uma das primeiras baixas do período Thatcher”, diz Howard Emmens. “E a escola passou a ser um órgão que poderia continuar a existir contanto que não custasse muito aos cofres públicos. A visão era de que ela deveria oferecer treinamento de catálogo em grande escala. O foco era sobre nós mesmos, os ofertantes”. O status de agência executiva da escola durou até 1999.

Fonte: [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk)

ser nosso time de gerentes de relacionamento estratégico (*strategic relationship managers*)”, explica David Spencer, reitor e executivo-chefe da National School.

Para atender as solicitações de curso caso a caso, cada gerente tem um portfólio de departamentos (ministérios) e agências e age como seu ponto focal dentro da escola, identificando suas demandas e necessidades. Feito isso, a escola determina se o curso pode ser dado por ela própria, pelas organizações parceiras, que incluem universidades britânicas e estrangeiras, ou se deve recomendar terceiros. Os gerentes também discutem com os departamentos qual a melhor estratégia de divulgação. “Não estamos no ramo de confecção de roupas, mas fazemos tudo sob medida e com ajustes”, diz Bob MacLennan, chefe de Planejamento Estratégico, definindo o novo perfil da escola.

“Queremos, assim, que a busca pelos cursos deixe de ser individual, via catálogo, e passe a ser institucional”, afirma Spencer.

### “Think tank” do serviço público britânico

Um importante braço da National School é o Instituto Sunningdale, um espaço acadêmico virtual que congrega 40 acadêmicos britânicos, europeus e norte-americanos, com experiência acadêmica e prática no setor público, entre os quais estão professores da Universidade de Harvard, da London School of Economics e da Stockholm School of Economics.

O instituto constitui um “think tank” da administração pública britânica, criado para pesquisar e propor soluções inovadoras aos problemas do setor público. Seus acadêmicos, em grupos ou individualmente, podem atuar com determinado departamento prestando consultoria, liderando projetos, produzindo documentos técnicos ou dando palestras.

A National School também conta com 500 professores associados. Há grande ênfase em cursos de liderança para dirigentes, destacando-se o *Top Management Programme*. Em um curso intensivo de 20 dias, os participantes discutem temas como liderança pessoal e organizacional, condução de mudanças, gestão de riscos e crises, comunicação efetiva dentro e fora da organização, entre outros. Propõe-se, durante o curso, que os dirigentes atuem como consultores para uma organização com problemas dessa natureza. Em uma de suas edições, por exemplo, incluiu-se a elaboração de um projeto à Secretaria de



Instituto Sunningdale, o espaço acadêmico virtual da National School of Government

Imigração e Nacionalidade, que estava preocupada com a sua reputação perante a mídia, grupos de *lobbys* e imigrantes.

Também nessa linha, uma gama de cursos e eventos é voltada para os membros dos conselhos de administração de departamentos e agências governamentais, como o *Board effectiveness and corporate leadership programme* (programa de liderança corporativa e efetividade do conselho). Existem, ainda, eventos específicos para os chamados conselheiros não-executivos (*non-executive board members*), que não têm vínculo direto com o departamento ou agência, mas são chamados a integrar o seu conselho e têm poder de decisão nele. É o caso da rede

de conselheiros não-executivos e da Conferência Anual dos Conselheiros Não-Executivos, que reúne dirigentes de empresas públicas e privadas e conselheiros para compartilhamento de experiências e avaliação de seus desempenhos. “É uma estratégia não invasiva para fazer com que os dirigentes discutam o que está ocorrendo nos departamentos. As conferências ocorrem em clima bastante informal e muitas das questões levantadas ali são confidenciais”, diz Sai Shanmugarajah, um dos responsáveis pelos “non-execs”.

Ênfase é dada também para as questões européias: cursos de negociação na UE, que preparam servidores a presidirem mesas de reuniões em Bruxelas, e visitas de estudos a Bruxelas e Luxemburgo, entre outros, fazem parte do programa europeu da escola.

Os integrantes do “fast stream” – porta de entrada para as carreiras gerenciais do serviço civil britânico aos que têm formação universitária de pelo menos quatro anos – também recebem formação específica, com cursos como “Desenvolvimento de carreira para gerentes mulheres” e “EU para os fast stream”, ambos de dois dias.

Grande parte dos cursos, por sinal, tem curta duração (dois ou três dias). “Treinamento hoje em dia é um luxo porque a rotina dos servidores não lhes possibilita ausências prolongadas. Em 1979, eu fiz um curso de formação de quatro semanas na Civil Service College. Não há mais cursos com essa duração hoje”, diz Howard Emmens, que integrou o serviço público britânico há 40 anos e hoje coordena os cursos de UE.

### **BaköV – Academia Federal de Administração Pública – Alemanha**

Motivar o servidor público e torná-lo apto a enfrentar um cenário econômico e

social em transformação. Essa é uma das missões atribuídas à BaköV no processo de reforma da administração federal em curso na Alemanha.

O cenário, mostra Hans-Edmund Kunsmann, professor e diretor de Relações Internacionais e Gestão de Recursos Humanos da BaköV, é desafiador, tendo em vista a crise financeira estrutural – o país não vem conseguindo atingir as metas de estabilidade fiscal da UE há quatro anos –, o envelhecimento populacional e a expansão



O amplo campus da BaköV em Brühl

do bloco, que aumenta a complexidade da tomada de decisões políticas.

O “servidor motivado” é um dos alicerces da reforma. “Fizemos um levantamento das tentativas de modernização do serviço público e concluímos que 70% dos projetos fracassaram porque não levaram em conta o fator humano. A modernização que propomos hoje é vinculada às pessoas, às competências críticas e *soft skills* [competências não-técnicas] necessárias e não tanto aos instrumentos”, explica Kunsmann.

Assim, ao lado de cursos de aperfeiçoamento em orçamento, organização e planejamento, tecnologia da informação, legislação, etc., uma gama de cursos é voltada para o desenvolvimento de pessoal, destinados principalmente a dirigentes.

Um exemplo é o ensino de liderança. A escola adotou, a essa temática, uma nova

abordagem metodológica, baseada no “Quadro Comum de Competências”. O quadro é resultado de uma pesquisa realizada com 25 institutos de administração pública européias, partindo do pressuposto que, em uma UE maior, seriam necessárias competências diferentes daquelas utilizadas em contexto unicamente nacional.

As competências a serem citadas deveriam procurar responder à questão: “O que um servidor público em posição de liderança necessita conhecer [conhecimento], fazer [habilidades] e mostrar [atitudes] para ser bem sucedido na arena européia?”.

Os resultados foram agrupados em dois modelos:

### Modelo 1: Resultados por clusters de competências

Atitudes	Habilidades	Conhecimentos
“Mente aberta” • flexibilidade • diversidade	Sociais • habilidade para ouvir • habilidades interculturais • habilidades comunicativas	Em nível europeu • das instituições • dos procedimentos • das políticas da UE
Inovadoras • proatividade • coragem	Relacionais ( <i>networking</i> ) • habilidade para construir consenso • capacidade de persuasão	Em nível nacional • de políticas setoriais • dos grandes sistemas e das prioridades
Íntegras • honestidade	Negociais • habilidades de negociação	Relacionais • das redes sociais
	Orientadas para resultados	
	Organizacionais	

Fonte: BaköV

### Modelo 2: Resultados por freqüência de citação

As dez competências mais mencionadas (54%) de um total de 42
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Habilidades negociais</li> <li>• Conhecimento dos procedimentos</li> <li>• Conhecimento das instituições</li> <li>• “Mente aberta”</li> <li>• Perspectiva estratégica</li> <li>• Habilidades sociais</li> <li>• Habilidades relacionais (<i>networking</i>)</li> <li>• Habilidades organizacionais</li> <li>• Comunicação intercultural</li> <li>• Integridade</li> </ul>

Fonte: BaköV



### Ensino procura combinar presencial e *e-learning*

A BaköV oferece cursos de educação a distância (EAD) desde 1998. O formato mais bem-sucedido de ensino, explica Udo Heyder, diretor da área de *e-learning* e novas mídias, combina as modalidades presencial e a distância.

