

A agenda da nova gestão pública

Regina Silvia Pacheco

O programa de modernização administrativa de uma municipalidade brasileira foi incluído no banco de dados de uma rede europeia (EUKN) que reúne experiências de políticas urbanas efetivas. Esse programa foi implementado a partir de 1997 reunindo vários aspectos constitutivos da agenda da nova gestão pública: **abordagem voltada ao usuário, gestão por resultados, descentralização de atribuições, horizontalização das estruturas e ações matriciais, controle e melhoria de processos, participação dos funcionários na concepção, produção e avaliação dos serviços prestados, aumento das competências de gestão dos funcionários.**¹

Entre os vários resultados obtidos por esse programa de modernização, merece destaque a elaboração e ampla divulgação do “guia fácil”, um conjunto de 500 compromissos assumidos pelo governo municipal com os cidadãos, relativos à prestação de todos os serviços

¹ Ver European Urban Knowledge Network (EUKN), Administrative Modernisation Programme. Disponível em: <www.eukn.org/susta/themes/Urban_Policy/Social_inclusion_and_integration/Community_development/index.html>. EUKN é uma rede de conhecimento sobre soluções para problemas urbanos, formada por 17 países-membros da União Europeia, Eurocities, Urbact Programme e Comissão Europeia, com sede em Haia.

públicos municipais.² O guia descreve cada serviço, explicitando locais e horários em que é prestado, a quem se destina, documentos exigidos do usuário, valor das taxas, se houver, canais de solicitação do serviço e de acompanhamento do pedido. Dessa forma, a transparência torna a informação acessível a todos, é evitado o desperdício de tempo do usuário (sem as tradicionais idas e vindas até obter a informação completa sobre o serviço desejado) e descartada a necessidade de intermediários para que o cidadão seja atendido, tornando assim mais democrática a relação entre o governo e o município e oferecendo serviços mais efetivos.

O guia fácil traz ainda outra inovação: um trabalho sistemático e exaustivo de análise e melhoria de processos permitiu ao governo municipal publicar seu compromisso com os usuários dos serviços públicos, expresso em termos de tempo máximo de espera pelo serviço. O guia fácil estabelece prazos máximos de atendimento para cada um dos 500 serviços prestados pela prefeitura, hierarquizando os recursos segundo prioridades; alguns exemplos: consultas em cada uma das 46 especialidades médicas (“cardiologia, consulta marcada em até 45 dias; ginecologia e obstetrícia, até 60 dias; pré-natal de alto risco, imediato; pediatria urgência, imediato”) ou para os serviços de manutenção viária (“tapa-buracos em vias asfaltadas em área central da cidade ou de acesso a outros municípios, 1 dia; em vias asfaltadas de bairro onde passam ônibus, 5 dias; em vias asfaltadas de bairro onde não passam ônibus, 22 dias úteis”).

O governo estabeleceu ao mesmo tempo os mecanismos de *accountability* daquela inovação: criou por lei a figura do *ombudsman* independente, eleito por um fórum de entidades da sociedade civil entre candidatos que postulam ao posto. Após a eleição, é nomeado em cargo equivalente a um secretário municipal, contando com equipe de tra-

balho e com mandato fixo, não podendo ser demitido pelo prefeito. O instrumento de pressão do *ombudsman* é a comunicação: uma coluna dominical no jornal de maior circulação na região, onde comenta as reclamações recebidas de cidadãos usuários dos serviços e as explicações e justificativas dadas pela prefeitura; seus comentários podem considerar razoáveis as explicações do governo ou, caso contrário, tecer críticas quanto ao não cumprimento do compromisso.

Os padrões de atendimento fixados no guia fácil representam o desempenho do conjunto da máquina municipal. A iniciativa seguinte visou o estabelecimento das “cartas compromisso”, elaboradas em cada unidade prestadora de serviço, permitindo a diminuição dos prazos, envolvendo o compromisso entre os funcionários daquela unidade e o governo municipal quanto ao padrão de atendimento, e explicitando ainda o compromisso esperado dos usuários.³

Várias resistências foram enfrentadas até a publicação dos compromissos de atendimento: coordenadores e responsáveis resistiam à obrigação prévia do compromisso, reagiam à comparação de resultados, temiam a exposição pública dos limites e deficiências no atendimento etc. — problemas comuns a outras experiências internacionais voltadas ao mesmo objetivo, ou seja, a orientação ao usuário combinada à melhoria dos serviços prestados.

Essa iniciativa tem vários pontos em comum com a agenda da nova gestão pública, como informava o site da prefeitura em 29 de abril de 2009:

O guia fácil é resultado do amplo Programa de Modernização Administrativa iniciado em 1997, cujo foco está voltado para alterações profundas na máquina administrativa da prefeitura,

² O programa de modernização tem outros componentes voltados à melhoria dos serviços prestados, entre eles um centro de atendimento integrado e seis postos integrados descentralizados, além de atendimento via telefone e internet. Todos os gerentes públicos da municipalidade foram capacitados para a gestão por resultados.

³ Por exemplo, nas unidades básicas de saúde, a associação de usuários compromete-se a trabalhar junto a seus representados pelo não agendamento desnecessário de consultas e pela importância de não faltar em consultas agendadas, para não prejudicar os demais usuários e as metas acordadas entre as partes.

transformando sua lógica burocrática, lenta e pouco funcional em um instrumento ágil, eficaz e a serviço de toda a população, resgatando, assim, sua capacidade gerencial para a constante melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços prestados.

O governo municipal citado, à época de tantas inovações, foi conduzido pelo prefeito Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores; sua gestão no município de Santo André (SP) recebeu inúmeros prêmios, nacionais e internacionais. Em três gestões (1989-92; 1997-2000; 2001/02) e em inúmeras publicações acadêmicas, Celso Daniel construiu a referência para o futuro dos governos locais democráticos e efetivos.

O exemplo de Santo André ilustra os dilemas e as possibilidades de associar os temas da agenda da nova gestão pública à questão democrática. O objetivo do presente texto é apresentar os desafios hoje enfrentados pelos governos no campo da gestão e explorar possíveis pontes entre nova gestão pública e democracia. Distanciando-nos de autores que veem nas novas tendências de gestão uma ameaça à democracia, buscaremos desenvolver a tese de que a nova gestão pública tem contribuído para o fortalecimento da democracia, ao melhorar a qualidade da ação governamental e ao tornar mais efetiva a ação do Estado, especialmente no que se refere à prestação de serviços públicos.

A agenda: conteúdos

Desde os anos 1970, as sociedades passaram a demonstrar um conjunto de pressões e questionamentos sobre a forma de organização e funcionamento do Estado que havia prevalecido durante o século XX. Aqui não nos cabe analisar os determinantes e pressões das reformas, mas apenas citá-los. Abrangendo fenômenos econômicos (pressão fiscal, fim do crédito internacional barato, competição em escala global), sociais (mudança dos padrões demográficos e no perfil familiar, novos problemas com

plexos como violência, drogas, Aids, migrações), tecnológicos (novas tecnologias de informação e comunicação, novas aplicações em saúde e consequente aumento do gasto público, opinião pública mais informada e exigente) e políticos (questionamento da política tradicional, proliferação dos grupos de causa única, anseios de aprofundamento da democracia, perda de legitimidade dos governos e da burocracia), as pressões sobre o Estado puseram em questão o paradigma clássico da burocracia.

