

MONITORAMENTO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL

Alexandre Kalil Pires



**APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS
BRASIL - UE – INTERCÂMBIO
DE EXPERIÊNCIAS E CONHECIMENTOS
EM AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO
NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL**

Simone Maria Vieira de Velasco
Giovanna de Sá Lúcio



APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS BRASIL - UE - INTERCÂMBIO DE EXPERIÊNCIAS E CONHECIMENTOS EM AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Simone Maria Vieira de Velasco
Giovanna de Sá Lúcio

RESUMO

O presente artigo propõe-se a relatar a ação de cooperação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, no âmbito do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE, que visou o intercâmbio de experiências e conhecimento entre parceiros institucionais do Brasil e da União Europeia - UE na área de avaliação de desempenho, realizada no ano de 2010. A implementação da nova sistemática de avaliação de desempenho, materializada por meio da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, tem por objetivos: promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente, quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal. A partir desse marco legal, foi publicado o Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que foi o objeto central do trabalho de Assistência Técnica desenvolvido na ação de cooperação, o qual regulamentou os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento de 48 gratificações de desempenho pagas no Poder Executivo federal brasileiro. A ação de cooperação teve por objetivo geral melhorar a capacidade de gestão de recursos humanos no que diz respeito à avaliação de desempenho no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio do intercâmbio de experiências e conhecimentos entre o Brasil e a UE, bem como contribuir para o progresso e aprofundamento da Parceria Estratégica Brasil - UE e das suas relações bilaterais. A execução de uma ação desta natureza é de suma importância para reafirmar a importância e a aplicabilidade da avaliação de desempenho como instrumento de gestão nas organizações públicas. Para tal, foram realizadas três atividades principais: a) Assistência Técnica especializada realizada por um Perito Sênior estrangeiro com o objetivo de apoiar técnica e pedagogicamente a Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SRH/MP na construção de instrumentos que possam subsidiar a aplicação da avaliação de desempenho; b) missão de quatro servidores públicos brasileiros a Portugal, país-membro da UE e parceiro na ação, com o objetivo de conhecer e trocar informações a respeito de práticas meritórias de avaliação de desempenho realizadas em órgãos públicos daquele país; e c) realização de seminário, com o objetivo de sensibilizar os participantes quanto à importância da avaliação e sua integração a um sistema maior de gestão do desempenho por meio de palestras. Ao fim de tais atividades, a Perita Sênior estrangeira selecionada para o projeto elaborou relatório final, em que, dentre outras questões concluiu que inexistia ainda uma cultura de avaliação de desempenho na administração pública brasileira, devendo ser dada especial atenção a esta questão, por



meio do estabelecimento de uma estratégia para implementação do processo, pautado pelo engajamento da alta administração (nível político) e impulsionado pela SRH/MP, responsável pela coordenação e orientação técnica do processo. A capacitação também deve ter papel de destaque para implementação efetiva da nova sistemática e ainda, faz-se necessária a instituição de um Sistema Informatizado de Apoio, congregando diversas etapas do processo e ainda, produzindo informações gerenciais acerca da avaliação de desempenho. Importa registrar que a SRH/MP, por meio da Coordenação-Geral de Avaliação de Desempenho, assumiu o processo de avaliação de desempenho e iniciou um conjunto de iniciativas, junto aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com vistas à divulgação da nova sistemática da avaliação de desempenho e do Decreto nº 7.133, de 2010, bem como iniciou um processo de troca de experiências e informações absolutamente indispensável à consolidação do novo modelo. Do relatório final também constam propostas de instrumentos de avaliação de desempenho elaborados pela Perita, dentre os quais foi elaborado Plano de Trabalho, o qual é possível de se realizar com vista a uma solução em suporte de papel e fase inicial de aplicação do referido Decreto nº 7.133, de 2010. Assim, verificou-se que a ação de cooperação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, no âmbito do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE, foi de relevante importância no sentido de proporcionar o debate e a reflexão internos e externos à SRH/MP, sobre a nova sistemática de avaliação introduzida na administração pública federal direta, autárquica e fundacional brasileira.



1 INTRODUÇÃO

O diálogo e a negociação têm se constituído instrumentos de gestão democrática de pessoas na administração pública federal brasileira, perpassando o conjunto de ações da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SRH/MP. Nesse sentido, cabe destaque à nova sistemática de avaliação de desempenho estruturada por meio da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008, que representa um novo paradigma para a avaliação, ao definir princípios e diretrizes gerais para a evolução dos servidores da administração pública federal e inserir a gestão do desempenho no processo de planejamento dos órgãos federais.

A avaliação, que até então era considerada por parte dos gestores como simples obrigação burocrática, foi inteiramente sistematizada, com o objetivo de transformá-la em instrumento de gestão, útil para o órgão, para o servidor e para a sociedade, a quem, na essência, são destinados os serviços públicos.

A partir da Lei nº 11.784, de 2008, a SRH/MP vem trabalhando na edição de Decretos de regulamentação da sistemática de avaliação de desempenho para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com destaque ao Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010. Dessa forma, é oportuna a execução de ações que contribuam para reafirmar a importância e a aplicabilidade da avaliação de desempenho como instrumento de gestão nas organizações públicas.

É nesse contexto que se insere a ação de cooperação para o desenvolvimento, “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, no âmbito do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE, que visou o intercâmbio de experiências e conhecimento entre parceiros institucionais do Brasil e da União Europeia - UE na área de avaliação de desempenho: como instituí-la e torná-la uma ferramenta de gestão efetiva. Essa ação foi desdobrada em três atividades:

- a) Assistência Técnica por um Perito Sênior estrangeiro com o objetivo de apoiar a SRH/MP na construção de instrumentos que possam subsidiar a aplicação da avaliação de desempenho;



- b) missão de quatro servidores brasileiros a Portugal, com o objetivo de conhecer e trocar informações a respeito de práticas meritórias de avaliação de desempenho realizadas em órgãos públicos daquele país; e
- c) realização de seminário, com o objetivo de sensibilizar os participantes quanto à importância da avaliação e sua integração a um sistema maior de gestão do desempenho por meio de palestras.

O objetivo geral da ação foi melhorar a capacidade de gestão de recursos humanos no que diz respeito à avaliação de desempenho no âmbito da administração pública federal, por meio do intercâmbio de experiências e conhecimentos entre o Brasil e a UE, bem como contribuir para o aprofundamento da Parceria Estratégica Brasil - UE.

Portugal foi escolhido para ser o país parceiro dessa ação, haja vista a seleção de Perito Sênior externo daquele país para a execução das atividades previstas.

Nesse sentido, o presente artigo apresenta síntese do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE e da execução da ação de cooperação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, tendo como base o Relatório Final da ação, assim como análise da sua contribuição na implementação da sistemática de avaliação de desempenho prevista na Lei nº 11.784, de 2008, e regulamentada pelo Decreto nº 7.133, de 2010.

2 O MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO - MP

Constituindo um dos objetivos da ação de cooperação o conhecimento da estrutura do MP e sua atuação no âmbito do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE, importa, de forma sucinta, proceder à sua descrição a seguir.

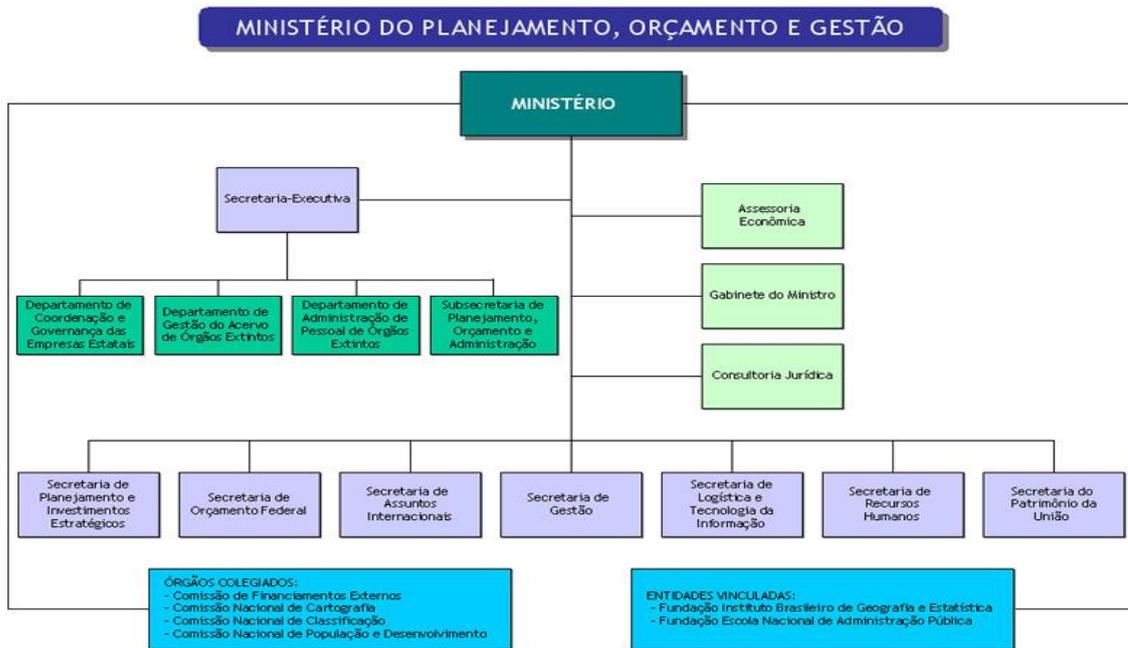
2.1 Missão do MP

O MP tem por missão *“Promover o planejamento participativo e a melhoria da gestão pública para o desenvolvimento sustentável e socialmente incluído do País”*.



2.2 Organograma do MP

O MP tem sua estrutura regimental definida pelo Decreto n.º 7.063, de 13 de janeiro de 2010, que pode ser visualizada no organograma a seguir:



2.3 Secretaria de Recursos Humanos

Neste contexto, a Secretaria de Recursos Humanos – SRH, de acordo com o art. 1º do Anexo à Portaria nº 370, de 26 de agosto de 2010, que institui seu Regimento Interno, é órgão subordinado diretamente ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, normatizadora e supervisora do Sistema de Pessoal Civil a Administração Pública Federal - SIPEC. Deste modo, é a unidade organizacional em que a maior parte da ação de cooperação em pauta se desenvolve.



3 A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Tendo em vista a descrição da síntese da ação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, realizada em 2010, no âmbito do projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE, faz-se necessário, inicialmente, compreender o contexto da avaliação de desempenho.

A Avaliação de Desempenho vem assumindo, nos últimos anos, um aspecto de enorme importância na gestão de pessoas na administração pública federal brasileira.

Desde a década de 1970, tem-se procurado consolidar sistemas de avaliação utilizados em vários aspectos da gestão de recursos humanos do governo federal brasileiro, designadamente para aprovação em estágio probatório, progressão funcional, promoção e pagamento de gratificações de desempenho associados ao desenvolvimento do servidor ao longo de sua vida profissional.

Ressalte-se a base legal que a sustentou:

- a) Constituição Federal;
- b) Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 que aprovou o regime jurídico dos Servidores Públicos Civis da União;
- c) Leis Específicas dos Cargos, Planos de Cargos e Carreiras;
- d) Decretos e atos de menor hierarquia.

Contudo, constatou-se que a avaliação de desempenho, apesar dos aspectos positivos que introduziu ao longo dos anos, acabou por ser utilizada, pelo menos em algumas instituições, como simples instrumento de obrigação burocrática, não permitindo a diferenciação de desempenho entre servidores e não introduzindo as necessárias mudanças à prática de uma cultura de meritocracia.

Na linha de uma nova abordagem do papel dos servidores públicos e das instituições públicas brasileiras, iniciou-se um profundo processo de transformação da gestão pública e dos seus recursos humanos que teve impacto em vários níveis, principalmente no que diz respeito à estruturação de cargos e carreiras e do sistema de avaliação de desempenho.

O movimento a que atualmente se assiste, consiste na tentativa de inverter a tendência anterior, por meio da transformação da avaliação de desempenho em poderoso instrumento de gestão, melhorando a gestão dos serviços públicos e permitindo a participação dos servidores no processo.



Onde se têm buscado desenvolver sistemas de avaliação de desempenho, é reconhecida a dificuldade da sua implementação, particularmente pela mudança de paradigma que requer, pela necessidade de mudança da cultura organizacional que impõe e, principalmente, pelo nível de envolvimento das chefias e dirigentes e dos servidores que pressupõe.

É um processo que precisa ser permanentemente acompanhado, pois se trata, ele próprio, de um processo de melhoria contínua.

Em um novo contexto político, com novo modelo para a gestão pública e para o papel do Estado e nova visão para a administração pública federal brasileira foi estabelecida nova sistemática da avaliação de desempenho.

Nesse sentido, a ação de cooperação, objeto deste trabalho, procurou estabelecer o diálogo com país membro da UE no sentido de trocar experiências e conhecimentos que pudessem ampliar a análise e a reflexão sobre a nova sistemática de avaliação de desempenho, em fase de implementação.

4 NOVA SISTEMÁTICA DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Em 22 de setembro de 2008 foi publicada a Lei nº 11.784, que aprovou a Nova Sistemática para Avaliação de Desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e que vai exigir dos órgãos a incorporação de uma nova cultura de planejamento estratégico e de avaliação do desempenho vinculada à capacitação.

Os principais objetivos dessa nova sistemática são os de promover a melhoria da qualificação dos serviços públicos e subsidiar a política de gestão de pessoas, principalmente, quanto à capacitação, desenvolvimento no cargo ou na carreira, remuneração e movimentação de pessoal.

A partir desse marco legal, foi publicado o Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010, que foi o objeto central do trabalho de Assistência Técnica desenvolvido na ação de cooperação, o qual regulamentou os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento de 48 gratificações de desempenho pagas no Poder Executivo federal brasileiro.



5 O PROJETO APOIO AOS DIÁLOGOS SETORIAIS BRASIL - UE

De acordo com o Manual de Execução do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE (2009: 4):

O quadro do Documento Estratégico de Cooperação entre a União Europeia e a República Federativa do Brasil, no âmbito do aprofundamento das relações bilaterais, destaca-se a relevância das intenções de aproximação e intensificação das relações entre instituições europeias e brasileiras, sustentadas por meio de diálogos setoriais.

Como o próprio nome indica, está em causa a necessidade premente de gestão comum dos problemas que afetam especificamente os povos e as comunidades das duas regiões. As desigualdades sociais e regionais, a pobreza, as alterações climáticas, a emergência do uso sustentável da biodiversidade, a necessidade de melhoria das capacidades de gestão pública, bem como a troca de experiências e de conhecimentos adquiridos nestas matérias, na era do surgimento das sociedades do conhecimento e da comunicação, são temas em que as regiões estão interessadas em aprofundar mutuamente.

É neste sentido que o Memorando de Entendimento sobre a Cooperação entre a Comissão Europeia e o Governo da República Federativa do Brasil, referente ao Programa Bilateral de Cooperação 2007 – 2013, concluído em 5 de julho de 2007 em Bruxelas, define como prioridades o aprofundamento das relações bilaterais e a promoção do desenvolvimento sustentável. Trata-se de um documento que pretende concretizar, não apenas o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, assinado em 2004, e o Acordo Quadro Inter Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e o Mercado Comum do Sul, de 1995, mas também os resultados da X reunião da Comissão Mista Brasil-CE e do Plano de Ação Conjunto da Parceria Estratégica Brasil - UE, realizada em Brasília em Março de 2007.

Nesta sequência, foi decidido apoiar estruturas de trabalho para a cooperação que ajudem a implementar as prioridades definidas por ambas as partes, apoiando as linhas de ação que definem os diálogos setoriais. Os recursos financeiros acordados entre as partes servirão para concretizar ações relacionadas ao intercâmbio de experiências e de conhecimentos.

Foi nesse enquadramento que se concluiu o Ajuste Complementar de Cooperação relativo ao projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil - UE”, o qual identificou a intervenção do projeto em três grandes áreas: estudos temáticos; assistência técnica especializada e eventos e missões.

O objetivo geral do projeto é o de contribuir para o aprofundamento e progresso da Parceria Estratégica Brasil e UE e das suas relações bilaterais, por meio do apoio ao desenvolvimento de diálogos setoriais sobre temas de interesse mútuo, intercâmbio de conhecimentos, troca de experiências e apoio mútuo.

Há uma estrutura organizacional de gestão do projeto que corresponde aos seus objetivos e resultados, na qual os critérios foram definidos no âmbito de um acordo denominado “Ajuste Complementar de Cooperação”.

As ações podem ser executadas no Brasil ou na União Europeia.



5.1 Principais autores

Os principais autores que participam do projeto são:

- a) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, por meio da Unidade de Coordenação do Projeto - UCP que está inserida no Departamento de Cooperação Internacional - DCI da Secretaria de Gestão - SEGES.
- b) Diretor do Projeto: designado pela SEGES;
- c) Delegação da Comissão Europeia no Brasil: unidade que representa a União Europeia;
- d) Prestador de Serviços: Pessoa jurídica contratada pela CE, com o objetivo de prestar assistência técnica na execução do projeto.
- e) Parceiros institucionais (beneficiários diretos): Ministérios setoriais e agências do Governo Federal brasileiro e correspondentes Direções Gerais e agências da Comissão Europeia, que devem designar o responsável da coordenação da ação no parceiro institucional para facilitar a interlocução com a direção do projeto; e
- f) Comitê Consultivo: órgão colegiado que tem como função principal supervisionar a execução do projeto.

Nesse sentido, o MP assume a responsabilidade hierárquica da coordenação do projeto. Exerce também a função da comissão de avaliação, que aprecia e decide sobre as candidaturas, considerando as condições de acesso e os critérios de seleção, bem como informa aos candidatos sobre as decisões a respeito das candidaturas.

A UCP/DCI assegura a coordenação global da sua execução em todos os seus aspectos relevantes, especialmente em termos de eficiência, transparência, participação, visibilidade e sustentabilidade.

Os Parceiros Institucionais beneficiários coordenam e supervisionam diretamente as ações dos diálogos setoriais para as quais tenham solicitado apoio.

A Comissão Europeia, por meio da sua delegação no Brasil, celebra os contratos de execução dentro dos limites do orçamento indicado no Ajuste Complementar de Cooperação. A CE coloca à disposição do MP serviços de assistência técnica e logística, por meio do prestador de serviços, para apoiar à realização das tarefas de programação, coordenação, execução, monitoramento e avaliação.



O Comitê Consultivo tem como função principal acompanhar a execução do projeto. No nível estratégico, se reúne uma vez por ano e, extraordinariamente, sempre que solicitado pelos seus membros.

5.2 Beneficiários

Os beneficiários são os Ministérios setoriais e agências do Governo Federal brasileiro e correspondentes Direções-gerais e agências da Comissão Europeia, bem como associados aos parceiros institucionais elegíveis como, por exemplo, as organizações da sociedade civil, os governos estaduais e locais, entre outros.

5.3 Atividades apoiadas

Cada ação pode contemplar até três tipos de atividades, conforme seguinte:

- a) Estudos setoriais, temáticos e estudos comparativos Brasil – UE, que visam o melhor conhecimento dos problemas recíprocos e das políticas e programas adotados pelas partes; e a identificação de temas relevantes para futuros diálogos.
- b) Assistência técnica especializada aos parceiros institucionais, com o objetivo de colocar à disposição dos parceiros consultores para desenvolverem trabalhos de apoio ao aprofundamento dos diálogos.

5.4 Apoio técnico e logístico à organização de eventos

O projeto coloca à disposição dos parceiros institucionais e/ou de outros parceiros envolvidos, serviços especializados com a finalidade de apoiar a realização de eventos diversos, tais como: conferências; seminários; reuniões de trabalho; missões; visitas técnicas recíprocas; e outras ações de intercâmbio.

5.5 Candidatura

O período de candidatura ao projeto contempla duas etapas. A primeira consiste na etapa de intenção de candidatura, que tem a função de pré-qualificar propostas. A análise das propostas é feita por meio das informações fornecidas pelos candidatos.



Em seguida, a UCP/DCI avalia a intenção de candidatura. Se aprovada, os parceiros institucionais avançam para a etapa de formalização da candidatura, por meio da elaboração de Termos de Referência.

Nas duas etapas, a candidatura será avaliada e selecionada pela comissão de avaliação do MP, podendo ter como observador a Delegação da CE.

5.6 Acompanhamento na fase de execução da ação

5.6.1 Acompanhamento temporal

Os parceiros institucionais devem cumprir o cronograma aprovado e, caso não consigam encerrá-lo até a data de conclusão aprovada, precisam informar à UCP/DCI os motivos que conduziram à situação de atraso e solicitar, se for o caso, uma reprogramação da ação ou, no caso de impedimento definitivo, solicitar o seu encerramento.

5.6.2 Acompanhamento físico

O acompanhamento da execução física da ação passa pela verificação da concretização das atividades previstas na programação e/ou plano de ações devidamente aprovados. Far-se-á, assim, o controle de execução por meio da verificação de indicadores definidos no Termo de Referência da ação.

5.7 Encerramento

Sempre que uma ação for concluída, será elaborado pelo parceiro institucional um relatório final da ação. Este relatório será elaborado pelo parceiro institucional e encaminhado à UCP/DCI.

6 AÇÃO AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Para a execução da ação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira” foi necessária, inicialmente, a definição de Perito Sênior estrangeiro, que atendesse ao perfil solicitado na candidatura da referida ação.

Para o alcance dos objetivos da ação, o Perito deveria ter experiência profissional e/ou acadêmica de dez anos ou mais, com publicações e pesquisas nas



áreas de: avaliação de desempenho; tecnologias gerenciais em organizações públicas; gestão de pessoas no setor público; experiência comprovada de trabalho como consultor internacional no âmbito da gestão pública e, em particular, na área de gestão de recursos humanos; e domínio da língua portuguesa, idioma de trabalho.

Dessa forma, dentre três candidatos, foi selecionada a Perita Sênior, Maria Ermelinda Carrachás¹, de nacionalidade portuguesa, com amplo conhecimento sobre a administração pública brasileira, tendo trabalhado, inclusive, em outros projetos de cooperação, tais como o Euro-Brasil², em 2006.

Portugal foi escolhido para ser o país parceiro dessa ação, haja vista a seleção de Perito Sênior externo daquele país para a execução das atividades previstas.

Com a escolha de Portugal como parceiro, os objetivos específicos que se pretenderam alcançar foram:

- a) Aprender com as experiências portuguesas de avaliação de desempenho, de modo que esse intercâmbio auxiliasse na elaboração de instrumentos para aplicação de avaliação de desempenho no âmbito da administração pública federal brasileira;
- b) sensibilizar gestores de recursos humanos da administração federal quanto à importância e aplicabilidade da avaliação de desempenho como instrumento de gestão de pessoas; e
- c) desenvolver e aprimorar as lideranças internas para o processo de avaliação de desempenho.

A partir desses objetivos, os resultados esperados da presente ação de cooperação foram:

¹ Maria Ermelinda Carrachás é licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa, diplomada em Administração Hospitalar pela Escola Nacional de Saúde Pública. Tem exercido vários cargos dirigentes em serviços públicos dos quais se destaca, para além do exercício de funções no âmbito da Administração Hospitalar, os cargos de Subdiretora-Geral e Diretora-Geral do Departamento de Recursos Humanos da Saúde e Diretora-Geral da Administração Pública. Assegurou, no âmbito dos diversos cargos exercidos, a representação internacional, em diversas instâncias internacionais. Foi membro do Comitê PUMA/Governança Pública, junto da OCDE. É docente em alguns estabelecimentos de ensino superior, formadora em áreas de organização e gestão, designadamente gestão de serviços de saúde e gestão de recursos humanos e consultora nacional e internacional nos domínios da gestão pública. Tem vários artigos publicados.

² O Projeto EuroBrasil 2000 - Apoio à Modernização do Aparelho de Estado - é um acordo de cooperação técnica firmado entre o Brasil e a União Europeia para apoio ao Governo brasileiro em seus esforços de modernização e reforma administrativa, a partir da consorciação entre os estados da arte em Administração Pública brasileiro e europeu.



- a) desenhados instrumentos de avaliação de desempenho aplicáveis à realidade brasileira a partir do intercâmbio de experiências entre Brasil e UE;
- b) sistematizados, em relatório, os resultados do trabalho de assistência técnica especializada realizado pelo Perito Sênior externo; e
- c) disseminada a cultura de desempenho no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional brasileira.

Para o alcance desses resultados a ação foi dividida em três atividades:

- a) Atividade 1: Assistência Técnica à SRH/MP, a qual consistia em uma primeira fase de trabalho realizada pela Perita, em Portugal, e uma segunda fase de trabalhos realizada na SRH, em Brasília.
- b) Atividade 2: Missão técnica de quatro servidores brasileiros a Portugal com o objetivo de conhecer e trocar informações a respeito de práticas de avaliação de desempenho realizadas em órgãos públicos daquele país.
- c) Atividade 3: Seminário com o objetivo de sensibilizar os participantes quanto à importância da avaliação e sua integração a um sistema maior de gestão do desempenho.