Os cursos de EAD são oferecidos como revisão e aprofundamento do curso presencial ou como fonte de consulta posterior. Em alguns casos, servem também para introduzir o tema antes do curso presencial.

Outra linha de cursos são os programas “passo-a-passo”. Um deles, por exemplo, ensina como se elaboram as leis, mostrando todas as fases do processo e trazendo, ainda, estudos de casos específicos e experiências bem-sucedidas com a utilização dos procedimentos ensinados. “Procuramos contribuir, assim, para a padronização de procedimentos”, afirma Heyder.

Existem hoje 25 programas de *e-learning*, dos quais 15 são de produção própria. “Optamos por produzir nós mesmos os programas para assegurar que os conteúdos tragam a didática e os valores da academia”, diz.

Heyder ressalta que há um mito de que o *e-learning* gera economia de custos e de tempo. “Mas isso, de fato, é um mito”, observa. Na BaköV, um professor ou servidor experiente elabora um *script* do curso de EAD e a escola oferece o apoio técnico. Trata-se, porém, de um produto que demanda muito investimento. Heyder faz os cálculos: o desenvolvimento de programas de EAD custa, em média de 20 mil a 40 mil euros, o mesmo custo, por exemplo, de 100 seminários. O tempo de aprendizado gasto na EAD, além disso, é quase o mesmo dos cursos presenciais. “Nesse sentido, as vantagens dessa modalidade têm de ser em termos de aprendizado”, afirma.

Uma das principais metas da academia é, desta forma, aumentar a inserção alemã na União Européia ampliada.

A BaköV está atenta também para as mudanças culturais. “Antes, na cultura alemã, o cidadão que necessitava de um serviço público tinha quase que implorar para ser atendido. Isso era aceitável. Hoje, o cidadão espera que o atendimento seja excelente como no setor privado e temos que trabalhar com essa realidade”, diz Kunsmann.

Vinculada ao Ministério do Interior e com sede em Brühl (localizada entre Colônia e Bonn), a academia atende 13 dos 15 ministérios que compõem a administração pública federal alemã, um universo de 300 mil servidores.

O amplo conjunto arquitetônico inclui alojamento com capacidade para 450 pessoas. Obras de arte estão espalhadas por todas as dependências. “É que as construções públicas devem destinar uma parte do orçamento para obras de arte”, explica o professor.

### EIPA – European Institute of Public Administration – Holanda

“À primeira vista, concorremos com as escolas nacionais de governo. Na verdade, porém, somos mais propriamente um suplemento”, define Tore Malterud, chefe da Unidade de Gestão Pública do Instituto Europeu de Administração Pública, que se dedica à formação de servidores dos Estados-membros da UE e à pesquisa aplicada em administração e políticas públicas européias.

Criada em 1981, a proposta da EIPA é ser “verdadeiramente européia”. “Nosso valor agregado é a possibilidade de intercâmbio entre as várias escolas nacionais”, explica Malterud. O instituto tem hoje cerca de 110 funcionários, entre a equipe permanente, os funcionários contratados



EIPA: “Onde europeus sentem-se em casa”

(de um a três anos) e os recrutados de cada um dos Estados-membros (os chamados *seconded*), servindo de ponto de contato entre o instituto e o país. Todos devem realizar pesquisa, consultoria e treinamento.

A EIPA é financiada pelos governos dos Estados-membros do bloco, pela Comissão Europeia – é uma rubrica do orçamento da comissão – e pelos países associados (candidatos e futuros candidatos à União Europeia).

Trabalha tanto com atividades abertas – seminários como “Política ambiental na EU: como entender a Política de Águas” ou “Direito da UE para não-advogados” – como com cursos sob medida.

É dividida em três unidades. A de Tomada de decisão na Europa promove eventos sobre os processos decisórios nas instituições da UE, sobre negociação e sobre os comitês e a comitologia, ou seja, os procedimentos a serem seguidos pelos vários comitês que compõem a Comissão Europeia, instância responsável pela implementação da legislação comunitária. Realiza, ainda, seminários que preparam países para ocupar a presidência do bloco. A segunda unidade organiza eventos e pesquisa sobre Gestão Pública e Administração Pública Comparada e a terceira dedica-se a Políticas Europeias.

O instituto tem, ainda, filiais (chamadas de “antenas”) em Barcelona (especializada

em questões regionais), em Luxemburgo (dedicado a juízes e advogados), em Milão (que trata de questões sociais e da atenção pública à saúde) e em Varsóvia (especializada em gestão das finanças públicas).

A EIPA também alimenta banco de dados e fóruns de discussão sobre tópicos específicos como a Política Comum Externa e de Segurança, Gestão da Informação e Comunicação na Europa, Parceria público-privada na Europa e Compras Governamentais.

### Benchmarking

Uma série de projetos liderados pelo instituto busca facilitar o *benchmarking* (estudo comparativo e intercâmbio de boas práticas) entre os países da UE. Um dos exemplos é o estabelecimento de um Quadro Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework*, CAF) de órgãos públicos da União Europeia.

O CAF é um modelo de avaliação que busca ajudar organizações públicas a utilizar técnicas de gestão total da qualidade para melhorar seus desempenhos. Um de seus diferenciais é a possibilidade de auto-avaliação. A EIPA é, desde 2001, o centro de inteligência em CAF.

Outro projeto do instituto é o *eEurope Awards*, um concurso que premia práticas inovadoras em governo eletrônico e na implementação de tecnologias de informação na área de saúde nos países-membros da UE. Um banco de dados de boas práticas europeias está disponível em [www.egov-goodpractice.org](http://www.egov-goodpractice.org).

\* O artigo é resultado da missão técnica, composta por servidoras da ENAP, a instituições congêneres europeias. Realizada entre 8 e 19 de maio de 2006, a missão foi financiada pelo Projeto EuroBrasil 2000 – Apoio à Modernização do Aparelho do Estado, cooperação técnica firmada entre a Comissão da União Europeia e a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



## RSP Revisitada

# Teoria da estrutura em organização

*Texto publicado na RSP de fevereiro de 1946 (v.1, ano 9, n.2, p.17-26)*

*Celso M. Furtado*

Dentro de uma conceituação geral, pode-se dizer que organização é sinergia: unidade de ação. E que a unidade de ação tem seu fundamento na singularidade de propósito. Assim, um *team* de *foot-ball*, que é um conjunto de elementos operando com o mesmo propósito, é uma organização.

Esta caracterização dinâmica subentende a existência de uma base física em cada organização. A base física, ou o corpo da organização, é o grupo social. A ciência organização se preocupa com os fenômenos da natureza relacional, ocorridos entre os elementos do grupo social, e que repercutem na consecução do fim a que se propõe o grupo.

Pôsto assim o problema, percebe-se, de imediato, que em organização todos os fatos são moldados por um valor constante: o fim a que se propõe o grupo; e que a natureza desses fatos é “relacional”, do que resulta serem inseparáveis, inatomizáveis.

Uma análise, mesmo superficial de um grupo organizado – voltemos ao exemplo do *team* de *foot-ball* – revela que êle é constituído de:

- a) elementos materiais e humanos (a bola, o campo e os homens);
- b) tarefas a executar (as funções de *keeper*, de *back*, etc);
- c) relações estruturais físicas e psicológicas entre os elementos para realização das tarefas.