Em resposta a tais fenômenos, governos buscaram reformar a organização e funcionamento do Estado. O conteúdo da agenda de reformas empreendidas em diferentes países do mundo, nos últimos 20 ou 30 anos, pode ser resumido utilizando os traços comuns observados nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005a:11-12):

- a administração pública tem se tornado mais eficiente, mais transparente e voltada para o usuário; mais flexível e mais focada em desempenho;
- os governos têm se tornado mais abertos, mais transparentes e acessíveis, utilizando um amplo leque de medidas como consultas públicas e outras medidas de interação com a sociedade para o estabelecimento de políticas públicas; 90% dos países-membros adotaram lei de liberdade de acesso à informação e ouvidorias; 50% publicaram padrões de atendimento aos usuários de serviços públicos;
- a maioria dos países introduziu mecanismos de orçamento e gestão baseados em desempenho; 72% incluem dados relativos a desempenho não financeiro em seus documentos orçamentários;
- há mudanças nas formas de controle, substituindo o controle *ex ante* pelo controle *ex post* e desenvolvendo novas formas de controle interno. O controle sistemático, mas ineficiente sobre regularidade e legalidade de transações individuais, tem sido substituído por formas não sistemáticas, porém mais eficientes de verificação sobre a operação adequada dos sistemas;

- os governos têm empreendido mudanças na macroestrutura, com a criação de novos formatos organizacionais e a multiplicação das *agencies* ou *arm's-length public bodies*,⁴ aos quais são concedidos graus variados de autonomia em troca de responsabilização por resultados;
- adoção de mecanismos de mercado ou quase-mercado como *vouchers* ou competição de resultados; nos casos mais bem-sucedidos em termos de melhoria dos serviços prestados, tais inovações são acompanhadas por instrumentos de boa governança, responsabilidade e *accountability* evitando a confusão entre ganhos privados e interesse público;
- mudanças na natureza do emprego público e nas relações contratuais entre Estado e seus funcionários. Em muitos países, os vínculos empregatícios dos funcionários públicos têm se tornado mais próximos dos do setor privado, por meio de alterações no *status* legal e nas condições do emprego. Políticas de individualização das relações contratuais têm se tornado comuns; hoje, dois terços dos países da OCDE utilizam contratos de trabalho com base em resultados e alguma forma de remuneração variável por desempenho;
- a emergência de um novo grupo de atores, além dos políticos e burocratas: os dirigentes públicos, dos quais se requer competências específicas de direção, aos quais se concede o “direito de dirigir”, a partir da contratualização prévia de resultados e de critérios de racionalidade econômica (Longo, 2003). Vários países revisaram seus estatutos da função pública, destacando um estatuto específico para os ocupantes dos cargos de direção, passando a contratá-los com base em resultados, e admitindo ingressos laterais (de não funcionários) em postos de direção.⁵

Uma agenda, diferentes orientações

As medidas voltadas à alteração das formas de funcionamento do Estado foram agrupadas sob a marca cunhada por Hood (1991), *New Public Management* (NPM), e suscitaram inúmeras críticas. Alguns dos países pioneiros em propor respostas às pressões eram, à época, conduzidos por governos de orientação neoliberal — o Reino Unido com Thatcher, os Estados Unidos com Reagan, o que levou muitos críticos a identificar as propostas *managerialistas* ao campo conservador.

Em outros casos, no entanto, tais reformas foram iniciadas por governos trabalhistas, como na Nova Zelândia entre 1984 e 1990 ou na Austrália no mesmo período (1983-96). Além disso, na maioria dos países, as orientações maiores das reformas não foram abandonadas quando houve alternância no poder — seja dos conservadores aos liberais ou no sentido oposto. Assim, uma análise acurada, baseada em estudos empíricos, realizada por Ferlie e outros (1996), ao responder à pergunta “*is the new public management a monolithic ideology or can different variants be discerned which are competing for attention?*”,⁶ mostrou um amplo espectro ideológico das alternativas em curso.⁷ A agenda contemporânea da nova gestão pública não pode ser tomada como sinônimo do *New Public Management* da era Thatcher-Reagan.

A ampla denominação *new public management*, abriga conteúdos e trajetórias distintos e que evoluíram ao longo das últimas três décadas. A orientação inicial voltada à busca de eficiência e à redução do gasto público foi sendo alterada em direção ao foco em resultados, à qualidade dos serviços prestados, ao empoderamento do cidadão por meio

6 “a Nova Gestão Pública é uma ideologia monolítica ou há diferentes variantes competindo para atrair a atenção?”

7 Outros autores reviram sua posição inicial contrária às reformas, nuançando argumentos após pesquisas mais detalhadas (Pollitt e Bouckaert, 2000, modificando as análises inicialmente formuladas por Pollitt, 1990).

4 Organizações quase autônomas, financiadas pelo Estado, coordenadas às prioridades de governo e submetidas a controle de resultados.

5 Ver o capítulo 9.

de oportunidades para escolher entre diferentes provedores de serviço e para expressar seu grau de satisfação como usuário. Ao longo das reorientações, segundo Goldsmith e Eggers (2006), o “Estado hierárquico” (baseado no paradigma tradicional) cedeu lugar ao “Estado terceirizado” (que externalizou a prestação de serviços por meio de contratos com prestadores privados, abrindo mão de seu papel de coordenação); mais recentemente as tendências apontam para o Estado rede — quando o Estado trabalha em parceria internamente (coordenação intragovernamental) e com ampla gama de atores não estatais, e desempenha a liderança estratégica dessa rede, em busca da maximização do valor público (Goldsmith e Eggers, 2006).

Essa fase mais recente de reformas é norteada pelos princípios da “boa governança”: engajamento dos cidadãos; transparência; *accountability*; inclusão social; comportamento ético e honesto; equidade; habilidade para colaborar; liderança; sustentabilidade (Bovaird, 2004). Há assim grande distância entre as primeiras medidas voltadas à redução do tamanho do Estado e as iniciativas atuais de melhoria de desempenho das organizações públicas.

Brasil e a agenda de reformas

O Estado brasileiro vem passando por várias transformações nas últimas décadas, que abrangem desde seus papéis e áreas de intervenção até as formas de organização e funcionamento. Quanto ao seu papel, à semelhança de outros países latino-americanos, o Estado brasileiro caracterizou-se, entre as décadas de 1950 e 70, por uma forte presença na construção de infraestrutura para o desenvolvimento, nos moldes do paradigma nacional-desenvolvimentista, por meio da atuação de grandes empresas estatais. Quanto ao aparato burocrático, as diretrizes que acompanharam a ampliação da máquina do Estado desenvolvimentista inspiravam-se no molde weberiano, a partir da criação do Dasp no final dos anos 1930,

ainda que tenham desde o início sido acompanhadas de práticas patrimonialistas.

O modelo do Estado desenvolvimentista deu sinais de esgotamento ao final dos anos 1970, seguindo-se a prolongada crise da chamada década perdida. Nos anos 1980, os diagnósticos sobre o aparato estatal enfatizavam a incapacidade de implementação das políticas públicas, configurando uma crise de governança (Andrade e Jaccoud, 1993; Diniz, 1995). Estava explícita a necessidade de mudanças do aparato burocrático e mudanças do papel do Estado, ao lado das requeridas reformas políticas que deveriam acompanhar a redemocratização do país em curso.

A revisão dos papéis e áreas de intervenção do Estado brasileiro foi empreendida a partir do início dos anos 1990, quando o governo brasileiro implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais, orientado pelo ideário liberal e também premido pela crise financeira e pelo esgotamento da capacidade pública de realizar os investimentos necessários. Essa revisão incluiu também uma reforma da organização e funcionamento do aparato estatal, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Pdrea), elaborado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare, 1995), sob a liderança de Bresser-Pereira. Inspirado nos avanços da reforma gerencial em outros países, e atento para as especificidades do caso brasileiro, o plano diretor propôs aperfeiçoar e consolidar os quadros permanentes da burocracia e ao mesmo tempo introduzir o gerenciamento no setor público. Em outros termos, as propostas visaram fortalecer o núcleo estratégico e desenvolver práticas gerenciais, por meio do estabelecimento de compromissos de resultados em troca de maior flexibilidade administrativa.

O plano diretor estabeleceu uma proposta abrangente para a macroestrutura, baseada na distinção de quatro setores do Estado (núcleo estratégico, atividades exclusivas, atividades não exclusivas, produção de bens para o mercado); destacou a forma de propriedade pública não estatal, além da privada e da estatal, e propôs para cada segmento uma forma de administração (burocrática ou gerencial).

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	ESTATAL	PÚBLICA NÃO ESTATAL	PRIVADA	BUROCRÁTICA	GERENCIAL
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, cúpula dos ministérios, Forças Armadas	○				○
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Controle, fiscalização, subsídios, seguridade	○				○
ATIVIDADES NÃO EXCLUSIVAS Universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus	Publicização →	○			○
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas estatais		Privatização →	○		○

Fonte: Pdrae (Mare, 1995).

