

A UTILIZAÇÃO DE INDICADORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A LEI Nº. 12.120/2002 DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Esperidião Amin Helou Filho ¹

Nilo Otani ²

RESUMO

A utilização de indicadores sociais tem possibilitado o aumento de padrões de desempenho na Administração Pública brasileira. São identificados neste trabalho, os aspectos que caracterizam o modelo burocrático de organização e as fases da administração pública no Brasil, focalizando os resultados que o País tem logrado nas componentes de seu nível de desenvolvimento e oferecendo uma visão panorâmica das desigualdades sociais. Neste contexto, a Lei do Estado de Santa Catarina nº. 12.120, de 09/01/2002, é identificada, sob o aspecto de sua repercussão, bem como sobre o conjunto de indicadores que descrevem a condição catarinense ao exigir disciplina e continuidade na perseguição de melhorias objetivamente aferíveis. O objetivo deste artigo é demonstrar à luz da referida Lei, a utilização de indicadores sociais como elementos de referência que possam contribuir para a melhoria dos resultados da gestão pública para a sociedade brasileira. O delineamento da pesquisa configura-se como estudo exploratório, quanto aos procedimentos sistemáticos, preconiza a abordagem qualitativa. Os levantamentos, embora bibliográficos, permitem concluir que os conceitos dos indicadores convergem para consolidar sua condição de referência para os órgãos públicos no Brasil, sendo que os resultados apurados na avaliação da situação de Santa Catarina demonstram compatibilidade entre os indicadores apreciados e a situação do Estado no contexto da Federação.

Palavras-chave: Indicadores de Desempenho. Administração Pública. Lei nº. 12.120/2002 do Estado de Santa Catarina.

¹ Professor do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, Mestre em Administração pelo CPGA/UFSC, Advogado. Endereço: Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Departamento de Ciências da Administração, Campus Universitário s/n- Trindade. CEP: 88034-900 - Florianópolis, SC - Brasil E-mail: e.amin@uol.com.br.

² Professor Adjunto do Departamento de Ciências da Administração da UFSC, Professor do Instituto de Ensino Superior da Grande Florianópolis, Doutorando em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela UFSC, Mestre em Administração pelo CPGA/UFSC. Endereço: Instituto de Ensino Superior da Grande Florianópolis. Rua Vereador Walter Borges, 424- Campinas. CEP:88101-030 - Florianópolis, SC - Brasil. E-mail: otani@cse.ufsc.br. Artigo recebido em: 18/2/2006. Aceito em: 2/10/2006.

1 INTRODUÇÃO

Pela busca da melhor prestação de serviço ao cidadão, a Administração Pública tem procurado práticas que contribuam com a melhoria de formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado.

O modelo ideal de Administração Pública inspirou-se nas idéias de Taylor: separação das funções de gerenciamento e de execução, divisão do trabalho e especialização das funções, padronização das tarefas e estabelecimento de regras; em Weber: a adoção do princípio hierárquico nas organizações, a lealdade impessoal aos superiores hierárquicos e a eficiência como resultante da obediência a regras e em Wilson: a separação entre a “política” responsável pela formulação das políticas públicas e a “administração” responsável por sua implementação (PACHECO, 2006).

A abordagem gerencial conhecida como “nova administração pública” (PEREIRA, 2005, p.7), parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos buscam a formulação e a implementação de políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, tanto na área social quanto na científica e tecnológica. É necessário, neste sentido, que o Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública. A perspectiva desenvolvida na administração de empresas, “fazer acontecer” difere de “evitar que aconteça”, é válida para as organizações públicas.

À luz do magistério de Osborne e Gaebler (1998), o setor público se encontra em ritmo de mudança. O surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades e problemas. Os governos – grandes e pequenos, federais, estaduais e locais – começaram a reagir.

O serviço público não pode, neste sentido, ignorar as mudanças contextualizadas do mundo, o que não significa que a elas se submeta. As mudanças, antes de uma ameaça, devem ser consideradas como oportunidades de desenvolvimento das organizações.

Para Trosa (2001), as razões ideológicas, às vezes, são alavancas das evoluções. Contudo, mais do que ideologia, as principais alavancas das evoluções são as transformações profundas na sociedade que predominam como fatores determinantes das evoluções.

