

Desempenho e controle
na reforma administrativa

Simon Schwartzman

08

Desempenho e controle
na reforma administrativa

Simon Schwartzman

08

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Cleidiana Cardoso N. Ferreira

Galber José Oliveira Maciel

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 2001

Schwartzman, Simon

Desempenho e controle na reforma administrativa. Brasília:
MARE/ENAP, 1996.

15 f. (Texto para discussão, 8).

1. Reforma Administrativa. 2. Administração pública -
Desempenho e controle. I. Escola Nacional de Administração
Pública - ENAP. II. Título.

CDU: 353.073

Brasília, DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

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

Site: www.ena.gov.br

E-mail: publicacoes@ena.gov.br

Desempenho e controle na reforma administrativa

*Simon Schwartzman**

Grande parte das questões da reforma administrativa pode ser resumida em duas perguntas: como fazer com que os órgãos da administração funcionem bem? E como controlar as instituições, para que elas não façam uso indevido dos recursos públicos?

A maneira tradicional de tratar deste assunto é pensar que estas duas coisas dependem uma da outra, ou seja, que a melhor maneira de fazer com que as instituições funcionem bem é colocá-las sob um regime de controle e supervisão restritos. A prática, no entanto, assim como todas as teorias organizacionais modernas, mostra uma realidade diferente. O controle detalhado das organizações públicas, partindo do princípio de que o administrador é sempre desonesto, mata a iniciativa, cria procedimentos burocráticos inúteis, substitui a preocupação com as tonalidades, e nem por isto garante a lisura das ações dos administradores. A visão moderna parte do princípio de que o administrador é honesto até prova em contrário, dá ampla flexibilidade de ação para os dirigentes das organizações, e substitui os controles formais pela avaliação de resultados.

Se todos sabem que isto é assim, por que as formas tradicionais de controle continuam existindo e, mais ainda, como explicar que muitas instituições, criadas dentro dos princípios gerenciais modernos pelo Estado brasileiro, acabam revertendo o formato tradicional? Existem muitas explicações para isto, mas a mais fundamental talvez seja o fato de que **a simples eliminação das restrições e controles burocráticos não é suficiente para garantir o bom desempenho e a correção no uso dos recursos públicos por parte das instituições governamentais**. Nesta oportunidade, eu gostaria de examinar em detalhe estas duas questões, a do desempenho e a do controle.

* Simon Schwartzman é presidente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Como garantir o bom desempenho das instituições?

Esta é uma questão central das ciências econômicas e da sociologia, e cada uma destas disciplinas apresenta uma resposta diferente, ambas analisadas em um trabalho clássico de Alberto Hirschman vários anos atrás.¹

Para os economistas, a principal garantia do bom desempenho é a concorrência. Se existe competição por produtos, as firmas que produzem mercadorias de má qualidade, ou a preços demasiado elevados, abrem falência: se há competição por talento, as firmas que pagam mal, ou não cuidam de seus funcionários, não conseguem pessoas capazes, e por isso não conseguem competir, e acabam também expulsas do mercado. A palavra-chave, aqui, é a competição, que não se limita aos mercados convencionais. A excelência da pesquisa científica norte-americana e de seu sistema universitário, se explica, em grande parte, pela intensa competição que existe entre pesquisadores e instituições por estudantes qualificados, professores de prestígio, contratos de pesquisa com o setor privado, verbas de agências de fomento e um amplo mercado de instituições filantrópicas.

Os sociólogos trataram de explicar a motivação das pessoas pelos seus valores, e sobretudo pela religião. Por que, em algumas culturas, as pessoas buscam se aperfeiçoar, enriquecer, realizar coisas, são exigentes consigo mesmas, enquanto que em outras as pessoas são mais acomodadas, passivas, mais dispostas a fazer as coisas pelo jeito mais fácil, e não se preocupam tanto com a culpa e o pecado? Max Weber deu uma resposta famosa a esta questão: o que explica a preocupação com o desempenho, a vontade de competir, é a ética protestante, a busca da realização pessoal na terra como prova de bênção e salvação divina.² Mas é difícil, nos tempos atuais, encontrar protestantes puritanos entre os capitalistas do ocidente, e ética do desempenho também existe na China, na Coreia e no Japão.