Inspirado na experiência internacional, a figura separa a formulação de políticas da provisão de serviços públicos, e identifica duas formas de administração, burocrática e gerencial. A proposta representada no quadro inovou ao definir e ampliar o conceito de núcleo estratégico do Estado, separando os setores de atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, e definindo um setor de propriedade pública não estatal. A articulação entre cada um desses setores e o núcleo estratégico se dá por meio da contratualização de resultados — em substituição à subordinação hierárquica ou política vigente no modelo burocrático.

A proposta articula autonomia e responsabilização, por meio da celebração de contratos de gestão entre as entidades públicas não estatais e o núcleo estratégico do Estado, responsável pela formulação das políticas públicas. O contrato de gestão firmado com o núcleo estratégico é também o instrumento por meio do qual se concedem autonomias às agências executivas, título concedido às organizações estatais que atuam no setor de atividades exclusivas do Estado. O plano diretor adota a contratualização de resultados como estratégia tanto para a melhoria dos resultados alcançados pelas organizações públicas (via maior autonomia, clareza de propósitos e mensuração de seus resultados) como para a *accountability* dessas organizações (por meio da publicização de informações que possibilitem o controle social).

As atividades não exclusivas do Estado (onde não há exercício de poder do Estado) são consideradas, no plano diretor, “necessariamente públicas” — por estarem vinculadas a direitos fundamentais (saúde, educação, cultura) ou gerarem externalidades que não devem ser apropriadas privadamente (pesquisa, tecnologia) — não podendo, portanto, ser privatizadas. Tais atividades devem ser financiadas pelo Estado. Mas seu estatuto jurídico passa a ser, segundo a proposta, o de organizações não estatais, dotadas de maior autonomia de gestão, que lhes possibilite prover melhores serviços.

Uma das principais mudanças propostas pela reforma administrativa é a de substituir a desconfiança generalizada nos administradores públicos (e políticos) por “um grau ainda que limitado de confiança” (Bresser-Pereira, 1996). Nesse caso, a maior autonomia para administrar é balanceada pelo compromisso com os resultados a serem atingidos, e pela transparência das informações sobre desempenho institucional — através do contrato de gestão. Trata-se da mudança sobre *o que controlar*: o controle não será mais exclusivamente sobre *processos*, mas fundamentalmente sobre *resultados* (entendendo a legalidade dos atos administrativos como requisito necessário, mas não suficiente para a *accountability*).

O plano diretor elencou novas formas de controle, combinando os imperativos da democracia e da eficiência. Segundo o Pdrae, num mundo em rápida transformação, a busca da eficiência não é compatível com o controle tradicional de procedimentos, mas somente pode ser conquistada pelo controle de resultados. E em sociedades cada vez mais democráticas, os espaços abertos à participação e ao controle social devem ser priorizados em relação aos controles exclusivamente internos à burocracia — afinal, não se trata de extinguir os controles administrativos, mas direcioná-los para uma efetiva prestação de contas à sociedade.

Para as organizações públicas não estatais, a proposta é de adotar cumulativamente três tipos de controle: o controle social direto (via conselhos de administração), o controle de desempenho e resultados (via contratos de gestão) e o controle pela competição administrada (via qua-

se mercados). Isso representa uma grande inovação na forma de conceber os controles na gestão pública, tradicionalmente voltados a impor regulamentações detalhadas e extensas, na medida em que reconhecem apenas uma forma de controle, de tipo burocrático.

Na área de gestão de recursos humanos, o plano diretor assumiu uma dupla agenda: a de reforçar a constituição dos corpos burocráticos permanentes do Estado, essenciais ao fortalecimento do núcleo estratégico, e ao mesmo tempo introduzir os princípios da administração gerencial. Assim o Mare adotou a política de concursos anuais de ingresso para as carreiras típicas de Estado; promoveu a revisão das estruturas de várias carreiras; introduziu a remuneração variável por desempenho; intensificou a capacitação de servidores; e praticou política salarial de valorização dos quadros qualificados, visando diminuir as distorções de remuneração com relação ao setor privado.

Uma das propostas mais polêmicas nessa área foi a submissão do preceito da estabilidade à avaliação periódica de desempenho do funcionário. Essa proposta é decorrente da revisão do conceito de profissionalização dos servidores públicos, sob vários aspectos, substituindo a relação de tutela, que acompanhava a noção de estabilidade rígida, pela relação baseada em avaliação de desempenho.⁸

O plano diretor também enfrentou o tema dos chamados DAS (cargos de livre nomeação). Buscou garantir a ocupação dos DAS inferiores (DAS 1 a 4) para servidores de carreira, definindo percentuais a serem observados em cada órgão federal — mas não obteve sucesso dentro do governo, dada a heterogeneidade da situação encontrada nos ministérios. Os DAS superiores (DAS 5 e 6), postos de direção, foram considerados como opção de carreira para funcionários, mas também postos

⁸ A possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho foi aprovada por meio da Emenda Constitucional nº 19, em maio de 1998. Passada mais de uma década, o instituto ainda não é aplicável, pois ainda não foi aprovada a legislação que define as carreiras típicas de Estado, que merecem tratamento diferenciado de acordo com a proposta aprovada.

de entrada para pessoas competentes externas ao serviço público. Considerou o tratamento até então dado ao tema dos DAS e das carreiras como “os dois mitos de Brasília”, já que as carreiras vinham sendo sistematicamente desmontadas por pressão de seus integrantes⁹ e os DAS apareciam no debate como o avesso da profissionalização quando na verdade eram ocupados em boa medida por funcionários e constituíam uma verdadeira opção de carreira.

Um dos desdobramentos do Pdrea foi a inclusão da reforma administrativa e a preocupação com a eficiência gerencial na agenda dos governos subnacionais. Ao longo da última década, as propostas contidas no plano diretor foram sendo incorporadas às agendas dos governos subnacionais, especialmente na esfera estadual. O Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (Consad), fórum que reúne os secretários estaduais de Administração, constituiu-se num importante espaço de veiculação dessas ideias, como é possível constatar por meio de um primeiro balanço realizado em 2006 (Consad, 2006) e dos dois congressos nacionais realizados em 2008 e 2009.¹⁰

Merece destaque a difusão da contratualização de resultados (e seu pilar fundamental, a mensuração de desempenho das organizações públicas) nas experiências em curso nos governos subnacionais.

A mensuração de resultados constitui um dos pilares das reformas em curso em diversos países nas últimas duas ou três décadas, sendo a base para outras inovações como agencificação, contratualização de resultados, remuneração variável por desempenho, parcerias, Estado rede e outras. É o pilar de sustentação de duas das três inovações responsáveis pela melhoria de desempenho das organizações públicas, segundo pesquisa comparada compreendendo sete países: a contratualização de

⁹ As pressões corporativas, ao longo dos anos, fizeram aumentar a remuneração inicial das carreiras, diminuindo a amplitude entre o salário final e inicial de cada carreira — em alguns casos chegando a menos de 10%.

¹⁰ Ver <www.consad.org.br> — I e II Congressos Consad de Gestão Pública.

resultados e o orçamento por produto aliado à contabilidade gerencial (Jann e Reichard, 2002).¹¹

As polêmicas em torno da aplicação dessa ferramenta de gestão no setor público são intensas — tanto entre críticos quanto entre defensores e adeptos. As duas próximas sessões buscarão sistematizar as lições da experiência sobre estes temas.

Contratualização de resultados

As experiências voltadas à melhoria do desempenho das organizações públicas, em vários países, têm feito uso frequente do estabelecimento de acordos de resultados, entre órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços. Tais acordos têm por base o par “autonomia *versus* responsabilização”, por meio do qual a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados, em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão.