O Estado não pode ficar indiferente à evolução dos usuários, estes não querem apenas serviços mais corteses, mas, também, serviços adaptados a seus problemas. O Estado não pode ficar indiferente a seus servidores, para os quais a ausência de capacidade de iniciativa e a lentidão dos circuitos hierárquicos e de gestão tornam-se cada vez mais difíceis de serem

toleradas. O Estado, em todos os países, é pressionado pela opinião pública a prestar contas; não as contas tradicionais, mas, sim, conta dos serviços prestados aos cidadãos (TROSA, 2001).

A utilização de indicadores tem se constituído uma ferramenta legitimadora para a determinação da agenda pública para o desenvolvimento social. À medida que seus sistemas forem reconhecidos e aceitos, podem se tornar elementos fundamentais dessa agenda, iniciando um processo de mudanças na gestão pública.

Os indicadores de desenvolvimento dos municípios do Estado de Santa Catarina, mais especificamente, da Saúde (2003 a 2004), Educação (1998 a 2004) e Desenvolvimento Econômico (1998 a 2003) são apresentados sinteticamente. Neste sentido, a Lei do Estado de Santa Catarina nº. 12.120, de 09/01/2002, é identificada, sob o aspecto de sua repercussão e representada como um esforço de consolidação de políticas sociais objetivamente aferíveis, buscando promover a elevação do nível de vida e redução de desigualdades.

2 METODOLOGIA

O delineamento da pesquisa caracterizou-se como estudo exploratório, a pesquisa bibliográfica foi fundamentada em fontes secundárias para a formação do referencial teórico. A pesquisa documental foi baseada na Lei nº. 12.120, de 09/01/2002 do Estado de Santa Catarina e demais documentos de relatórios governamentais. Quanto aos procedimentos sistemáticos o estudo se desenvolveu em um ambiente que preconizou a abordagem qualitativa.

Para a organização do conteúdo, fez-se inicialmente, uma incursão teórica nos aspectos que caracterizam o modelo burocrático de organização, a administração pública, a gestão por resultados, os indicadores de desempenho e os indicadores de exclusão social no Brasil. Na seqüência, foram abordadas as políticas públicas preconizadas pela Lei nº. 12.120, os indicadores de desenvolvimento de Santa Catarina e as conclusões do estudo.

As conclusões, se bem que passíveis de generalizações, devem ser entendidas como restritas à realidade do Estado de Santa Catarina. Quanto à dimensão temporal, os resultados referem-se aos períodos analisados entre 1998 a 2004, estudos que venham a ser feitos posteriormente poderão, portanto, permitir diferentes conclusões.

3 MODELO BUROCRÁTICO DE ORGANIZAÇÃO

A Teoria Geral da Administração abrange os conhecimentos descritivos ou prescritivos que se relacionam com as organizações e o processo administrativo. Os conhecimentos que compõem sua Teoria, de acordo com Maximiano (2000) agrupam-se em três categorias principais: Enfoques, Escolas e Modelos. Modelo é um conceito com dois significados: Modelo de Gestão e Modelo de Organização. O Modelo de Gestão é um conjunto de doutrinas e técnicas do processo administrativo. O Modelo de Organização é um conjunto de características que definem organizações e a forma como são administradas, é o produto da utilização de determinadas doutrinas e técnicas.

O modelo burocrático de organização caracteriza-se pela regulamentação e padronização de procedimentos. De acordo com Ramos (1983), foi Weber quem, pela primeira vez, conferiu à burocracia o significado de um conjunto de elementos característicos de sistemas sociais relativamente avançados, quanto ao desenvolvimento capitalista.

Weber (1944) erigiu a burocracia como sendo uma evolução positiva da administração pública. Os seus atores são regidos por regras, por regimentos e por regulamentos. A documentação, a hierarquia funcional, a busca da especialização funcional, a profissionalização e a submissão a normas de conduta e de procedimentos, são avanços apropriados ao estado democrático de direito.