6.1 Missão Técnica

A ação Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira, teve início com a preparação, pela Perita, da missão que teve lugar, em Lisboa, na semana de 3 a 7 de maio de 2010 e cujo objetivo consistia, essencialmente, em:

- a) Fazer o levantamento dos órgãos públicos portugueses, identificando os que mais se destacam pela sua eficácia e eficiência no processo de avaliação de desempenho na administração pública, bem como identificar a natureza dos instrumentos de avaliação aplicados. Os órgãos identificados poderão constituir referência para o processo de reformulação da avaliação de desempenho no Brasil, abrindo portas para futura cooperação.
- b) Apoio aos membros da missão técnica que se deslocou à Europa no quadro da atividade 2, sugerindo os órgãos públicos em Portugal a serem visitados em concordância com o levantamento realizado e enviado à SRH do MP.



- c) Encontro de trabalho com a equipe da missão, na sua chegada à Europa, durante o qual a Perita transmitiu os conhecimentos adquiridos na pesquisa realizada, fazendo a entrega de documentos sobre a avaliação de desempenho em países europeus e sugerindo um roteiro de assuntos a serem discutidos.

6.1.1 Início, Desenvolvimento e Localização da Missão

A visita à Lisboa concretizou-se na semana de 3 a 7 de maio de 2010 e foi preparada pela Perita Sênior, nas semanas que a antecederam, entre os dias 20 a 30 de abril.

Os quatro servidores públicos brasileiros chegaram a Lisboa, no dia 2 de maio e a missão teve início no dia seguinte com recepção nas instalações da MundiServiços (Consórcio SOGES)³ e primeira manhã de trabalho com a Perita.

A missão decorreu ao longo de toda a semana e terminou na 6ª feira, dia 7, com regresso dos servidores à Brasília no dia 8 de maio.

No que concerne à primeira fase da Atividade 1, as atividades da Perita implicaram:

- a) identificar os serviços e organismos que, em Portugal, poderiam servir de referência e exemplo à experiência brasileira;
- b) contatar os responsáveis desses organismos no sentido de explicar os objetivos da missão, obter a sua concordância, agendar e orientar para as apresentações;
- c) preparar a agenda de visitas da semana;
- d) preparar todo o material de apoio às visitas.

6.1.2 Organização da Missão

6.1.2.1 Introdução ao Sistema de Avaliação de Desempenho de Portugal

Portugal, desde 2002, implementou o Sistema de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, que hoje já constitui o centro do Sistema de Gestão de Recursos Humanos, encontrando-se a ele associados os atuais regimes de carreiras e remunerações.

³ A MundiServiços é entidade integrante do Consórcio Soges-MundiServiços-Cecoforma-Multiresp, responsável por questões técnico-administrativas e logísticas do Projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia-Brasil”.



Concebido como um sistema no qual a avaliação seria efetuada em três níveis - serviços, dirigentes e trabalhadores - só, em 2008, foi completado o quadro legal que permitiu a entrada em vigor do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública, designado por SIADAP, nesta perspectiva global e integrada.

O processo teve início com um novo modelo de avaliação de desempenho dos trabalhadores à luz dos princípios da gestão por resultados, em 2004, e que foi aperfeiçoado e completado no modelo que está atualmente em vigor e que integra três subsistemas – SIADAP 1 (Serviços); SIADAP 2 (dirigentes) e SIADAP 3 (trabalhadores) – objeto de estudo da presente missão.

A missão foi preparada levando-se em conta os objetivos da ação e no sentido de dar uma perspectiva do que foi a experiência de implementação do processo de avaliação de desempenho na administração pública portuguesa.

6.1.2.2 Órgãos públicos portugueses identificados

Foram identificadas as principais instituições que têm responsabilidade direta na concepção, aprovação, implementação e desenvolvimento do processo de avaliação de desempenho e que estão integrados no Ministério das Finanças e da Administração Pública, de Portugal, a seguir:

- a) Direção Geral da Administração e do Emprego Público – DGAEP é a organização com responsabilidades no domínio dos recursos humanos. O Decreto Regulamentar nº 22/2007, de 29 de março, dispõe sua missão de **“apoiar a definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, assegurar a informação e dinamização das medidas adotadas e contribuir para a avaliação da sua execução”**.
- b) Instituto Nacional de Administração. – INA, em que o Decreto-Lei nº 85/2007, de 29 de março, dispõe sua missão de: “contribuir, através da formação, da investigação científica e da assessoria técnica, para a modernização da Administração Pública e para a atualização dos seus funcionários”.



- c) Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério das Finanças e da Administração Pública – GPEARI, o qual reforça as funções de apoio à governança, designadamente estratégicas, de estudo e de avaliação de resultados, e que assegura o apoio necessário à formulação de políticas, ao planeamento estratégico e operacional bem como às relações bilaterais europeias e multilaterais no âmbito do MFAP.

A Perita também selecionou instituições que se encontravam em projeto de implementação do SIADAP coordenado com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - MCTES, como:

- a) Instituto de Investigação Científica e Tropical (IICT) do MCTES, que é um instituto que desenvolve investigação científica tropical nas áreas das Ciências Humanas e Naturais. Esse laboratório tem por missão trabalhar em prol dos países das regiões tropicais, em particular, da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP.
- b) Secretaria-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – MCTES, a qual tem por missão “assegurar o apoio técnico especializado aos gabinetes dos membros do Governo integrados no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e aos demais órgãos e serviços nele integrados, nos domínios da gestão de recursos internos, do apoio técnico, jurídico e contencioso, da documentação e informação e da comunicação e relações públicas” (nº 1 do art. 2º do Decreto-Lei nº 150/2007, de 27 de abril).

E, finalmente, no sentido de obter a visão académica, foi identificado o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - ISCTE, atualmente integrado no Instituto Universitário de Lisboa - IUL.

6.1.3 Visitas Técnicas realizadas

A princípio, foi realizada pela Perita, apresentação sobre as linhas gerais da Reforma da Administração Pública e da relevância que o atual modelo de avaliação de desempenho tem no sistema.

Foi realizada a apresentação do programa das visitas e da agenda semanal explicando a lógica da sua concepção e fazendo um breve enquadramento das instituições que seriam visitas e dos respectivos papéis no processo de avaliação de desempenho.



Em seguida, foi realizado encontro na DGAEP, que deu uma perspectiva geral do Sistema de Avaliação de Desempenho em Portugal, bem como uma visão a nível internacional e apresentou o atual sistema de carreiras associado à avaliação de desempenho.

Como o SIADAP está em estreita ligação ao novo sistema de carreiras e remunerações e atendendo ao interesse manifestado pelos servidores brasileiros foi solicitada à DGAEP uma apresentação sobre esse tema bem como sobre as questões do ingresso e mobilidade de trabalhadores entre instituições, aspecto, também, do interesse da equipe.

Pretendeu-se, assim, obter a posição da instituição que participou na elaboração das leis e da regulamentação do SIADAP e que também dá orientações técnico-normativas sobre o mesmo para toda a Administração Pública.

A visita ao INA possibilitou, também, o conhecimento do Instituto que, na administração pública portuguesa, tem a maior intervenção na formação dos seus dirigentes e trabalhadores e em que foram abordados, com mais detalhe, o SIADAP 1 e 2, tendo sido realizada uma análise descritiva e crítica já a partir da experiência recolhida da aplicação prática, junto de muitos organismos.

Na seqüência das visitas programadas para a missão, a equipe brasileira foi recebida no GPEARI do Ministério das Finanças e da Administração Pública, que é a instituição que dá orientações para a aplicação do SIADAP 1 (Avaliação dos Serviços) e que propõe ao Ministro a avaliação dos Serviços do Ministério, propondo a distinção de mérito.

Foi relatada essa experiência, tendo sido apresentado o SIADAP 1 e explicado o papel do GPEARI, no âmbito da coordenação do Sistema de Avaliação dos Serviços no Ministério das Finanças e da Administração Pública e, no seu caso particular, relativamente a todos os GPEARIs de todos os Ministérios.

Na visita ao IICT foi possível conhecer a aplicação prática de todo o sistema neste organismo. Esta sessão foi organizada, de uma forma participativa, com todos os dirigentes de nível superior e de nível intermediário presentes, à exceção do Presidente, em viagem ao exterior, mas que deixou orientações quanto à organização da sessão.

Todos os dirigentes participaram e explicaram como é desenvolvido o processo, as fases a que está sujeito, os níveis de participação que exige, a metodologia e os instrumentos utilizados, o monitoramento e acompanhamento realizados e os resultados obtidos.



Na Secretaria-Geral do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi apresentada a experiência da aplicação prática do SIADAP 3, isto é, a aplicação da avaliação dos trabalhadores bem como foi dada uma perspectiva geral do papel de coordenação deste organismo relativamente ao processo de aplicação do SIADAP 3 de todo o Ministério.

Finalmente, no ISCTE foi feita uma apresentação sobre o enquadramento teórico à luz das mais modernas correntes internacionais e apresentado o caso prático de aplicação no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Foi também possível conversar e trocar idéias com o Diretor do Departamento de Sociologia do ISCTE e profundo estudioso e conhecedor sobre as questões do Estado e das Administrações Públicas.

Procurou-se, assim, conhecer o atual modelo de avaliação de desempenho no âmbito do governo federal português e os seus três subsistemas. As visitas permitiram o contato com organismos diferentes entre si e com papéis diferentes no processo, mas todos complementares, não tendo sido esquecida a perspectiva teórica do enquadramento da avaliação de desempenho à luz das teorias e práticas mais atuais.

Em todas as visitas foi possível ter um espaço de debate e discussão enriquecedor, quer para os peritos quer para os participantes dos organismos, pela troca de experiências e esclarecimentos que permitiu.

6.1.4 Resultados da Missão Técnica

Após a conclusão das visitas foi possível obter o *feedback* da equipe de servidores brasileiros e verificar os seguintes resultados:

- a) Conhecimento do processo de Reforma da Administração Pública portuguesa, atualmente em curso e seu alinhamento com os principais movimentos reformistas da União Européia.
- b) conhecimento do processo de avaliação de desempenho praticado na administração pública portuguesa e sua articulação com o Sistema de Vínculos, Carreiras e Remunerações;
- c) constatação dos principais aspectos positivos e, também, dos principais constrangimentos verificados na aplicação do SIADAP;
- d) análise dos instrumentos utilizados;



- e) possibilidade de análise e discussão com participantes diretos nas várias fases do processo de avaliação de desempenho, designadamente dirigentes, avaliadores e avaliados;
- f) obtenção de material de apoio, designadamente da legislação, vários documentos e de algumas apresentações realizadas durante a visita;
- g) contribuição para a reflexão do processo de avaliação de desempenho em fase de implementação na administração pública federal brasileira.

6.2 Assistência Técnica

Uma vez concluída a Missão à Portugal e dando continuidade às atividades previstas na ação foi realizada Assistência Técnica especializada junto à SRH/MP, em Brasília, de 24 de maio a 18 de junho de 2010.

Importa ressaltar que foi estabelecido um excelente contato entre a Perita e os servidores brasileiros que acompanharam a atividade no Brasil, salientando-se o apoio da equipe da SRH e da Coordenação-Geral de Avaliação de Desempenho - CGADE.

Estabeleceram-se laços que vão facilitar contatos futuros e permitir tornar efetiva a disseminação da cultura de desempenho.

O trabalho realizado pela Perita Sênior na SRH do MP, em Brasília, corresponde à segunda fase da atividade de Assistência Técnica, para o qual foi elaborado o seguinte cronograma:

- a) Semana 1 – 24 a 28 de maio:
 - Conhecimento da estrutura do MP e das bases da avaliação de desempenho no âmbito da administração pública federal brasileira (critérios, procedimentos, normativos e aplicação).
- b) Semanas 2 e 3 – 31 de maio a 11 de junho:
 - Desenvolvimento, a partir dos conhecimentos adquiridos, de ferramental de avaliação de desempenho individual em conjunto com a SRH/MP.
- c) Semana 4 – 14 a 18 de junho;
 - Participação como palestrante no seminário, Atividade 3 da ação, e conclusão dos trabalhos.



Tal como planejado, a Assistência Técnica implicou, durante a primeira semana, conhecer a estrutura do MP e da sistemática de avaliação de desempenho no âmbito da Lei nº 11.784, de 2008, e do Decreto nº 7.133, de 19 de março de 2010.

Nesta semana, no dia 26 de maio, foi realizada a Oficina sobre Avaliação do Desempenho, na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP⁴, na qual ocorreu a participação da Perita, como ouvinte dos trabalhos realizados.

A Oficina contou com a participação de 69 servidores de 50 órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Com esta Oficina, a primeira do gênero realizada após a publicação do Decreto nº 7.133, de 2010, pretendeu-se fazer uma primeira abordagem ao referido Decreto, por meio da realização das seguintes atividades:

- a) Apresentação, pela Coordenadora-Geral de Avaliação de Desempenho da SRH, da abordagem sobre a “Nova Sistemática da Avaliação do Desempenho”;
- b) apresentação, pela Coordenadora-Geral de Desenvolvimento das Pessoas, com a abordagem sobre “Cenários para implantação da Avaliação do Desempenho” preparada e explicada com vistas à realização, por parte dos participantes, de uma análise SWOT⁵ de modo a colher as suas observações e a ajudar na preparação da implementação dos procedimentos e critérios previstos para a nova sistemática da avaliação de desempenho.

⁴ A Fundação Escola Nacional da Administração Pública - ENAP, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem por finalidade promover, elaborar e executar programas de capacitação de recursos humanos para a administração pública federal, visando ao aumento da capacidade de governo na gestão das políticas públicas por meio do desenvolvimento de competências de servidores.

⁵ O termo **SWOT** é uma combinação das primeiras letras das palavras (em inglês) **Forças** (Strengths), **Fraquezas** (Weaknesses), **Oportunidades** (Opportunities) e **Ameaças** (Threats) e costuma ser creditada a dois professores da Harvard Business School. A Análise SWOT é uma ferramenta-conceito utilizada para fazer a análise de um cenário (ou de um ambiente), proporcionando a base para o planejamento estratégico ou para o gerenciamento de uma empresa, por exemplo. Esta análise de cenário é “transportada” para uma grade do tipo “2x2” (duas linhas e duas colunas) e divide o ambiente em duas classes: **ambiente interno** (Forças e Fraquezas) e **ambiente externo** (Oportunidades e Ameaças). As forças e as fraquezas são determinadas pela posição atual da empresa no mercado e se relacionam, quase sempre, a fatores internos – pessoas, modelo de gestão, etc. Já as oportunidades e ameaças são as antecipações do futuro e estão relacionadas a fatores externos (novos concorrentes, mudanças econômicas, etc).



No final desta Oficina, os cinco grupos de trabalho constituídos e que utilizaram a metodologia proposta - Análise SWOT apresentaram as respectivas conclusões.

Estas conclusões foram, posteriormente, trabalhadas e apresentadas no seminário realizado na ENAP, Atividade 3 da presente ação, e constituíram importantes contribuições para o avanço do processo .

Seguiu-se a primeira semana de trabalho na SRH/MP para estudo e análise da legislação e de outros documentos, como o Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE: “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Relatório da OCDE: Brasil 2010 - Governo Federal⁶” e conversas com vários dirigentes.

Na segunda semana, foram produzidos dois documentos de trabalho que pretendiam facilitar a abordagem ao Decreto nº 7.133, de 2010, com vistas à identificação das principais questões e dificuldades e à elaboração dos Instrumentos de Avaliação, objetivo do trabalho na Perita no Brasil, a seguir:

- a) Documento no qual se procedeu à sistematização e análise do referido Decreto com espaço para comentários;
- b) documento com lista de eventuais instrumentos a serem produzidos pela Perita.

A partir desses documentos foram feitas várias reuniões, ao nível da Coordenação-Geral de Avaliação de Desempenho – CGADE, da SRH/MP, que permitiram concluir a necessidade de realização de alterações no Decreto nº 7.133, de 2010, e /ou orientação normativa, discussão que suscitou algum debate tendo em conta a legitimidade e oportunidade para a prática de tais atos; e a necessidade de se constituir um grupo de trabalho para, em conjunto com a Perita, desenvolver a análise e discussão no sentido da produção de documento orientador cuja forma final não ficou, de imediato, apurada.

⁶ Esta avaliação da gestão de recursos humanos (GRH) no governo federal do Brasil visa a oferecer um diagnóstico detalhado e propor soluções para aperfeiçoar a administração de servidores públicos federais. As avaliações e as recomendações estão baseadas nas lições apreendidas da experiência dos países-membros da OCDE. Tem por objetivo avaliar se o governo federal está administrando a dimensão, as habilidades e as competências de sua força de trabalho de maneira sustentável, se o sistema de GRH no governo é estratégico e orientado para o desempenho, se há um equilíbrio entre a flexibilidade e a consistência de práticas de GRH e, finalmente, se os valores adotados pelo governo são consistentes com as regras e as práticas de gestão. Texto disponível em < http://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/avaliacao-da-gestao-de-recursos-humanos-no-governo-relatorio-da-ocde-brasil_9789264086098-pt;jsessionid=1cwm9sp5luv9a.delta



De acordo com as conclusões dos trabalhos desenvolvidos pela Perita, nas semanas 1 e 2, a SRH/MP constituiu o Grupo de Trabalho para elaboração de minuta de Orientação Normativa ao Decreto nº 7.133, de 2010.,

Durante essa semana foi desenvolvido intenso trabalho, com a realização de várias reuniões, na produção das versões iniciais da Orientação Normativa e da elaboração dos Instrumentos de Avaliação com vista à apresentação no Seminário previsto.

Na Semana final deu-se a finalização das primeiras versões dos Instrumentos de Avaliação de Desempenho, com base no Decreto nº 7.133, de 2010, a preparação do Seminário que decorreu nos dias 16 e 17 de junho na ENAP, bem como das respectivas apresentações.

6.3 Seminário

A realização do seminário consistia na Atividade 3 da presente ação de cooperação, com o objetivo principal de sensibilizar os participantes quanto à importância da avaliação e sua integração a um sistema maior de gestão do desempenho por meio de palestras.

Assim, o Seminário “Avaliação de Desempenho: Experiências e Conhecimentos” ocorreu nos dias 16 e 17 de junho de 2010, na ENAP, e contou com as presenças do Secretário de Recursos Humanos e do Secretário de Gestão do MP, e da Presidência da ENAP, bem como da Coordenadora-Geral de Avaliação do Desempenho e da Coordenadora-Geral de Desenvolvimento de Pessoas da SRH/MP.

Participaram do evento 77 servidores das unidades de recursos humanos de 54 instituições da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

No primeiro dia, a Perita portuguesa apresentou, como experiência europeia, o caso de Portugal, a que se seguiram apresentações de experiências brasileiras em avaliação de desempenho na administração pública: a experiência da Prefeitura de São Paulo, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO, do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e do Banco do Brasil.



No segundo dia, foi organizada uma mesa redonda com um painel composto por representantes do Departamento de Polícia Federal - DPF, do Tribunal de Contas da União - TCU e da Secretaria de Gestão - SEGES/MP, em que foi feita, por cada um dos participantes, a apresentação das experiências em processos de avaliação de desempenho das suas instituições, sempre com espaço para debates.

Na parte da tarde do mesmo dia aconteceu uma dinâmica em que foram apresentados os resultados da Oficina sobre Avaliação de Desempenho, realizada, também na ENAP, no dia 26 de maio e da qual foram produzidos os seguintes documentos: Matriz SWOT, com as conclusões do trabalho realizado na referida Oficina; a sistematização da análise dessa Matriz (pontos fortes, pontos fracos, oportunidades e ameaças da nova sistemática de avaliação de desempenho prevista no Decreto nº 7.133, de 2010); e formulário sobre questões adicionais construído pelos grupos participantes.

A Perita fez a intervenção final do Seminário com a apresentação da conclusão dos trabalhos, e no qual, previamente, falou da missão e do trabalho de assistência realizado, avançando algumas reflexões prévias e sua contextualização a que se seguiu uma súmula do trabalho desenvolvido bem como algumas sugestões e recomendações.

Finalmente, foram apresentados os Instrumentos de Avaliação elaborados pela Perita, nas suas versões iniciais e que foram ainda, posteriormente, melhorados com vista à apresentação no Relatório Final da presente ação de cooperação.

7 ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Realizada, na fase inicial das atividades de Assistência Técnica, a análise e o estudo do Decreto nº 7.133, foi necessário alargar a sua discussão no nível dos dirigentes da Coordenação-Geral de Carreiras e Análise do Perfil da Força de Trabalho, da SRH/MP, uma vez que se tratava da aplicação de um diploma recentemente publicado e com os quais se iniciou um processo de grande entrosamento e partilha, ao longo das atividades da segunda fase da Assistência Técnica realizada em Brasília.



De fato, antes de a Perita portuguesa avançar no desenho dos Instrumentos propostos, o Decreto nº 7.133, de 2010, careceu de profunda análise e discussão do seu conteúdo e das suas implicações, uma vez que se trata de dispositivo com alguma complexidade, bem como respeita a um processo com caráter inovador na administração pública federal e relativamente ao qual, para além da pouca experiência existente, está associada a necessidade de uma mudança cultural e uma nova postura das chefias e dos servidores.

A partir dessa análise foram definidas algumas ações a serem desenvolvidas no âmbito da segunda fase da atividade de Assistência Técnica, com o objetivo de facilitar o entendimento do referido Decreto e sua implementação, principalmente no que diz respeito a um dos resultados esperados da ação de cooperação, que foi o da elaboração de *“instrumentos de avaliação de desempenho aplicáveis à realidade brasileira a partir do intercâmbio de conhecimentos e experiências entre o Brasil e a UE”*, a seguir:

- a) elaboração de Orientação Normativa explicativa e orientadora de muitos aspectos referidos no Decreto e que careciam de alguma clarificação;
- b) elaboração de modelo de Plano de Trabalho, em função do quadro legislativo vigente;
- c) elaboração de Perguntas mais Frequentes (FAQ) a ser disponibilizado aos órgãos e entidades submetidos ao Decreto nº 7.133, de 2010.

Nesse sentido, minuta de Orientação Normativa foi elaborada, com vistas ao esclarecimento e orientação da aplicação do Decreto nº 7.133, de 2010 e que, até a presente data, aguarda publicação.

Ao equacionar-se a identificação dos principais Instrumentos de Avaliação do Desempenho, logo se concluiu que o Plano de Trabalho é o documento fundamental a ser considerado, pois, obrigatoriamente, ele deve conter todos os elementos que integram o processo de avaliação de desempenho descrito no Decreto em questão.

A metodologia seguida para essa identificação consistiu, precisamente, na análise e sistematização desses conteúdos, cujo levantamento levou à elaboração dos modelos de formulários, que constituem o Plano de Trabalho conforme disposto no art. 6º do Decreto nº 7.133, de 2010, a seguir:



- a) de avaliação individual, no qual devem constar as metas de desempenho e os fatores que serão objeto de avaliação individual;
- b) para definição de metas globais e respectivos indicadores;
- c) para definição de metas intermediárias e respectivos indicadores com espaço para assinatura do compromisso pactuado por toda a equipe de trabalho;
- d) de acompanhamento/monitoramento do desempenho individual e institucional de todas as etapas ao longo do ciclo de avaliação com os critérios e procedimentos a utilizar;
- e) de monitoramento parcial dos resultados obtidos para subsidiar os ajustes no decorrer do ciclo de avaliação;
- f) para os ajustes de metas a serem realizados no decorrer do ciclo de avaliação;
- g) de avaliação final com a apuração final do cumprimento das metas e demais compromissos firmados de forma a possibilitar o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação do desempenho.

A proposta de Plano de Trabalho elaborada pela Perita prevê a definição dos conceitos dos fatores a serem avaliados na avaliação de desempenho individual; espaço para serem descritas as ações mais representativas da unidade de avaliação e as atividades, projetos ou processos em que se desdobrem essas ações; as metas intermediárias de desempenho institucional e as metas de desempenho individual propostas; os compromissos de desempenho individual e institucional, firmados entre o gestor, a equipe e cada integrante da equipa, a partir das metas institucionais; os critérios e procedimentos de acompanhamento do desempenho individual e institucional de todas as etapas ao longo do ciclo de avaliação; avaliação parcial dos resultados obtidos para subsidiar os ajustes no decorrer do ciclo de avaliação; a apuração final do cumprimento das metas e demais compromissos firmados de forma a possibilitar o fechamento dos resultados obtidos em todos os componentes da avaliação do desempenho.