Em vários desses países, a adoção dessa ferramenta faz parte de um movimento mais amplo de revisão da macroestrutura do aparelho do Estado. Tal processo vem sendo chamado de “*agencification*” (OCDE, 2004), ou seja, a individualização de entidades voltadas a propósitos específicos (genericamente chamadas de *agencies*), diferenciando os instrumentos de sua gestão daqueles empregados pelos órgãos da administração direta — ministérios ou secretarias de Estado. Os objetivos visados são: facilitar a adoção de mecanismos de mensuração de resultados, responder a novos problemas e à diversificação dos serviços demandados, adotar medidas de

¹¹ Os países pesquisados têm diferentes histórias administrativas e contextos políticos: Dinamarca, Estados Unidos, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça. A terceira inovação identificada pela pesquisa refere-se a mudanças nas relações de trabalho, diminuindo as diferenças entre os contratos de trabalho nos setores público e privado e introduzindo flexibilidades na gestão de pessoas.

incentivos ao desempenho, promover a *accountability* — transparência e responsabilização por resultados.

O acordo de resultados (ou contrato de gestão) é um instrumento de gestão que relaciona ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas a entidades prestadoras de serviços públicos. Objetiva promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos. Promove um par de atributos inseparáveis, à luz das reformas gerenciais: autonomia de gestão em troca de compromisso prévio com resultados.

Por meio de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade prestadora do serviço em troca de algum grau maior de flexibilidade, a contratualização de resultados no setor público substituiu o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas) pelo controle baseado em resultados e certa competição administrada que dá visibilidade aos resultados alcançados.

Essa nova forma de relacionamento entre entidades públicas emerge inicialmente nos países anglo-saxões no âmbito das reformas dos anos 1980, e tem inspirações e conteúdos diversos; há evidências de que vem contribuindo para a melhoria do desempenho das organizações públicas. Apesar das críticas e de excessos cometidos nos primeiros esforços de reforma em alguns países tidos como paradigmáticos, como a Nova Zelândia, a utilização de contratos de resultados tem sido efetiva contra a “independência autárquica” das organizações, facilitando a formulação, revisão e implementação de prioridades.

A experiência tem avançado, apesar dos receios frequentes que têm algumas agências de perder autonomia, e muitos ministérios de perder controle (Jann e Reichard, 2002). No caso dos governos estaduais, no Brasil, as resistências parecem surgir entre secretarias setoriais e a Secretaria de Planejamento e Gestão, encarregada pelo governo de firmar e monitorar os contratos de resultados. Talvez outras resistências

surjam quando a experiência se desdobrar das secretarias para entidades antes autônomas, acostumadas a definir com grande liberdade seu elenco de atividades.

Aqui cabe esclarecer um aspecto aparentemente contraditório da contratualização: ao mesmo tempo que visa conceder flexibilidades e maior autonomia de gestão à contratada, tem o objetivo de contribuir para o alinhamento de prioridades por meio dos nexos entre a entidade contratada (a organização prestadora de serviços) e a contratante (o ministério ou secretaria formuladora da política). Para isso, introduz uma nova forma de controle: o controle de resultados. Esse duplo objetivo pode gerar conflitos, especialmente quando a contratada prefere maximizar sua autonomia e a contratante atua maximizando seu controle. No entanto, a contradição não está presente quando há uma compreensão mútua de que o propósito comum é o de melhorar o desempenho das organizações públicas e a efetividade das ações do Estado. A maior autonomia de gestão visa propiciar o alcance de melhores resultados, e não simplesmente a independência autárquica das organizações.

As lições extraídas da experiência internacional indicam a importância de publicizar os compromissos de resultados e os resultados alcançados (Jann e Reichard, 2002; OCDE, 2005a; Goldsmith e Eggers, 2006; Lapsley, 2008). A transparência ajuda a mudar mentalidades, ganhar adeptos, promover certa competição saudável entre organizações (e seus dirigentes) pelo prestígio do alcance de bons resultados. Isso não implica que o melhor desempenho seja contemplado com mais recursos — seja em termos institucionais (competição entre organizações) ou individuais (competição entre funcionários) —, o tema é polêmico. Não se trata, na maior parte das experiências em curso, de competir por mais recursos financeiros; o aspecto mobilizador de energias é a disputa em termos de prestígio e reputação profissional — além da satisfação de contribuir com resultados palpáveis para a diminuição dos problemas sociais, econômicos ou ambientais (Bresser-Pereira, 1996, 2001a).

Mensuração de desempenho: um dos pilares da agenda

Para alguns autores, a mensuração de desempenho no setor público tem contribuído para o alcance de múltiplos objetivos, entre eles a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados, a motivação dos funcionários, sendo um dos pilares mais importantes da nova governança em torno do Estado rede (Goldsmith e Eggers, 2006; Behn, 1995). Para seus críticos, no entanto, trata-se de uma transposição indevida de instrumento desenvolvido para a gestão empresarial, que gera graves distorções quando aplicado ao setor público (Dunleavy e Hood, 1994; Hood, 2007).

Apesar da polêmica, as experiências de mensuração de desempenho e contratualização de resultados têm se expandido tanto em outros países como no Brasil; diferentes governos no Brasil e no exterior têm buscado respostas às dificuldades introduzidas por essa nova forma de gestão e procurado aperfeiçoar metas e indicadores.

Mensurar resultados é uma ferramenta que vem sendo parte de um conjunto abrangente de mudanças que incluem a revisão da macroestrutura do Estado e a criação de *arm's length organizations* (agências e organizações públicas não estatais), a definição prévia de resultados a alcançar, a concessão de flexibilidades à organização que se compromete previamente com resultados, o reconhecimento do papel do *public manager* a quem é concedida maior autonomia e imputada nova responsabilização pelos resultados visados; tais mudanças são acompanhadas, portanto, de uma nova distribuição de responsabilidades, ou *accountability* por resultados.

A montante, tais inovações requerem o recurso ao planejamento estratégico a fim de que sejam clareados os objetivos e fixados os resultados visados; a jusante, novas formas de controle são desenvolvidas, menos baseadas no controle formal de procedimentos, e mais voltadas à comparação de resultados obtidos por organizações similares, ou simplesmente maior transparência quanto ao uso dos recursos públicos por meio do acompanhamento dos resultados alcançados. Esta é também a base para

o desenvolvimento de novas formas de relacionamento entre entidades públicas e parceiros — públicos, públicos não estatais ou privados.

A mensuração de resultados no setor público enfrenta várias dificuldades, que serão tratadas adiante. Antes, porém, é útil fazer algumas distinções a partir das experiências em curso. No caso brasileiro, o desconhecimento dessas nuances tem levado a um truncamento do debate, que fica restrito ao campo ideológico.

Duas orientações distintas

Apesar de parte da literatura remeter a gestão pública por resultados a uma única visão — a que vê a gestão privada como superior e quer introduzir seus métodos no setor público, há autores que identificam visões distintas como fontes de inspiração das mudanças em curso.

Kettl (1997) organiza essas duas correntes em torno de dois lemas distintos: por um lado, *make managers manage*, reunindo países que, inspirados pela teoria da escolha racional, criaram incentivos visando influenciar comportamentos; por outro, *let managers manage*, praticado em países que apostam na cultura cívica, expressando a visão de que há inúmeras barreiras a serem removidas — regras, procedimentos e estruturas rígidas — que impedem o administrador público de administrar.

No primeiro caso, a contratualização de resultados representa uma nova forma de controle, e vem acompanhada do estabelecimento de sanções positivas e negativas; o país que levou mais longe tal perspectiva é a Nova Zelândia, com a primeira geração de reformadores. No segundo caso, o acordo de resultados é visto como instrumento de coordenação, ajuste e aprendizado organizacional; a experimentação, e não o controle, é a aposta para a melhoria do desempenho; essa tem sido a marca das reformas na Austrália e Suécia.

De maneira similar, Jann e Reichard (2002) também fazem referência a dois grupos de inspiração distinta, ao analisar a contratualização de

resultados. Os autores identificam um dos grupos como os defensores da eficiência vista em termos estritos (ou *minimizadores do custo*), o outro como reformadores em busca da melhoria de desempenho do setor público (*maximizadores dos resultados*); o primeiro grupo recorre a mecanismos de punição e recompensas de acordo com o desempenho alcançado; para o segundo, o alvo é o aprendizado baseado em relações de confiança como caminho para alcançar melhores resultados. Os autores identificam a escolha racional e a teoria da agência como referência do primeiro grupo, ao adotar o contrato de resultados como um novo instrumento de controle para enfrentar o problema do comportamento maximizador do autointeresse; na segunda vertente, é destacado o comportamento cívico dos agentes, que dá sustentação à lógica do aprendizado mútuo.