Ao contrário das organizações substantivas, as organizações formais são fundadas em cálculo e, como tais, constituem sistemas projetados, criados deliberadamente para a maximização de recursos. Como tópico da teoria padrão de organização, são artefatos sociais e, nesse sentido, organizações formais de variados objetos têm existido em todas as sociedades, embora só se tenham transformado em objeto de estudo sistemático num estágio recente da história (RAMOS, 1989, p.125).

As organizações planejadas e operadas como se fossem máquinas são, portanto, chamadas de burocracia. Seu surgimento como instituição administrativa representou um progresso, sob o aspecto moral e de gestão na administração pública.

A administração burocrática clássica, baseada nos princípios da administração do Exército prussiano, foi implantada nos principais países europeus e nos Estados Unidos, no século XIX. Segundo Pereira (2005), a administração pública burocrática foi adotada em substituição à administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas e na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos.

De acordo com Weber (1944), a razão decisiva para o avanço da organização burocrática tem sido sempre a sua superioridade técnica sobre todas as outras formas de organização. O mecanismo burocrático totalmente desenvolvido compara-se com outras organizações exatamente como o faz a máquina com os modos de produção não mecanizados

Neste contexto, pode-se considerar que o advento dos princípios que regem a burocracia significou avanço sob o aspecto moral, para a administração pública. Substituir ações originadas das práticas patrimonialistas por regras e regulamentos supra pessoais, escritas, aplicáveis a todos caracterizam uma respeitável concessão ao estado de direito.

4 O ESTADO BUROCRÁTICO BRASILEIRO E OS ESFORÇOS GERENCIAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A idéia de uma administração pública gerencial no Brasil começou a ser delineada na primeira reforma administrativa, nos anos 30, e estava na origem da segunda reforma, ocorrida em 1967. Conforme Pereira (2005), os princípios da administração burocrática clássica foram introduzidos no país pela criação do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP.

O modelo de análise de administração pública supõe que a burocracia pode e deve ser agente de mudanças sociais. Tal pressuposto, contudo, contrapõe à idéia que fazem da burocracia não só o público leigo em geral, como também estudiosos que atribuem ao processo burocrático, características que o tornam inapto para realizar atividades inovadoras.

A burocracia é assunto complexo, além do substantivo, seu termo assume caráter poliônimo e polissêmico. Tem sido focalizada sob variados ângulos, por vários autores. A contextualização deste trabalho considera duas conotações básicas que o tema suscita: uma positiva; outra negativa. Determinados autores descreveram os conceitos negativos da burocracia, entre eles, Michels (1949); Mises (1944) e Selznick (1964).

Para Weber (1944), há que levar em consideração o conceito negativo de burocracia, quando se pretende conferir-lhe funções modernizantes ou atribuir-lhe atividades inovadoras. Tal conceito não é uma elaboração cerebrina. Tem fundamentos empíricos.

A burocracia, na opinião de Ramos (1983, p.237), intrinsecamente, “não é nem positiva, nem negativa. Suas características refletem o meio social geral. Não emanam de uma essência metafísica. Mudam historicamente”.

A estrutura do Estado Burocrático Brasileiro, teria sido, portanto, crucialmente responsável pela incapacidade de estabelecer prioridades, agir em decorrência dessa eleição de prioridade, comportar com a eficiência exigida e, finalmente, produzir as alterações no cenário social brasileiro, de sorte a transformar em um modelo bem sucedido de desenvolvimento.

Ao estabelecer o primado do formalismo burocrático, parece inequívoco que o governo prioriza o “como fazer” em relação ao resultado pretendido. Os ganhos em termos

éticos não compensam os prejuízos acumulados relativamente a políticas públicas e seus resultados, especialmente quando os dados sobre a realidade social brasileira são confrontados com os do mundo.

O próprio enunciado das críticas ao Estado Burocrático estabelece diretrizes para um novo modelo. De outra parte, os números mais elementares relativos ao cenário social do País há muito demonstram expressivos fracassos em políticas públicas essenciais. Esta circunstância deve ser levada em consideração quando se procura a explicação sociológica da hipertrofia dos quadros burocráticos no Brasil e nos outros países latino-americanos, desde o início de sua formação.