Constatou-se, a partir da análise do Decreto nº 7.133, de 2010, que não existe um sistema de apuração da avaliação global, ou seja, não foi concebido um sistema de avaliação no sentido de saber quanto vale o quê, como são ponderados os fatores, os pesos dos indicadores e mesmo as próprias metas, os quais seriam definidos por cada órgão e entidade em Portaria de critérios e procedimentos específicos.

Após a análise e discussão foram desenhadas pela Perita Sênior as primeiras versões do Plano de Trabalho e apresentadas à Coordenação-Geral de Avaliação do Desempenho – CGADE, da SRH/MP, com quem foram sendo, sucessivamente, aperfeiçoados até a versão que se apresentou no Relatório Final da ação.

Reconhecida a necessidade de esclarecimentos adicionais ao Decreto e independentemente da eventual alteração que o mesmo possa vir a sofrer ou mesmo da Orientação Normativa a ser publicada, subsistiam muitos outros aspectos, de natureza mais operacional, que foram reconhecidos, no decorrer da atividade de Assistência Técnica, como importantes de se esclarecer.

E muitas dessas questões começaram a serem suscitadas na Oficina inicial e, depois, acrescentadas ao longo do trabalho e, também, no âmbito do Grupo de Trabalho criado para efeitos da elaboração da Orientação Normativa.

Surgiu, então, a idéia de se elaborar um conjunto de Perguntas mais Frequentes, as quais seriam divulgadas pela SRH/MP da forma mais eficaz possível, o que implicaria a disponibilização em meio eletrônico.

A elaboração desse documento teve várias versões que foram sendo aperfeiçoadas até a versão final que foi apresentada no Seminário realizado na ENAP, bem como publicado na Comunidade Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal, no Portal CATIR⁷.

⁷ O Portal das Comunidades Virtuais do Governo Federal – CATIR é um ambiente virtual à disposição de todas as organizações públicas brasileiras para que criem e utilizem comunidades virtuais no apoio de suas atividades, ou seja, que criem e utilizem espaços virtuais de compartilhamento e criação de conhecimentos entre seus servidores e funcionários. A sigla atribuída a este ambiente virtual é CATIR que significa “Comunidades de Aprendizagem, Trabalho e Inovação em Rede”, resumindo assim as principais atividades que se espera que ocorram neste ambiente virtual.



8 RECOMENDAÇÕES DA PERITA

Da experiência portuguesa de alguns anos de acompanhamento do processo de avaliação de desempenho e tendo em conta as opções do modelo adotado recentemente pelo Brasil, considerando, também, a fase de implementação da nova sistemática de avaliação de desempenho instituída pela Lei nº 11.784, de 2008, neste capítulo são descritas as recomendações da Perita Sênior da presente ação.

Pretendendo a nova sistemática de avaliação de desempenho constituir-se como impulsionadora da mudança de paradigma na administração pública federal, mas tendo sido reconhecida, ao longo das várias atividades realizadas no âmbito da presente ação de cooperação, a inexistência de uma cultura de avaliação, importa dar especial atenção a este fato e adotar uma estratégia bem concebida e delineada quanto à implementação do processo, independentemente das questões técnicas que o mesmo pode suscitar e que, naturalmente, também devem ser acauteladas.

E, centrando-se a questão fundamental na mudança de cultura associada a comportamentos, atitudes e práticas, das instituições, das chefias e dos servidores da administração pública federal brasileira, será determinante a mensagem que for passada a todos os níveis pelo que, entre outras ações, sugere a Perita portuguesa:

- a) Mensagem (e discurso), ao mais alto nível, designadamente político, sobre a cultura de meritocracia e a prática da avaliação, a instituir nos serviços públicos;
- b) Papel dinamizador e impulsionador da SRH/MP com envolvimento e participação ativa, por meio de: forte liderança do processo; coordenação técnica ao nível da orientação e harmonização do sistema; monitoramento do processo; divulgação do trabalho em equipe; elaboração de normativos; proposição de alterações legislativas sobre a matéria, caso se mostre necessário; elaboração e atualização de “Perguntas mais Freqüentes”; divulgação do máximo de informação; organização de eventos e de reuniões a nível regional; apoio aos órgãos e entidades por meio de reuniões, esclarecimentos e outras iniciativas adequadas e necessárias; criação de redes,



principalmente com as unidades de recursos humanos; criação um sítio eletrônico próprio; e difusão de conhecimento.

- c) Assumir a informação e capacitação como instrumentos-chave neste processo, sugerindo-se a atuação ao nível de: informar avaliados, esclarecendo a abordagem da avaliação do desempenho de modo claro; capacitar avaliadores através de formação dirigida aos métodos e instrumentos de avaliação; elaboração de plano de capacitação que tenha vários conteúdos e destinatários como dirigentes e chefias, avaliadores e avaliados, e servidores das unidades de recursos humanos.
- d) Importância de um Sistema Informatizado de Apoio, indispensável à aplicação rigorosa da sistemática de avaliação de desempenho, que pode, também, permitir, entre outras aplicações: funções de Administrador do sistema; avaliação institucional e individual com o estabelecimento de metas globais, intermediárias e individuais com apuração final dos resultados da avaliação; produção de relatórios; agregação de dados e produção de indicadores.
- e) Sugere-se, ainda, uma rápida evolução no sentido de agilizar a própria sistemática de avaliação que, deverá tender a ser uniforme com produção de efeitos a vários níveis (gratificação de desempenho, promoção e progressão, estágio probatório...) facilitando uma visão sistêmica e tornando menos complexa a sua aplicação.

9 CONCLUSÕES

Um novo modelo de avaliação de desempenho, principalmente depois de um longo período em que a avaliação não foi mais do que um procedimento de rotina, pode constituir, de fato, uma excelente oportunidade para introduzir na administração pública uma nova cultura e uma prática em que o desempenho possa, efetivamente, constituir um fator de diferenciação impulsionador de melhores resultados institucionais e individuais e de boas práticas desenvolvendo a motivação dos servidores.



Qualquer modelo deste tipo envolve, também, alguns riscos, relacionados, entre outros fatores, com a cultura e as práticas anteriormente instituídas e com a mudança que implica e as reações que provoca, mas o principal desafio que comporta consiste, precisamente, na mudança de paradigma, na nova cultura que institui e na possibilidade de transformar a avaliação de desempenho em poderoso instrumento de gestão de pessoas a ser, generalizadamente, utilizado por todas as instituições.

Em relação à ação “Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira”, verificou-se que, inicialmente, a missão dos servidores brasileiros à Portugal atingiu seus objetivos e permitiu facilitar o desenvolvimento da atividade seguinte, que constitui a parte mais significativa do projeto. Permitiu aos servidores brasileiros que se deslocaram a Portugal:

- a) Estar em contato direto com a Perita Sênior, facilitando o conhecimento e relacionamento mútuo;
- b) conhecer o modelo e a experiência de aplicação prática do sistema de avaliação de desempenho atualmente em vigor na administração pública portuguesa;
- c) iniciar a discussão e análise da situação da avaliação de desempenho no Governo Federal do Brasil, retirando as lições da experiência portuguesa e alinhando aspectos comuns e diferenças entre a situação de Portugal e do Brasil;
- d) concretizar o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre o Brasil e Portugal na área de avaliação de desempenho.

Apesar da complexidade do processo, foi possível, na Atividade 2 da referida ação, desenhar um conjunto de Instrumentos de Avaliação de Desempenho cuja utilização importa acompanhar, no sentido de se introduzirem as melhorias que vierem a ser identificadas como necessárias.

Considera-se, assim, que o Plano de Trabalho elaborado pela Perita portuguesa, com base no Decreto nº 7.133, de 2010, é possível de se realizar com vista a uma solução em suporte de papel e fase inicial de aplicação do referido Decreto.



Importa, contudo, ressaltar que, para além do objetivo imediato dessa segunda fase do trabalho - Desenho dos Instrumentos de Avaliação do Desempenho, o Plano de Trabalho deve evoluir, o mais rapidamente possível, para soluções informatizadas. É a nova abordagem desta problemática que assume particular relevância e o caminho que se iniciou com a atividade de Assistência Técnica no Brasil.

De fato, a SRH/MP, por meio da CGADE, assumiu o processo de avaliação de desempenho e iniciou um conjunto de iniciativas, junto aos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com vistas à divulgação da nova sistemática da avaliação de desempenho e do Decreto nº 7.133, de 2010, bem como iniciou um processo de troca de experiências e informações absolutamente indispensável à consolidação do novo modelo.

Enfim, verifica-se que a ação descrita neste trabalho foi relevante no sentido de proporcionar o debate e a reflexão internos e externos à SRH/MP, não somente com a participação da Perita Sênior portuguesa, mas, também, com servidores de vários órgãos e entidades da administração pública federal brasileira.



10 REFERÊNCIAS

AGLO TALENT. O que é “Análise SWOT”? Disponível em <
<http://www.aglo.com.br/blog/?p=987>> Acesso em 27 de abril de 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

_____. Decreto nº. 7.063, de 13 de janeiro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 14 de janeiro de 2010. Seção 1.

_____. Decreto nº. 7.133, de 19 de março de 2010. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho de que tratam as Leis nºs 9.657, de 3 de junho de 1998, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.551, de 13 de novembro de 2002, 10.682, de 28 de maio de 2003, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.871, de 20 de maio de 2004, 10.883, de 16 de junho de 2004, 11.046, de 27 de dezembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 22 de março de 2010. Seção 1.

_____. Lei nº. 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 12 de dezembro de 1990. Seção 1.

_____. Lei nº. 11.784, de 22 de setembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo - PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, do Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005, do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei nº 11.091, de 12 de janeiro de 2005, da Carreira de Magistério Superior, de que trata a Lei nº 7.596, de 10 de abril de 1987, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Federal, de que trata a Lei nº 10.682, de 28 de maio de 2003, do Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, de que trata a Lei nº 11.090, de 7 de janeiro de 2005, da Carreira de Perito Federal Agrário, de que trata a Lei nº 10.550, de 13 de novembro de 2002, da Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que



trata a Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, dos Cargos de Agente de Inspeção Sanitária e Industrial de Produtos de Origem Animal, Agente de Atividades Agropecuárias, Técnico de Laboratório e Auxiliar de Laboratório do Quadro de Pessoal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de que tratam respectivamente as Leis nºs 11.090, de 7 de janeiro de 2005, e 11.344, de 8 de setembro de 2006, dos Empregos Públicos de Agentes de Combate às Endemias, de que trata a Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, da Carreira de Policial Rodoviário Federal, de que trata a Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, do Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, de que trata a Lei nº 11.095, de 13 de janeiro de 2005, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Execução e Apoio Técnico à Auditoria no Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde - GDASUS, do Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA, do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, e do Plano de Carreira do Ensino Básico Federal; fixa o escalonamento vertical e os valores dos soldos dos militares das Forças Armadas; altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, a Lei nº 10.484, de 3 de julho de 2002, que dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnica de Fiscalização Agropecuária - GDATFA, a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006, a Lei nº 11.507, de 20 de julho de 2007; institui sistemática para avaliação de desempenho dos servidores da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; revoga dispositivos da Lei nº 8.445, de 20 de julho de 1992, a Lei nº 9.678, de 3 de julho de 1998, dispositivo da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, a Tabela II do Anexo I da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, a Lei nº 11.359, de 19 de outubro de 2006; e dá outras providências. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 23 de setembro de 2008. Seção 1.

BRASIL. Portaria nº 370, de 26 de agosto de 2010. Regimento Interno da Secretaria de Recursos Humanos. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 27 de agosto de 2010. Seção 1.

_____. Portaria nº 283, de 22 de setembro de 2006. Aprova o Regimento Interno da Fundação Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Diário Oficial da União / Poder Executivo, 25 de setembro de 2006. Seção 1.

CARRACHÁS, Ermelinda. Assistência Técnica ao Projecto de Apoio aos Diálogos Sectoriais UE-Brasil – EuropeAid/126232/C/SER/BR - Missão/Consultoria de Curto Prazo - Avaliação de Desempenho na Administração Pública Brasileira – Relatório Final. Brasília. Julho de 2010



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Manual de Execução do Projeto Apoio aos Diálogos Setoriais Brasil – UE. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/dialogo_setoriais/Seges_DS_manual_execucao_final.doc> Acesso em 27 de abril de 2011.

PORTUGAL. Decreto Regulamentar nº 22/2007, de 29 de março de 2007. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_dreg_22_29_03.pdf> Acesso em 27 de abril de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 85/2007, de 29 de março de 2007. Disponível em <http://www.min-financas.pt/download.asp?num_links=0&link=legislacao/18751878.pdf> Acesso em 27 de abril de 2011.

_____. Decreto-Lei nº 150/2007, de 27 de abril de 2007. Disponível em <http://www.mctes.pt/archive/doc/DL_150_2007.pdf> Acesso em 27 de abril de 2011.

_____. Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro de 2007. Disponível em <http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2007_l_66_b_28_12.pdf> Acesso em 27 de abril de 2011.



AUTORIA

Simone Maria Vieira de Velasco – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Endereço eletrônico: simone.velasco@planejamento.gov.br

Giovanna de Sá Lúcio – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Endereço Eletrônico: giovanna.lucio@planejamento.gov.br



VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS – O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, DAS OSCIPs E DOS SERVIÇOS AUTÔNOMOS

Valéria Alpino Bigonha Salgado



VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES CIVIS SEM FINS LUCRATIVOS – O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS, DAS OSCIPs E DOS SERVIÇOS AUTÔNOMOS

Valéria Alpino Bigonha Salgado

RESUMO

A ação executiva do Estado na área social, por meio do estabelecimento de vínculos de cooperação entre a Administração Pública Direta e Indireta e entidades civis sem fins lucrativos tem sido objeto de grande interesse e debate no país, especialmente pela proliferação do uso dos modelos de cooperação público-privada na área social, registrada nos últimos dez anos, no âmbito dos governos estaduais e municipais. São vários os temas em discussão, dentre eles a delimitação clara do espaço da ação privada no provimento complementar de serviços sociais diretamente à população; as áreas e as situações em que o Administrador Público pode e deve lançar mão da ação cooperada com o Terceiro Setor ao invés de disponibilizar, diretamente, serviços públicos aos cidadãos; os requisitos de qualificação e seleção das entidades parceiras; as condições essenciais dos vínculos de cooperação que devem ser impostas pelo Poder Público a fim de garantir a supremacia do interesse público; dentre outras. Este artigo pretende discutir esses e outros aspectos críticos desses modelos, a partir da análise de seus respectivos marcos legais, tendo como foco os formatos de parceria com entidades civis qualificadas como organizações sociais e oscips ou instituídas como serviços sociais autônomos.



1 INTRODUÇÃO

A ação executiva do Estado na regulação da ordem social e econômica do País pode ser direta, se realizada por meio de suas estruturas estatais, ou indireta, se por meio de agentes sociais ou de mercado, por força de contrato ou convênio firmado com a Administração Pública .

A definição e a diferenciação das situações em que cabe ao Poder Público atuar diretamente e de quando e onde pode ele contratar ou manter relações de colaboração com terceiros para o alcance dos objetivos públicos são preocupações que têm ocupado espaço relevante na agenda dos administradores públicos, notadamente pela atual insegurança jurídica verificada nas relações entre órgãos e entidades públicas e os particulares.

Por ação estatal direta, entende-se a realizada por órgãos ou entidades do aparelho do Estado, criados por lei ou por força de lei, com competências, poderes e responsabilidades públicas estabelecidas em diploma legal¹. Na atuação indireta do Poder Executivo, o agente executor das atividades de interesse público é privado, e essa atuação ocorre por meio do estabelecimento de relações negociais ou de colaboração. A ação indireta é uma estratégia passível de ser adotada sempre que a aquisição de serviços ou produtos de terceiros ou a atuação cooperativa com particulares for, justificadamente, mais adequada, eficaz ou eficiente para o interesse público do que a atuação direta do órgão ou entidade da Administração Pública.

1 Somente o comando legal específico pode criar ou extinguir órgãos da Administração Direta ou descentralizar competências e poderes da Administração Direta para as entidades públicas da administração indireta, dotadas de personalidade jurídica própria de direito público ou privado. É a lei que investe a entidade pública de competências e poderes estatais e estabelece seu âmbito de atuação.

A Constituição Federal estabelece que o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado (CF art. 76 e Decreto-Lei nº 200, de 1967, arts. 1º e 2º). Por definição primária da Constituição Federal, a criação de uma pessoa jurídica obedece, primordialmente, a uma decisão do Chefe do Poder Executivo, o qual, no uso de sua *competência privativa* de proposição legal sobre matérias relativas à criação ou extinção de órgãos ou entidades da Administração Pública (art. 61 da Constituição) pode, apresenar projeto de lei, ao Congresso Nacional, que trate da delegação de competência da União a uma nova pessoa jurídica, mediante descentralização administrativa, por entender que assim, essa competência poderá ser melhor desempenhada. O mesmo ocorre no âmbito dos Estados e municípios. O surgimento de nova pessoa jurídica, dentro do direito público, decorre, assim, da decisão política do Presidente da República, avalizada por decisão política do Legislativo, de *dar maior autonomia administrativa a determinada competência pública*, com o objetivo de lhe ampliar a efetividade. É a competência pública que é personalizada e não os recursos postos à sua disposição. A figura jurídica decorre da natureza das competências – privativa e não privativa e da sua área de atuação – se voltada ao desenvolvimento social ou à intervenção na economia.



Somente quando atua diretamente, o Poder Executivo exerce atividades públicas ou presta serviços públicos. Quando contrata serviços no mercado ou atua por meio de parceria com o particular, o Poder Executivo disponibiliza aos cidadãos e às suas instituições atividades ou serviços de interesse público. A parceria público privada não envolve, assim, a descentralização de competências públicas nem delegação de poderes² para o particular.

De fato, o exercício de competências públicas e, por extensão, a prestação de serviços públicos é uma exclusividade da Administração pública. Por princípio, só a Administração Pública Direta e Indireta exerce competências públicas. Quando o particular estabelece parceria com o Estado ou é por ele contratado, ele exerce atividade de interesse público e não uma atividade delegada. Nesse sentido, fixa o art. 175 da Constituição Federal que só é possível delegar competência pública a uma entidade privada por meio dos institutos da concessão e permissão, regulamentados pela Lei nº 8.987, de 1995. Nos demais casos, somente será serviço público se for prestado por pessoa jurídica estatal, de direito público ou privado, investida pela lei da competência e dos poderes estatais.

A atuação direta do Poder Executivo pressupõe, portanto, que a instituição executora da atividade seja pública – com direito de propriedade do Poder Público, o que implica em patrimônio, governança e força de trabalho vocacionados e direcionados exclusivamente para a realização dos objetivos públicos. Quando o direito de propriedade é público, a direção institucional, a supervisão e o controle da instituição são exercidos pelo Poder Público, sem interferência de terceiros, seja ela um órgão da Administração Direta, uma autarquia, uma fundação ou uma empresa pública³.

No caso da atuação indireta do Poder Executivo, é o agente executor privado que detém o direito de propriedade das estruturas, do patrimônio e dos demais recursos que serão empregados na efetivação da atividade. Também a governança e a gestão da força de trabalho é eminentemente privada e voltada ao

2 Mencione-se a especificidade do contrato de concessão ou permissão que, por previsão constitucional e legal específica, delega competência à entidade civil para a execução de serviço público.

3 Na sociedade de economia mista, é prevista a participação de pessoa física ou jurídica de origem privada, detentora de ações, embora, também nela o direito de propriedade seja majoritariamente público. No entanto, ainda que seu sistema de governança garanta o controle acionário do Poder Público, ele contempla a participação dos acionistas privados, em defesa de seus próprios interesses, que podem ou não convergir com o interesse público.



cumprimento da finalidade institucional privada. Os compromissos que a entidade particular, com ou sem fins lucrativos tem, em relação ao Poder Público, são exclusivamente contratuais ou convenientes, nos termos estabelecidos no ajuste que firmar com a Administração Pública. A pessoa civil não está obrigada a observar os princípios constitucionais e legais da Administração Pública nem os regramentos impostos às estruturas estatais.

2 DEFINIÇÕES DE ATIVIDADE PÚBLICA PRIVATIVA; ATIVIDADE PÚBLICA NÃO PRIVATIVA E ATIVIDADE DE INTERESSE PÚBLICO

Para melhor entendimento do tema tratado neste artigo, é relevante discorrer rapidamente sobre as diferenças existentes entre as atividades públicas privativas de estado; as públicas não privativas e as atividades de interesse público.

Atividades públicas privativas são as relacionadas ao exercício das prerrogativas decisórias e normativas específicas que a Constituição e a lei concederam às estruturas do aparelho do estado. Essas atividades implicam o uso de poderes próprios de estado, denominados poderes de autoridade, de mando ou de polícia e, portanto, são vedadas ao particular. Consideram-se privativas as atividades que envolvam (a) a defesa ou a restrição de direitos ou obrigações de particulares ou da própria Administração Pública; (b) a organização da coação social a serviço e no exercício de comandos estatais; (c) a regulação e a regulamentação da ação pública e (d) o uso do poder de polícia *strictu sensu*, de punição externa e de supervisão, controle e fiscalização de agentes públicos e do setor privado.

Atividades públicas privativas têm a comunidade, a sociedade em geral, como destinatária e beneficiária final. Não visam beneficiar, isoladamente, determinado cidadão ou entidade civil, ainda que esses possam ser, em muitos casos, os sujeitos da atividade estatal de natureza privativa. Seu objetivo principal é assegurar o equilíbrio democrático e social. Atuam, portanto, na dimensão coletiva e não na dimensão individual.

Por sua vez, as atividades públicas não privativas são exercidas diretamente pela Administração Pública por dever constitucional e legal, mas não requerem o uso dos poderes próprios de Estado. Normalmente, estão relacionadas ao provimento direto de benefícios sociais aos cidadãos, que atendam às suas



necessidades e direitos individuais, ou à exploração direta de atividade econômica, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. É a própria Constituição ou a lei quem define a natureza não privativa da atividade pública, quando dá autorização ao particular de executar ou explorar determinado ramo de atividade, de forma concomitante, complementar ou concorrente com o Poder Público, com fins lucrativos ou não⁴.

Por serem exercidas por estruturas públicas, as atividades públicas não privativas detêm um conjunto de atributos estatais - como laicidade; universalidade; gratuidade (em alguns casos); dentre outros, que lhes impõem a observância de normas e procedimentos próprios do direito público, estabelecidos pela Constituição. Adicionalmente, contemplam atributos relativos à natureza específica da atividade, similares aos estabelecidos para as atividades privadas, realizadas pelos particulares.

Em função da sua natureza pública mas não privativa, que conjuga requisitos essencialmente estatais e requisitos comuns com o universo privado, não há necessidade de se lhes aplicar o mesmo regime jurídico a que se submetem as atividades públicas privativas. Podem elas serem regidas por um regime que integre elementos do direito público e elementos do direito privado⁵.

Finalmente, a atividade de interesse público é aquela exercida pelo particular que, por sua natureza e possibilidade de impacto positivo na ordem econômica ou social, tem relevância pública. A natureza e os objetivos dessas atividades são essencialmente privados, ainda que alinhados aos interesses e objetivos públicos. De fato, de forma diversa da Administração Pública, que atua por dever, a atuação da pessoa civil obedece a motivação interna e particular, seja ela econômica ou relacionada ao espírito de filantropia ou caridade. De fato, não se transferem responsabilidades e competências públicas para o particular. Da mesma

4 Tanto na prestação de serviços sociais quanto na geração de bens e serviços para o mercado, a atividade pública não privativa visa atender diretamente aos cidadãos, individualmente ou em grupos; produzir resultados concretos e objetivos em termos de pesquisa e tecnologia ou de proteção ambiental ou oferecer bens e serviços a clientes, em ambiente de mercado. São resultados individuais, com impactos diretos na vida dos cidadãos e em suas instituições, passíveis de serem definidos objetivamente, mensurados e controlados.

5 Não há necessidade de lhes impor o rígido regime de direito público da Administração Direta, concebido com fins de cerceamento e controle da atividade discricionária do administrador investido de poderes estatais. São formatos jurídicos próprios para descentralização dessas atividades as fundações públicas de direito privado (ou fundações estatais), as empresas públicas, as sociedades de economia mista e o consórcio público de direito privado.



forma, as atividades de interesse público exercidas pela pessoa civil não se submetem ao regime jurídico administrativo e sujeitam-se tão somente às imitações que lhe forem impostas pela lei, ao abrigo do art. 5º da Constituição Federal.

É claro que, quando o particular celebra contrato, convênio ou outro tipo de ajuste com o objetivo de atuar em cooperação com a Administração Pública, pode ele submeter-se, espontaneamente à observância de regras especiais que atendam ao interesse público. Nesse caso, essas regras devem ser previamente negociadas e constar do ajuste firmado. Mas, epita-se, não é a lei ou a norma que impõem e obrigam a pessoa privada a adotar procedimentos e controles próprios do Direito Público e sim o ajuste que ela celebrou, de comum acordo, com o Poder Público.