Para que se compreenda o papel das relações estruturais basta que se coteje a ação de um grupo de homens, sem nenhuma disciplina, correndo atrás de uma bola, com a atuação de um *team* de *foot-ball*. Ou que se compare um bando armado – os exércitos primitivos ou improvisados, como o persa que invadiu a Grécia – com a falange grega ou a máquina bélica dos romanos. Num e noutro caso – no exército persa e na falange espartana – encontramos recursos materiais e humanos e tarefas a executar, ou seja divisão do trabalho. Relações estruturais precisas, isto é, um perfeito processo de articulação, só encontraremos, entretanto, na falange espartana.

Não se afirma que o exército persa, que era um grupo social, estivesse alheio a todo processo de articulação. Nêle havia unidade de propósito: a ação de todos os seus componentes estava unificada pelo fim comum tido em vista: derrotar o inimigo. Entretanto, porque não possuía um estável esquema de relações estruturais (a ação de cada elemento se desenvolvia numa seqüência de improvisos), o processo pelo qual se realizava a unidade de ação – ou seja, a coordenação de esforços era muito rudimentar. Baseava-se, exclusivamente, na consciência que todos tinham de que estavam empenhados, coletivamente na consecução de um objetivo comum: a vitória.

A coordenação de esforços – que é o objetivo interno que se busca ao organizar um grupo – pode realizar-se, portanto, de duas formas gerais:

a) pela dominância de uma idéia – que presidirá o esforço de todos os elementos do grupo, fazendo surgir uma consciência coletiva; é o caso do exército persa;

b) pelo estabelecimento de relações estruturais que vem a ser a definição de atribuições e responsabilidades de cada elemento dentro de um esquema de relações.

Todo grupo social tende a estruturar-se. Isto porque a estrutura, que é a maneira de a experiência do grupo cristalizar-se, é um fator de estabilização. Sòmente os grupos instáveis, momentâneos dispensam o estabelecimento de relações definidas de estrutura. Há sempre uma melhor maneira de o grupo agir; quando surge essa maneira, ou alguma que dela se aproxima, cumpre conservá-la e preservá-la, o que se consegue através do estabelecimento de normas, do que resulta estereotipar-se a ação, ou seja estruturar-se o grupo.

É de grande interêsse prático o estudo dos vários sistemas de relações estruturais que a experiência tem ditado. Através de uma análise metódica dessa experiência procura-se extrair princípios que sejam guias para o organizador.

Como a estrutura é de natureza relacional, a sua implantação sempre deverá ser precedida de acurado estudo dos elementos entre os quais irão, estabelecer-se essas relações. Assim, em cada caso concreto será necessário considerar os diversos fatores que entram na constituição do grupo. A análise desses fatores, que são recorrentes, é sempre feita à luz do caráter do fim a que propõe o grupo.

### **Determinantes na variação das estruturas**

É natural que não havendo duas situações históricas idênticas, nem dois

conjuntos idênticos de circunstâncias – não haja, também, duas organizações idênticas. Entretanto, ao estudo científico interessa mais as semelhanças que as dissimilaridades. O classificar dissemelhanças já é um ponto de partida para a ciência.

No estudo da organização é de grande interesse classificar os elementos determinantes das variações de estrutura. Identificados e agrupados esses elementos será possível identificar e igualmente agrupar os seus efeitos e daí extrair normas úteis para a arte de organizar.

O primeiro fator determinante da estrutura é a natureza do objetivo tido em vista. Vejamos as organizações de bombeiros. O que se pretende com essas corporações é ter à mão, a qualquer momento, um instrumento eficiente para debelar incêndios. A consecução do objetivo implica ação rápida e disciplina rígida. Disto resulta a estrutura militar dessas corporações. Por outro lado, vejamos uma organização religiosa, onde o objetivo é necessariamente a prática e a prédica do bem. Aí as relações de autoridade serão fundadas simplesmente na compreensão do dever moral, independentemente de qualquer sistema de coação.

O seguinte fator determinante da estrutura é o caráter da técnica adotada na execução do trabalho. Uma máquina pode monopolizar a atenção e o trabalho de vários homens, motivando um sistema de relações entre eles. Encarreguemos três homens de transportar tijolos até o terceiro andar de uma construção. Eles poderão agir individualmente, ou combinar os seus esforços, ficando um em cada andar e passando os tijolos de mão em mão. Mudou o método de trabalho, mudou o esquema de relações estruturais.

O terceiro fator determinante da estrutura do grupo é a extensão da área

geográfica sobre a qual ele está disperso. Uma organização como os Correios e Telégrafos, que deve estar presente em todo território do Brasil terá, necessariamente, sua estrutura fundamentalmente influenciada pelo imperativo da dispersão. As dificuldades de comunicações atuam como complemento da extensão geográfica.

O quarto fator determinante da estrutura é o tamanho do grupo. É intuitivo que uma fábrica de calçados com uma vasta clientela deva apresentar numerosos órgãos especializados que seriam inconcebíveis numa sapataria pequena, de ação circunscrita à própria vizinhança.

São, ainda, fatores importantes na determinação da estrutura das organizações:

5º) o caráter e a competência do pessoal colocado nas posições de mando;

6º) o equipamento material disponível;

7º) o tempo em que se deseja sejam executadas as tarefas;

8º) a maior ou menor intervenção dos poderes públicos;

9º) a necessidade de continuidade no tempo da prestação de serviço; e

10º) a estabilidade da clientela, etc.

É evidente que em cada caso concreto haverá a concomitância de vários desses fatores. Cabe ao técnico identificá-los, compará-los, estabelecer uma hierarquia entre eles e, tendo como meta a eficiência máxima do grupo, determinar o esquema estrutural da organização.

### **A natureza das relações estruturais**

A estrutura das organizações, envolvendo fatores materiais e humanos, compreende, necessariamente, relações físicas e psicológicas.

As relações estruturais físicas dizem respeito à disposição que se dá aos recursos

materiais dentro do órgão. A observação e a análise têm demonstrado que é de magna importância para obtenção da eficiência essa disposição. Cabe ao técnico planejador do órgão cuidar das relações estruturais físicas em todos os seus aspectos: desde a localização do prédio até a seriação das máquinas e determinação dos locais de entrada da matéria-prima e saída de produto. Observando o trabalho em alguns restaurantes, chega-se facilmente à conclusão de que há um ponto ótimo para localização da cozinha, do balcão da distribuição, da caixa controle, etc. A localização das máquinas em uma oficina, das mesas em um escritório, das turmas em uma seção são problemas de relações estruturais físicas que, na generalidade, são resolvidos empiricamente, não obstante possam ser objeto de estudo científico. A “cadeia” como fórmula de solução deste problema nas oficinas de montagem de automóveis é um exemplo do que pode a técnica aplicada às relações estruturais físicas.

Assim como os instrumentos materiais devem ser dispostos, no órgão, em função uns dos outros e cada um do conjunto, os elementos humanos são concatenados dentro de um sistema de relações psicológicas. Estas relações, embora não apresentem a rigidez das relações estruturais físicas são igualmente enquadradas dentro de um esquema formal. O interesse desse esquema está em que ele define a posição, as atribuições e as responsabilidades de cada membro do grupo. Evita duplicata de esforços, lacunas, atritos e irresponsabilidades.

Um esquema de relações estruturais psicológicas implica a definição de atribuições para cada elemento do grupo e a fixação de suas relações verticais, horizontais e diagonais. Assim, nas organizações militares, onde esse esquema é

essencialmente formal, cada elemento possui um conjunto de atribuições bem definidas, configuradas num pôsto, e tem bem claras as relações verticais (com superiores e subordinados), horizontais (com os pares) e diagonais (com os elementos de *staff*: serviço médico, inteligência, etc.).