A difusão do “jeito” reflete a vigência de uma estrutura de poder altamente oligarquizada. A industrialização, acarretando o surgimento de classes sociais diferenciadas e a exigência de serem adotadas normas universalísticas na elaboração de decisões governamentais, restringe e tende a anular a eficácia do “jeito”. Isto porque a indústria, necessariamente competitiva, não subsiste sem o predomínio da racionalidade nas relações sociais. “Por isso, o ‘jeito’ é tanto mais eficaz quanto mais o exercício do poder público se acha submetido a interesses de famílias ou de clãs, no sentido lato do termo. Onde domina a política de clã, pode-se sempre dar um ‘jeito’, a despeito da lei ou contra ela. Obviamente, a prática do ‘jeito’, foi, no Brasil, mais usual ontem do que hoje” (RAMOS, 1983, p. 289).

A busca de um modelo gerencial capaz de traduzir em resultados positivos a sua eficiência constitui o atual desafio da administração pública. Este é o sentido da administração gerencial defendida por autores modernos. A procura do ajustamento da gestão pública a técnicas consideradas vitoriosas pela gestão privada, isto é, técnicas bem sucedidas no “Mercado”, conduzem os nossos esforços às formas modernas da administração por resultados.

Pereira (2005) clarifica que a administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século passado como resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado e como um instrumento de proteção do patrimônio público contra os interesses do *rent-seeking* ou da corrupção aberta. Mais especificamente, desde a década de 1960, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática. Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. Fundamentalmente, ela é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados.

As tendências favoráveis à gestão pública “testadas no mercado” baseiam-se também na possibilidade de avaliar o desempenho do aparelho de Estado. Quando se criam incentivos

à eficiência, devem criar-se, também, meios de avaliar diferentes alternativas. Determinado programa funciona bem? Há alternativas melhores? A resposta a essas questões fundamentais depende basicamente de que se possa aferir resultados e adotar o critério de avaliação para orientar as decisões de política pública. Os serviços ao consumidor, sobretudo, dependem de que se possa oferecer informação suficiente para que os cidadãos-consumidores façam escolhas inteligentes. A avaliação do desempenho, portanto, é a pedra fundamental de muitas reformas.

Conduzir a mudança da administração burocrática para uma nova gestão pública exige novas competências dos dirigentes e dos gestores públicos. E antes disso: exige gerentes públicos profissionais. A gerência no setor público deve aproveitar o que houver de melhor em tecnologia gerencial – desenvolvida no setor privado – mas é necessário adaptar este conhecimento e tecnologia gerencial para as especificidades do setor público (ALECIAN; FOUCHER, 2001).

A par da construção de processos de parcerias, expressões próprias de moderna visão de cidadania e participação social, as modernas técnicas de gestão subordinam resultados tão objetivos quanto possível à avaliação de seus procedimentos e sucessos. A capacidade de tornarem objetivos e mensuráveis os resultados de uma gestão fará a administração gerencial mais compreensível e disseminada, especialmente como método de gerenciamento.

5 GESTÃO POR RESULTADOS

O termo “gestão” vem se disseminando no Brasil como substituto da palavra “administração”, para melhor interpretação do termo original norte-americano *management*. Conforme observações de Drucker (1973), a palavra *management* não é facilmente traduzida. Denota, ao mesmo tempo, a função a ser cumprida; as pessoas que a executarão; um nível hierárquico e também, uma disciplina, um campo de estudo.

Na Gestão Pública, a dimensão estratégia da gestão é particularmente complexa. Por um lado, as questões associadas à transitoriedade dos mandatos e à limitada governabilidade sobre os andamentos das ações dos diversos atores relevantes já levaram mais de um analista a formular modelos alternativos, frente aos tradicionais. Por outro lado, o caráter empreendedor do gestor público se vê usualmente bastante limitado pelos marcos legais e normativos que regem sua ação, para não falar da usual restrição de recursos, o que o obriga a considerar, em sua estratégia, o valor para o público que sua contribuição original poderia criar além do resultado compulsório definido no âmbito destes marcos (CAULLIRAUX;

YUKI, 2004).