Trosa (2001) também destaca diferentes visões acerca da mensuração de resultados e seu uso por diferentes países e governos. Suas análises são análogas às já citadas; no caso do uso radical da mensuração e contratualização de resultados como nova forma de controle, como inicialmente adotado pela Nova Zelândia, a autora vê risco de um novo formalismo e rigidez. Após ter acompanhado a experiência de vários países, Trosa conclui que os resultados são melhores quando as metas são negociadas (e não impostas unilateralmente) e quando as flexibilidades são concedidas tendo metas a alcançar como contrapartida.

Por outro lado, é possível identificar uma outra divisão que separa os individualistas ingleses dos nórdicos social-democratas. Alguns autores defendem a existência de uma forma de “mensuração de desempenho a la nórdicos”.¹² Para eles, a perspectiva nórdica afasta-se da anglo-saxã, já que esta associa desempenho a incentivos financeiros individuais, enquanto aquela valoriza o aprendizado:

12 Uma edição especial da revista *Financial Accountability and Management* foi dedicada ao tema (v. 22, n. 3, 2006), introduzida por Johnsen, Norreklit e Vakkuri (2006), que explicitam e defendem “a nordic perspective on public sector performance measurement”.

Dados os valores igualitários, muitos escandinavos podem ficar perplexos pela importância imputada a incentivos financeiros individuais na cultura anglo-americana. Aprendizado organizacional (...) pode encaixar-se melhor à abordagem nórdica. Naturalmente, também nos países nórdicos, indivíduos são avaliados e recompensados por sua contribuição à viabilidade e efetividade organizacional, e outros aspectos, mas provavelmente não tão extensivamente, e certamente não tão axiomáticamente como parece prevalecer em algumas culturas anglo-americanas (...).

JOHNSEN, NORREKLIT E VAKKURI (2006:208, TRADUÇÃO LIVRE)

De forma ainda mais específica, autores que empreenderam um balanço dos estudos sobre o tema concluíram que “a perspectiva nórdica enfatiza a inclusão de *stakeholders*, processos ascendentes, engates flexíveis (ainda que não autárquicos) e medidas sobre aprendizagem organizacional, no lugar de recompensas financeiras individualizadas” (Johnsen e Vakkuri, 2006:306, tradução livre).

Há aqui uma clara relação com a longa predominância da social-democracia nesses países, o que deu origem ao que diversos autores denominam “o modelo nórdico”,

uma maneira distinta de organizar a sociedade, gerenciar instituições e conduzir a política. O modelo é caracterizado por um extenso setor público financiado por altos impostos, serviços redistributivos de bem-estar e extensa colaboração entre sindicatos, associações empresariais e o Estado. O modelo nórdico parece ter atingido bons resultados em termos de flexibilidade e competitividade na economia, taxas relativamente elevadas de emprego e prudência nas finanças públicas.

(JOHNSEN E VAKKURI, 2006:291, TRADUÇÃO LIVRE)

Dessa forma, a adoção de diferentes modelos de gestão pode guardar relação com tradições políticas ou traços da cultura política-administrativa, ainda que não seja diretamente atribuível a uma determinada orientação política de governo. No mesmo sentido, Kettl (1997) identifica as opções dos governos dos Estados Unidos de externalização da provisão de serviços a traços da cultura política daquele país (que considera as empresas privadas sempre superiores em termos de performance às organizações públicas); já os neozelandeses, segundo o autor, não partem de nenhuma preferência *ex ante* por um ou outro setor (público ou privado), mas fazem suas escolhas apostando no poder da concorrência como provedora da melhor opção, obrigando assim, caso a caso, à competição entre provedores públicos e privados para a prestação dos serviços públicos.

Distinguir esses dois grupos de inspiração pode ajudar a clarear o debate no Brasil. Aqui, muitos críticos referem-se apenas às experiências mais difundidas, dos países anglo-saxões, que levam a atribuição de recompensas e penalidades até o nível individual; insistem em que a adoção de sistemas de mensuração de resultados é opção conservadora tomada por governos conservadores. O conhecimento da experiência dos países escandinavos, de longa tradição social-democrata, pode trazer novos elementos à análise. Também é interessante que os formuladores da política de gestão conheçam a experiência desses países e possam optar por um modelo ou outro, conhecendo as implicações de ambos.

Acreditamos que dessa forma o debate passará a ser mais qualificado, deixando de portar exclusivamente sobre preferências e voltando-se para a dimensão da aplicabilidade de experiências bem-sucedidas do ponto de vista da *accountability* democrática, como as dos países de regimes social-democratas, no contexto brasileiro.

Problemas com a mensuração de resultados

Apesar de vários autores ressaltarem a importância da gestão por resultados para a melhoria do desempenho do setor público, apontam também polêmicas e problemas frequentes associados a essa nova forma de gestão. Tais problemas não têm justificado o abandono do modelo; têm, ao contrário, levado ao seu aprofundamento, buscando corrigir rotas e superar os obstáculos identificados.

Parte dos problemas relacionados à mensuração de desempenho pode ser atribuída à adoção prematura ou isolada apenas dessa ferramenta, sem que as demais inovações na gestão estejam presentes. O grande risco é que a mensuração se torne um fim em si mesma, desvinculada do objetivo maior que é a melhoria do serviço público prestado ao cidadão (Behn, 1995).

Além desse aspecto, é possível sintetizar as polêmicas em torno da mensuração de resultados em três grupos de temas: a discussão em torno do que mensurar — produtos (*outputs*) ou impactos (*outcomes*); a adoção de sanções positivas e negativas; a vinculação de parte da remuneração individual ao desempenho.

Em texto anterior, sistematizamos o debate em torno do que mensurar — *outputs* versus *outcomes* (Pacheco, 2006). A defesa da mensuração de impactos (*outcomes* — a contribuição efetiva para a resolução de um problema) tem levado alguns analistas, tanto no Brasil como em outros países, a criticar boa parte das experiências em curso, já que a maioria delas se inicia pela mensuração mais simples de produtos ou atividades ligadas à prestação de determinados serviços (*outputs*).

Para alguns autores, tal debate é inócuo, já que ambas as opções apresentam vantagens e inconvenientes. Na mensuração de impactos é difícil estabelecer relações de causalidade entre as ações empreendidas e o resultado observado — é difícil isolar, entre as inúmeras variáveis que afetam a situação, aquelas diretamente ligadas aos serviços prestados por uma determinada organização pública; por vezes as ações requerem longo tempo de maturação para que os impactos possam ser observáveis; os impactos

desejados podem depender de mudanças substanciais no comportamento dos cidadãos. Por outro lado, mensurar produtos pode levar a um foco excessivo no curto prazo.

Para Trosa (2001), ambas as formas de contratação são importantes e respondem a duas perguntas distintas. A mensuração de *outputs* permite conhecer o que é efetivamente produzido com os recursos públicos; já a preocupação com *outcomes* ou impactos permite indagar sobre a eficácia e utilidade daquilo que é produzido. Segundo a autora, a resposta a esse debate deve ser pragmática: governos devem começar pelos serviços prestados, cuja mensuração é mais fácil, e ir evoluindo em direção aos impactos, por meio da construção da cadeia lógica que liga as ações aos objetivos visados, relacionando ações, resultados intermediários e impactos.

Behn (2004) defende enfaticamente a mensuração de *outputs*, entre outras razões porque é um instrumento poderoso a ser utilizado pelo dirigente de uma organização pública para motivar seus funcionários; para o autor, o objetivo do administrador é motivar, enquanto o objetivo do economista é controlar. Outra vantagem da opção pela mensuração de produtos é que desse modo é possível definir metas claras a serem buscadas; o autor ressalta que cabe à atividade de avaliação do programa estabelecer os elos entre os impactos visados e os produtos ou serviços a serem prestados, de forma que os nexos lógicos entre estes e aqueles sejam sempre explicitados, já na etapa de elaboração do desenho do programa.