As relações estruturais psicológicas se constituem o alicerce das organizações e a forma de elas se defenderem contra as forças desintegradoras não excluem o complemento da iniciativa e da interação extra-formal, que devem ser cultivadas em todo o grupo organizado. Para tanto, é de conveniência que se desenvolva em todos os elementos do grupo um interesse pelas suas tarefas e pelo fim total do conjunto. As linhas de estrutura devem permitir uma permanente identificação de todos os componentes com os objetivos últimos do grupo. Quando são demasiado formais, essas linhas tendem a condicionar uma cômoda segurança que conduz implacavelmente à rotina. Algumas vezes, a estrutura se petrifica e passa a constituir ela mesma um segundo objetivo a ser atingido: é a tirania da forma que predomina.

### **Tipos fundamentais de estrutura**

As relações estruturais dentro do grupo podem constituir objeto de análise metódica. As organizações modernas submetem a permanente estudo todo o seu equipamento estrutural. Isto porque, não sendo invariáveis e estáveis os fatores integrantes de uma organização, cumpre velar por que as relações de estrutura não se tornem traumatizantes, por inadequadas.

Neste campo da observação, onde o método científico pode aplicar-se na plenitude de seus recursos, é natural que

surjam generalizações de real valor normativo. Assim, da experiência comparada de múltiplas e variadas organizações, inferem-se postulados que são para a ciência da organização o que as hipóteses representam no campo das ciências naturais. Têm um valor probabilístico; indicam o sentido mais provável dos acontecimentos. Essas hipóteses, em organização comumente indicadas como princípios, se não são passíveis de sofrer uma verificação saturadora como nas ciências naturais, representam marcos de grande valor prático e constituem verdadeiros guias para a ação. É possível que uma organização em desacordo com alguns desses princípios ou normas fundamentais ditadas pela experiência e comprovadas pela observação sistemática seja eficiente. Fica ao técnico de organização, entretanto, a convicção de que em 99% dos casos isto não sucede.

Se existe um corpo de princípios aceitos em uma organização, é natural que as relações de estrutura estejam de alguma forma sujeitos a eles. Daqui resulta que as estruturas das diversas organizações se assemelham ou guardam muitos pontos em comum. Assim, o princípio da unidade de comando – força integradora, centrípeta, que preside a constituição de centros de sinergia polares – é o fundamento de todo um sistema de relações estruturais. Esse princípio é a ‘razão de ser’ do tipo estrutural conhecido como escalar, linha ou militar. O princípio da funcionalização, que reflete o processo pelo qual os grupos crescem sem desarticular-se ou traumatizar-se, é o fundamento do chamado tipo departamental de estrutura. Ainda o princípio da institucionalização da chefia – fórmula com que se pretende resolver o complexo problema do exercício da chefia – determina o surgimento das relações

estruturais de *staff* e, levado às últimas conseqüências, do tipo estrutural chamado administrativo ou funcional puro.

### Tipo escalar

A chefia é tão fundamental em organização que é difícil conceber esta sem aquela. Organização é um conjunto de forças em concêrto. A chefia representa o polo dessas forças. Quando se diz que as forças estão em concêrto, subentende-se a existência de um elemento que as orienta – uma chefia. Exemplo objetivo de chefia é a regência de uma orquestra. Dezenas de homens operam enquadrados em um sistema estrutural refletido na partitura, que disciplina a participação de cada um. Entretanto, o regente é o único intérprete. A vontade dêste representa a orientação de todos.

Tão importante quanto a própria existência da chefia é a singularidade desta. Aliás, a chefia sendo uma força polar é, por natureza, singular. Na essência, a chefia é uma vontade, norteada pelo objetivo do grupo. É pela unidade da chefia que se obtém uma só direção – uma só definição para o objetivo a atingir. Se os elementos do grupo não têm um só intérprete para o objetivo comum, a desintegração é inevitável como conseqüência de conflitos internos.

A delegação de autoridade mantém a unidade de chefia porque o delegado do chefe age em nome dêste e lhe presta contas. Uma vez delegada a autoridade, o chefe de nível inferior não passa a ser o último responsável pelos próprios atos. Ele responde perante o chefe imediatamente superior por que o trabalho dos subordinados seja executado dentro da orientação que emana de cima. Destarte, direta ou indiretamente, um mesmo chefe orientará todos os elementos do grupo.



A denominação de tipo linear ou militar de organização vem do fato de ser esta a estrutura das linhas de fogo dos exércitos. Mais que em qualquer parte, aí é necessária uma clara definição de objetivo e uma vontade firme e única em ação permanente. Assim, na linha de frente, um cabo chefia seis homens e com êles constitui uma esquadra; um sargento chefia duas esquadras e com elas constitui um grupo; um tenente chefia três grupos e com êles constitui um pelotão, etc.

Dois traços caracterizam fundamentalmente este tipo de estrutura:

a) as comunicações entre os vários elementos do grupo são sempre em sentido vertical;

b) cada homem é responsável apenas perante um outro, o seu chefe imediato, e dá tôdas as ordens a aquêles que lhe são subordinados (unidade de comando).

Tôda organização escalar, à medida que se desenvolve, tende a perder a rigidez da estrutura linear pura. Isto porque as dificuldades inerentes a este tipo de organização são de molde a se agravarem com a ampliação do grupo. Por outro lado, à proporção que o grupo apura os seus elementos e aperfeiçoa os seus métodos, vai desaparecendo a necessidade de a chefia exercer-se na forma unitária representada pelo tipo escalar puro.

Em regra, a ordem natural das coisas é a seguinte: organizações pequenas, reduzida complexidade técnica, pouca dispersão geográfica – tipo escalar puro. Como a grande maioria das organizações surgem ou surgiram pequenas e rudimentares, para depois se desenvolverem e aperfeiçoarem, o normal é o grupo evoluir do tipo de estrutura escalar puro para outro mais complexo. Os próprios exércitos que devem respeitar os princípios básicos da estrutura escalar – pois a dispersão de forças

motivada pela ausência de chefia una e imediata na guerra seria fatal – com o desenvolvimento da arte bélica tiveram de abolir as formas puras desse sistema de estrutura. Os romanos, que foram sempre sagazes organizadores, tinham para os tempos críticos de guerra uma organização estatal mais aproximada do tipo linear que a adotada nos tempos de paz. É que, se em tempos normais os objetivos do Estado são mais complexos e variados, em tempos de guerra êles devem ser atingidos mais rápida e eficientemente.

### **O tipo de estrutura departamental**

A especialização surge, nas organizações, pela diferenciação de atribuições. À medida que os grupos crescem ou ampliam seus objetivos, a participação de cada elemento tende a circunscrever-se a uma fase do trabalho total. Muitas vêzes a especialização é um imperativo da própria natureza do trabalho. Se é possível a um grupo dez indivíduos que constroem uma pequena casa realizarem tarefas idênticas (cavar o chão, cortar madeira, etc.), já não sucede o mesmo a um grupo de cinco indivíduos que tripulam um barco a vela. A especialização pode também ser imposta pelas limitações da natureza humana ou pela necessidade de aprendizagem. Assim, no grupo familiar, cada elemento tem as atribuições que melhor se coadunam com seus atributos sexuais ou físicos em geral. E na vida social o profissionalismo resulta de não ser possível ao homem fazer bem um número ilimitado de coisas.

A diferenciação de atribuições tem grande repercussão no sistema de relações estruturais. Os elementos que co-participam das mesmas atribuições ou que realizam

tarefas similares tendem a constituir um bloco solidário distinto em face dos demais integrantes do grupo. Assim, no exército, a especialização exigida pelas diversas armas criou um sistema estrutural de compartimentos.