Nesse aspecto, é importante frisar que não pode a lei ou a norma interferir na liberdade de funcionamento das entidades privadas e estender-lhes o regime jurídico público, próprio da Administração, nem mesmo quando essas entidades estabelecem relações comerciais ou de parceria com o Poder Executivo. A organização e o funcionamento das empresas, fundações e associações privadas estão sujeitos, exclusivamente, aos regramentos a elas impostos pelo Direito Privado e, ainda que recebam transferências financeiras oriundas do Poder Público, não têm alteradas a sua condição de entidades eminentemente privadas.

3 VÍNCULOS PARAESTATAIS DE COOPERAÇÃO ENTRE PODER PÚBLICO E ENTIDADES CÍVIS

A atuação conjunta e cooperada entre o Poder Executivo e as entidades civis com ou sem fins lucrativos na realização de atividades não privativas de Estado e, especialmente, no provimento de serviços sociais de interesse público diretamente ao cidadão, está prevista expressamente na Constituição Federal e no ordenamento jurídico-legal brasileiro.

Geralmente, essa previsão é genérica e indicativa de que a parceria ou colaboração Estado-Sociedade é desejável e recomendável para o alcance dos objetivos públicos de garantir a ordem social e econômica, ficando a cargo do Poder Executivo escolher quando e com quais entidades ele irá estabelecer vínculos de cooperação.



No entanto, há casos em que a Constituição ou a lei prevêm, de forma direta, o estabelecimento de relações de parceria entre a Administração Pública e entidades civis sem fins lucrativos específicas. Como exemplo, podem ser citadas as entidades civis de serviço social e formação profissional vinculadas ao sistema sindical, os serviços sociais autônomos, às quais a Constituição reconhece como parceiras e lhes garante, inclusive, fomento público a partir de fonte de recursos de origem parafiscal.

Essas entidades que mantêm vínculos de cooperação com a Administração Pública por força de lei ou da própria Constituição são reconhecidas, na doutrina jurídica nacional, como entidades com *vínculo paraestatal com o Poder Público*⁶. Nelas, a cooperação público-privada não decorreu da vontade e decisão do Poder Executivo mas por reconhecimento direto e ato do Poder Legislativo⁷.

Há diversos tipos de vínculos paraestatais que podem ser diferenciados quanto à sua previsão constitucional ou legal; quanto à natureza da atividade a ser exercida em cooperação, privativa ou não privativa de Estado e quanto à natureza da “contrapartida” pública dada à entidade civil, geralmente de fomento com recursos de origem fiscal e parafiscal. Os ofícios públicos são exemplos de vínculos paraestatais estabelecidos com o particular, ao amparo da Constituição, para exercício de atividades que implicam poderes estatais. Esse também é o caso das autarquias corporativas instituídas antes da vigência da Constituição de 1988 que previa, expressamente, a delegação de poderes de polícia a essas entidades e as destinava recursos parafiscais, oriundos das contribuições compulsórias dos seus associados.

6 É bem verdade que a doutrina não tem uma conceituação clara do que sejam entidades com vínculo paraestatal. Para alguns, o conceito abrange as figuras jurídicas estatais de direito privado, ou seja, as fundações e empresas estatais, assim como os serviços sociais autônomos. Neste estudo, consideram-se paraestatais os vínculos estabelecidos entre a entidade civil e o Poder Público e não as entidades, que são privadas, criadas mediante a observância das disposições do Código Civil para o exercício de atividades de interesse público

7 É bom lembrar que a lei não obriga e nem autoriza o particular a instituir entidade civil com ou sem fins lucrativos. Essa liberdade, ele já tem por garantia constitucional. Os incisos XVII, XIII e XX do art. 5º da Constituição asseguram aos cidadãos a liberdade de se associarem e vedam qualquer forma de imposição à associação e à permanência como associado. Assim, a lei que trata do vínculo paraestatal é dirigida, especialmente, ao Poder Público, no sentido de disciplinar suas relações com o particular.



Há vínculos paraestatais estabelecidos com entidades constituídas exclusivamente por particulares e por particulares em conjunto com o Poder Público. Nesse último caso, destaca-se a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI cujo sistema de governança contempla a representação pública.

Usualmente o formato jurídico das entidades com vínculo paraestatal é o associativo ou o fundacional, e suas finalidades são não lucrativas, voltadas para a área social. Prestam serviços de interesse público direcionado à população; atuam no setor de pesquisa, inovação e tecnologia ou na área de articulação e mobilização social e de agentes do setor produtivo em apoio a políticas públicas.

A lei que concede o *status* paraestatal do seu vínculo com o Poder Público estabelece requisitos de suas relações de cooperação com o Poder Público que podem envolver a garantia de financiamento público de origem fiscal ou parafiscal, a administração e a permissão de uso de bens públicos, dentre outros recursos. Em alguns casos, a lei impõe regras de direito público a serem observadas no âmbito da cooperação público-privado.

Quando o Poder Público participa da instituição da entidade com vínculo paraestatal, em conjunto com particulares, normalmente, essa participação estatal é minoritária, inclusive para fins de representação nos órgãos de decisão superior, embora haja exceções.

Como não há, no ordenamento jurídico nacional, norma legal que discipline a formação dos vínculos paraestatais⁸, esses formatos apresentam grande variabilidade e respondem, em geral, às especificidades típicas do caso concreto. O certo é que essas entidades civis, constituídas para atender às disposições de comando legal específico, culminam por não se enquadrarem no universo público e no universo privado, caracterizando-se como um modelo híbrido de atuação estatal – instituído de forma conjunta entre particulares e Poder Público; com competências privadas mas de interesse público; regido pelo direito privado mas com prerrogativas, vantagens e condicionantes garantidas e impostas pelo direito público⁹. Daí serem nominadas paraestatais.

8 É importante destacar que *entidade paraestatal* não é nova categoria jurídica, diferente das previstas no Código Civil, e sim entidade civil que, pelo vínculo de cooperação que mantém com o Poder Público, é assim intitulada e distinguida dentre demais entidades civis.

9 O estatuto jurídico da entidade com vínculo paraestatal observa as normas do Direito Civil que regem as pessoas jurídicas de direito privado, observadas as disposições de direito público da lei



Essa entidade, em geral, tem o financiamento público ou parafiscal assegurado pela lei, sendo que pode dispor, adicionalmente, de outras fontes de receitas, oriundas de prestações de serviços e de mutações patrimoniais; fontes próprias de geração de receitas e de doações e legados.

A entidade com vínculo paraestatal não é uma forma de descentralização administrativa de competências públicas e, portanto, não integra a Administração Pública indireta. Na qualidade de colaboradora do Poder Público, goza de plena autonomia administrativa e financeira e não se submete à supervisão e da Administração Direta que incide sobre as autarquias, fundações e empresas estatais¹⁰.

A lei e a norma nem sempre são suficientemente claras a respeito da natureza dos controles institucionais exercidos sobre essa entidade, sendo que esta matéria é objeto de debate, especialmente ante a tendência dos órgãos de controle interno e externo de aplicarem a ela procedimentos próprios do controle da ação administrativa das entidades da Administração Pública Indireta.

4 VÍNCULOS DE COOPERAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA, DE NATUREZA INFRALEGAL

As formas mais usuais de cooperação pública-privada são aquelas previstas pela legislação mas que se estabelecem por ato infralegal. Nelas, a decisão de celebrar ou não uma parceria é do próprio Poder Executivo, sem necessidade de uma autorização legal específica, devendo, sempre, ser motivada¹¹.

específica que estabelece o vínculo paraestatal com o Poder Público. As entidades são civis – criadas pelo particular ou pelo Poder Público – e não se submetem às normas constitucionais de direito público impostas à Administração Pública, especialmente as estabelecidas no Título III – Da Organização do Estado, Capítulo VII – Da Administração Pública da Constituição Federal (arts. 37 a 43). Não estão obrigadas a prover seu quadro de pessoal por concurso público; a observar os procedimentos de licitação nos seus contratos de compra de bens e serviços; assim como prestar contas de sua gestão aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo Federal.

Não há um padrão na imposição dessas regras de direito público às entidades com vínculo paraestatal que irão depender do teor da lei autorizativa e do regulamento aprovado pelo Poder Público. Note-se que as regras específicas de direito público impostas ao vínculo paraestatal não se confundem com as regras do regime administrativo observado pelos órgãos e entidades estatais, de direito público ou privado. São regras especiais e não institutos administrativos.

10 O ofício público é uma exceção, visto que exerce competência pública delegada.

11 Constituem exceções as relações de colaboração *paraestatais* estabelecidas com particulares, previstas em lei.



Os principais modelos de cooperação entre órgãos e entidades públicos e associações ou fundações privadas, previstos na legislação federal são os seguintes:

- a) a qualificação de entidades civis como organizações sociais, para fins de fomento e parceria (Lei nº 9.637, de 1988);
- b) a qualificação de entidades civis como delegatárias de águas, para exercício de atividades de agências de águas (Lei nº 9.433, de 1997);
- c) a qualificação de entidades civis como organizações da sociedade civil sem fins lucrativos – OSCIP, para fins de fomento e parceria (Lei nº 9.790, de 1999);
- d) a qualificação de fundações civis em fundações de apoio a instituições públicas federais de ensino superior e de pesquisa (Lei nº 8.958, de 1994);
- e) a celebração de convênios com entidades civis (Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010 – LDO 2011).

Quando o Poder Executivo qualifica uma associação ou fundação privada sob o modelo de organização sócia; agência delegatária de águas; OSCIP ou fundação de apoio, o objetivo é ampliar a sua capacidade de regulação, especialmente por meio do aumento da oferta de serviços sociais à população e de realização indireta de outras atividades de interesse público. Cada um desses vínculos de cooperação é criado por um diploma legal específico, que institui o modelo de cooperação e parceria e lhe define as principais características, principalmente as de ordem regulatória, sobre as relações público-privadas a serem estabelecidas sob sua égide.

Normalmente, essas normas tratam de definir o modelo de ajuste público-privado que formaliza a cooperação; dispõem sobre as principais cláusulas contratuais ou conveniais que garantem a observância do interesse públicos e estatuem as formas de acompanhamento, avaliação e fiscalização dos resultados obtidos no âmbito da relação cooperada.

Assim, embora o modelo de cooperação tenha sido instituído por lei, o vínculo de cooperação público-privado tem natureza infralegal, formalizado pelo instrumento contratual ou convenial, que estabelece as obrigações e responsabilidades das partes e outras cláusulas importantes, inclusive sobre a eventual transferência de recursos financeiros do orçamento público para a entidade parceira.



Vê-se que essa forma de cooperação diferencia-se da cooperação paraestatal por se tratar de uma autorização genérica dada pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo para que esse eleja, mediante critérios públicos e transparentes, as entidades civis sem fins lucrativos com as quais pretenda estabelecer relações de parceria. No caso do vínculo paraestatal, a entidade parceira já é identificada na própria lei autorizativa da relação de cooperação.

Embora já tenha sido dito, é bom lembrar, novamente, que:

- a) a relação de cooperação público-privada não implica a delegação de competências e poderes públicos. Ainda que exerçam atividades ou prestem serviços relacionados com objetivos públicos, as entidades contratadas ou parceiras são privadas, imbuídas de espírito público. Não cumprem competência estatal e não estão investidas de autoridade pública. Suas atividades são de interesse público e não substituem, mas complementam, a ação estatal; e
- b) o fato de celebrar um contrato, convênio ou outra forma de ajuste com o Poder Público, de cooperação público-privada não altera a natureza jurídica da entidade privada que, assim, não se submete aos regramentos do direito público que regem os órgãos e entidades públicos da Administração Direta e Indireta. Essas entidades não se submetem, por exemplo, ao instituto do concurso público e da licitação – exclusivos da Administração Pública. Também não são obrigadas a prestar contas de sua gestão aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo. Prestam contas ao órgão ou entidade pública com o qual celebraram o ajuste de parceria e fomento e podem se submeter a regras especiais no que concerne à contratação de pessoal ou às suas compras e contratações, por força dos termos que ajustarem com o Poder Público.

Dentre os formatos de cooperação existentes no Governo Federal e mencionados anteriormente, pode-se fazer uma importante diferenciação: as OS, as agências delegatárias de águas e as fundações de apoio são modelos de qualificação direcionados a parcerias de longo prazo, para a realização de atividades de interesse público de natureza continuada. As leis que instituíram esses modelos previram mecanismos de co-gestão público-privada para garantir a observância dos interesses públicos e o alinhamento da entidade aos objetivos da Administração.



Já o modelo de qualificação de OSCIPs foi concebido para facilitar e agilizar as relações de cooperação entre o Poder Público e as entidades civis, na realização de projetos específicos de curta ou média duração e, portanto, não contempla a preocupação com a co-gestão e sim com as formas de eleição dos projetos e respectivas entidades a serem

Um aspecto interessante nos modelos que contemplam a co-gestão público-privada é o questionamento sobre a participação do Poder Público na governança das entidades parcerias, tida, usualmente, como uma ingerência pública no processo decisório superior da entidade privada.

Um dos alvos desses questionamentos tem sido a Lei Federal nº 9.637, de 1998, que instituiu o modelo das organizações sociais como um modelo de parceria de longo prazo, embora, nesse caso, a lei tenha deixado claro de que a previsão da representação pública nos órgãos internos da entidade privada tem que ser uma iniciativa da própria entidade civil e não uma imposição do Poder Público.

No caso da celebração de convênios, a lei tem considerado a participação de dirigentes públicos ou servidores nos conselhos de administração de entidades privadas como fator impeditivo para que essa entidade possa receber fomento público a qualquer título, a não ser nos casos em que houver explícita previsão legal dessa participação (vide art. 37 da Lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2011). A preocupação maior é a de evitar a corrupção, nos casos em que a participação do agente público nos órgãos decisórios da entidade privada parceira do Estado não decorrer de decisão estritamente institucional, voltada para uma melhor defesa do interesse público dentro dessas estruturas privadas. Por isso, a importância das exceções previstas, que isentam da limitação legal, a representação pública nas entidades privadas, quando a medida atender à interesse da Administração Pública.

Outro ponto interessante de ser comentado refere-se ao controle interno e externo das atividades de interesse público realizadas pela entidade civil sem fins lucrativos, com vínculo de cooperação firmado com o Poder Público. Nesse aspecto, é sempre didático lembrar que a entidade de colaboração é uma entidade civil de direito privado, sem fins lucrativos, instituída pelo particular e, como tal, sua gestão administrativa, patrimonial ou financeira não está submetida ao controle interno e externo do Poder Executivo.



Quando mantém vínculo de colaboração com o Poder Público e recebe recursos públicos a título de fomento, deve prestar contas à Administração sobre o cumprimento das cláusulas contratuais e o alcance dos objetivos e metas que lhe tiverem sido fixadas. Esse controle é exercido pela Administração Pública, notadamente no que se refere à verificação do alcance dos resultados esperados com a parceria ou o apoio público. Quem presta contas aos órgãos de controle interno e externo é a Administração Pública, sobre os resultados alcançados no ajuste e em relação ao seu próprio desempenho como negociadora e fiscalizadora do contrato ou convênio.

5 BREVE ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

“Organização Social”-OS é um título concedido pelo Poder Executivo a uma entidade civil sem fins lucrativos que tenha como finalidade atuar nas áreas de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura ou saúde e que atenda a determinados requisitos, em situações específicas previstas em lei. Ao receber a titulação, a entidade civil alça à condição de colaboradora do Poder Público e pode receber recursos públicos, a título de fomento às suas atividades (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

A OS não é uma nova categoria jurídica de Direito Público ou de Direito Privado e sim um modelo de qualificação de uma associação civil ou fundação privada, preexistente, instituída por particulares segundo os ritos do Código Civil e regida por seus próprios estatutos. O objetivo do Poder Público, ao qualificar organizações sociais, é manter com a entidade civil sem fins lucrativos, uma relação estável e prolongada de parceria e fomento, para a execução de atividades ou prestação de serviços sociais, de interesse público e de natureza continuada.

A qualificação de entidade civil como organização social ocorre por iniciativa exclusiva do Poder Público e não da entidade civil. É a Administração Pública quem decide se há ou não interesse em qualificar uma organização social. Essa é uma característica importante desse modelo de qualificação que o diferencia de outros títulos concedidos a entidades civis sem fins lucrativos, como o de entidade beneficente de assistência social ou de organização social de interesse público – OSCIP.



A parceria que se estabelece entre um órgão ou entidade pública e uma OS constitui uma relação de cooperação de longo prazo, que implica o fomento público ao desenvolvimento de atividades e prestação de serviços continuados e, em alguns casos, o uso de bens públicos móveis e imóveis, mediante permissão de uso e a cessão de servidores, com ônus para a origem.

A OS é qualificada diretamente pelo Presidente da República, a partir da verificação do alinhamento do estatuto da entidade civil às exigências previstas na lei e, das manifestações do Ministro responsável pela área de atividade em que ela irá atuar e do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão quanto à conveniência e à oportunidade da medida. A exclusividade do Chefe do Poder Executivo em decidir se há ou não necessidade de qualificar uma OS, decorre do fato de que a parceria público-privada será de longo prazo, por envolver a execução de atividades ou prestação de serviços sociais de interesse público, de caráter complementar, normalmente dirigidos à coletividade, que requerem, normalmente oferta contínua e ininterrupta. Deve, assim, o Poder Público explicitar o porquê da escolha da entidade civil como parceira assim como os motivos que justificam o fomento à entidade privada para atuação complementar à Administração Pública.

Nesse aspecto, é importante ressaltar que a Lei nº 9.637, de 1998 não impõe critérios para a eleição das entidades a serem qualificadas como OS. Pelo contrário, o legislador reserva ao administrador a competência de decidir sobre a conveniência e a oportunidade da celebração de parcerias com OS, assim como definir o método de escolha das entidades colaboradoras, aplicável a cada situação, presentes as especificidades existentes nos casos concretos. Valoriza, dessa forma, a discricionariedade do gestor público e a legítima como o espaço de identificação das alternativas e soluções que melhor possam atender ao interesse público, frente às múltiplas realidades que se apresentam à Administração.

É claro que esse exercício de poder discricionário da Administração Pública não representa um espaço à margem da lei. Por força constitucional, todo o ato do administrador submete-se inexoravelmente aos princípios fundamentais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Assim, é essencial que a proposição de qualificação de entidade civil como OS deixe claros e transparentes os critérios de eleição utilizados pelo Ministério proponente, assim como as razões que justifiquem o estabelecimento da parceria e o fomento de longo prazo e o porque da parceria ser mais conveniente do que a execução direta do serviço ou atividade pelo Poder Público.



Para se habilitar à qualificação como organização social a entidade civil sem fins lucrativos precisa comprovar que o seu estatuto social, devidamente inscrito no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, atende a uma série de requisitos dispostos pela Lei nº 9.637, de 1998, dentre eles:

- a) a renúncia da entidade ao seu patrimônio, aos legados ou doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades em caso de sua extinção ou desqualificação, em favor de outra entidade qualificada como OS ou ao Poder Público;
- b) a exigência de que o estatuto jurídico da entidade civil contemple a participação de representantes do Poder Público e da comunidade como membros efetivos de seu Conselho de Administração em percentual superior a 50%, o que lhes garante maioria decisória; e
- c) a previsão de que o Conselho de Administração, dentre outras atribuições, seja responsável pela aprovação dos estatutos e regulamentos da entidade, supervisão e fiscalização do contrato de gestão e aprovação dos demonstrativos financeiros e contábeis e das contas anuais da OS.
- d) a proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese;
- e) a obrigatoriedade de dar publicidade, anualmente, aos seus relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão, no Diário Oficial da União.

Sobre os requisitos de natureza estatutária previstos pela lei para a qualificação, deve-se notar que alguns são próprios do Direito Público, tais como a exigência da representação do Poder Público no órgão de decisão e administração superior da entidade privada e a previsão de reversão do patrimônio da entidade ao Poder Público ou a outra OS, em caso de sua extinção ou desqualificação.

Apesar desses requisitos serem estranhos ao Direito Privado, que rege o funcionamento dessas entidades, não se pode dizer que representem uma afronta à sua liberdade de estruturação e funcionamento, assegurada pelo art.5º, inciso XVIII da Constituição, que veda qualquer forma de interferência estatal em seu funcionamento. É da livre escolha da entidade civil, e somente dela, configurar o seu



estatuto social que pode ou não alinhar-se aos requisitos previstos na lei para a qualificação de organizações sociais. A lei não obriga e nem poderia obrigar, em nenhum momento, a pessoa jurídica privada a estabelecer cláusulas específicas de Direito Público em seu estatuto. Essa é uma decisão eminentemente da pessoa privada. E desde que essa pessoa jurídica privada tenha decidido aprovar um estatuto social que atenda às exigências da Lei nº 9.637, de 1998, pode vir, essa entidade, a ser qualificada como OS, desde que haja manifestação específica do Poder Público quanto ao interesse e a conveniência dessa medida, devidamente justificada quanto à sua necessidade para o atendimento ao interesse público.

A qualificação de uma entidade civil sem fins lucrativos como organização social e o estabelecimento da parceria com o Poder Público são processos independentes, embora complementares. O vínculo de parceria tem início a partir da celebração do contrato de gestão entre a OS já qualificada e o Poder Público, representado pela autoridade superior do órgão responsável pela área de atividade correspondente ao objeto social da entidade.

É o contrato de gestão que estabelece as atribuições, responsabilidades e obrigações das partes; a especificação das metas de desempenho e resultados a serem alcançados pela OS, assim como a previsão do montante de recursos públicos necessários ao cumprimento do contrato que serão transferidos para a entidade, a título de fomento.

A qualificação como Organização Social concede exclusividade ao órgão supervisor na parceria e no fomento com a entidade civil. Não há, à luz da lei federal, como a OS firmar dois ou mais contratos de gestão com dois órgãos diferentes. No entanto, o órgão supervisor, na implementação de políticas que tenham intersectorialidade com outras políticas, poderá incluir no âmbito da parceria atividades que venham a atender os compromissos intersectoriais por ele assumidos. Mas é importante frisar que os compromissos são do Ministério Supervisor, que deve responder por eles junto aos seus órgãos superiores e aos órgãos de controle.

Sendo assim, ao incluir no contrato de gestão uma meta que se refira a um projeto intersectorial, o órgão supervisor assume que essa meta está relacionada às suas competências institucionais e que deve fiscalizar o seu cumprimento. Para isso, pode inserir representantes dos órgãos parceiros na Comissão de Acompanhamento e Avaliação.



A lei autoriza o Poder Executivo a desqualificar uma OS quando constatar o descumprimento dos termos da parceria previstos no contrato de gestão. Nesse caso, a desqualificação será precedida de processo administrativo, assegurado o direito de ampla defesa à entidade, respondendo os dirigentes da organização social, individual e solidariamente, pelos danos ou prejuízos decorrentes de sua ação ou omissão.

Assim, a desqualificação importa reversão dos bens permitidos e dos valores entregues à utilização da organização social, sem prejuízo de outras sanções cabíveis. Além disso, É bom lembrar que, para ser qualificada como OS, a entidade civil sem fins lucrativos deve ter aberto mão de parte de parte de suas prerrogativas de entidade civil sem fins lucrativos, inclusive no que se refere ao seu patrimônio. Assim, por disposição estatutária (exigida para a qualificação), a desqualificação implica na incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados

6 BREVE ANÁLISE DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP

Organização da sociedade civil de interesse público – OSCIP é um título instituído pela Lei Federal nº 9.970, de 23 de março de 1999, concedido pelo Poder Executivo Federal a uma entidade civil sem fins lucrativos que atue nas áreas da seguridade social. O título é uma espécie de pré habilitação da entidade civil para o estabelecimento de relações de parceria com o Poder Público, no desenvolvimento de atividades ou projetos de interesse público.



De acordo com publicação¹² elaborada pelo Governo Federal para divulgação da “Lei da OSCIP, a criação do título visou fortalecer o Terceiro Setor e criar um novo sistema classificatório para reconhecer institucionalmente as ONGs que mantenham atividades ou projetos de interesse público e, assim, ampliar o universo de parcerias do Estado.

Da mesma forma que a Organização Social, a OSCIP não é uma nova modalidade de instituição pública ou privada, mas uma qualificação atribuída a uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos já existente e que presta serviços sociais de utilidade pública. Ao receber o título de OSCIP, a entidade habilita-se a manter vínculo de parceria com o Poder Público, regulado pelo Termo de Parceria, para o desenvolvimento de projeto ou atividade, em regime de colaboração e, para tanto, receber fomento público, transferidos a ela por força do Termo de Parceria¹³.