Por outro lado, não há evidências que comprovem a superioridade da mensuração de impactos sobre a de produtos. As tentativas de opor as duas formas de medidas parecem não fazer sentido, à luz das lições aprendidas da experiência internacional. Países que contrataram extensivamente resultados via produtos (*outputs*), como Nova Zelândia, trataram de corrigir excessos introduzindo a mensuração de impactos; países que privilegiaram a mensuração de *outcomes*, como Austrália, deixaram espaço amplo demais às organizações sem cobrar delas compromisso com ações diretamente mensuráveis e também promoveram correção de rota.

Também há variações de um setor a outro. Na saúde, há já um desenvolvimento considerável da mensuração de resultados, com indicadores de produto e de resultados intermediários já testados; as cadeias lógicas entre produtos e impactos estão mais claramente estabelecidas e aceitas. Na educação, as iniciativas são mais recentes e menos consensuais: têm se multiplicado as políticas onde a mensuração de impactos é adotada via avaliação externa do rendimento dos alunos, as quais na maior parte dos casos têm sido alvo de fortes reações contrárias por parte dos sindicatos de professores.

No Brasil, o setor de saúde parece muito mais preparado para conviver com a mensuração de resultados do que a área da educação, talvez porque a própria lógica de remuneração do Sistema Único de Saúde (SUS), por procedimentos, tenha aberto caminhos para a mensuração de serviços prestados. Segundo depoimento de um gestor municipal, o foco em procedimentos foi tão disseminado pelo SUS que hoje impede avanços para contratar parceiros tendo por base “linha de cuidados” ou para remunerar procedimentos não finalísticos como supervisão médica.¹³ Na Grã-Bretanha, a política de mensuração de resultados em saúde se aprofunda, com a adoção recente da mensuração da satisfação do paciente sobre a qualidade da atenção médica recebida, com impactos para a remuneração do médico (United Kingdom, 2009).

13 Palestra da secretária-adjunta da Saúde de Curitiba, GVSaúde, abril de 2009. Segundo ela, a sistemática de remuneração do SUS por procedimentos não permite pagar por atividades que certamente levariam à melhoria dos serviços prestados, como, por exemplo, a necessidade de, em alguns casos, recorrer a uma segunda opinião médica (ou à supervisão médica), ou em outros contratar conveniados para prestar atendimentos integrados denominados “linhas de cuidados” (segundo o Ministério da Saúde, “modelos de atenção matriciais que integram ações de promoção, vigilância, prevenção e assistência, voltados para as especificidades de grupos ou necessidades individuais, permitindo não só a condução oportuna dos pacientes pelas diversas possibilidades de diagnóstico e terapêutica, como também, uma visão global das condições de vida”).

Já na área da educação, no Brasil, a adoção de avaliação externa da aprendizagem dos alunos (mensuração de impacto) tem provocado reação aguda dos sindicatos de professores, com exceção talvez de Minas Gerais.¹⁴ A principal alegação de lideranças sindicais e de especialistas em pedagogia diz respeito à autonomia do professor, que seria desrespeitada ao impor a ele metas de aprendizagem a serem alcançadas por seus alunos. Também se alega impossibilidade de atribuição de causalidade entre a atuação do professor e o rendimento do aluno, que estaria condicionado por múltiplos fatores extraclasses, tornando impossível isolar o impacto da ação do professor — em sintonia direta com o que foi relatado antes sobre as dificuldades de mensuração de *outcomes*.

Um dos motivos da resistência de médicos e professores da rede pública pode estar relacionado ao que Lipsky (1980) denominou *street level bureaucrats*, ou funcionários de ponta, especializados, para quem a deontologia de sua profissão está acima das obrigações decorrentes de seu vínculo com o Estado, e que resistem a serem submetidos a controles externos. A adoção de medidas de desempenho provoca nessas categorias sentimento de perda de autonomia, o que tende a mobilizar reação contrária à política. No entanto, a reação tem sido diferenciada segundo o setor: temos visto maiores reações contra a mensuração de desempenho na educação do que na saúde.¹⁵

14 A maior aceitação, pelos professores mineiros, pode ter como parte da explicação o fato de se tratar de uma política abrangente de governo para todos os setores; em outros casos, trata-se de uma política setorial isolada, aplicada apenas à área de educação.

15 Outra explicação para esta diferença, além da já assinalada, pode estar associada ao *status* do gerenciamento nos dois setores: enquanto o papel de diretor de hospital é já aceito entre profissionais da área da saúde, o diretor de escola pública é um entre pares, não sendo visto como autoridade legítima responsável pelos resultados da escola que dirige e, portanto, sem poder de direção sobre os professores que ali atuam. Outro motivo pode estar vinculado à introdução do novo formato organizacional na saúde — a mensuração de desempenho difunde-se no momento em que são criados os hospitais no formato de organização social de saúde, dotados de autonomia de gestão, enquanto as escolas públi-

No Brasil, na área da cultura a mensuração de resultados está apenas começando, também ligada à adoção do formato “organização social”. No estado de São Paulo, foram adotados indicadores de produção bastante simplificados e homogêneos para instituições de natureza distinta. Assim, o desempenho de museus passou a ser medido em termos dos números de dias abertos ao público, de exposições realizadas e de visitantes, sem distinção entre um museu de vocação para grande público e outro especializado. Um exemplo de dificuldade na mensuração de resultados é o de um equipamento cultural dedicado à interação entre arte e tecnologia: não conseguiu fazer valer o número de acessos ao seu site como indicador de presença junto ao público, a Secretaria Estadual da Cultura insiste em contar apenas as visitas físicas ao local.

O debate sobre o que e como medir não chegou à imprensa, a não ser por meio do conflito entre lideranças sindicais dos professores e Secretaria da Educação. Assim, a polêmica fica restrita aos especialistas e afetados pela mensuração, sem que a opinião pública ou os beneficiários do serviço público possam se envolver e pressionar por avanços. Em alguns casos, quando usuários tomam conhecimento do sistema de metas, passam a pressionar por punições quando as metas não são atingidas — o que nem sempre é o fim visado pelo gestor da política de mensuração de resultados.

O ex-secretário de Modernização Administrativa de Santo André relatou as dificuldades que enfrentou junto aos representantes dos usuários ao adotar a mensuração de resultados nas unidades básicas de saúde — que iam punição aos funcionários a cada vez que uma meta não era cumprida; no entanto, o objetivo da política municipal adotada era o de promover o aprendizado sobre como melhorar o serviço prestado, e não o de aplicar punições em caso de dificuldades com o cumprimento das metas.¹⁶

cas permanecem como parte da administração direta onde ainda impera a total ausência de (autonomia de) gestão.

¹⁶ Marcio Bellisomi, palestra, Eaesp/FGV.

Parte da polêmica envolvendo a mensuração de resultados decorre de sua associação ao pagamento de remuneração variável por desempenho. No entanto, não são pares indissociáveis, como visto na seção anterior. Os defensores da “perspectiva nórdica” consideram que os problemas da mensuração de desempenho aparecem quando se vincula resultados a recompensas financeiras:

muitos dos problemas da mensuração de desempenho podem decorrer do fato de associá-la a objetivos organizacionais e recompensas financeiras. A mensuração de desempenho serve a um conjunto de funções, incluindo o incremento da transparência, do aprendizado organizacional e da avaliação de desempenho. Quanto mais a mensuração de desempenho for usada compulsivamente para várias dessas funções, mais será percebida como injusta.

JOHNSEN, NORREKLIT E VAKKURI (2006:208, TRADUÇÃO LIVRE)

Outro estudo ressalta que o sucesso de sistemas de remuneração variável segundo desempenho depende fundamentalmente de fatores ligados à transparência — tanto na definição de metas, quanto no estabelecimento de regras segundo as quais os funcionários serão avaliados e nas relações entre medidas de desempenho e remuneração (Perry et al., 2009:14).