Em organização administrativa pública e privada, os núcleos maiores de atividades diferenciadas pela especialização recebem o nome de departamentos. Em uma empresa comercial podemos encontrar departamentos de vendas, de publicidade, de finanças, etc.; em uma organização pública, departamentos de educação, de polícia, de finanças, etc.

A departamentalização, ao contrário do tipo escalar, não é uma forma de distribuição de autoridade na estrutura de um grupo. É antes uma forma de agregação de elementos. Encontram-se departamentos de estrutura linear; entretanto, isto não quer dizer que todo o departamento seja necessariamente desse tipo.

O problema central na departamentalização consiste na delimitação do campo operatório de cada departamento. Ora, isto só é possível através de uma nítida diferenciação funcional. É preciso, portanto, identificar claramente as funções básicas de um órgão para bem departamentalizá-lo.

As funções de um órgão qualquer podem ser grupadas em dois núcleos principais: aquelas que dizem respeito aos fins do grupo, que são desdobramentos do objetivo que se tem a atingir; e funções concernentes aos meios pelos quais o órgão atinge os seus fins. Esta relação fins-meios e propósito-processo é uma constante na determinação de funções e é o ponto de partida das teorias dos departamentos de administração geral e da departamentalização vertical-horizontal.

## O tipo de estrutura linha-*staff*

Um dos problemas que mais tem preocupado os estudiosos de organização é o exercício da função de chefia. Em uma organização complexa são tantas e tão variadas as atribuições de um chefe, mesmo nos níveis mais baixos, que dificilmente se encontram pessoas com capacidade para bem desempenhá-las. O chefe, como orientador e supervisor de todo o grupo ou de um segmento do grupo, deve opinar sobre um sem número de problemas de política, de administração e de técnica. É natural, portanto, que se dê a essa figura tão importante toda a assistência possível. E para concretizar essa assistência aos chefes é que surgem os elementos chamados de *staff*.

As decisões da política do grupo, o chefe deve fundá-las num total conhecimento dos fatos; os planos de trabalho devem resultar em pesquisas sistemáticas e de uma crítica contínua do que se está fazendo; as decisões relativas ao pessoal só serão acertadas se se fundarem em um cabal conhecimento de todos os fatores que condicionam a eficiência deste. Um chefe precisa, portanto, de auxiliares que aumentem a sua capacidade de ver, de ouvir, de pesquisar e que ampliem com seus conhecimentos específicos a capacidade do chefe de deliberar.

As atividades que um *staff* pode exercer são de três espécies: instrução, aconselhamento e supervisão. A atividade primeira do elemento de *staff* é instruir a chefia. Essa instrução tem por base a documentação e a capacidade técnica. Somente em organização muito pequena os chefes têm vagues para acumular e sistematizar dados de utilidade para decisões futuras. Ao elemento de *staff*, especializado, cabe aconselhar o chefe naquelas matérias em que este não tem competência técnica.

Assim, em assuntos jurídicos, o diretor de uma empresa comercial terá de ouvir o seu advogado. Ainda ao *staff* cabe a supervisão da execução daquelas atividades em que o conhecimento específico é imprescindível ao pleno exercício da chefia. Em uma determinada empresa, a higiene no trabalho pode ser supervisionada por especialistas que manterão contacto permanente com todos os servidores.

A estrutura linha-*staff* é um compromisso entre a unidade de comando e a especialização da chefia. A autoridade permanece unificada. A ação do *staff* se processa não diretamente, mas através de um chefe de linha. Quem, na verdade, decide é este. O *staff* tem, é costume de dizer, uma autoridade de idéias, que emana do prestígio da competência. O gerente de uma fábrica sempre ouvirá médicos em assuntos médicos, advogados em assuntos jurídicos. Isto, entretanto, não implica a divisão de sua autoridade.

Os elementos de *staff* podem apresentar-se em várias posições em face da linha:

- a) ligados ao chefe geral, exclusivamente;
- b) ligados a chefes de vários níveis;
- c) espalhados pelas várias dependências da organização e estruturados entre si.

Um consultor jurídico é um elemento de *staff* que pode estar ligado exclusivamente ao chefe geral. Opina nas matérias que este submete à sua apreciação. Nenhuma relação estrutural mantém com os demais componentes do grupo. É comum, entretanto, nas grandes empresas, os chefes de sub-unidades especializadas terem assistentes técnicos. Assim, o departamento de finanças terá junto ao seu chefe um ou vários especialistas em finanças, técnica orçamentária, emprêgo de fundos, etc.; o chefe de uma divisão comercial terá

alguns auxiliares ou conselheiros peritos em assuntos comerciais, etc.

Nas organizações de grande vulto e de complexidade técnica, os elementos de *staff* podem ser coordenados entre si e, mesmo, hierarquizados. Assim, no exército, o serviço médico, que é tipicamente de *staff* está perfeitamente estruturado e disposto paralelamente à linha.

É quando o *staff* assume esta complexidade, que surge o mais bem configurado tipo de estrutura linha-*staff*. O sistema de relações torna-se bem mais complexo, pois os elementos de *staff* mantêm entendimentos verticais, toda a vez que a matéria a resolver é de complexidade superior às suas disponibilidades, e entendimentos horizontais com os elementos a que devem aconselhar ou instruir.

Pode acontecer que o *staff* seja estruturado em base diferente daquela sobre que assenta a estrutura da linha. Assim, um órgão departamentalizado por área pode comportar um *staff* estruturado por processo.

## A estrutura funcional

O princípio da especialização da chefia, levado às últimas conseqüências, pode determinar uma divisão do comando.

Os elementos de *staff* colocados junto ao chefe não têm por si mesmo autoridade. Entretanto, pode parecer conveniente dar a esses elementos autoridade em seus campos específicos, do que resultará uma pluralidade de chefes agindo simultaneamente sobre os mesmos executores.

Naturalmente, a chefia suprema de uma organização nunca deverá ser fragmentada. No ponto mais alto da cadeia de autoridade deve haver uma entidade una. Do contrário, o grupo estará condenado a

dividir-se na primeira ocasião em que não haja harmonia de vistas entre as suas várias cabeças.

Uma organização pode ter a chefia constituída de vários elementos. Isto não significa, entretanto, que haja vários comandos, posto que isoladamente êsses elementos não têm autoridade. As chamadas chefias colegiais não implicam uma quebra de unidade do comando. A vontade que se materializa em ordens, nesses casos, emana de uma entidade abstrata, mas uma, a que se dá o nome de comissão, conselho, etc.

Pode acontecer, porém, que, em níveis de chefia inferiores, a autoridade, antes unificada na pessoa de um chefe, seja distribuída entre vários especialistas, que passarão a dar ordens diretamente e pela autoridade própria aos mesmos executores.

Suponhamos que em certa emprêsa haja três chefes de departamento e que cada um dêsses chefes tenha de deliberar em assuntos que impliquem conhecimentos de química, de engenharia e de qualidade de produtos. Pode ser difícil encontrar três indivíduos que possuam competência simultaneamente nesses três campos diversos do conhecimento. Daqui a idéia de atribuir a três indivíduos especialistas um em química, um em engenharia e outro em qualidade de produtos a chefia simultaneamente nos três departamentos. Toda vez que a matéria a ser levada ao conhecimento da chefia disser respeito à química, será submetida à apreciação do químico; quando respeitar à engenharia, ao engenheiro e assim por diante.

A consequência imediata dêsse método é que um executor passa a receber ordens de mais de um indivíduo – há uma quebra da unidade de comando.