Hoje não se pensa mais cultura como uma marca da história que carregamos para sempre, e da qual não podemos escapar. Se fosse assim, os povos ricos seriam ricos para sempre, e os pobres estariam condenados ao atraso irremediável. Cultura, sabemos hoje, é menos destino do que estratégia, oportunidade.³ Nas sociedades modernas, a identidade e a coesão profissionais são um dos fatores mais importantes para o desenvolvimento da competência, da dedicação ao trabalho e da busca de resultados socialmente significativos. Pela atividade profissional as pessoas criam laços de solidariedade, se diferenciam das demais, desenvolvem uma ética de trabalho e conhecimentos especializados, e conseguem da sociedade o reconhecimento, o prestígio e os recursos necessários para a manutenção e melhoria de sua qualidade de vida.

Estes dois elementos, mercado e profissão, são as grandes chaves e o segredo do bom desempenho das pessoas e das instituições nas sociedades modernas. Nem sempre eles trabalham no mesmo sentido. Profissões correm o

risco de se fechar, criar privilégios e resistir ao escrutínio externo, próprio dos ambientes competitivos; mercados podem ser destrutivos, pela preocupação exclusiva com resultados de curto prazo. Quando o mercado predomina, ainda assim há um papel para a ética profissional dos administradores, economistas e empresários, que é o que os distingue de meros especuladores.⁴ Quando a profissão predomina, ainda assim há um papel para a competição, que é o que distingue as profissões autênticas das oligarquias corporativistas.

Se isto é assim, reformar a administração significa criar ao mesmo tempo mais mercado e mais profissão. O mercado se cria, no caso das empresas estatais, pela sua privatização. Mas mesmo quando não há mercado propriamente dito, há sempre lugar para a instalação de mecanismos competitivos por recursos públicos, por meio de indicadores de desempenho, sistemas permanentes de avaliação e competição no oferecimento de serviços para o público. Alguns destes mecanismos podem ser automáticos, ou depender das preferências do público; outros dependem de procedimentos mais complexos de avaliação. Na educação, por exemplo, existem propostas de dar dinheiro ou “vale educação” para os estudantes, e deixar que eles escolham as escolas que preferem, transferindo para elas seus recursos; em alguns países, os orçamentos das universidades se vinculam à qualidade e quantidade de alunos que conseguem atrair, ou que conseguem formar. Outros mecanismos são mais complexos, e dependem de sistemas de avaliação bem constituídos.

Culturas profissionais são mais difíceis de criar, mas existem caminhos conhecidos. No Brasil se tentou, muitas vezes, copiar o sistema francês de escolas governamentais que treinam especialistas para os diversos setores da administração pública. Exemplos são as academias militares, o Instituto Rio Branco, a Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e a Escola Nacional de Administração Pública em Brasília. De uma maneira geral, estas experiências não deram certo, ou começam a mostrar seus limites. A razão não é difícil de perceber. Isoladas dentro do serviço público, longe das instituições de formação profissional mais qualificadas, estas escolas não precisam competir por qualidade, e terminam se burocratizando. A idéia de criação de um “corpo profissional” fechado no serviço público só pode se manter em sociedades onde as universidades e as profissões ocupam posição secundária e subordinada em relação ao Estado, como ocorreu na Alemanha Imperial, e como ocorre até hoje, em grande parte, na França. Nos demais países, o que garante a qualidade da administração pública é a sua permanente abertura em relação às universidades, às profissões e inclusive em relação ao setor empresarial privado, que é uma fonte permanente de formação de lideranças e talentos gerenciais e administrativos. Na prática, isto significa que as burocracias públicas devem deixar de ser “instituições totais” e fechadas, e se aproximar dos demais setores da sociedade, no recrutamento de seus membros, nas regras de contratação de pessoal, nos níveis de pagamento, e na cultura profissional.

Como controlar as instituições?

Mercado e profissão não são suficientes, no entanto, quando recursos públicos e o interesse social estão em jogo. Um excelente hospital público pode atrair verbas para pesquisa, reter um corpo brilhante de profissionais, ser procurado por pacientes portadores de doenças as mais complexas, mas deixar de atender às necessidades de saúde da população carente, que poderia se beneficiar mais de uma ação preventiva e menos sofisticada técnica e cientificamente. No Brasil, os órgãos de controle existentes, do Tribunal de Contas às Secretarias de Controle Interno dos Ministérios, se dedicam quase que exclusivamente aos aspectos formais e legais dos atos administrativos; e quando tratam de ir mais além, examinando os resultados destes atos, se deparam com a falta de legitimidade e competência profissional e técnica de seus quadros para este tipo de trabalho. É possível fazer uma lista de outros mecanismos possíveis de controle e supervisão do desempenho de órgãos públicos, e discutir um pouco o alcance e as debilidades de cada um.