Portanto, mensurar desempenho não implica sempre adotar remuneração variável ou recompensas financeiras segundo o desempenho. O tema é polêmico e imerso em controvérsias. Enquanto a maioria dos países da OCDE adota a mensuração de desempenho e divulga os resultados obtidos, globalmente pelo governo ou setorialmente, nem todos atribuem recompensas financeiras a funcionários e, entre os que o fazem, adotam valores de impacto moderado sobre a remuneração, a fim de não provocar desvios de comportamento importantes.

Em alguns casos, aprofundam-se as consequências a partir da avaliação de desempenho. O presidente Obama, em seu primeiro pronunciamento sobre a política educacional nos Estados Unidos, afirmou que o

mau desempenho de estudantes em avaliações externas de aprendizagem poderá levar à demissão de seus professores — dando seguimento e aprofundando a política de seu antecessor denominada No Child Left Behind (NCLB), que introduziu metas para aprendizagem de estudantes para escolas públicas em todo o país.

No Brasil, um dos problemas relacionados à remuneração variável por desempenho tem sido sua adoção isolada de outras medidas reformadoras. Na administração federal, a remuneração variável por desempenho foi generalizada no segundo governo FHC, sem que tenham avançado as outras medidas propostas de contratualização de resultados; no governo Lula, os valores variáveis foram aumentados significativamente, passando a representar mais de 50% da remuneração total em muitos casos, tendo o governo em seguida revertido tudo em aumento salarial incorporando 100% da parcela variável aos salários (na linguagem técnica de RH, toda a remuneração foi transformada em “subsídio”).

Além das polêmicas frequentes *em torno* da mensuração de resultados, a literatura aponta ainda problemas *inerentes* às formas de mensuração de resultados no setor público. Assim,

há um grande número de consequências negativas e não intencionais. Professores estão ensinando como fazer testes; ambulâncias aguardam do lado de fora do hospital para melhorar os tempos de resposta; listas de espera são reduzidas por meio da criação de listas de espera para listas de espera; visitas de monitoramento são canceladas; trens em atraso são registrados erroneamente como quebrados e “contabilidade criativa” abunda (...).

VAN DOOREN (2008, TRADUÇÃO LIVRE)

Bouckaert e Balk (1991) sistematizaram um conjunto de problemas relativos à medida de desempenho em organizações públicas, apresentando-os como “doenças” e suas prováveis “curas”. Os autores organizam as doenças com relação a três diferentes aspectos: alegações para

não medir o desempenho; problemas com a percepção das medidas; problemas relacionados às próprias medidas. Ao todo, os autores apontam 12 tipos de “doenças” relacionadas à mensuração de desempenho no setor público.

As justificativas para não medir desempenho abrangem a “doença do dr. Pangloss”,¹⁷ ou a insistência em não medir algo por acreditar que aquilo não existe; “doença da impossibilidade”, que alega ser impossível medir resultados no setor público ou em determinada área; “hipocondria”, que considera que no setor público não se deve vangloriar de algo que tenha resultados positivos e que, portanto, não se deve mensurar resultados.

As doenças relativas à percepção dos números e volumes abrangem “doença do côncavo/convexo”, que leva à percepção aumentada ou diminuída do que está sendo medido; “hipertrofia/atrofia”, na qual o ato de medir estimula a produção desnecessária de mais *output* ou sua redução indesejada; e a “doença de Mandelbrot”, que ignora o fato de que o resultado da medida depende de como se mede.

Quanto às dificuldades com as medidas propriamente, os autores elencam as seguintes “doenças”: “poluição”, ou o fato de misturar diferentes elementos daquilo que está sendo medido; “inflação”, ou o uso desnecessário de grande número de medidas; “doença dos iluminados ou *top-down*”, pela qual os dirigentes decidem sozinhos o que e como medir e impõem suas decisões à organização sem suficiente comunicação, levando à desmotivação dos funcionários; “doença do curto prazo”, que estimula comportamentos voltados apenas aos resultados imediatos de suas ações; “miragem”, quando se mede algo diferente do que se considera estar medindo; e a “doença de desvio de comportamento” (*shifting disease*), causada por medidas que não contemplam a finalidade da organização e acabam provocando comportamento adverso.

17 Em referência ao personagem da obra de Voltaire, Cândido.

Parte desses problemas é também ressaltada por outros autores. Goldsmith e Eggers (2006) referem-se à competição que pode se estabelecer entre diferentes provedores pelos casos mais fáceis, visando melhorar seu desempenho medido. Ou ainda a prejuízos à qualidade do serviço quando as medidas enfatizam apenas economias, o que pode levar a cortes de custo que prejudicam a qualidade do serviço prestado. Os autores também fazem referência à polêmica sobre o que medir — insumos, produtos ou impactos. E apontam problemas decorrentes da ausência de dados confiáveis sobre a situação inicial a ser medida — quando subavaliados, podem levar a metas frouxas, muito fáceis de atingir, que podem provocar críticas da imprensa, por exemplo; se superestimados, podem ensejar a adoção de metas inatingíveis, provocando os mesmos efeitos de críticas por não serem atingidas. Jann e Reichard (2002) também relataram problemas referentes a metas pouco ambiciosas e falhas no seu monitoramento, entre outros problemas frequentes.

Outros autores referem-se ao *cream skimming*, a atitude de prestar os serviços mais fáceis ou atender aos usuários mais fáceis, de modo a obter tempos de atendimento menores ou maior número de casos atendidos.

Lições aprendidas

Em boa parte dos problemas identificados na literatura, mesclam-se as dificuldades de mensuração de resultados no setor público com a introdução de formas de contratualização de resultados, pilar das reformas em curso. Ainda assim, muitos autores consideram ambas como avanços irreversíveis, que continuarão na agenda da modernização do Estado nos próximos anos (Lapsley, 2008).

Como buscamos apontar, as dificuldades relativas à mensuração de desempenho no setor público são substantivas, tanto no Brasil quanto nas experiências internacionais em curso. Não se trata de atitudes intencionais voltadas à manipulação de dados ou falseamento dos resultados;

são antes dificuldades ligadas à natureza das atividades desempenhadas pelo Estado e ao fato de estarmos diante de um grande empreendimento reformador, do qual a mensuração de resultados é apenas um dos instrumentos — isolá-la do conjunto das reformas em curso é uma distorção que pode comprometer seus resultados.

Os comportamentos adversos não derivam, como vimos, de intenções individuais; são explicados pela assimetria de informações ou por outros construtos da teoria dos jogos, podendo estar presentes em diferentes contextos institucionais ou tradições político-administrativas — não são portanto derivados de práticas clientelistas ou desvios de conduta. Na prática, no Brasil, nenhuma denúncia de grande vulto foi associada à mensuração de desempenho ou aos novos formatos organizacionais que a vêm adotando (organizações sociais).

Apesar das dificuldades, o sentido das experiências em curso é o de aprofundar as reformas na direção da gestão voltada para resultados. Isso implica enfrentar as dificuldades de mensuração de desempenho, ultrapassando as justificativas simplistas para não medi-lo ou as críticas superficiais que veem nessas iniciativas a “privatização do Estado”, simplesmente porque emprestam técnicas antes aplicadas pelas empresas privadas. Adaptações são requeridas, assim como esforços continuados de aperfeiçoamento das medidas e dos medidores, já que há evidências suficientes que comprovam a contribuição da mensuração de desempenho para a efetiva melhoria de resultados alcançados pelas organizações públicas — principalmente aquelas que prestam serviços, onde é mais fácil mensurar atividades e produtos do que junto às secretarias formuladoras de políticas públicas.

As contribuições da mensuração de resultados para a transparência são notáveis. Por mais problemas que tenham os indicadores, é melhor contar com eles do que não tê-los. A emenda à lei orgânica do município de São Paulo, proposta por iniciativa de um conjunto de entidades da sociedade civil, obriga os prefeitos eleitos a partir de 2008 a traduzi-

rem suas promessas de campanha em um plano com metas e indicadores de desempenho. O conjunto de 223 metas apresentadas à cidade em março de 2009 constitui uma base para o acompanhamento das ações de governo pela sociedade.¹⁸ É possível que haja várias das doenças mencionadas — inflação, poluição, *top-down*; há poucas metas de impacto; algumas são excessivamente genéricas, outras pontuais demais —, **ainda assim, melhor tê-las e debatê-las em audiências públicas em todas as regiões da cidade do que não tê-las.**

O mesmo pode ser dito dos avanços recentes da Previdência Social durante o governo Lula, onde o tempo máximo de concessão da aposentadoria está definido em 30 minutos. Ter indicadores e metas é requisito indispensável para chegar a esses resultados — mesmo que haja o risco de algumas das “doenças” apontadas anteriormente. Pode haver *cream skimming* ou perda de qualidade, caso não haja outros indicadores associados ao tempo de concessão do benefício. Mas uma cesta de indicadores combinados pode contribuir para evitar a *shifting disease*.