Êste tipo de estrutura só é compreensível em organizações muito complexas. E

isto pela seguinte razão: quando a divisão do trabalho é resultante de grande avanço da técnica, deixa de ser fundamental que o executor conheça os fins últimos da operação que lhe cabe. Uma vez que execute bem a sua tarefa, êle terá contribuído para a eficiência do grupo. Um operário que trabalha nestas condições pode estar sob a supervisão de vários chefes sem que isto implique confusão para êle. É essencial apenas que os campos de ação dêsses chefes sejam rigorosamente delimitados. Um mesmo operário receberá ordens de vários chefes, entretanto só receberá ordens de uma pessoa sôbre uma determinada matéria. Não haverá, portanto, possibilidade de contradição.

O que caracteriza êste tipo de organização, comumente chamado “funcional”, não é a multiplicidade de comando. Uma análise mais detida demonstra que, pelo contrário, a verdadeira unidade de comando é preservada, posto que relativamente a cada matéria há uma vontade apenas comandando. O que caracteriza o tipo funcional é uma transferência no processo de coordenação. O interesse de que cada executor receba ordens de um mesmo chefe reside em que essas ordens partindo da mesma pessoa estarão coordenadas. No tipo funcional transfere-se êsse poder coordenador para um nível mais alto. Êsse nível pode ser o do próprio chefe supremo. As ordens dadas pelos vários chefes especializados estarão tôdas inspiradas no cumprimento de um programa único (unidade de direção), que emana da vontade singular que preside o grupo.

Sômente uma grande especialização técnica possibilita a delimitação de campos funcionais, que é fundamental à existência dêste tipo de estrutura. O idealizador do tipo funcional, Taylor, fêz suas observações

no campo da indústria siderúrgica, e propôs que a chefia nessas oficinas fôsse dividida entre oito especialistas, quatro dos quais planejarão o que os operários iriam executar sob a supervisão dos outros quatro chefes. Não é mister, entretanto, que uma oficina possua oito chefes com autoridade sobre os mesmos operários para apresentar uma estrutura tipo funcional.

### **Crítica dos tipos de estrutura**

A estrutura, na forma em que a analisamos, é o esqueleto do grupo; o conjunto de canais por onde se processam as interações dos vários elementos que o compõem. Porque essas relações estão polarizadas nos centros funcionais, diz-se que estrutura é a distribuição de funções dentro de um esquema de relações.

O estudo teórico da estrutura diz respeito estritamente aos aspectos formais dos grupos. O analista como que esvazia a organização de todo o seu conteúdo e fixa as interações formais de seus elementos componentes. É o mesmo que fazem os estudantes de lógica e epistemologia com o pensamento humano: afastam deste todo o elemento substancial e valorativo e procuram descobrir as leis constantes a que estão sujeitos a gênese e o encadeamento das idéias. Sucede, porém, que, assim como a lógica e a epistemologia precisam ser completadas pela psicologia e pela sociologia, a teoria da estrutura só se torna realmente fecunda se se têm em vista os aspectos dinâmicos da organização. Os fatores dinâmicos, muitas vezes imponderáveis ou aleatórios – valor e *élan* do pessoal, concorrências exteriores, etc. –, têm com a estrutura mútuas relações de interferência. Um exercício, na linha de frente, adotará certo

dispositivo estrutural. A todo momento, entretanto, esse dispositivo terá de ser reajustado ao terreno e às condições impostas pela vontade do inimigo. Mas, se por um lado a vontade do inimigo condiciona a estrutura, esta, por seu turno, irá interferir na gênese das deliberações do inimigo. Temos, assim, uma mútua e dinâmica recorrência de fatores.

Daqui se infere, facilmente, que a estrutura não é imutável. Estabilidade de estrutura pode não ser um mau sintoma; nada, entretanto, indica que seja bom. Em muitos casos uma compreensão má de estabilidade conduz à formação de espírito de rotina. Há técnicos que chegam a condenar os organogramas e as cartas funcionais porque estes podem engendrar desejo de parar no tempo, dificultando assim, a evolução da estrutura.

É fácil concluir do que foi dito que os tipos de estrutura não podem ser aferidos uns pelos outros como melhores ou piores. Aqui, mais do que nunca, é preciso usar o senso da medida. Pode a alguém parecer que isto resulta de um estado de imaturidade da ciência da organização. Em parte entretanto, advém da própria natureza desses fenômenos. Só para uma sociedade – e aqui incluímos os grupos cuja organização estamos estudando – onde o aleatório fôsse reduzido a nada, onde tudo estivesse planejado e onde o irracional estivesse submetido a rigoroso controle, seria possível estabelecer leis de valor probabilístico comparável ao das ciências naturais. Enquanto as ciências sociais não atingem um tão alto grau de previsibilidade, cumpre-nos analisar cada caso concreto e ter à mão o máximo possível de dados para opinar sobre o estabelecimento de relações de estrutura. E porque estes dados dia a dia se substituem e se

ampliam ou se anulam, a tarefa do organizador no estabelecimento das estruturas é um processo contínuo.

### **Vantagens e desvantagens do tipo de linha**

A experiência já acumulada é um eficiente indicador para a adoção de um outro tipo de estrutura. Assim, o tipo linear, que é o ponto de partida de todo o estudo da estrutura em organização, apresenta certas vantagens mais ou menos constantes.

A primeira delas é a sua simplicidade. Essa simplicidade advém principalmente, da feição arbitrária da divisão do trabalho. O chefe de uma organização que se vê a braços com uma massa excessiva de trabalho põe dois auxiliares e com eles divide arbitrariamente as suas atribuições – é o caso.

A clareza da linha de autoridade é outra vantagem do tipo linear. Nenhum operário ou funcionário pode ter dúvidas sobre quem seja o seu chefe. Em consequência, a autoridade é singular e indivisível. Uma qualquer irregularidade ocorrida no grupo pode facilmente ser localizada e identificada sua fonte última. Disto resulta que um foco de conflito, sem outras dificuldades, é estirpado.

Boa disciplina é facilmente conseguida com este tipo de organização. O executor em nenhuma hipótese terá dúvidas sobre a pessoa a quem obedecer.

Pelo menos em alguns casos, o tipo linear é muito econômico. Em primeiro lugar, porque o número de supervisores é muito limitado, e em segundo, porque os métodos de elaboração e planejamento são simplificados. A cabeça dos chefes é o armazém para o qual sempre se apela. Os complexos sistemas de documentação, de fichários, de coleta de informação, são

quase totalmente dispensados. É natural que, num esquema de relações tão simples como o apresentado por este tipo, exija-se dos executores um mínimo de contribuição de inteligência no processo de coordenação. O operário que recebe ordens de vários especialistas deve possuir uma boa dose de plasticidade mental para assimilar e coordenar as várias instruções que recebe.

Tôdas as vantagens apresentadas pelo tipo linear de estrutura se refletem na eficiência do controle. E isto advém do fato elementar de que neste tipo de organização cada agente do trabalho tem suas responsabilidades e atribuições altamente definidas. A contra prestação desta vantagem é a tendência das organizações lineares para as chefias constituírem vértices de obstrução, posto que o número de atribuições que se acumulam para os chefes transcende a capacidade de trabalho, física e mental, da quase totalidade dos homens.

Quando os chefes começam a se afogar em detalhes – e isto acontece em toda a organização linear que aumenta o volume – há um impulso espontâneo para adoção de métodos empíricos e para decisões improvisadas.

Neste tipo de estrutura não há, praticamente, separação entre o planejamento e a execução do trabalho. O campo para a especialização do pessoal está, destarte, muito diminuído. É evidente, portanto, que este tipo de estrutura não utiliza em sua plenitude os magníficos recursos que à técnica de organização oferece a divisão do trabalho.