O principal benefício de ser intitulada como OSCIP é o da entidade civil sem fins lucrativos tornar-se pré-qualificada a firmar termos de parceria com o Poder Público.

A qualificação como OSCIP ocorre por iniciativa da entidade civil, que deve apresentar ao Ministério da Justiça requerimento, por escrito, devidamente instruído: acompanhado do seu estatuto registrado em cartório; da ata de eleição de sua atual diretoria; do balanço patrimonial e da demonstração dos resultados do exercício; da declaração de isenção do imposto de renda e da sua inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes.

12 Publicação do Governo Federal: OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – A Lei 9.790/99 como alternativa para o Terceiro Setor, Conselho da Comunidade Solidária da Casa Civil da Presidência da República, setembro de 2000.

13 Como se vê o conceito é muito semelhante ao da organização social. Em ambos os casos trata-se de entidade privada, sem fins lucrativos, instituídas por particulares que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe uma qualificação pelo poder público. As características dos requisitos exigidos e a natureza das relações que estabelecem com o Poder Público é que vão diferenciar os modelos de parceria. Os requisitos exigidos para qualificar uma OSCIP são estatutários e a qualificação é um ato vinculado. O modelo de parceria que se estabelece entre a OSCIP e o Poder Público é próprio para o desenvolvimento de projetos, com prazo de duração definidos ou de atividades eventuais. Já o modelo da organização social é mais complexo. Os requisitos estatutários exigidos implicam a alteração dos estatutos originais da entidade civil para a previsão, por exemplo, da participação do Poder Público no seu órgão de decisão superior. Além disso, é exigida a manifestação oficial do órgão ou entidade público responsável pela área de atividade a ser objeto da parceria, quanto à conveniência e a oportunidade da qualificação. A qualificação implica na celebração do contrato de gestão e na constituição de parceria de longo prazo, para prestação de serviços de interesse público de natureza continuada



Os requisitos exigidos para a qualificação são de natureza estatutária e visam comprovar a saúde financeira e fiscal da entidade; a proteção do patrimônio público e a transparência e o acesso às informações sobre as atividades realizadas pela OSCIP. A Lei veda a qualificação como OSCIP às entidades civis sem fins lucrativos cujos serviços não sejam gratuitos, ainda que de natureza social e não estejam voltados para o mercado; ou cuja finalidade estatutária seja a de beneficiar grupo ou grupos de pessoas e não a coletividade.

O Termo de Parceria é um instrumento de ajuste entre o Poder Executivo e a OSCIP, que estabelece o vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento à execução das atividades de interesse público realizadas pela entidade. O instrumento contempla a definição de metas de desempenho e responsabilidades dos seus signatários, assim como os procedimentos de avaliação dos resultados alcançados.

Esse instrumento tem natureza contratual, por vincular a transferência de recursos públicos à OSCIP à comprovação do alcance, pela entidade civil, de resultados objetivos pré negociados no ajuste. É o próprio Termo que viabiliza a transferência de recursos públicos à OSCIP, a título de fomento público aos projetos e atividades a serem desenvolvidos em parceria. Ele discrimina direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias e o montante de recursos financeiros a serem transferidos à entidade executora das atividades.

A lei prevê que, ao firmar Termo de Parceria com o Poder Público, a OSCIP adote alguns procedimentos que visam garantir transparência à sua gestão interna enquanto esta mantiver relações de parceria com a Administração, na implantação de projetos de interesse público. É importante frisar que esse requisitos vigoram apenas na vigência do Termo de Parceria e não da qualificação como OSCIP. Como exemplo, pode ser mencionada a obrigação da OSCIP, tão logo celebre Termo de Parceria com o Poder Público, publicar regulamento próprio de procedimentos de compras e de contratação de obras e serviços que adotará na aplicação dos recursos públicos recebidos a título de fomento. Outra obrigação imposta à OSCIP que firmar Termo de Parceria é a de contratar auditoria independente.



Ao analisar as exigências legais estabelecidas para a qualificação das OSCIPS e para o estabelecimento de relações de fomento com o Poder Público, vê-se que, do mesmo modelo que a Lei nº 9.637, de 1998, a Lei nº 9.790, de 1999 fixou condições próprias do Direito Público, embora de natureza diversa do modelo OS. Em primeiro lugar, exigiu que a entidade privada observe os princípios constitucionais estabelecidos para o funcionamento da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e economicidade, que fundamentam e dão origem aos regramentos do regime administrativo de Direito Público, aplicável à Administração Pública Direta e Indireta e totalmente estranho à gestão interna das pessoas jurídicas privadas.

Outra previsão legal, própria da contabilidade pública exigida dos órgãos e entidades de direito público, é a de estipular, no Termo de Parceria, item por item, as categorias contábeis usadas pela entidade privada e o detalhamento das remunerações e de pessoal que serão pagos com recursos oriundos do fomento público. Aqui, o que se deve avaliar é qual a relevância para o interesse público de cobrar da entidade privada o fornecimento dessas informações sobre suas operações contábeis internas e da Administração Pública a avaliação e o controle, uma vez que o que tem que ser objeto de monitoramento, fiscalização e controle é o efetivo alcance dos resultados almejados com a parceria.

Apesar dessas ressalvas, o Termo de Parceria, assim como o contrato de gestão celebrado com organizações sociais são dois instrumentos de fomento público a entidades privadas próprios da gestão pública por resultados, e se diferenciam substancialmente do convênio e do contrato administrativo.

A lei deixa a critério do administrador a decisão quanto aos critérios de eleição de OSCIP para a celebração de Termo de Parceria. O texto legal não dispõe diretrizes e critérios de seleção de OSCIPs, assim como não os delega ao regulamento, o que implica a opção do legislador de deixar a matéria dentro do espaço de discricionariedade do administrador.

O Decreto nº 3.100, de 1999 prevê que, nos casos onde for cabível, o Poder Público pode adotar o procedimento de concurso de projetos e lançar edital público de convocação, mediante a observância de ritual específico estabelecido naquela norma, que visa garantir a impessoalidade e transparência do processo. Nesse caso, as OSCIPs interessadas deverão apresentar projetos que serão analisados por comissão técnica, com base em critérios técnicos e objetivos.



A lei impõe que a autoridade pública submeta as suas decisões de celebrar Termo de Parceria e de eleger determinada OSCIP ao Conselho de Política Pública da área de atuação do órgão ou entidade público signatário, em consulta formal prévia. Essa exigência submete as decisões discricionárias do administrador a uma instância colegiada de decisão política, para assegurar transparência e alinhamento aos interesses públicos às relações público-privada. Além disso, antes de celebrar o Termo de Parceria, a Administração verifique o regular funcionamento da OSCIP .

Apesar desses cuidados, decisão final sobre a celebração do Termo de Parceria cabe ao Poder Público, considerado como a instância final decisória, que deve fazê-lo sempre por ato motivado.

O processo de eleição de OSCIPs é um dos aspectos da lei e da norma que regulamentam essa modalidade de qualificação e de vínculo público-privado que mais tem gerado polêmica e que tem despertado a atenção de administradores, doutrinadores da área do direito público e dos órgãos de controle interno e externo.

A entidade civil sem fins lucrativos que se qualifica como OSCIP passa a gozar dos seguintes benefícios ou vantagens:

- a) está habilitada a celebrar Termo de Parceria e não apenas convênio com o Poder Público, o que, em tese, deveria facilitar as relações de cooperação público-privado e o fomento a projetos sociais desenvolvidos por particulares
- b) pode ter servidores públicos em seu conselho de administração, desde que não percebam remuneração ou subsídio a qualquer título (ar. 4º, parágrafo único, da Lei nº 9.790, de 1999);
- c) mesmo quando tem servidores públicos como membros do seu conselho de administração, pode receber recursos públicos a título de fomento, não se aplicando a ela a vedação do § 3º do art. 34 da Lei nº 12.309, de 2010 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010);
- d) pode remunerar seus dirigentes e ainda gozar das imunidades tributárias que usufruem as entidades civis alcançadas pelo art. 150, inciso VI, alínea "c", da Constituição, por força do art. 34 da Lei nº 10.637, de 2002.



Nada há que impeça à OSCIP de usar a prerrogativa que as Leis nº 9.790, de 1999 (art. 4º) e nº 10.637, de 2002 lhe concederam, ainda que não seja para firmar Termo de Parceria e sim convênio. Ou seja, mesmo que haja servidores ou dirigentes públicos na composição do conselho da OSCIP, essa pode receber recursos financeiros transferidos a título de fomento público, mediante celebração de convênio, desde que esses servidores ou dirigentes não sejam remunerados pela OSCIP e ainda gozar das imunidades tributárias previstas no art. 150, inciso VI, alínea “c” da Constituição Federal.

Outro aspecto importante de ser destacado é que a OSCIP pode firmar, livremente, convênios com o Poder Público, no lugar do Termo de Parceria, a critério dela ou do órgão ou entidade público. Quando firma convênio, os signatários optam por não usufruírem da prerrogativa de celebrarem ajuste com base nos resultados a serem alcançados e optam por se submeterem aos trâmites próprios do convênio.

Importante atentar que a Lei nº 9.790, de 1999, ao dispor sobre o Termo de Parceria, estabelece, no art. 10, inciso IV, a possibilidade de remunerar os quadros da OSCIP com recursos oriundos do Termo de Parceria. Essa é uma prerrogativa que está atrelada especificamente à celebração de Termo de Parceria e que não se estende a eventuais relações convencionais mantidas entre a OSCIP e o Poder Público, por ser o convênio outro instrumento de cooperação, regido por regras próprias. Afora essas vantagens, a qualificação não gera maiores efeitos, a não ser o de prequalificar a entidade para a celebração de termos de parceria.

A perda da qualificação pode ocorrer a pedido da entidade ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, no qual são assegurados a ampla defesa e o devido contraditório. A Lei garante a qualquer cidadão o direito a requerer, judicial ou administrativamente, a perda da qualificação de uma OSCIP, desde que amparado por evidências concretas de erro ou fraude.



7 CONCLUSÃO

É muito importante ter claras as diferenças entre a ação direta da Administração Pública e a ação privada, ainda que de interesse público. A intervenção direta do Estado na promoção do desenvolvimento social e econômica é importante para assegurar oportunidades e direitos democráticos essenciais aos cidadãos, especialmente em sociedades como a brasileira, onde ainda há baixos índices de cidadania e de organização política social.

Por outro lado, a complexidade crescente das questões econômicas e sociais têm exigido soluções cada vez mais sofisticadas e tornada indiscutível a necessidade de o Estado investir nas formas de cooperação público-privada e desenvolver novos formatos de parceria com o mercado e com a sociedade, baseado em relações de confiança mútua.

Assim, a construção de novos padrões de atuação estatal deve considerar, sobretudo, os diversos papéis que o Estado deve e pode desempenhar na sua intervenção na ordem econômica e na ordem social; papéis que se alteram, de forma dinâmica, a partir do grau de organização e ativismo das forças de mercado e dos grupos de interesse na regulação desses mercados.

Embora os mecanismos de cooperação estado-sociedade possam ser alternativas eficientes e eficazes para a manutenção da capacidade estatal de prover bens e serviços à população, é fundamental considerar que eles não constituem uma panaceia e que não podem implicar a substituição da ação pública direta.

A parceria público-privada deve observar, necessariamente, a capacidade da pessoa privada de contribuir nas dimensões financeira, operacional, tecnológica ou científica, dentre outras, para o alcance dos objetivos públicos. Não deve ser utilizada como estratégia de “fuga” do regime jurídico imposto à Administração e da sua decorrente falta de agilidade e flexibilidade administrativa. As parcerias devem ser firmadas quando, comprovadamente, o parceiro privado tiver maior possibilidade e capacidade de agregar valor à atividade ou serviço, na direção do interesse público.

Embora não se deseje um retorno ao modelo de Estado totalitário é fundamental evitar a fragmentação do poder público pela transferência excessiva da capacidade e dos conhecimentos estatais (e, conseqüentemente, de espaços de poder) a segmentos não comprometidos com os conceitos e objetivos democráticos da República Brasileira e com as políticas públicas. É importante cuidar para que, na tentativa de alcançar novos domínios e novos patamares de prestação de serviços, caia-se na “selvageria” dos poderes privados, e se permita a privatização do público.



AUTORIA

Valéria Alpino Bigonha Salgado – Gerente de Projeto do Departamento de Articulação e Institucional da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Endereço eletrônico: valeria.salgado@planejamento.gov.br.



EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS PARA O SETOR PÚBLICO

Ethel Airton Capuano



EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS PARA O SETOR PÚBLICO

Ethel Airton Capuano

RESUMO

As estruturas organizacionais do setor público constituem recursos importantes para operação dos modelos de gestão governamental nos países democráticos, representando o componente arquitetônico do sistema de governo que dá certa estabilidade e senso de realidade aos processos decisórios e produtivos das políticas e serviços públicos. O relacionamento das estruturas com o modelo de gestão é uma via de mão dupla, por um lado suportando, organicamente, o modelo de gestão, e, por outro lado, sendo orientada e utilizada pelo modelo de gestão – pode-se argumentar, portanto, que o modelo de gestão contém o “manual de operação das estruturas”. Essas estruturas refletem os traços culturais e políticos peculiares a cada povo, resultantes de seus processos históricos de evolução política, econômica e sociotécnica, motivo pelo qual seu desenho deve observar, entre outras variáveis, as relativas ao contexto social e político de cada país. É nesse contexto que se apresenta, neste artigo, uma resenha de experiências internacionais recentes e relevantes de elaboração de estruturas para o setor público, que poderão, talvez, inspirar um novo modelo de aparelho de Estado no Brasil como resposta aos desafios de uma moderna democracia.



INTRODUÇÃO

O termo “estrutura organizacional” não é definido de modo muito preciso pelos estudiosos, podendo-se adotar, por exemplo, conceitos como o de Tolbert e Hall (2009, p. 21), para os quais “uma estrutura formal se refere à divisão oficial e explícita de responsabilidades, a definições de como o trabalho deve ser realizado e a especificações de relacionamentos envolvendo os membros de uma organização”, ou o de Blau (1974), para quem uma estrutura se reporta “às distribuições de pessoas, ao longo de várias linhas, entre posições sociais que influenciam as relações de papéis entre essas pessoas.” Os diversos modelos históricos de estruturas organizacionais para gestão governamental têm sido estudados com renovado interesse nos últimos anos, ainda que registros sobre o tema remontem à Antiguidade. Embora se possa classificar, basicamente, os modelos vigentes de sistemas políticos e de governança nas democracias ocidentais em duas correntes – a parlamentarista, com centralização de poderes políticos e nítida divisão de funções entre políticos e burocratas, vigente na maioria dos países desenvolvidos da Europa, e a presidencialista federalista, com ampla divisão de poderes políticos e compartilhamento de funções entre as instituições, como nos Estados Unidos, algumas tendências de mudanças nesses dois modelos canônicos refletem a evolução sociotécnica e os anseios das sociedades contemporâneas.

O crescimento da organização estatal é uma tendência histórica apontada por Weber (2001) no início do Século XX, que percebia um processo evolutivo em curso no sentido de tornar os partidos políticos, eles próprios, grandes organizações. Aberbach, Putnam e Rockman (1981) observam, a propósito, que nas nações economicamente mais desenvolvidas do Ocidente o período de 1870 a 1970 foi marcado por inumeráveis mudanças sociais e políticas, mas em termos de processo de formulação de políticas públicas o mais significativo tem sido precisamente o estável e crescente poder dos políticos profissionais e dos servidores civis permanentes que operam as organizações do Estado. Em 1870, o quadro efetivo do serviço civil britânico, por exemplo, totalizava apenas algo em torno de 50.000 homens e mulheres; por volta de 1970 esse quadro aumentou para aproximadamente 800.000, concluindo esses autores que a única “indústria” estável e de crescimento contínuo do mundo moderno é o Estado.



O Estado moderno tem sido organizado de diversas formas, em contextos políticos, sociais e econômicos distintos. Exemplos históricos abundam, tais como o do governo liberal mercantilista britânico do Século XIX (DRUCKER, 1994), com uma estrutura executiva de governo baseada no *Civil Service*; o da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a partir de sua Constituição de 1918, com um *Comitê Executivo Central* de todos os *soviets*¹ integrado por chefes de departamentos setoriais (MARXISTS, 2011); e o do Estado federado suíço a partir do Século XII, conforme sua longa tradição de democracia direta e um Poder Executivo exercido por um *Conselho* parlamentar (FOSSEDAL, 2009).²

Com isso, resta evidente a via de mão dupla entre regimes políticos e estruturas de governança, ressaltando-se, por um lado, a importância da organização para a condução dos negócios do Estado, conforme sua cultura e sua história, e, por outro lado, o modo como a cultura política define as estruturas das organizações públicas. É nesse contexto de reflexão qualificada sobre a necessidade de adequação da arquitetura secular do aparelho de Estado no Brasil, na perspectiva de uma democracia com inclusão social, que se apresenta este artigo.

Entretanto, não se pretende transmitir uma visão errônea de estruturas como elementos autônomos na composição dos recursos de governança, ressaltando-se que estruturas organizacionais no setor público devem resultar de avaliações de outros aspectos precedentes, tais como os objetivos de governo, as metas de políticas e serviços públicos, os planos e estratégias para implementá-los e o modelo de gestão adotado. O modelo de gestão de uma organização abrange os processos produtivos e decisórios e suas tecnologias de suporte, podendo-se pressupor que ele contém, entre outras coisas, o “manual de operação de uma estrutura.” Em síntese, um modelo de gestão deve mostrar como articular, de modo consistente e eficiente, os recursos e os processos decisórios e de produção numa organização, com fluxos de informações e operações bem definidos – se a

1Os *soviets*, ao longo da história do regime comunista da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), eram organizações regionais ou locais baseadas no princípio do *centralismo democrático* e com poderes de representação das comunidades de cidadãos, buscando superar a tradicional dicotomia política entre Estado e sociedade (MARXISTS, 2011).

2 O *Conselho Executivo* escolhe um Presidente, com mandato de um ano, existindo o compromisso de rotatividade na presidência entre seus sete membros. O *Presidente do Conselho* não tem poderes para tomada de decisão sem os demais membros e o número de ministérios deve coincidir, por tradição, com o número de membros do *Conselho Executivo*, cabendo a cada um o comando de um ministério (FOSSEDAL, 2009).



estratégia deve definir o que fazer numa organização, o modelo de gestão deve definir como fazer (MPOG, 2010). Essa ideia forte de organização por processos é uma tendência cognitiva no estudo das organizações, com bastante representatividade na ciência da Administração. Gonçalves (2000), por exemplo, argumenta que uma organização é uma coleção de processos.

É fundamental ressaltar-se ainda, nesse debate, quando se envereda pela epistemologia de base política e sociológica das organizações públicas, o fato que esse tipo de organização produz, na esmagadora maioria, serviços. E serviço é um tipo de produto econômico bastante peculiar (CHESBROUGH e SPOHRER, 2006), que não tem ainda uma ciência para lidar com sua complexidade, o que representa um problema dentro de outro problema: se não temos uma ciência de serviços, muito menos uma ciência de prestação de serviços pelo setor público (SHEEHAN, 2006; RUST e MIU, 2006; BITNER e BROWN, 2006).

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS

Os países pesquisados quanto às estruturas organizacionais de seus governos centrais refletem bastante a denominada “cultura napoleônica”, representada pela Administração Pública na Espanha e na França, e a cultura anglo-saxônica, nos Estados Unidos e no Reino Unido³, apresentando-se neste artigo os aspectos mais relevantes no contexto.

Espanha

A Espanha é uma monarquia parlamentarista, com um *monarca* que exerce o papel de Chefe de Estado, e um parlamento bicameral – as *Cortes Gerais*. A atual constituição espanhola foi aprovada e referendada pelo parlamento no final do ano de 1978 e seu sistema legal é baseado no Direito Civil, com particularidades regionais. Em suas eleições legislativas, o líder do partido majoritário ou o líder da

3

Outro estudo importante para aprofundamento epistemológico desse tipo de comparação, especialmente quanto aos comportamentos dos agentes públicos nas organizações democráticas, é a clássica obra de Aberbach, Putnam e Rockman (1981).



coalizão majoritária é conduzido à *Presidência do Conselho de Ministros* pelo monarca, aprovado pela *Assembleia Nacional*. Os *Vice-Presidentes* são também indicados pelo monarca, resultado das eleições presidenciais. O governo nacional espanhol é liderado pelo Conselho de Ministros (Gabinete), constituído pelo *Presidente do Governo* e *Ministros de Estado*, chefiado pelo primeiro.

Conforme sua cultura política, a Espanha funciona com um regime federalista específico chamado de “Estado de Autonomias”. É um país unitário, mas composto pelas chamadas “comunidades autônomas”, que possuem diferentes graus de autonomia, encontrando-se, desde a Constituição de 1978, oficialmente dividido em dezessete comunidades autônomas e duas cidades autônomas. Cada comunidade autônoma compreende uma ou várias províncias; algumas comunidades autônomas têm subdivisões suplementares de segundo nível, as chamadas comarcas ou mancomunidades. O total das comunidades subdivide-se, ainda, em cinquenta províncias, que são subdivididas, por sua vez, em municípios (que totalizam 8.111), que constituem o nível local do governo espanhol.

Os municípios gozam de um elevado grau de autonomia. O prefeito e o vice-prefeito são eleitos pela assembleia e os vereadores eleitos por sufrágio universal, com mandatos de quatro anos. A Espanha é considerada como um dos países europeus mais descentralizados, pois todos os seus diferentes territórios administram de forma local seus sistemas de saúde e educação, alguns aspectos do orçamento público e, em alguns casos, sua própria polícia.

A estrutura do governo é composta de ministérios (que devem ser constituídos a partir da junção de setores funcionalmente homogêneos da atividade administrativa) e organismos públicos independentes ou dependentes, vinculados ou não aos departamentos ministeriais. Os ministérios são organizados em *Secretarias de Estado*, *Subsecretarias*, *Direções Gerais* e *Subdireções Gerais*; os ministérios são dezessete, tratando dos seguintes temas governamentais (MPOGa, 2009): (1) Presidência do Governo; (2) Economia e Fazenda; (3) Política Territorial; (4) Negócios Exteriores e Cooperação; (5) Justiça; (6) Defesa; (7) Interior; (8) Desenvolvimento; (9) Educação; (10) Trabalho e Imigração; (11) Indústria, Turismo e Comércio; (12) Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho; (13) Cultura; (14) Saúde e Política Social; (15) Habitação; (16) Ciência e Inovação; e (17) Igualdade. Como se pode observar, o governo espanhol não empodera os temas “agricultura”, “minas e



energia”, “planejamento” e “transportes” em nível de ministério; por outro lado, trata as questões de “política territorial”, “imigração”, “meio rural e marinho”, “habitação” e “igualdade” em nível de ministério.

A organização política e administrativa do governo também vincula à Presidência do Governo (e, diretamente, ao Gabinete do Primeiro Ministro, em alguns casos) órgãos colegiados e entidades públicas de destaque. É interessante observar-se, nessa arquitetura organizacional, o posicionamento institucional do Tribunal de Contas, que apresenta características de um órgão de controle interno e não de controle externo. Essa é uma característica de países parlamentaristas, onde o Poder Executivo representa, politicamente, apenas uma instância do Poder Parlamentar.

De um modo geral, a estrutura central do governo espanhol não difere da estrutura governamental “canônica” do modelo gerencialista, com ministérios (ou departamentos) no nível de formulação de políticas públicas e agências e entidades no limiar do terceiro setor, para execução de atividades de implementação de políticas e serviços públicos. Os organismos públicos descentralizados, na administração espanhola, se classificam como: organismos autônomos, entidades públicas empresariais e agências estatais.

Os aspectos mais interessantes das estruturas de governo na Espanha são:

- **Ministério da Presidência:** responde pela organização e gestão da administração pública espanhola – funcionários, processos, tecnologia e outras – e pela coordenação das ações e articulação entre todas as entidades do Estado e pelo *Programa Nacional de Reformas* para acesso do cidadão aos serviços públicos, baseado em soluções de governo eletrônico (eGov); concentra também a função de adequação e modernização das estruturas organizacionais, destacando-se, em sua estrutura, a *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* (AEVAL), voltada para melhoria da qualidade dos serviços, de racionalidade no uso dos recursos públicos e da prestação de contas aos cidadãos.