Existe alguma experiência no Brasil com Conselhos de diferentes tipos que procuram coordenar as ações governamentais em determinada área, ou acompanhar as atividades de determinada instituição. Exemplos são os Conselhos de Educação, Conselhos Interministeriais de diversos tipos, e conselhos curadores e de supervisão de entidades. Não existe, que eu saiba, nenhuma análise sobre o desempenho destes órgãos, e é possível que em muitos casos eles funcionem a contento. No entanto, eles podem cair facilmente em três armadilhas: transformar-se em burocracias perdidas na tramitação de papéis, como ocorre com os Conselhos de Educação; se esvaziar, transformando-se em meros órgãos homologadores de decisões executivas, nos casos de órgãos interministeriais de funcionamento intermitente; ou se transformar em arenas de confronto ou negociação de interesses particulares ou corporativos, quando constituídos por critérios de representação. A experiência parece sugerir que Conselhos são um instrumento importante de coordenação e acompanhamento das ações governamentais, desde que satisfaçam a alguns critérios básicos. Eles devem ser formados por pessoas **representativas** de diversos setores da sociedade, mas não de **representantes** desprovidos de autonomia; e devem ter um forte componente profissional, que possa lhes dar prestígio, respeitabilidade e capacidade de trabalho coordenado.

Um outro mecanismo que tem sido muito mencionado nos últimos tempos é o dos contratos de gestão. Neste modelo, do qual temos pouquíssima experiência, as instituições se comprometem a desempenhar um conjunto determinado de atividades, e recebem um orçamento global para realizar seu trabalho. Este formato pode chegar a ser de aplicação relativamente simples para instituições que produzem bens e serviços quantificáveis, mas se torna: mais complexo para instituições de serviço ou de pesquisa. Nestes casos, os dados quantitativos têm que estar

associados a avaliações qualitativas. Estas avaliações podem ser feitas por Conselhos Superiores ou Consultivos, mas requerem, na prática, procedimentos muito mais especializados e complexos do que estes órgãos colegiados conseguem desenvolver.

Em geral, o controle adequado do funcionamento e desempenho das instituições públicas requer a combinação de dois ingredientes que nem sempre andam juntos: a legitimidade e a competência técnica e profissional dos responsáveis pelos mecanismos de avaliação e acompanhamento. A legitimidade é um componente essencialmente político, mas não pode ser confundida com a simples representação de interesses partidários, de grupos ou órgãos governamentais nos órgãos de controle. A competência técnica, por sua vez, requer um aprendizado e treinamento profissional que quase não existe em nosso meio. Para que possam funcionar a contento, estes órgãos de supervisão e controle devem, muitas vezes, criar suas próprias estruturas técnicas de avaliação e acompanhamento de resultados, ou se valer de empresas ou instituições especializadas que tenham condições de fazer este trabalho sem colocar em risco a legitimidade de suas conclusões e recomendações. As funções reguladoras do Estado são muito distintas das funções executivas e de ordem legal do tipo tradicional, principalmente quando a regulação não é feita pela simples aplicação da letra da lei, como é nossa tradição, mas requer uma avaliação qualitativa de processos e resultados. Isto significa que a reforma da administração pública brasileira não será simples resultado de modificações legislativas, por mais importantes que estas modificações sejam. Ela requer toda uma mudança de cultura, todo um novo aprendizado que teremos que cumprir.

Notas

- ¹ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty — Responses to Declines in Firms, Organizations and States*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.
- ² Max Weber, *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*, diversas edições.
- ³ Para uma visão fascinante desta nova perspectiva, cf. Michael Thompson, Richard Ellis e Aaron Wildavsky, *Cultural Theory*, Westview Press, 1990.
- ⁴ Para Émile Durkheim, fundador da sociologia francesa, a organização da sociedade pela divisão do trabalho, típica das sociedades modernas, não poderia depender exclusivamente da agregação dos interesses individuais, mas dependia do cimento de uma cultura e de valores comuns, que deveriam ser assegurados pela educação pública. C. E. Durkheim, *La Division du Travail Social*, diversas edições.