Em síntese, o tipo linear é altamente qualificado para organizações de pequenas proporções e onde a pesquisa não seja condição fundamental para a eficiência da empresa.

## Vantagens e desvantagens do tipo linha-*staff*

A estrutura linha-*staff* é, em sùmula, uma fórmula pela qual se procura remediar as inconveniências do tipo linear puro. Procura-se dar maior flexibilidade à organização aditando elementos especializados à linha hierárquica. Dêste modo consegue-se desafogar as chefias, evitar a tendência à rotina, fomentar a pesquisa, remediar os inconvenientes da divisão arbitrária do trabalho apresentados pelo tipo linear puro.

Ao lado de tôdas essas vantagens, que decorrem da atuação do *staff*, êste tipo de estrutura conserva os mais substanciais predicados do tipo linha: inteireza na linha hierárquica e singularidade de chefia.

Particularmente com relação ao tipo departamental, os elementos de *staff* exercem importante papel no processo de coordenação horizontal, evitando a tendência aos compartimentos estanques.

A possibilidade de confusão entre as ordens dos chefes e os conselhos dos elementos de *staff* é o ponto central das dificuldades trazidas por êste tipo de estrutura. Tôda vez que o *staff* tem contactos diretos com os executores a êstes cabe um complexo trabalho de coordenação entre ordens e conselhos. É possível, também, que um número elevado de elementos opinadores dê origem à confusão no espírito dos executores ou dêstes exija um alto gráu de inteligência para entender as ordens emanadas da chefia.

Ocorre, porém, que os males acima apontados se manifestam apenas nas formas mais complexas do tipo linha-*staff*. Outros há, entretanto, mais generalizados, e entre êstes se salienta a tendência a desarmonia entre os oficiais da linha e os componentes do *staff*. Há uma tendência

natural na linha para ver nas opiniões do *staff* intromissões espúrias; e no *staff* para julgar a linha rotineira e autocrata. É mal universal na época da especialização êsse unilateralismo de pontos de vista. Sòmente um trabalho sistemático de educação, somado a uma precisa delimitação dos campos de atribuições, pode evitar tal desarmonia.

Se aos elementos do *staff* não é dada a autoridade de idéias que lhes cabe – há uma tendência nos chefes da linha para verem nos especialistas simples teoristas a quem nem sempre se deve ouvir –, o desinterêsse e a irresponsabilidade são inevitáveis entre êles. E disto resulta que a organização involui para o tipo linear puro arcando, não obstante, com o ônus da manutenção do *staff*.

O prestígio que merece o *staff* não implica, entretanto, abolir dos elementos de linha qualquer interêsse pela melhoria nos métodos de trabalho. Naturalmente, em centenas de casos, os especialistas aconselhadores terão de ouvir as observações dos executores nos quais deve ser estimulado o espírito de iniciativa. A capacidade de pensar e sugerir não deve ser monopolizada pelo *staff*. Esta tendência, agravada pelo fato de o *staff* não acreditar na competência dos elementos de linha, deve ser combatida.

A observação tem demonstrado que o tipo linha-*staff* é fundamentalmente instável. E isto porque, pela sua própria natureza, é um compromisso entre a total funcionalização e o tipo linear. Qualquer conflito interno numa organização linha-*staff* agrava essa instabilidade e a estrutura involui para o tipo linear ou se metamorfoseia em funcional. Dá-se o primeiro caso quando o *staff* se torna inoperante; o segundo quando êle absorve a autoridade da linha. Conservar o equilíbrio entre a

linha-*staff* é obra trabalhosa e delicada e competente precipuamente à chefia suprema.

### Os fins da departamentalização

A departamentalização não é, como ficou dito, um tipo de organização no sentido em que o são o linear, o linha-*staff* e o funcional. Coexiste, comumente, com qualquer dêstes tipos. É antes uma estruturação que visa, essencialmente, a coordenação horizontal em estágios inferiores de unidades de trabalho funcionalmente afins. E contrapõe-se às estruturas desintegradas ou dispersas comumente encontradas na administração pública.

A departamentalização visa correlacionar intimamente vários serviços unificados pela mesma função integrando-os numa só peça, que é o departamento; visa a consecução de um cerrado sistema de coordenação, por isto que a departamentalização se baseia simultâneamente na homogeneidade das atividades agregadas e no alcance de contrôle; visa a evitar o excesso de pessoal e o desperdício de material, particularmente pela centralização das atividades auxiliares.

### Vantagens e desvantagens da funcionalização

O argumento central que se apresenta a favor do tipo funcional é que êle aproveita ao máximo a divisão do trabalho e a especialização. Dentro dêste esquema de estrutura é possível transformar a chefia numa função técnica. Contorna-se o problema surgido no tipo linha-*staff* de atrito ou desarmonia entre o conselho e a ordem. E solve-se o problema central do tipo linear puro: a obstrução das chefias. São tantos os

predicados físicos, morais, intelectuais, e técnicos que um bom chefe de linha deve possuir e tão grande é a soma de deveres e responsabilidades que sôbre êle recaem, que se configurou como problema gravíssimo o recrutamento de elementos para o desempenho de funções de chefia. Por outro lado, a supervisão geral realizada pelo chefe de linha, que ao mesmo tempo se preocupa com a disciplina, com a execução das operações, com o volume da produção, com a qualidade do produto etc. pode tornar-se insuficiente, particularmente quando é mister promover uma grande eficiência técnica.

Outra vantagem nuclear da estrutura funcional é possibilitar completa independência das atividades de planejamento. É sabido que esta separação é impraticável dentro dos tipos lineares, onde aquêle que dá a ordem é o mesmo que se preocupa com a sua gênese (linear puro), ou julga de sua conveniência (linha-*staff*). A análise do tipo funcional leva à perfeita compreensão dos recursos do planejamento sistemático do trabalho; planejamento que deve ser realizado por especialistas liberados de quaisquer preocupações relativas à supervisão ou ao contrôle imediato da execução.

Dentro do tipo funcional, a empresa é concebida como um todo constituído de órgãos trabalhando um em função dos outros e do todo. Há coordenação horizontal em todos os níveis, ao contrário dos tipos lineares onde a coordenação é essencialmente vertical. Os executores estão ligados uns aos outros, ou aos vários chefes, pela afinidade de função. Em consequência, as organizações funcionais – ao contrário das lineares – não estão na estreita dependência de valores pessoais.

Tanto quanto a divisão do trabalho deve ser acompanhada de coordenação, para que fôrças centrípetas e centrífugas se



contrabalancem, a funcionalização deve ser acompanhada de cooperação irrestrita e espontânea. Uma clara delimitação de atribuições, eliminando a possibilidade de conflito, é a primeira condição a ser satisfeita. Intenso cultivo do moral da equipe, é a segunda.

Em si, a funcionalização conduz à solidarização das partes, pôsto que cria íntima interdependência entre todos os elementos.

Uma imperfeita delimitação dos campos funcionais acarreta, primeiramente, atrito entre os chefes do mesmo nível e como resultado disto confusão no

espírito dos executores. Não sendo fácil definir e articular funções, o tipo funcional tem sido de difícil aplicação. Nos níveis mais baixos de chefia, a funcionalização só é viável em emprêsas industrializadas. Entretanto, é possível obter boa funcionalização em níveis intermédios de chefias, mesmo em órgãos burocráticos. Em todos os casos a tendência à desarticulação deve ser contrabalançada por uma chefia de nível superior integrada e eficiente.

\* Foram mantidas a ortografia e a acentuação gráfica da época.