- **Ministério da Economia e Fazenda:** órgão de destaque pelas mudanças que vem sofrendo desde 2004 – como, por exemplo, sua própria criação a partir da fusão do antigo *Ministério da Fazenda* com o da *Economia*; interessante observar-se a agregação das funções de fazenda e orçamento numa única unidade organizacional.
- **Ministério do Meio Ambiente e do Meio Rural e Marinho:** bem recente (criado em 2008) e multitemático, assumindo as atribuições das pastas extintas de *Agricultura, Pesca e Alimentação*, além da gestão de recursos marítimos, em colaboração com o *Ministério do Desenvolvimento*; concentra os esforços para proposição e execução da política de combate aos efeitos negativos de mudanças climáticas, proteção ao patrimônio natural e gestão dos recursos agrícolas, pecuários e pesqueiros.
- **Ministério da Ciência e Inovação:** encarregado da proposta e execução da política de governo para a investigação científica, desenvolvimento tecnológico e inovação em todos os setores, assim como a coordenação dos organismos públicos de investigação e pesquisa; destaca-se, como novidade, as *Oficinas de Transferências de Resultados de Investigação* (OTRI), criadas em 1986 para fomentar a cooperação em atividades de pesquisa e desenvolvimento entre pesquisadores e empresas, tanto para o país como para a União Europeia (MPOGa, 2009) – as OTRIs constituem o elo de transferência de tecnologia entre o meio acadêmico e as empresas espanholas.
- **Ministério do Desenvolvimento:** responde pela proposição e execução da política governamental de infraestrutura, transportes multimodais, serviços postais e telegráficos e serviços astronômicos, geodésicos, geofísicos e cartográficos; destaca-se a associação dos temas de infraestrutura com os de desenvolvimento.
- **Ministérios do Interior:** entre as funções desse ministério estão as de gestão das organizações policiais e as ações antiterrorismo.
- **Ministério da Justiça:** cuida da formulação e execução da política governamental de desenvolvimento jurídico e das relações de governo com a administração da justiça; outras atribuições importantes são a



harmonização dos projetos de lei elaborados pelos demais ministérios e a dotação de meios para o adequado funcionamento de tribunais – a gestão dos meios para funcionamento do Poder Judiciário é responsabilidade direta do Poder Executivo.

Estados Unidos da América

Os Estados Unidos da América (EUA) são uma república federativa, onde cada Estado tem uma constituição própria baseada no modelo *Common Law* (Direito Comum)⁴, de cultura anglo-saxônica, sendo exceção a essa regra apenas o Estado da Louisiana, cujo sistema legal é baseado no Direito Civil (*Código Napoleônico*). O Chefe do Poder Executivo é o *Presidente*, que também atua como Chefe de Estado e Comandante das Forças Armadas, eleito indiretamente para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito para apenas mais um mandato de igual período. O *Congresso* é bicameral, composto por uma *Casa de Representantes* ocupada por *deputados* eleitos por voto direto e popular para mandatos de apenas dois anos, e um *Senado*, com *senadores* eleitos por voto direto e popular para mandatos de seis anos. O Poder Judiciário é composto pela *Suprema Corte*, com nove juízes nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Senado, com mandatos vitalícios, existindo, ainda, uma *Corte de Apelação*, as *Cortes Distritais* e as *Cortes Estaduais e locais*.

O sistema político da democracia norte-americana, de modo diverso do sistema parlamentarista europeu, é baseado no princípio da desconfiança, buscando, por isso, um equilíbrio entre os três Poderes, com autoridades e responsabilidades cruzadas (*checks and balances*) em vários assuntos da vida pública. Conforme o objetivo dos “pais fundadores”, esse sistema visa evitar a excessiva concentração de poderes executivos e, com isso, o conseqüente risco de ditaduras. O Presidente dos Estados Unidos pode vetar as leis aprovadas pelo Congresso, e o Congresso, por sua vez, confirma ou rejeita a própria nomeação do Presidente, podendo inclusive removê-lo mediante processo de impedimento (*impeachment*). Os juízes da Suprema Corte podem anular leis consideradas inconstitucionais, mas são nomeados pelo Presidente e confirmados pelo Poder Legislativo.

4 O sistema do direito dos países anglo-saxônicos, denominado *Common Law*, é derivado da jurisprudência dos tribunais e não de legislação escrita.



O modelo de organização dos *Estados* é como o modelo do seu Governo Federal, consistindo também de três Poderes, com um *governador* eleito por voto popular e direto para chefiar o Poder Executivo. Como cada Estado possui sua própria constituição, são os Estados que mais influenciam, diretamente, o dia-a-dia da população, podendo legislar em assuntos como: propriedade, crime, saúde e educação. Os Estados são subdivididos, politicamente, em *condados*, *idades* e *vilas*. Os condados são um agrupamento de cidades e vilas e o grau de autonomia dos condados para legislarem em seu território varia de Estado para Estado.

O governo federal é composto por quinze *departamentos*, equivalentes a *ministérios* no Brasil, e mais de 50 *agências federais independentes*, cuidando os departamentos dos seguintes temas: (1) Agricultura; (2) Comércio; (3) Defesa; (4) Educação; (5) Energia; (6) Saúde e Serviços Humanos; (7) Segurança Interna; (8) Habitação e Desenvolvimento Urbano; (9) Justiça; (10) Trabalho; (11) Estado; (12) Interior; (13) Tesouro; (14) Transportes; (15) Veteranos de Guerra (MPOGb, 2009). E apesar de não haver limitação constitucional do número de departamentos que podem ser criados pelo governo, não tem havido muita variação nesse aspecto ao longo dos anos, destacando-se apenas a recente criação do *Departamento de Segurança Interna* após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

As estruturas do governo federal dos EUA, apesar de não estarem sendo questionadas em função da crise econômica, apresentam alguns aspectos peculiares que interessam ao contexto do debate:

- **Escritório Executivo da Presidência:** órgão mais próximo do Presidente da República, criado em 1939 para prover o suporte necessário às atividades do chefe do Poder Executivo; sua unidade mais importante, no contexto da gestão governamental, é o *Escritório de Gestão e Orçamento*.
- **Departamento de Agricultura:** um dos maiores departamentos dos EUA, empregando mais de 100 mil pessoas com a missão de cuidar das funções que integram todo o ciclo de oferta de alimentos nos EUA; deve-se observar que ele integra, em sua estrutura organizacional, funções de proteção ambiental.



- **Departamento de Energia:** um dos maiores departamentos dos EUA, com mais de 100 mil funcionários (contando os funcionários federais e empregados terceirizados), 24 laboratórios de pesquisa e orçamento anual de US\$ 23 bilhões em 2009 – é bastante conhecido pelo volume de recursos que administra em projetos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico e por suas atribuições compartilhadas em questões de segurança nuclear e ambientais (devido, também, ao legado de armas nucleares nos EUA); como novidade, tem-se a criação da agência denominada *ARPA-E*, com objetivos ambiciosos de: (1) emprestar novidade, excitação e senso de missão à pesquisa em energia; (2) concentrar investimentos em pesquisas criativas e “fora-da-caixa” (inovadoras); e (3) criar uma nova liderança institucional para fechar o fosso entre a pesquisa básica em energia e o desenvolvimento e a inovação industrial.
- **Departamento de Segurança Interna:** o mais recente, criado em 2003 em consequência do atentado terrorista de 11 de setembro de 2001, tem como missão institucional a coordenação de atividades interagências, tais como as da *Central Intelligence Agency* (CIA) e do *Federal Bureau of Investigations* (FBI); para alcançar seus objetivos, procura fortalecer parcerias com comunidades, socorristas, policiais e agências governamentais nos níveis internacional, federal, estadual, local e tribal.
- **Departamento de Justiça:** remonta à fundação dos EUA, mas sua transformação em departamento data de 1870; vincula em sua estrutura, entre outras, a conhecida agência de segurança interna *Federal Bureau of Investigations* (FBI).
- **Departamento de Estado:** apoia as atividades no exterior de outras entidades governamentais, tais como o *Departamento de Comércio*, e defende os interesses comerciais de empresas norte-americanas em todo o mundo; de suas seis secretarias, apenas uma se dedica às atividades diplomáticas clássicas – uma das secretarias, por exemplo, se dedica a assuntos econômicos, energia e negócios.



- **Departamento do Interior:** com atribuições de segurança de fronteiras e aduanas, guarda costeira, conservação dos recursos naturais, acesso dos cidadãos ao patrimônio natural e cultural e oferta de oportunidades de lazer a todos, sendo responsável, também, pela relação do governo federal com os índios americanos, nativos do Alasca e comunidades insulares.
- **Departamento de Transportes:** cuida da formulação de políticas de transporte multimodais e seu financiamento, cabendo a uma série de agências independentes as atividades operacionais de implantação dessas políticas; como destaque entre as agências, tem-se a *Administração Federal de Aviação*, uma organização civil que supervisiona a segurança e elabora padrões construtivos e de operação de aeronaves na aviação civil, operando também uma rede de torres de aeroporto, centros de controle de tráfego aéreo e rotas do espaço aéreo no país.
- **Administração de Serviços Gerais:** agência executiva que profissionalizou a prestação de serviços administrativos e de apoio operacional aos órgãos governamentais com base em princípios técnicos de efetividade e eficiência; é o órgão gestor de meios do governo federal americano, com renomada excelência técnica em compras, engenharia, logística e gestão de imóveis, concentrando, numa única organização de alcance nacional, uma série de atividades para simplificação da gestão de todos os órgãos; a simplificação do trabalho das denominadas “áreas-meio” dos órgãos militares foi a motivação inicial de sua criação em 1949 e, com esse objetivo estratégico, estendido posteriormente aos órgãos civis; integram a *General Services Administration (GSA)* o *Arquivo Nacional*, a *Agência Federal de Pessoal*, a *Administração de Prédios Públicos*, o *Escritório de Suprimentos Federais*, o *Escritório de Contratos* e a *Administração de Suprimentos de Guerra*; as maiores unidades da GSA são o *Serviço de Prédios Públicos* e o *Serviço Federal de Compras*, que são capazes de proporcionar local apropriado de trabalho para mais de um milhão de trabalhadores civis federais, monitorar 425 prédios históricos,



adquirir suprimentos de alta qualidade e baixo custo relativo, além de influenciar a gestão de aproximadamente US\$ 500 bilhões em bens e ativos dos EUA e definir políticas e práticas de gestão administrativas em assuntos variados, sempre em busca de eficácia e eficiência.

França

A França é uma república semipresidencialista (ou semiparlamentarista, dependendo do ponto de vista), com divisão de poderes executivos entre um *Presidente*, eleito por voto popular direto, e um *Primeiro Ministro* aprovado pelo *Congresso*. Essa experiência política se deu a partir da instauração do que é denominada “A Quinta República”, em 1958, que resultou de experiências malogradas de parlamentarismo puro anteriores, da “Quarta República”, logo após a 2ª Guerra Mundial. O fracasso do sistema parlamentar anterior é creditado à ausência de consensos no parlamento e à conseqüente incapacidade executiva dos sucessivos governos em meio às crises terminais do sistema colonial francês de meados do Século XX.

O parlamento francês é bicameral, com um *Senado* eleito indiretamente e uma *Assembléia Nacional* eleita por voto popular. O Presidente é eleito para um mandato de cinco anos e o Primeiro Ministro é nomeado pela maioria da Assembleia Nacional a partir de uma indicação do Presidente. O Primeiro Ministro tem a missão de coordenação das ações de governo, cuidando dos assuntos internos do país, compartilhando com o Presidente o cotidiano da administração pública (o Presidente, na prática, se ocupa das questões de política externa).

As inovações institucionais estabelecidas pela Quinta República se destinaram, principalmente, a inverter a relação de forças entre os poderes. Essas medidas se referem ao fortalecimento do Poder Executivo, à “racionalização” do parlamentarismo, à criação do *Conselho Constitucional* (que se tornou um verdadeiro tribunal constitucional) e à possibilidade do Presidente utilizar o referendo em questões específicas, tais como revisões constitucionais.

Outro aspecto interessante no sistema de governo da França é a ausência de hierarquia, na prática, entre o Primeiro Ministro e os demais Ministros, pois apesar da Constituição francesa definir que o Primeiro Ministro é o líder do governo, ele não é considerado superior aos seus pares e não há meios para forçar



os demais ministros a tomarem medidas que estes se recusem a decidir. Os ministérios são quinze, cuidando das seguintes áreas politemáticas: (1) Gabinete do Primeiro Ministro; (2) Assuntos Exteriores e Europeus; (3) Alimentação, Agricultura e Pesca; (4) Orçamento, Contas, Função Pública e Reforma do Estado; (5) Cultura e Comunicação; (6) Defesa; (7) Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e Mar; (8) Economia, Indústria e Emprego; (9) Educação Nacional; (10) Ensino Superior e Pesquisa; (11) Imigração, Integração, Identidade Nacional e Desenvolvimento Solidário; (12) Interior, Ultramar e Coletividades Territoriais; (13) Justiça e Liberdades; (14) Saúde e Esportes; (15) Trabalho, Relações Sociais, Família, Solidariedade e Cidade (MPOGc, 2009).

Os ministérios são compostos por um *Gabinete de Ministro* e seus colaboradores pessoais (que não são permanentes, sendo dispensados quando o Ministro deixa o ministério), e o corpo de funcionários públicos permanentes. Os ministérios não mudam com muita frequência, mas suas estruturas organizacionais sim, como vêm ocorrendo no atual governo. A sua administração central deve impulsionar as grandes políticas ministeriais, definir seus princípios gerais e prever as formas mais eficazes para executá-las. Os ministérios dispõem, ainda, de serviços desconcentrados situados nas províncias francesas, cujo papel é de execução local de funções definidas centralmente, levando em conta as especificidades locais.

O Estado é o maior empregador do país, com mais de cinco milhões de funcionários públicos (2,5 milhões de funcionários no governo central, 1,5 milhões nas administrações locais e o restante no sistema hospitalar). Com essa força de trabalho, o Estado francês destaca-se na Europa e no mundo pelo alto nível do gasto público, que se encontra em torno de 55% do PIB, o primeiro na área do Euro e entre os países desenvolvidos. Em termos de relação entre o Estado e o contribuinte, tem-se uma percepção, no atual governo, de resultado duplamente perverso para o cidadão: (1) uma carga fiscal elevada, que compromete o crescimento econômico e o poder de compra da população; e (2) um *deficit* público que continua a alimentar uma dívida que triplicou em 30 anos. O governo francês entende que a redução da despesa pública não pode ser feita através de uma única medida ou abruptamente mas, também, que há pouco tempo para que se encaminhe para esta adequação. E a conclusão dos reformistas é que o maior



ganho de produtividade é a única saída para se evitar uma política de austeridade com cortes lineares no orçamento, como solução contra a explosão da dívida pública.

Quanto à *Função Pública* (instituição equivalente ao *Civil Service* britânico), o aspecto estrutural mais marcante é que o serviço civil francês é organizado pelo sistema de carreira, diferentemente dos Estados Unidos, por exemplo, que tem um sistema de emprego. O funcionário faz parte do corpo do Estado, ou seja, um conjunto de funcionários admitidos por seleção pública e submetidos ao mesmo estatuto específico (dividido em grades) sobre o qual se constrói a carreira. Esse sistema garante a estabilidade e protege a administração dos jogos políticos, um modelo de burocracia profissional adotado pela maioria dos demais países europeus, notadamente na Grã-Bretanha. Assim, o desafio enfrentado pelo atual governo se encontra na gestão de um projeto de mudança que possa compatibilizar essa herança de visão de *função pública* estruturante e estável com um movimento de modernização do aparelho de Estado de modo a adaptar as instituições para as novas necessidades dos cidadãos em relação aos órgãos e agentes públicos. Esse desafio evolutivo é considerado central no processo de reforma e, para tanto, foi realizada uma consulta nacional, de outubro de 2007 a março de 2008, período no qual os cidadãos franceses puderam expressar suas expectativas e apresentar suas recomendações para reconstruir a *Função Pública*. Este processo de consulta culminou na publicação do *Livro Branco sobre o Futuro da Função Pública na França*, elaborado por Jean-Ludovic Silicani, o relator geral do trabalho (SILICANI, 2010).

Outro foco de reformas, sempre presente nos processos de modernização do Estado – ao menos nos mais recentes, está na melhoria das relações entre a administração e os cidadãos, que passa por um melhor acolhimento dos usuários e a simplificação dos procedimentos, com a intensificação das ferramentas de governo eletrônico, e uma maior transparência da administração frente ao cidadão (no acesso a documentos administrativos, por exemplo). Deve-se ressaltar, a propósito de requisitos de “racionalização” do uso de recursos públicos na reforma em curso, que algumas ideias estão convergindo para o modelo norte-americano, tal como o compartilhamento de estruturas de apoio.



É interessante a organização e a abordagem técnica do projeto de reformas: em termos de governança setorial, cada ministro foi envolvido e colocado no centro do processo, sendo responsabilizado pela orientação e execução das ações de modernização. As inovações mais significativas nos ministérios são:

- **Ministério dos Assuntos Exteriores e Europeus:** as reformas visam torná-lo mais focado nas estratégias de governo, que são baseadas mais na nova geopolítica mundial e menos na tradição diplomática anterior; o sentido de missão foi incorporado ao desenho das unidades diplomáticas da França.
- **Ministério da Alimentação, da Agricultura e da Pesca:** sofreu reformas bastante significativas nos últimos anos, descentralizando-se e consolidando-se unidades de atendimento local aos cidadãos; as estruturas organizacionais foram as mais modificadas, reduzidas e posteriormente fundidas com áreas de outros ministérios.
- **Ministério do Orçamento, Contas Públicas, Função Pública e Reforma do Estado:** é o órgão de liderança na reforma da organização estatal francesa, com medidas de redução de custos e aumento da eficiência dos recursos públicos; compartilha a mesma *Secretaria Geral* com o *Ministério da Economia, Indústria e Emprego*; outra inovação é a fusão das áreas de arrecadação tributária e de contabilidade pública, com a criação da *Direção Geral das Finanças Públicas*, que resultou da fusão das unidades anteriores *Direção Geral dos Impostos* e *Direção Geral da Contabilidade Pública*; duas outras inovações são: (1) criação de um serviço de compras do Estado, buscando o aumento da eficiência nos processos de compras a partir da concentração de *expertise* e do poder de compra do Estado em face do mercado; e (2) profissionalização e unificação da gestão dos imóveis do Estado.
- **Ministério da Ecologia, Energia, Desenvolvimento Sustentável e Mar:** a transversalidade da questão ambiental foi a linha mestra para a estruturação desse ministério (criado em 2007), que é uma novidade na estrutura do governo francês; sua estrutura é organizada a partir de uma visão integrada de quatro eixos temáticos de políticas públicas:



meio ambiente, infraestrutura, energia e uso do solo; a redução das estruturas de governo foi uma das tônicas para definição da estrutura desse ministério tanto no nível central como regional; o órgão decisor máximo é o *Conselho Geral de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*, no papel de autoridade ambiental.

- **Ministério da Educação Nacional:** o sistema educacional emprega praticamente a metade dos funcionários públicos e o maior orçamento da República, abrangendo o ensino primário e secundário; entretanto, a situação do sistema é dramática, pois apesar do orçamento apresentar crescimento acentuado nos últimos quinze anos, estudos recentes têm destacado uma grande deterioração no seu desempenho; o governo francês entende que a reforma do sistema requer uma reorientação da escolha sobre as competências básicas que são transmitidas aos alunos e que o domínio da linguagem e dos princípios básicos de computação eletrônica e da matemática são prioridades para o bom desempenho de uma escola de sucesso; outros destaques são a modernização do sistema de seleção de professores e a criação de uma agência para gestão dessa volumosa força de trabalho.
- **Ministério do Ensino Superior e Pesquisa:** o ponto mais interessante é que todos os demais ministérios contribuem com propostas de investimentos na formulação da política científica e tecnológica do governo; o diagnóstico do sistema público de pesquisas na França realizado em 2006 e 2007 se encontra consolidado no *Livro Verde sobre Políticas Públicas para Pesquisa e Desenvolvimento*; o aspecto mais impactante na reforma é basear o orçamento das universidades públicas no seu desempenho, para recuperar a excelência e a reputação internacional.
- **Ministério do Interior, Ultramar e Coletividades Territoriais:** cuida da organização de eleições, segurança pública, defesa civil e coordenação interministerial da execução de políticas públicas em nível local; os projetos mais importantes são a simplificação de procedimentos de identificação e atendimento aos cidadãos e a



modernização dos processos de emissão de documentos de identidade.

- **Ministério da Justiça e Liberdade:** a atribuição de competência mais importante é a gestão dos tribunais, tanto do ponto de vista físico (obras e manutenção, por exemplo) como de recursos humanos, nomeando oficiais ministeriais, propondo reformas no Poder Judiciário e representando a gestão da justiça perante o parlamento.
- **Ministério do Trabalho, Relações Sociais, Família, Solidariedade e Cidade:** chama a atenção em sua estrutura a *Delegação Interministerial da Família*, com a missão de apoiar as famílias no exercício de sua autoridade e responsabilidade parental, garantir a liberdade de escolha das crianças e auxiliar pais e mães para uma melhor conciliação entre vida familiar e social.

Reino Unido da Grã-Bretanha

O que se denomina *Reino Unido da Grã-Bretanha* abrange, como países, a Inglaterra, a Escócia, o País de Gales e a Irlanda do Norte. O sistema político britânico é monárquico e parlamentarista, tendo um *monarca* como Chefe de Estado e, no Poder Executivo, um *Primeiro Ministro* como Chefe de Governo, sendo este eleito por voto direto e popular, representando, geralmente, o líder da coalizão majoritária no *Parlamento*. O Parlamento é bicameral, composto pela *Casa dos Lordes* e *Casa dos Comuns*, e como seus mandatos estão vinculados ao governo do Primeiro Ministro, que é um membro do Parlamento, isso quer dizer que em caso de desaprovação popular desse governo os membros da Casa dos Comuns podem ser destituídos dos seus cargos e convocadas novas eleições. O Poder Legislativo é dividido entre o Parlamento britânico e os parlamentos de cada país membro, com funções definidas dependendo do assunto. Outro aspecto relevante se refere ao sistema legal, que é baseado na *Common Law* e em algumas influências romanas – sua principal característica é que não há constituição escrita, ainda que a legislação seja registrada em decretos e estatutos, e aplicada com base nos usos e costumes.

O Reino Unido é subdividido, administrativamente, em 34 condados, 32 bairros londrinos e a *Grande Londres*, 36 condados metropolitanos e 46 autoridades unitárias. A macroestrutura de governo tem se mostrado bastante estável ao longo



dos séculos, mas nos últimos anos observa-se um movimento de mudança em relação ao papel das administrações locais que compõem as microestruturas de governo. A organização dos governos locais é complexa, com distribuição de funções variando conforme a tradição local. O poder outorgado às autoridades locais, como no caso da Escócia, é administrado por *conselheiros* eleitos que, geralmente, escolhem um líder denominado *Presidente do Conselho*. Esses conselhos não têm os mesmos poderes em todos os países do Reino Unido e, atualmente, existe um processo de devolução de poderes às autoridades locais da Irlanda do Norte em consequência da distensão dos conflitos armados das décadas anteriores. Com a devolução de poderes às localidades, estas terão, além das *assembleias* unicamerais, seu próprio Poder Executivo e governo comandado por um Primeiro Ministro local.

O Governo é composto, em sua maioria, por representantes escolhidos pelo Primeiro Ministro, sendo a maioria dos membros encarregados da chefia de *departamentos* (órgãos equivalentes aos ministérios, no Brasil). Os chefes de departamentos são denominados *Secretários de Estado* e, conforme a tradição parlamentarista, provenientes tanto da Casa dos Comuns como da Casa dos Lordes no Parlamento. O Parlamento britânico é o órgão soberano e superior a todas as demais instituições governamentais, incluindo o Poder Executivo e o Poder Judiciário – do ponto de vista político, na prática o Poder Executivo representa uma instância do Poder Legislativo. O Poder Executivo é dividido entre os Secretários de Estado, *Ministros* e o corpo de funcionários estáveis denominado “Serviço Civil” (*Civil Service*), que têm uma tradição secular mais antiga que a dos funcionários de Estado franceses (os “ENArcas”).⁵

A estrutura do governo britânico é baseada na própria organização do *Civil Service*⁶, uma instituição centenária e complexa que abrange os principais departamentos de Estado, agências executivas⁷ e corpos governamentais não-departamentais. Os servidores públicos do *Civil Service* atuam como formuladores

5 A prestigiada *École Nationale d'Administration* (ENA), símbolo da meritocracia e porta de entrada para a alta burocracia do Estado francês, foi criada em 1945, no governo do Presidente Charles de Gaulle.