Normas para colaboradores

1. A série **Texto para discussão** divulga artigos em fase de pré-publicação, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.
2. Os trabalhos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 30 linhas de 65 toques.
3. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em arquivo digital, em programa de uso universal. Usar apenas as formatações padrão e enviar para editora@enap.gov.br.
4. Na primeira página deve constar informação sucinta sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Os originais enviados à editora de **Texto para discussão** não serão devolvidos. O editor compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Texto para discussão

Números publicados

- 42 - *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*
Pesquisa ENAP
Maio/01, 65p.
- 41 - *Gestão de custos no setor público*
Pesquisa ENAP
Março/01, 26p.
- 40 - *Entre o público e o privado: o modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*
José Wanderley Novato Silva
Allan Claudius Queiroz Barbosa
fevereiro/01, 27p.
- 39 - *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*
Pesquisa ENAP
dezembro/00, 20p.
- 38 - *Perfil dos dirigentes de recursos humanos da Administração Pública Federal*
Pesquisa ENAP
novembro/00, 28p.
- 37 - *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*
Peter Pfeiffer
outubro/00, 37p.
- 36 - *Relatório de Avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*
Pesquisa ENAP
outubro/00, 36p.
- 35 - *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*
Maria José Ferreira Foregatto Margarido
agosto/00, 21p.

- 34 - *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública*
Pesquisa ENAP
agosto/00, 20p.
- 33 - *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio
Carlos Homero Giacomoni
Miguel Ostoja Roguski
agosto/99, 22p.
- 32 - *Sociedade civil: sua democratização para a Reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
novembro/98, 57p.
- 31 - *Custos no serviço público*
Marcos Alonso
outubro/98, 34p.
- 30 - *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno
setembro/98, 21p.
- 29 - *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho
agosto/98, 24p.
- 28 - *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes,
Marcelo Gameiro de Moura e
Marco Antônio de Castilhos Acco
julho/98, 25p.
- 27 - *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani
junho/98, 27p.
- 26 - *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos
maio/98, 23p.
- 25 - *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta
abril/98, 23p.

- 24 - *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira
março/98, 19p.
- 23 - *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto
fevereiro/98, 25p.
- 22 - *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato
dezembro/97, 25p.
- 21 - *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta
novembro/97, 13p.
- 20 - *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*
Valdeir Araújo
outubro/97, 26p.
- 19 - *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*
Evelyn Levy
setembro/97, 15p.
- 18 - *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso
agosto/97, 37p.
- 17 - *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro
julho/97, 27p.
- 16 - *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti e Roberto Bevilacqua Otero
junho/97, 31p.
- 15 - *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/97, 45p.
- 14 - *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani
abril/97, 15p.
- 13 - *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia
março/97, 18p.

- 12 - *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont
dezembro/96, 16p.
- 11 - *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos
dezembro/96, 14p.
- 10 - *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores
novembro/96, 12p.
- 09 - *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/96, 20p.
- 08 - *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman
setembro/1996, 22p.
- 07 - *Brasil século XXI - A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho e
Maria Teresa Oliva Silveira Campos
agosto/1996, 24p.
- 06 - *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur
julho/1996, 15p.
- 05 - *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto
outubro/1995, 14p.
- 04 - *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira
outubro/1995, 31p.
- 03 - *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves
outubro/1995, 28p.
- 02 - *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado e
Lícia Maria Umbelino
julho/1995, 21p.
- 01 - *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira
maio/1995, 24p.



Assine a **Revista do Serviço Público** *Conhecimento atualizado em Administração Pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a RSP passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas atuais.

Conheça o *Catálogo de Publicações ENAP* visitando o nosso site: www.enap.gov.br

Cartão de assinatura da RSP

Para assinar a RSP, preencha este cartão e envie para o endereço abaixo por fax ou correio.

Periodicidade: trimestral
Assinatura anual: R\$ 40,00
Exemplar avulso: R\$ 12,00
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de
Administração Pública
Diretoria de Informação e
Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília - DF
Tel.: (0XX61) 445 7096 / 445 7102
Telefax: (0XX61) 445 7178
E-mail: publicacoes@enap.gov.br

Nome/Instituição:

Profissão/Cargo:

CPF/CGC:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Caixa Postal:

Telefone:

Fax:

E-mail:

Tipo de solicitação:

- Assinatura RSP Ano 52 — 2001
 Alteração de cadastro

Formas de pagamento:

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