---

Celso M. Furtado

Nasceu em 1920, em Pombal, interior da Paraíba, e faleceu no Rio de Janeiro, em 2004. Bacharel em Direito pela Universidade do Brasil e doutor em Economia pela Universidade de Paris – Sorbonne. Entrou para o serviço público em 1943, trabalhando no DASP. Foi Superintendente da SUDENE; diretor da Divisão de Desenvolvimento da CEPAL; ministro do Planejamento do Governo João Goulart; embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Européia – Bruxelas e ministro da Cultura do Governo José Sarney. Entre suas principais obras estão: *Formação econômica do Brasil* (1959), *Raízes do subdesenvolvimento* (1973) e *Brasil: a construção interrompida* (1992).

## Para saber mais

### Sobre estatais

- [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

### Sobre gestão do conhecimento

• BATISTA, Fábio Ferreira et al. *Gestão do conhecimento na administração pública*. Brasília: IPEA, 2005. Texto para Discussão nº 1095.

• \_\_\_\_\_. *Governo que aprende: gestão do conhecimento em organizações do Executivo Federal*. Brasília: IPEA, 2004. Texto para Discussão nº 1022.

• CORBETT, Barry; KENNY, Brian. Appraisal and learning in a government agency. In: *The Learning Organization*, vol. 8, n. 1, March, 2001.

• Documentos da Mesa-redonda de Pesquisa-Ação em Gestão por Competência, disponíveis em [www2.enap.gov.br/ mesa\\_redonda](http://www2.enap.gov.br/ mesa_redonda).

### Sobre as escolas de governo européias

#### • França

Ecole Nationale d'Administration (ENA)

- [www.ena.fr](http://www.ena.fr)

Centre des Etudes Européennes de Strasbourg (CEES/ENA)

- [www.cees-europe.fr](http://www.cees-europe.fr)

Institut National des Etudes Territoriales (INET)

- [www.inet.cnfpt.fr](http://www.inet.cnfpt.fr)

Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (IGPDE)

- [www.institut.minefi.gouv.fr](http://www.institut.minefi.gouv.fr)

#### • Alemanha

Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FH Bund, Escola Superior Federal de Administração Pública)

Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BaköV, Academia Federal de Administração Pública)

- [www.fh-bund.de](http://www.fh-bund.de)

Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (DHV, Universidade Alemã de Ciências Administrativas)

- [www.hfv-speyer.de](http://www.hfv-speyer.de)

#### • Reino Unido

National School of Government

- [www.nationalschool.gov.uk](http://www.nationalschool.gov.uk)

#### • Países Baixos

European Institute of Public Administration (EIPA)

- [www.eipa.nl](http://www.eipa.nl)

## Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, pelo e-mail [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br) ou por carta, no endereço SAIS Área 2-A CEP: 70610-900 – Brasília, DF, A/C Claudia Asazu, Assessoria da Presidência.

# Acontece na ENAP

## Café com Debate

O *Café com Debate* reúne, periodicamente, dirigentes do governo federal para a discussão de temas em destaques na administração pública. O evento é aberto ao público e divide-se em dois momentos: inicialmente, o palestrante faz sua apresentação e, em seguida, abre-se para o debate, acompanhado de café-da-manhã.

Em 2006, o *Café com Debate* já contou com as presenças de: Mauro Salerno (diretor de Desenvolvimento Industrial da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial), que apresentou o tema “Os novos instrumentos da Política Industrial e Tecnológica”; Leonardo Paixão (secretário de Previdência Complementar do Ministério da Previdência), que discutiu sobre os “Fundos de pensão, desafios e soluções de regulação”; Dirceu Raposo de Mello (diretor-presidente da Anvisa), que mostrou as competências, funções e desafios dessa agência reguladora; Eduardo Sanovicz (Presidente da Embratur), que trouxe análises sobre o “Turismo e desenvolvimento econômico”; Lúcia Melo (presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos), que falou sobre a “Prospecção do conhecimento no setor público” e João Paulo dos Reis Velloso (superintendente do Instituto Nacional de Altos Estudos), que lançou reflexões sobre “Estado e desenvolvimento”. O conteúdo das apresentações encontra-se no *site* da ENAP. Confira, também, a programação dos próximos eventos



## 11º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, recebeu, em sua 11ª edição, um total de 66 inscrições. Serão premiadas até 20 experiências. O concurso visa estimular, por meio do reconhecimento e divulgação das experiências premiadas, a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal. A cerimônia de premiação está prevista para março de 2007. O primeiro colocado receberá uma passagem e diárias para visita técnica à Espanha. O segundo colocado será premiado com visita à França. Mais informações estão no *site* da ENAP.

## ENAP 20 Anos

No dia 19 de setembro, a ENAP comemorou 20 anos desde a sua criação estabelecida pelo Decreto nº 93.277/86. Na ocasião, foi feito o lançamento do caderno especial – *ENAP 20 anos: Caminhos de uma Escola de Governo*. A publicação resgata a história e o desenvolvimento da instituição e apresenta o momento atual e desafios futuros para aumentar a capacidade de governo na gestão das políticas públicas. Houve, também, mostra fotográfica retratando os momentos significativos da trajetória da Escola e homenagem aos servidores que completaram 20 anos de ENAP.



# Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

**1. Artigos:** deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

#### Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

#### Referências bibliográficas

##### **Livro**

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

##### **Artigo em coletânea**

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

##### **Artigo em periódico**

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

##### **Monografia, dissertação ou tese acadêmica**

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7018 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Conheça a série Cadernos ENAP



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

### 31 *Gênero, raça e competências de direção no Serviço Público Federal.*

Canada School of Public Service /  
Pesquisa ENAP.

2006, 68 p.

O relatório, que teve sua publicação apoiada pela Canadá School of Public Service, apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a dificuldade de acesso de mulheres e negros aos cargos superiores da administração pública federal, bem como os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para o desempenho de cargos de direção desses segmentos.

### 30 *Uma exploração inicial da literatura sobre a inovação/ Cartilha da gestão do conhecimento no serviço público/ Guia sobre a gestão de riscos no serviço público.*

Canada School of Public Service /  
Stephen Hill.

2006, 58 p.



Este Caderno traz três relatórios de pesquisa internacionais. O primeiro contém uma exploração inicial da literatura sobre o tema da inovação. Sua intenção é consi-

derar as implicações desse conceito para a aprendizagem organizacional, bem como fatores que motivam a inovação. O segundo relatório descreve, em linhas gerais, o campo da gestão do conhecimento e sua aplicação no setor público. O terceiro, por sua vez, pretende criar um ponto de partida para se aprender e trabalhar com o conceito de gestão de riscos e fornecer uma noção dos obstáculos que devem ser enfrentados na incorporação da gestão de riscos a processos decisórios governamentais.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

# Cartão de aquisição de publicações

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

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

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

Endereço: \_\_\_\_\_

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

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

E-mail: \_\_\_\_\_

## Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

ÿ Ano 57 – 2006

ÿ Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

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

## Cadernos ENAP

ÿ 8 ÿ 9 ÿ 10 ÿ 11 ÿ 12 ÿ 13 ÿ 14 ÿ 15 ÿ 16 ÿ 17

ÿ 18 ÿ 20 ÿ 21 ÿ 22 ÿ 23 ÿ 24 ÿ 25 ÿ 26 ÿ 27 ÿ 28

ÿ 29 ÿ 30 ÿ 31

Preço unitário: R\$ 10,00

## Outros

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Formas de pagamento

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

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

1. Nas agências do Banco do Brasil:
  - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
  - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
  - Acesse sua conta.
  - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
  - Digite o valor total das publicações solicitadas.
  - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
  - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
  - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
  - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
  - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
  - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok;
  - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
  - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
  - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
 Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
 SAIS – Área 2-A  
 70610-900 — Brasília, DF  
 Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7092 – Fax: (61) 3445 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)