6 O *Civil Service* tem um *Web Portal* próprio no endereço URL: <http://www.civilservice.gov.uk>.

7 Embora alguns departamentos sejam mais antigos, o modelo geral do *Civil Service*, com recrutamento baseado no mérito, foi organizado em 1853 a partir das diretrizes do “Relatório Northcote-Trevelyan”, no governo vitoriano do Primeiro Ministro Gladstone.



de políticas públicas, administradores e, em alguns casos, prestadores de serviços essenciais diretamente aos cidadãos, como nas aduanas e outros pontos de atendimento. Excluem-se do *Civil Service* a força policial e o corpo do sistema judicial do país. Em 2009, o *Civil Service* tinha uma força de trabalho de 490.000 servidores públicos, distribuindo-se, com maior freqüência, nos quatro principais departamentos: do Trabalho e Pensões; de Justiça; da Defesa; e da Receita e Fiscalização.

A estrutura e as funções dos departamentos são, às vezes, reorganizadas quando há uma grande mudança na política governamental, mas as mudanças, em geral, não costumam afetar as funções dos departamentos. Os principais órgãos são o Gabinete do Primeiro Ministro, dezesseis departamentos e vários escritórios com *status* próximo ao de departamento, também chefiados por Ministros. Os departamentos tratam dos seguintes temas: (1) Defesa; (2) Tesouro; (3) Trabalho e Pensões; (4) Justiça; (5) Negócios, Inovação e Habilidades; (6) Transportes; (7) Assuntos Constitucionais; (8) Educação; (9) Finanças e Pessoal para a Irlanda do Norte; (10) Energia e Mudança Climática; (11) Saúde; (12) Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais; (13) Criança, Escolas e Família; (14) Comunidades e Governo Local; (15) Cultura, Mídia e Esportes; e (16) Desenvolvimento Internacional (MPOGd, 2009).

O *Escritório do Gabinete* se posiciona no centro do governo, com um amplo propósito de “fazer o governo funcionar melhor”. Ele apoia o Primeiro Ministro e o Gabinete auxiliando no alcance de um efetivo desenvolvimento, coordenação e implementação de políticas e operações por meio de todos os departamentos. Ele também trabalha para assegurar que o *Civil Service* providencie o apoio mais efetivo e eficiente ao governo para auxiliá-lo no alcance de seus objetivos.

As agências executivas oferecem serviços públicos para o Governo britânico e escocês, a *Assembleia* galesa e o Poder Executivo da Irlanda do Norte. Essas agências são consideradas, no sentido britânico do termo, como instituições “públicas” - no sentido de prestarem serviços públicos e não, necessariamente, de pertencerem ao Estado. Quanto aos corpos governamentais não-departamentais, são também considerados entes públicos de alcance nacional ou regional que trabalham independentemente de ministros, ainda que continuem sendo avaliados por um departamento.



Em termos de estruturas específicas, alguns aspectos merecem destaque:

- **Gabinete do Governo:** assume uma série de funções importantes no dia-a-dia do governo britânico, tais como os projetos de maior impacto no período – os *Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2012*, que serão em Londres, e as atividades concentradas nos *Comitês e Conselhos*; entre os assuntos domésticos tratados no Gabinete, encontra-se a gestão de informações, relativa ao uso da informação pelos órgãos de governo, a melhoria dos serviços públicos e a proteção da privacidade e liberdade – um tema que é novidade é o da entrega de serviços, reportando-se às questões de governo eletrônico e à prestação de serviços públicos com base nos *Acordos de Serviços Públicos (Public Services Agreements, ou PSAs)*.
- **Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades:** sua missão é construir uma economia britânica competitiva pela criação das condições para o sucesso dos negócios, promovendo a inovação, o empreendedorismo e a ciência, provendo as habilidades e oportunidades para o sucesso; para alcançar esse objetivo, propõe-se a incentivar universidades de classe mundial e promover uma economia global aberta com mercados competitivos e flexíveis que possam propiciar a criação de valores para as empresas, consumidores e empregados.
- **Departamento de Energia e Mudança Climática:** conforme uma tendência observada nos países de origem anglo-saxônica, as questões climáticas são tratadas no mesmo órgão responsável pelas políticas de energia; criado em 2008, tem como objetivo o enfrentamento de desafios transversais envolvendo mudança climática.
- **Departamento do Meio Ambiente, Alimentos e Assuntos Rurais:** tem como objetivo central auxiliar o governo na construção de uma sociedade com baixa emissão de carbono, economia eficiente e de consumo sustentável, apoiando as pessoas para que se adaptem a essa nova realidade; sua visão estratégica é associar a questão ambiental com a produção sustentável de alimentos.



- **Tesouro de Sua Majestade:** concentra as questões orçamentárias, fiscais e financeiras, com unidades de gestão de receitas, despesas e do orçamento governamental; outras funções importantes de governo são o planejamento estratégico, a gestão de salários e pensões dos servidores públicos, a gestão de desempenho dos órgãos com base nos *Acordos de Serviços Públicos* (PSAs), a gestão de ativos públicos e a coordenação da própria reforma do serviço público.
- **Agência de Compras:** é uma agência executiva de compras governamentais de nome *Buying Solutions*⁸, que se autoproclama “O Parceiro Nacional de Compras para os Serviços Públicos do Reino Unido”; informa, na primeira página de seu *Web Portal*, que o portal de compras nacional do setor público disponibiliza informações sobre mais de 500.000 produtos e serviços e uma rede de mais de 1.500 fornecedores – com isso, parece que o governo do Reino Unido também está adotando o modelo centralizado de gestão de compras baseado no GSA norte-americano.

CONCLUSÕES

O modelo de organização típico do Estado democrático contemporâneo, com suas estruturas funcionais departamentais e vários níveis hierárquicos de comando e controle, representa um sério obstáculo à realização democrática da participação do cidadão na gestão governamental. Bobbio, a propósito, esclarece que não se pode mensurar o desenvolvimento da democracia apenas pelo número de pessoas que têm o direito de votar, mas pelo número de locais diversos na vida política do cotidiano nos quais se exercita o direito de voto. Ou, para se julgar o estado de democratização de um país, o critério não deve ser mais apenas o de *quem vota*, mas também aquele de *onde se vota* (BOBBIO, 1995). Esse requisito de projeto, que poderíamos denominar “permeabilidade à participação social”, complementando, em termos políticos, o clássico requisito de liberdade numa democracia (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981), implica o envolvimento do

8 O Web Portal desse órgão se encontra no endereço URL: <http://www.buyingsolutions.gov.uk/>.



cidadão, de modo apropriado, nos processos decisórios do dia-a-dia nas organizações públicas – com implicações que impactam, significativamente, o desenho de estruturas.

Em resposta a essa demanda da sociedade, os modelos de estruturas governamentais dos países pesquisados evidenciam, notavelmente, uma macrotendência de organização observada no mundo empresarial, que está sendo copiada, com ajustes, para o setor público. Essa macro-tendência, que se apresenta como uma estratégia de interação do aparelho de Estado e do governo com a sociedade, exige estruturas mais adequadas para atendimento ao usuário dos serviços públicos. Com isso, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) se tornam um elemento construtivo importante da estratégia⁹, um instrumental que permite à organização pública ter lateralidade – a capacidade de remodelar-se horizontalmente, ganhando flexibilidade e aptidão para se readaptar continuamente ao meio onde atua. Os parâmetros analíticos desse modelo de organização mais horizontal, com apoio intensivo de TIC, podem ser sintetizados nos conceitos de direcionamento (aos usuários específicos), escala (ou tamanho da organização), permeabilidade (da comunicação interna e com o meio) e fluidez (dos fluxos de informação).

O caminho lógico para a construção desse tipo de organização é outra tendência mundial: a gestão por processos. Considerando-se a epistemologia dos problemas observáveis, atualmente, nas organizações públicas, esse caminho se propõe a desatar os principais “nós” que impedem sua legitimação perante uma sociedade democrática e participativa a partir do enfoque de processos, que permite a visualização dos elementos essenciais ao atendimento pleno das necessidades de seus clientes/usuários. Em especial, a gestão por processos permite a atenção da organização em torno de dois elementos básicos que são esperados para melhorar seu desempenho: (1) melhoria da qualidade de seus produtos e/ou serviços; e (2) redução dos custos operacionais envolvidos.

Com o propósito de orientar a discussão em tópicos, pode-se sintetizar algumas tendências com impactos mais diretos sobre as estruturas:

9 O governo britânico, por exemplo, mantém um Web Portal para orientação dos usuários em relação a todos os serviços públicos disponíveis, por objeto temático, publicando sua visão de “todos os serviços públicos num único local”. O endereço URL é: <http://www.direct.gov.uk/en/index.htm>.



- I. Gestão estratégica de projetos prioritários nos gabinetes de governo.
- II. Separação entre níveis de decisão e de execução de políticas e serviços públicos, com macroestruturas em duas ou três “camadas” de gestão bem definidas.
- III. Criação de estruturas e organizações especializadas no monitoramento e avaliação continuados e sistemáticos de políticas e serviços públicos.
- IV. Criação de estruturas colegiadas e socialmente participativas de formulação, coordenação e avaliação de planos, programas e ações de governo.
- V. Criação de cargos de ministros temáticos, sem estruturas ministeriais subordinadas, superando-se assim as limitações materiais do ministério.
- VI. Modelagem de ministérios (ou departamentos) com características politêmáticas e multidisciplinares, em número médio próximo de quinze.
- VII. Integração transversal dos temas ambientais e climáticos com outros temas correlatos, compartilhando ministérios multidisciplinares e politêmáticos.¹⁰

É particularmente interessante o modelo de departamentos e de escritórios do Reino Unido, onde vários ministros, em alguns casos, compartilham as mesmas estruturas burocráticas do *Civil Service*. Os ministros são, geralmente, parlamentares, e vários deles são o que podemos denominar “ministros sem estrutura de ministério”, mas com temas de trabalho e recursos sob sua responsabilidade bem definidos, o que reforça, de um ponto de vista político, a legitimidade do governo.

Outro aspecto marcante é o movimento de redução de custos com base na remodelagem das áreas de compras governamentais, no qual os países europeus estão seguindo, ao que parece, a doutrina norte-americana de concentração dos serviços de logística e serviços gerais numa única agência especializada.

¹⁰ Com isso, resta evidente que os países mais desenvolvidos revelam uma compreensão avançada da multidisciplinaridade e da transversalidade do tema ambiental.



REFERÊNCIAS

ABERBACH, Joel D.; PUTNAM, Robert D.; ROCKMAN, Bert A . *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (USA), London (UK): Harvard University, 1981.

BITNER, Mary Jo; BROWN, Stephen W. The Evolution and Discovery of Services Science in Business Schools. *Communications of the ACM*, v. 49, n. 7, p. 73-78, 2006.

BLAU, Peter. *On The Nature of Organizations*. New York: John Wiley, 1974.

BOBBIO, Norberto. *Il futuro della democrazia*. 3. ed. Torino: Giulio Einaudi, 1995.

CHESBROUGH, Henry; SPOHRER, Jim. A Research Manifesto for Services Science. *Communications of the ACM*, v. 49, n. 7, p. 35-40, 2006.

DRUCKER, Peter F. *The New Realities*. Butterworth-Heinemann, 1994.

FOSSDAL, Gregory A. *Direct Democracy in Switzerland*. Transaction Publishers, 2009.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As Empresas são Grandes Coleções de Processos. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo: FGV, v. 40, n. 1, p. 6-19, jan./mar. 2000. Disponível em: <www.portaldeconhecimentos.org.br/.../ref9._as_empresas_sao_grandes_colecoes_de_processos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.

MARXISTS INTERNET ARCHIVE (MARXISTS). *Dicionário Político*. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/dicionario/.../s/soviets.htm>>. Acesso em: 16 mar. 2011.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOGa). *PROJETO BRA/07/009 – Parceria PNUD-AECID para o Fortalecimento Institucional no Brasil – Sistematização de Experiências de Elaboração de Estruturas Organizacionais e Identificação de Padrões e Modelos Comparativos. Produto 3 – Arranjos Organizacionais na Espanha, Estados Unidos, França e Reino Unido. Parte I – Espanha*. Brasília, out. 2009.



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOGb). -----
Parte II – Estados Unidos. Brasília, outubro de 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOGc). ----- *Parte III – França*. Brasília, outubro de 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOGd). -----
Parte IV – Reino Unido. Brasília, outubro de 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). *PROJETO BRA/07/009 – Parceria PNUD-AECID para o Fortalecimento Institucional no Brasil – Sistematização de Experiências de Elaboração de Estruturas Organizacionais e Identificação de Padrões e Modelos Comparativos. Produto 4 – Proposição de Metodologia para Modelagem de Estruturas Organizacionais*. Brasília, fev. 2010.

RUST, Roland T.; MIU, Carol. What Academic Research Tells Us About Service. *Communications of the ACM*, v. 49, n. 7, p. 49-54, 2006.

SHEEHAN, Jerry. Understanding Service Sector Innovation. *Communications of the ACM*, v. 49, n. 7, p. 42-47, 2006.

SILICANI, Jean-Ludovic. *Livre Blanc sur l' Avenir de la Fonction Publique*. França, abr. 2008. Disponível em:
<<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000231/0000.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2010.

TOLBERT, Pamela S.; HALL, Richard H. *Organizations: Structures, Processes, and Outcomes*. 10. ed., Pearson Prentice Hall, 2009.

WEBER, Max. *Ciência e Política: Duas Vocações*. Tradução de Jean Melville. 2. ed., São Paulo: Martin Claret, 2001.



AUTORIA

Ethel Airton Capuano – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do quadro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Doutor em Ciência da Informação pela Universidade de Brasília.

Endereço eletrônico: ethel.capuano@planejamento.gov.br / eacapuano@terra.com.br



MONITORAMENTO DA CAPACIDADE DE GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL

Alexandre Kalil Pires

RESUMO

Em 2010, o consultor Ricardo Cerqueira apresentou a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito do projeto de cooperação com o governo espanhol proposta de método de avaliação de desempenho institucional focado no alcance de resultados organizacionais. O marco lógico proposto considera que resultados são decorrência de recursos de infraestrutura disponíveis em uma organização e da conduta de seus integrantes. O trabalho do consultor propõe um sistema de avaliação das instituições públicas federais, bem como um modelo de avaliação nacional das mesmas. O atual trabalho propõe um sistema de monitoramento de gestão pública que usa o mesmo marco lógico mas com a finalidade de identificar prioridades de desenvolvimento institucional e pesquisar os fatores críticos de resultado em cada instituição, focado no alinhamento com os objetivos de governo.



INTRODUÇÃO

A mudança nos afeta profundamente e em um ambiente de constantes mudanças nos afeta de modo ainda mais intenso. Na vida adulta são tantas as incertezas, as possibilidades boas ou ruins que o desconforto é uma constante. Irei ganhar aquele emprego? Aquela promoção? Minha casa está a salvo de eventos climáticos? Chegarei em segurança em casa? E meus filhos? Posso comprar minha casa própria? As incertezas se somam e diante da possibilidade de eventos particularmente negativos ou positivos não raro respondemos com uma negação. Simplesmente aquilo não pode ocorrer pois me tiraria da minha tênue faixa de conforto, onde as incertezas são suportáveis. Uma morte de uma pessoa querida ou uma mudança de emprego com aumento de salário mas com mudança de país são alguns exemplos.

Organizações são formadas de seres humanos e este comportamento se reflete em resistência a mudança. As incertezas sobre o destino da organização nos atingem afetivamente. A incerteza que nos abala é aquela que afeta nosso espaço afetivo no trabalho, nosso eu ampliado.

Num ambiente de muitas mudanças chefias, processos, governo a certeza do mal pode nos ferir menos que a possibilidade do bem.

Este preâmbulo busca nos lembrar que quando realizamos um trabalho não somos meros técnicos, mas seres afetivamente ativos. O tema deste trabalho, indicadores para monitoramento de resultados, tem uma carga afetiva bastante relevante. Costumamos querer indicadores que mostrem a importância do nosso labor cotidiano, ou seja, queremos através deles algum reconhecimento.

Entretanto quando trabalhamos no espaço institucional é raro podermos estabelecer uma relação direta e forte entre uma única atividade e o resultado organizacional. Na cultura de uma organização este reconhecimento muitas vezes é concedido indevidamente. Por exemplo, se uma estrada sai a área de engenharia, frequentemente personificado no chefe, pode ganhar todo o reconhecimento desconsiderando o trabalho da equipe que licitou, da que pagou os salários. A construção de heróis/campeões é uma forma de negação porque se nos nega reconhecimento nos libera de responsabilidade.



A percepção social da eficiência governamental não é boa, como bem caracteriza Tafner (2007)¹ sobre a eficiência organizacional, gerencial e administrativa governamentais:

“A reforçar essa percepção de ineficiência institucional brasileira, a ação do Estado em suas atividades finalísticas é precária, ainda que recursos volumosos do orçamento federal sejam destinados a essas atividades (ver SPE/Fazenda, 2003). A realidade coincide com a percepção do cidadão comum: quando se necessita da efetiva ação do Estado, o indivíduo encontra atendimento precário, serviço demorado, custos elevados e, não raro, mecanismos paralelos. Parte dessa ineficiência decorre da má qualidade da organização do estado, estruturado em desenho organizacional incompatível posto que opera em compartimentos estanques e pouco integrados; parte decorre da precária gestão pública, consequência de mecanismos inadequados de controle e de gerenciamento; e parte decorre dos incentivos que regulam a ação do servidor público, em particular o contrato de trabalho do servidor público.

No que se refere à qualidade da gestão, é necessário, como afirma Rezende, “tratar a gestão pública como um problema de política pública, abrangendo as várias áreas que conformam o funcionamento das organizações governamentais e a capacidade de elas cumprirem suas missões”, dentre as quais, além de algumas áreas finalísticas prioritárias como educação e saúde, a gestão do orçamento que, por razões óbvias ligadas à questão de equilíbrio fiscal, é requisito crucial para o crescimento sustentável de longo prazo.

Segue Tafner (2007) “pode ser bem vasta a gama de funções de um estado moderno. Como para desempenhar essas funções ele necessita extrair recursos da sociedade, é desejável que desempenhe suas funções de forma eficiente, ou seja, com o menor custo possível o que equivale a dizer com a mínima carga tributária necessária para aquele nível de “produto” ou oferta de bens e serviços. Para tanto, entre outros, é necessário que o estado esteja institucional e funcionalmente desenhado para melhor cumprir suas missões.

¹Tafner, Paulo. A Eficiência do estado no Brasil proposta preliminar para a elaboração no Estado de uma Nação (EN)-2007, IPEA, 2007.



O primeiro requisito – que o estado esteja institucionalmente desenhado para cumprir suas missões – está associado ao processo de definição da agenda ou de prioridades da ação pública e envolve a forma como os poderes estão constituídos. Quanto mais cooperativas forem as relações entre as esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) e, no âmbito do executivo, mais coesos e cooperativos forem os ministérios e órgãos decisores, maiores serão as chances de que o processo decisório de definição de prioridades de políticas públicas seja rápido.

Por outro lado, o segundo requisito está associado à capacidade operacional: uma vez tomadas as decisões, é preciso que os recursos necessários à efetivação das prioridades definidas sejam efetiva e imediatamente alocados e que os órgãos executores das políticas – orçamento, ministérios, administração indireta e outras instâncias de governo – ajam com suficiente agilidade e reduzido custo para se atingir de forma eficiente o objetivo das políticas.”

Assim, tratar a gestão como política pública implica em ser capaz de metrificar os objetivos e poder monitorar a busca de seu atendimento. Esta política deve dar suporte conceitual, instrumental e alocativo as demais políticas de governo. Para isto é necessário saber como seus resultados afetam as políticas que gerem impactos para a sociedade.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O trabalho de monitorar para gerir exige uma avaliação dos fatores que interferem no resultado e de que maneira eles atuam de modo a orientar ações que conduzam ao resultado desejado. É uma forma de diminuir a insegurança nas decisões gerenciais, aumentar a efetividade dos recursos e a estabilidade política dos atores. Busca dar aos decisores estratégicos instrumentos capazes de lidar com a complexidade crescente das decisões.

Muitas abordagens são possíveis segundo o tipo de problema sobre o qual se quer atuar. Quanto mais simples o problema mais parametrizável o modelo de acompanhamento.

O esforço mais comum é de uso de indicadores para monitorar pessoas ou processos. É o nível mais simples mas já bastante sofisticado. Neste nível as incertezas se concentram nas capacidades individuais, na equipe e nos recursos disponíveis. Geralmente as questões ambientais modulam a intensidade da atividade e menos na sua previsibilidade.



Os inúmeros atores são elementos não apenas de um processo de avaliação de desempenho, mas de compartilhamento e co-responsabilidade por objetivos organizacionais. Cada nível hierárquico é responsável por comunicar e executar uma parcela da estratégia. Esta é uma rede de comando e significação da estratégia. Em todos os níveis existem riscos associados a problemas de comunicação, deste modo a implantação de um processo de avaliação de desempenho necessita de um forte investimento nas capacidades relacionais dos gerentes em todos os níveis.

É importante ter claro que os diversos atores participam do sistema de gestão de desempenho e afetam o sistema de avaliação mesmo se não incluídos no sistema formal. Sua eventual não inclusão é mais decorrente das dificuldades de implantar sistemas complexos de avaliação e das possibilidades de retorno para a organização.

Se um sistema simples puder fornecer uma informação com 80% de precisão ele provavelmente é melhor que um sistema complexo que pretenda atingir 90%. Sistemas complexos exigem elevado nível de investimento, processos sofisticados de comunicação, muitas horas dedicadas a avaliação e, apesar disso tudo, tem uma grande chance de gerarem informação menos confiáveis por pequenos erros de gestão. Tem ainda o problema de estimular uma “aura” de infalibilidade que desestimula críticas ao sistema em si, apenas a sua morosidade, complexidade etc.

O principal problema da avaliação individual é transformar os objetivos organizacionais em metas individuais nas quais o servidor reconheça seu poder de atuar. Essas metas usualmente partem desdobramento do planejamento estratégico em metas de unidades orgânicas e, em cascata, chegam a metas individuais.

O problema é que em cada degrau desta cascata se faz uma hipótese de que um determinado conjunto de resultados intermediários levará ao resultado desejado no nível superior. Usualmente o atingimento destes resultados intermediários é condição necessária mas não suficiente para o atingimento dos objetivos, demandando uma sinergia entre unidades ou servidores para suprir condições não previstas mas necessárias ao atingimento das metas.



A necessidade de sinergia pode ser assumida como um déficit de explicitação. Esse déficit pode e deve ser diminuído, mas é impossível eliminá-lo, pois está relacionado a interação com o ambiente. Um excesso de especificação das metas, buscando reduzir o déficit, pode levar a uma indução de práticas contrárias ao interesse da organização ao confundi-lo com o planejamento formal.

Quanto maior o nível hierárquico de fixação das metas, mais simples o processo de desdobramento da estratégia, menor o erro de desdobramento e maior a chance de um bom processo de avaliação. A cada nível que desce na estrutura o planejamento se complexifica e amplia o erro de responsabilização, pois em cada degrau da cascata:

$$\text{Resultado esperado} = f(\text{resultado intermediário, sinergia}) + \text{erro/perda de foco.}$$

Deste modo, ao chegar na definição de objetivos individuais é muito possível que a margem de erro seja tão grande que a sinergia entre os atores para compensá-lo seja infinita. Numa situação dessas, a avaliação individual passa a ser inadequada. É uma situação bastante provável quando temos muitos níveis organizacionais.

A fragilidade dos processos de planejamento da maioria das organizações públicas leva a uma efetiva independência do processo avaliatório em relação aos objetivos organizacionais, descaracterizando-o. Como na grande maioria dos casos a avaliação é apenas do chefe em relação ao subordinado, o que prepondera são as relações pessoais por falta de uma explicitação das metas da organização e subsequente cobrança do gerente. Ocorre uma perda de referência no processo.

No caso de organizações as interrelações entre os diversos processos e os inúmeros atores diminuem bastante a previsibilidade. O processo é ainda mais complexo com a interferência de outras organizações, pressões de demandantes e de prestadores de serviço e mudanças no ambiente socio-político-econômico.

No caso da avaliação institucional ou organizacional, a expressão das metas apenas no nível organizacional dificulta a percepção pelos gerentes intermediários e servidores qual a efetiva colaboração que lhes será exigida. Assim a dimensão institucional para efeitos práticos terá que ser desdobrada, no mínimo, ao nível de unidades orgânicas. Na inexistência deste desdobramento, a gestão do desempenho para atingir as metas fica extremamente dificultada, pois o desdobramento será feito intuitivamente por cada gerente, tornando o processo de comunicação tortuoso.



A referência para o estabelecimento de metas institucionais tem sido mais frequentemente o plano plurianual - PPA de governo. Não existe uma definição de que todas as metas do PPA do órgão devam ser incorporadas as metas da avaliação institucional. Em alguns casos nem mesmo a necessidade do PPA ser referência. O atual processo de revisão do PPA, definindo metas por objetivos poderá ser um facilitador.

Para enfrentar estes desafios vários instrumentais foram desenvolvidos como o balance scored card, o modelo de excelência em gestão que embasa os programas de qualidade, a abordagem de Michael Porter para organizações do sistema produtivo etc.