Outras experiências em curso merecem atenção por serem abrangentes e constituírem elemento central de uma política pública voltada para a gestão — os casos das prefeituras de Curitiba e Porto Alegre e o governo de Minas Gerais. São laboratórios a serem acompanhados, de onde sairão várias lições sobre possibilidades de melhorar o desempenho do setor público, trabalhando e retrabalhando medidas de desempenho, tanto de *outputs* como de *outcomes*, como um dos elementos de um conjunto de ações de modernização do Estado.

Santo André foi pioneiro, não só na adoção de medidas de desempenho para a prestação de serviços, mas em seu uso como instrumento de democratização das relações entre Estado e cidadãos. Passada uma década de seu início, permanece como contra-argumento àqueles que se opõem às agendas da nova gestão pública e de sua democratização.

18 Ver <www.prefeitura.sp.gov.br/agenda2012>.

Nova gestão pública e democracia

É polêmica a tese aqui defendida, de que a nova gestão pública contribuiu efetivamente para a democratização das relações entre o Estado, por meio de suas entidades prestadoras de serviços públicos, e os cidadãos, seus usuários ou beneficiários indiretos. **Muitos autores apontam o inverso, vendo riscos de desvirtuamento dos valores próprios do setor público, à medida que são introduzidas ferramentas de gestão desenvolvidas inicialmente nas empresas privadas.**

Parte das críticas à nova gestão pública se refere a experiências que **radicalizaram a introdução da lógica da eficiência econômica no setor público, com os reformadores de primeira geração:**

Nos últimos 10 ou 20 anos no campo da administração pública, a teoria econômica se tornou uma importante influência normativa na gestão de organizações públicas e no relacionamento dessas organizações com a sociedade. Daí tem resultado que elementos do New Public Management constituem o modo esperado de operação para muitas agências nos Estados Unidos e em vários outros países. Esse modelo baseado nos princípios de mercado inclui elementos de redução do tamanho do Estado e de maior eficiência por meio do uso de técnicas de gestão do desempenho e motivação desenvolvidas para o setor privado. O modelo propõe tratar cidadãos como clientes, separando administradores públicos do processo de formulação das políticas públicas, buscando convencer tanto administradores como cidadãos de que governo não é nada mais do que um negócio dentro do setor público.

BOX ET AL. (2001:611, TRADUÇÃO LIVRE)

Para Zifcak (2001), que trabalha com as dimensões de transparência, probidade e deliberação pública como valores políticos centrais da democracia, há riscos na adoção de provisão de serviços via quase mercados

ou *contractualism* — o autor está na verdade considerando *contractualism* como a terceirização da prestação de serviços públicos para entes privados com ou sem fins lucrativos (*contracting out*), com externalização de responsabilidades do Estado. Parte de suas críticas considera que a mensuração de resultados leva à exclusão progressiva, nos mecanismos de deliberação pública, de critérios não mensuráveis, não comparáveis ou não relacionados ao mercado, afastando a possibilidade de interferência da sociedade na definição de políticas públicas e aumentando a influência de auditores nas escolhas, configurando os mesmos riscos já apontados por Power (1997).

Enquanto o mercado e técnicas a ele associadas podem prover o mais desejável mecanismo por meio do qual a distribuição de certos bens e serviços pode ser realizada, parecem longe de ser talhados para promover a distribuição de direitos (...) Além disso, a decisão pode ser informada por medidas, mas não deve ser determinada exclusivamente por elas.

ZIFCAK (2001:96, TRADUÇÃO LIVRE)

De maneira convergente, Kirlin (1996) rebate as propostas de Behn (1995) voltadas à melhoria do desempenho das organizações públicas, afirmando a necessidade de vincular gestão pública e democracia:

Há razões para duvidar de que a melhoria do desempenho de grupos da burocracia ou as atividades do conjunto de agências da administração nacional, por exemplo, trarão benefícios para a economia, eficiência ou efetividade julgadas do ponto de vista da sociedade. Ainda que cada organização pública individualmente aproxime-se da perfeição, a totalidade de seus efeitos pode ser vista como insuficiente. (...) Uma questão simples desafia a ênfase colocada em organizações individuais — abordagem dominante na literatura sobre gestão e administração pública —, revelando que este foco é em última análise inadequado. A questão é: “Se

cada organização pública desempenhasse da maneira ideal como visto em sua teoria, seriam os resultados socialmente desejáveis?”

A resposta é, necessariamente, NÃO, posto que não se pode supor que organizações públicas estejam isoladas de forças externas. Organizações públicas requerem direção externa e restrições a fim de que atinjam resultados socialmente desejados.

KIRLIN (1996:418, TRADUÇÃO LIVRE)

Vemos, nas análises dos autores citados, uma crítica à visão de que a gestão pública leva a melhores resultados em termos de democracia — seja pelos mecanismos de deliberação, que sofrem o risco de serem cada vez mais submetidos à lógica da eficiência econômica, seja pela questão fundamental sobre os processos decisórios e a definição dos resultados a serem atingidos.

Tais preocupações não estão ausentes dos autores que têm se dedicado à agenda da nova gestão pública: entre outros, Behn (2001) desenvolve a questão de quem decide os resultados a serem atingidos.¹⁹ E estão presentes em parte das experiências em curso, como no caso de Santo André inicialmente citado. Nossa visão considera que a mensuração de resultados contribui para melhorar a qualidade da ação governamental, tornando mais efetiva a ação do Estado. E um Estado efetivo é condição imprescindível à democracia.

Assim, ainda que a nova gestão pública não seja garantia da democratização das relações entre Estado e cidadãos, nem possa assegurar que os resultados a serem perseguidos serão sempre o retrato das aspirações sociais, nem de *per se* garanta a promoção de direitos, não deve também ser tomada, de forma linear, como a antítese de todas essas aspirações. No nosso ver, sua contribuição é mais do que apenas a não negação: sua agenda traz real contribuição para o alcance de resultados da ação do Estado.

19 Ver também Pacheco (1999).

Se o Estado é democrático, os resultados visados devem estar alinhados com as escolhas da sociedade. E um Estado capaz de implementar as decisões e prover os serviços com qualidade, agilidade e eficiência é requisito fundamental para o avanço dos anseios democráticos.

6

Uma radiografia do emprego público no Brasil: análise e sugestões de políticas

Nelson Marconi¹

Este capítulo discute as características do emprego público no Brasil tanto do ponto de vista quantitativo quanto de seu perfil, comparando-as, quando possível, com alguns indicadores de outros países. Também sugere políticas de recursos humanos que possam contribuir, por meio de um conjunto de ações articuladas que possibilitem alcançar o perfil desejado da força de trabalho no setor público, e sejam compatíveis com a avaliação sobre a composição atual do quadro de servidores da administração pública brasileira. Adicionalmente, analisam-se experiências de políticas de recursos humanos no Brasil e no exterior e a sua correlação com as ações e instrumentos aqui recomendados.

A discussão em torno da evolução do emprego público no Brasil é bastante centrada na magnitude do número de servidores, mas há outros aspectos tão ou mais relevantes a serem considerados no debate, principalmente no tocante à qualificação dos servidores e a sua alocação.

Argumenta-se aqui que os fatores fundamentais para definir o tamanho do setor público em termos de servidores (e o correspondente perfil necessário) são o papel desempenhado pelo Estado (que varia entre

¹ O autor agradece a todos os colegas participantes deste livro que contribuíram com sugestões e críticas para a redação deste capítulo, isentando-os de qualquer responsabilidade por erros e omissões.