Entretanto quando se trata de gerir múltiplas organizações para atingir resultados para os quais várias devem contribuir estes modelos não são suficientes. Este é o caso de governos e grandes corporações empresariais.

O caso que nos interessa é o de governos democráticos no qual a sociedade se manifesta através de seus representantes ou diretamente na cobrança de resultados dos entes públicos. O conjunto de demandas e pressões se estabelecem em vários níveis como exemplificado na tabela abaixo:

Indivíduo
Grupo
Empresa
Comunidade
Entidade local
ONG
Entidade regional
Entidade estadual
Entidade federal
Representação política local
Representação política estadual
Representação política federal
Mídia
Ministério Público
Parceiro governamental
Órgãos supranacionais
Órgãos de controle
Conselhos de administração



Dirigente político Superior
Conselhos de política
Partidos Políticos
Chefe do Poder Executivo

Cada uma dessas partes interessadas atua sobre uma ou mais instâncias das organizações públicas e com sua ação participam da construção da agenda de prioridades. Na ausência de mecanismos efetivos de supervisão inúmeras prioridades são definidas pelos diversos atores. De forma latente ou expressa se conformam dentro da organização interesses, e como consequência prioridades, pelo menos nos níveis abaixo:

Indivíduo
Grupo
Unidade administrativa
Gerente
Diretor
Organização
Ministro
Conselho de Política
Presidente
Legislativo
Judiciário
Ministério Público

Observe-se além do poder executivo foram arrolados os demais poderes e o Ministério público pois naqueles pontos não consensuados da agenda nacional estes atores atuam pelos instrumentos políticos e legais de forma a ver realizadas prioridades suas. A independência de poderes é dinâmica.

Diante desta diversidade de atores e interesses, qualquer disponibilização de recursos gera em parte os resultados desejados pelo alocador e em parte outros de interesse das demais partes envolvidas. Esta relação pode ser expressa como abaixo:

(Recursos Disponibilizados), (Comportamento dos Atores) ► (Resultados)



BREVE RELATO DA PROPOSTA DO CONSULTOR RICARDO CERQUEIRA

Estas considerações intuitivas são alinhadas ao trabalho desenvolvido pelo consultor Ricardo Cerqueira junto a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no âmbito do projeto de cooperação com o governo espanhol, propondo método de avaliação de desempenho institucional focado no alcance de resultados. O marco lógico proposto considera que resultados são decorrência de recursos de infraestrutura disponíveis em uma organização e da conduta de seus integrantes. Com base neste marco lógico o texto desenvolve considerações sobre a montagem de um sistema de monitoramento da capacidade de gestão das instituições públicas. O trabalho propõe um sistema de avaliação das instituições públicas federais, bem como um modelo de avaliação nacional das mesmas. O sistema de monitoramento usa o mesmo marco lógico mas com a finalidade de identificar prioridades de desenvolvimento institucional e pesquisar os fatores críticos de resultado em cada instituição.

Destaca o consultor em seu trabalho:

“Ainda não existe um marco lógico que seja considerado ótimo para avaliações de performance em instituições públicas e nem mesmo nas instituições privadas, sendo que freqüentemente adota-se como suficiente o marco lógico contido no BSC, ISO-9000 ou dos prêmios da qualidade, nos quais entre quatro e nove dimensões são consideradas como suficientes para manter a coesão do processo de medição do desempenho.

Visando suportar o processo de avaliação de desempenho das instituições públicas federais brasileiras, propomos que as instituições escolham o marco lógico de lhes for mais adaptável para a elaboração dos seus planos estratégicos, porém recomendamos o uso de um marco lógico mais simples para a avaliação nacional das instituições, especialmente devido às peculiaridades e os diferentes níveis de conhecimento sobre processos de gestão para o desempenho das instituições.

O paradigma que propomos para agrupar as dimensões de avaliação nacional de desempenho pode ser explicitado através do polinômio “Recursos de Infra-estrutura + Conduta dos participantes = Resultados”, parece-nos conveniente, especialmente devido as condições conjunturais das instituições públicas brasileiras.



Adaptamos o modelo genérico elaborado pelo *National Performance Management Advisory Commission – EUA*², de forma a atender ao paradigma **Recursos de Infra-estrutura + Conduta dos participantes = Resultados**, conforme representado na figura 1 abaixo.”

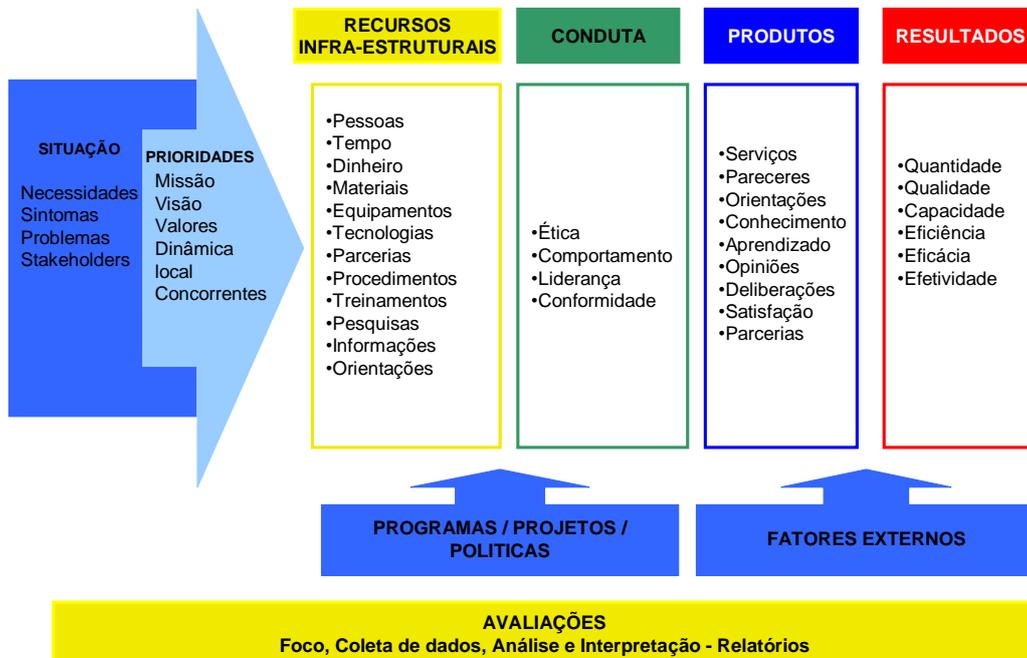


Figura 1: Modelo genérico do *National Performance Management Advisory Commission – EUA*

“O paradigma proposto baseia-se na premissa de que as organizações públicas atingem resultados excelentes quando possuem simultaneamente as condições infra-estruturais adequadas, condutas éticas, comportamentos adequados, lideranças que conduzem estratégias de melhoria e continuidade, conformidade com os procedimentos operacionais mais adequados, transparência e participação dos *stakeholders*.

O modelo possui cinco objetivos centrais:

- Introduzir, progressivamente, no âmbito da administração pública federal, os princípios de gestão por objetivos;
- Permitir que o processo de avaliação de desempenho seja apresentado, de forma completa aos *stakeholders*, desde o primeiro ciclo avaliativo;

² Agência do governo americano que atua na orientação dos processos nacionais de medição de desempenho.

- Orientar, progressivamente, toda a estrutura do Governo federal, no uso dos processos de auto-avaliação, planejamento, monitoramento da execução, revisão e auto-aprendizado;
- Servir como elemento de ligação entre os modelos de gestão para objetivos e ou da qualidade já em uso em algumas das organizações;
- Facilitar o entendimento e a troca de informações entre as organizações federais.”

Sobre a estrutura da avaliação propõe Ricardo Cerqueira:

“Considerando-se que o objetivo central das avaliações individuais das instituições é a obtenção de melhorias contínuas, aperfeiçoamento da qualidade e da eficiência das suas atividades através do uso das informações relativas ao desempenho, é conveniente que essas possam ser elaboradas com um elevado nível de liberdade de escolhas quanto aos métodos de planejamento e medição, especialmente visando aproveitar o conhecimento prévio que as mesmas já possuem no uso do BSC e outros de outras metodologias consagradas. Ocorre que tal grau de liberdade poderá, a exemplo do ocorrido nos países cujo sistemas analisamos, uma proliferação indesejada de indicadores de desempenho e de métodos, tornando quase impossível a elaboração de relatórios globais nacionais³. A solução encontrada foi a imposição do uso de um número limitado de SMDs e de alguns indicadores de desempenho, obrigatórios para todos os organismos, segundo as suas naturezas, áreas de atuação ou propósito da estratégia.

A Avaliação Nacional de Desempenho terá como propósito central a administração dos processos avaliativos e a classificação das instituições quanto ao atingimento de metas nacionais. Realizada através da interpretação e julgamento dos Relatórios de Desempenho, Planos Estratégico, Planos de Medição de Desempenho e Auditorias, essa avaliação terá como propósito central a orientação do processo, elaboração e publicação de relatórios de avaliação de políticas públicas e classificação das organizações segundo critérios de desempenho global.

A vantagem da utilização dessa segunda etapa, como pode ser observado nos processos norte-americanos e canadenses, é que torna-se possível avaliar a coerência e adequação das informações de desempenho de todas as instituições, inclusive daquelas que não apresentarem informações suficientes.

³ Consta que, nos anos 90, o Reino Unido chegou a contar com mais de 1.300 diferentes indicadores de desempenho e algo em torno de doze diferentes sistemas de medição de desempenho.



Tanto no sistema norte-americano quanto no sistema canadense, as instituições são avaliadas e auditadas individualmente e então julgadas conforme os critérios mais globais de atingimento das metas, recebendo classificações que podem variar entre excelente e satisfatório até insuficiente ou não enviou informações. Essa classificação é publicada em um site específico da internet⁴, de onde também é possível visualizar as avaliações individuais de cada instituição. Assim, propomos a utilização da estrutura avaliativa representada na figura 2.

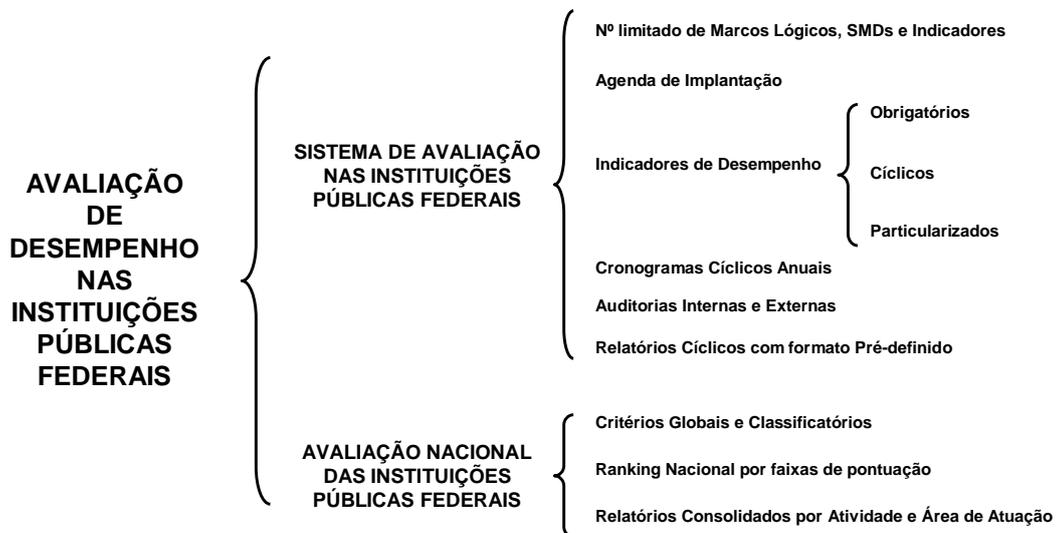


Figura 2 – Estrutura Nacional de Avaliação de Desempenho

Assim, as avaliações individuais de cada organismo serão realizadas através dos processos de planejamento estratégicos e sistemas de medição de desempenho já consagrados e com o qual tenha maior afinidade, porém restrito a uma lista pré-selecionada. A avaliação nacional apenas fornecerá uma classificação padronizada, indicativa do desempenho e do atingimento das suas metas.”

“Coerente com o marco lógico proposto e visando a avaliação Nacional de Desempenho, o quadro de indicadores de desempenho que serão utilizados pelas organizações na redação dos Relatórios anuais obedecerá o padrão abaixo, particularizado conforme as especificidades das áreas de atuação e atividades.”

⁴ www.expectmore.com (EUA), www.tbs-sct.gc.ca/ (Canadá)



QUADRO REFERENCIAL DE INDICADORES DE DESEMPENHO

DIMENSÃO	OBJETIVO DOS INDICADORES	TIPO DE INDICADORES
RESULTADOS	Fundamentados na Carta de Serviços; Quantificação e qualificação dos produtos	Indicadores Mandatórios, por grupo de atividades e/ou áreas de atuação.
	Relativos ao desempenho do PPA	Cíclicos, relativos a execução de projetos.
	Indicadores específicos da atividade	Internos, relacionados com os planos estratégicos da organização.
CONDUTA	Medir a Pontualidade do conjunto de servidores disponíveis para o organismo no período; Medir a Assiduidade do conjunto de servidores disponíveis para o organismo no período; Medir a conduta dos servidores através da quantificação de Processos Administrativos Internos, ouvidoria, corregedoria, reclamações dos usuários, etc.	Mandatórios, fixos para todas as organizações.
CONDIÇÕES INFRA-ESTRUTURAIS	Medir a Capacitação dos servidores; Aspectos de Liderança Suprimentos Medir aspectos relativos ao Pessoal de apoio Medir condições específicas da organização	Mandatórios, conforme as políticas públicas e Internos, relacionados com os planos estratégicos da organização.

Quadro 1 – Painel de Controle

PROPOSTA DE MONITORAMENTO DE RESULTADOS DE GOVERNO

Como pode se perceber, a proposta do consultor visava propor um modelo com mesma estrutura para todas as organizações porém oferecendo espaços de diferenciação limitados quanto as opções de marcos lógicos, sistemas de medição de desempenho e escolha de indicadores. Quanto aos indicadores a diferenciação ocorreria naqueles que são específicos da atividade da instituição. O objetivo destas restrições é referenciar a avaliação de instituições e compara-las numa avaliação nacional das instituições federais que se apropriaria do caráter comum de avaliação das diversas instituições.



O problema central deste segundo uso é que para classificarmos a qualidade e capacidade de gestão das diversas instituições temos que ter implícita ou explicitamente um conceito único de como melhor gerenciar. Este tipo de abordagem é mais facilmente aplicável quando todos os recursos podem se resumir ao recurso financeiro, como é o caso do setor privado ou de países de tradição anglo-saxã nos quais as restrições legais de mobilidade dos recursos são bem menores.

Para usarmos esta metodologia na realidade brasileira temos em primeiro lugar que identificar um conjunto de indicadores que tenha efeito homogêneo nos resultados esperados pelo governo e nas instituições. Temos que ter claro que os objetivos principais a serem atingidos são aqueles definidos para o governo como um todo e não os definidos pelas instituições, que em princípio devem ser um desdobramento dos objetivos de governo.

Abordagens como o modelo de gestão pela excelência referenciam-se a própria organização, suas metas de resultado, objetivos, processos etc. Isto permite a comparação das instituições sobre a ótica da coerência entre resultados esperados e o modo como a organização atua para atingi-los. Um nível de excelência elevado da organização não necessariamente implica em bons resultados para o projeto governamental pois os resultados que a instituição se propõe a atingir podem não estar completamente alinhados aos do governo ou a instituição produz resultados adicionais que exigem recursos necessários a outra organização governamental com menos capacidade político institucional de demandar.

Assim propomos o mesmo referencial mas com outro objetivo. A comparação de instituições bastante diversas com o uso dos mesmos indicadores tenderia a induzir comportamentos iguais para objetivos diferentes. Nosso objetivo é:

1. verificar como se comportam os mesmos indicadores nas diversas organizações e seus respectivos ambientes de atuação;
2. como famílias de indicadores de recurso e/ou conduta se associam a resultados de governo;

Desse modo se espera identificar quais os indicadores monitorar para cada prioridade de governo, eventuais trade off entre políticas (na medida em que demandem comportamentos contraditórios de um mesmo indicador) e consequências sobre as organizações das opções de maximização dos resultados governamentais;



3. comparar instituições atuando dentro de um ambiente semelhante, por exemplo um setor de governo.

Na abordagem que propomos os programas, projetos e políticas fazem parte da dimensão conduta. A dimensão conduta passa a incorporar, além daquelas propostas pelo consultor, o processo de formulação das políticas, o processo de formulação e desdobramento da estratégia, governança setorial e organizacional, relacionamento internos entre unidades, o controle sob as óticas da sociedade, legal, governo, organização, unidade e individual e os processos de interação com partes interessadas dentre outros pontos.

Não existe aqui uma preocupação de classificação de instituições mas de criar condições de facilitar eventuais processos de benchmarking entre as instituições. Partimos do pressuposto de que os resultados são obtidos de forma diferente segundo o ambiente institucional. Em uma instituição posso obter por um processo mais radical de contratações, diminuindo o volume de investimentos e o capital humano fixo necessários. Em outra organização pode ser o oposto sem que uma opção seja melhor que a outra mas decorrência da missão institucional e do ambiente político social que referencia o tema. Estas realidades diferentes não impedem que ambas as organizações possam cooperar entre si na melhoria das próprias capacidades de gestão. Provavelmente uma possa ter melhor expertise em terceirização e a outra em gestão de pessoas.

O modelo proposto visa o resultado global de governo deste modo fica melhor expresso da forma abaixo:

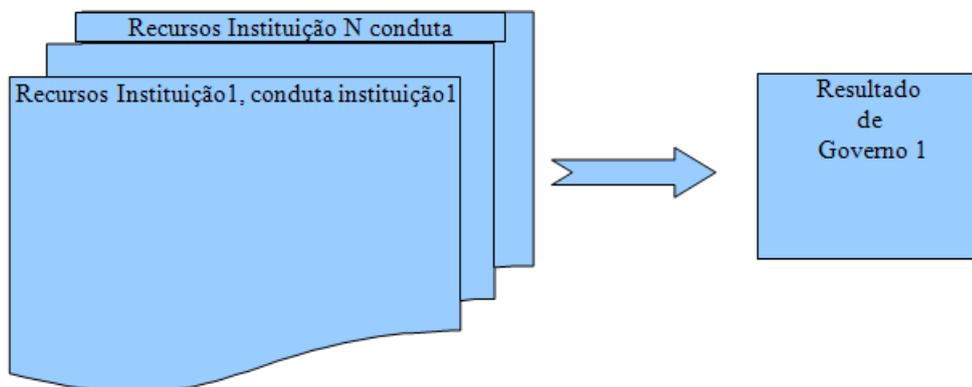


Figura 3: Ajuste do modelo para monitoramento de resultados governamentais



Um resultado de governo não pode ser responsabilidade de uma única organização porque minimamente na alocação de recursos existe a participação de 3 órgãos, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Casa Civil.

O modelo proposto pressupõe que cada resultado esperado de governo é consequência de um conjunto específico de fatores mensuráveis que podem ter composições diferentes em cada organização envolvida. Este conjunto específico de fatores é que deveria ser objeto de pactuação entre instâncias de coordenação e supervisão e as instituições.

A comparação direta entre conjuntos de indicadores de recurso e conduta organizacionais com resultado de governo busca identificar o comportamento objetivo, decorrente das diversas percepções, interesses e avaliações dos atores envolvidos, das diversas instituições e do governo em relação a um determinado resultado esperado.

Em relação a avaliação institucional das organizações seguimos o proposto pelo consultor Ricardo Cerqueira, conforme visualizado na figura 1.

PROPOSTA DE PESQUISA DOS INDICADORES DO SISTEMA DE MONITORAMENTO

A abordagem que propomos para identificar os indicadores necessários ao monitoramento de cada resultado buscado pelo governo é de pesquisa empírica. No âmbito do sistema de organização e inovação institucional – SIORG do governo federal se pretende levantar um conjunto amplo de indicadores que *a priori* possam contribuir para o resultado do governo. Após um número de medições determinado pela metodologia estatística a ser escolhida se pretende identificar que indicadores, e em que órgão, tem maior potencial de prever o desempenho esperado. Desta forma se montará um painel de controle de cada resultado de governo esperado.

A identificação dos indicadores que comporão o painel será feita comparando-se inúmeras composições de indicadores de recursos alocados e conduta organizacional com os resultados obtidos de forma a identificar a composição mais adequada. A definição do número de indicadores dependerá da abordagem estatística adotada e do nível de predição desejado.



Neste processo teremos indicadores que não contribuirão significativamente para predição de nenhum resultado, sendo descartados. Do mesmo modo alguns resultados não terão seu comportamento descrito adequadamente por nenhum conjunto de indicadores, necessitando a proposição de novos.

Os indicadores de resultados serão retirados do planejamento do governo expresso no plano plurianual.

Os indicadores de infraestrutura/recursos serão agrupados por sistema de atividade auxiliares do governo desta forma será possível estudar a contribuição destes sistemas para os resultados governamentais, bem como avaliar o impacto de mudanças normativas. Em especial nos casos de pactuação se poderá verificar as consequências de eventuais flexibilizações numa determinada instituição. São os seguintes os sistemas estruturantes: planejamento e orçamento, administração financeira, controle interno, recursos de informação e informática, pessoal civil, serviços gerais, gestão de documentos e arquivos, organização e inovação institucional, correição, comunicação de governo e cooperação técnica internacional.

Os indicadores de conduta organizacional serão agrupados em governança (setorial, organizacional, governo), práticas de gestão (formulação estratégica, desdobramento, avaliação e correção), Ambiente interno (liderança, relações internas entre unidades, relações com servidores), relação com partes interessadas (incorpora ética, transparência, relação com sociedade organizada, mídia, sindicatos e sistema político etc.), conformidade legal (nas dimensões organizacional e individual).

Através do relacionamento com partes interessadas se pretende trazer uma parte dos fatores ambientais para o processo de monitoramento.

No esforço de medir a dimensão de execução do governo, é essencial envolver as unidades de administração e orçamento (Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração – SPOAs, Subsecretarias de Administração - SAAs, Diretorias de Gestão Estratégica - DGEs, Diretorias de Gestão da Informação - DGIs), e seu relacionamento e sinergia com as demais unidades integrantes de cada instituição.

Esta abordagem de pesquisa é essencial pois permite identificar as dimensões que afetam os resultados desejados e referenciar o processo alocativo e/ou revisões normativas.



É importante frisar que a pesquisa buscará identificar conjuntos de indicadores que coletivamente impactam a política. Se espera obter alguma referência da relevância indicadores individuais no conjunto mas isto demandará estudos adicionais.

A estratégia de operacionalização do projeto é através de grupos de trabalho no âmbito do sistema de organização e inovação institucional do poder executivo federal – SIORG. Um trabalho inicial foi começado envolvendo diversos setoriais e seccionais e esta levantando um conjunto de possíveis indicadores a serem acompanhados. Esta proposta inicial será submetida a discussões de validação. A medição dos indicadores será iniciada após a validação pelo sistema. Dependendo do grau de envolvimento dos diversos órgãos será definido o conjunto de objetivo do PPA que serão objeto de estudo inicial.

CONCLUSÃO

Identificar quais as ações e recursos que influenciam, e em que medida, um resultado de governo é um desafio bastante grande dada a complexidade de atores intervenientes. Esforços de associar indicadores isolados a resultados de políticas complexas não tem gerado êxito significativo. Assim o processo de pesquisa proposto pretende analisar conjuntos de indicadores de forma simultânea para identificar como orientar a gestão da política.

O estudo terá que realizar um grande número de simulações, o que exigirá uma modelagem computacional ajustada a pesquisa estatística.

A realização da pesquisa exige um elevado grau de envolvimento de diversos órgãos, constância de propósitos e construção coletiva de conhecimento. São exigências bastante fortes e o simples esforço de realização já nos dará um ganho de formação técnica e articulação.

Recursos e condutas são atrelados na vida real mas esta relação em função dos resultados que se quer alcançar e num ambiente complexo, como é o governo e sua interação com as partes interessadas, ainda precisa ser estudada. Este estudo se propõe a contribuir na construção deste conhecimento.



REFERÊNCIAS

Cerqueira, Ricardo (2010); “Avaliação de desempenho institucional no poder público” SEGES AECID.

Secretaria de Política Econômica/SPE (2003); “Gastos Sociais do Governo Central: 2001 e 2002”; Ministério da Fazenda, novembro.

AUTORIA

Alexandre Kalil Pires – Diretor do Departamento de Articulação e Inovação Institucional do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Endereço eletrônico: alexandre.kalil@planejamento.gov.br