No governo, a avaliação de resultado não é tarefa simples. Avaliar um resultado, seja qual for, não é como saber qual foi o lucro de uma empresa, por exemplo. É necessário um período de tempo para desenvolver medidas, ou critérios de avaliação adequados que atendam as necessidades de maneira clara e objetiva.

A avaliação de políticas públicas não constitui um exercício formal “desinteressado”, à semelhança de um cálculo de custo-benefício. Ela está fortemente ancorada num conjunto de valores e noções sobre a realidade social partilhados pelos membros relevantes de uma maioria de governo – aí incluídos elites políticas e burocráticas -, que os permite distinguir a “boa” da “má” política (RICO et al., 1998, p.11).

Trata-se de evolução considerável: a administração pública passa a subordinar seus rumos, esforços e direção a um conjunto de informações e aferições que interagem como se constituíssem um norte. Mais do que regras e regulamentos, são os resultados – objetivos, palpáveis, concretos – que regem o conjunto das ações de gestão, sobretudo a pública.

Popovich (1998) define que um dos principais fatores que geram a necessidade de mudanças nas organizações do governo é a percepção de desperdício e ineficiência, uma vez que grande parte dos cidadãos acredita que o setor público é ineficiente e não efetivo na provisão de segurança, educação, empregos e oportunidades. Soma-se a isso um aumento da exigência dos clientes que esperam mais e demandam mais, traduzindo-se na necessidade de melhor qualidade, mais serviços e maior produtividade.

É nesse sentido que muitos governos estão introduzindo o que Drucker chamou de “administração por objetivos”: declarações de missão, descrevendo objetivos abrangentes; contratos fixos, especificando o que se espera que os funcionários façam e medidas de desempenho, medindo sua eficácia em exercer as funções esperadas (MICKLETHWAIT; WOOLDRIDGE, 1998).

Assim, a gestão por resultados tem sido erigida como forma moderna e competente por autores como Trosa (2001). A noção de que, perseguindo a evolução de indicadores objetivamente expressos toda a máquina administrativa se moverá compromissada é assumida por esta autora, discutindo a necessidade de a administração pública gerenciar-se não mais por *inputs* (recursos), mas sim por resultados, sejam eles quantificáveis, tangíveis e imediatos (serviços oferecidos) ou impactos voltados aos usuários.

O estudo e análise acerca do tema conduzem à necessidade de a administração pública assimilar as necessidades e os desejos dos cidadãos, e assim definir objetivos, metas e prioridades. Significa que a mensuração do desempenho deve estar inserida em um processo

de avaliação de planejamento. Só assim se poderá garantir a avaliação do que é efetivamente considerado importante pelos gestores, bem como pela sociedade.

6 INDICADORES DE DESEMPENHO

O termo indicador é originário do latim *indicare*, que significa descobrir, apontar, anunciar, estimar. Os indicadores podem comunicar ou informar sobre o progresso em direção a uma determinada meta, como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, mas também podem ser entendidos como um recurso que deixa mais perceptível uma tendência ou fenômeno que não seja imediatamente detectável (HAMMOND et al., 1995, apud BELLEN, 2005, p.41).

Um exemplo corriqueiro de indicador é aquele que demonstra a velocidade de deslocamento no tempo - km/h -. No âmbito organizacional, entre os indicadores utilizados poderiam ser citados: indicadores de quantidade de unidades produzidas pelo número de empregados na produção; indicadores de assiduidade e de *turn over*; indicadores de resultados obtidos em um determinado período de tempo.

Na opinião de Andersen (2004), os indicadores permitem um diagnóstico da realidade local e revelam a grande diversidade existente, mesmo dentro do município e da região. A disparidade na disponibilidade de recursos financeiros dos governos municipais, por exemplo, implica em distintas capacidades de atendimento às demandas da sociedade, sendo que esse é um dos fatores que deve ser levado em conta nos estudos de avaliação de desempenho das administrações.

Neste trabalho, adota-se o conceito de que indicadores são funções que permitem obter dado ou informação numérica sobre as medidas relacionadas a um sistema, um processo, um produto ou uma grandeza, sendo utilizados para acompanhar e melhorar os resultados do objeto de estudo ao longo do tempo.

Medir o desempenho organizacional consiste, portanto, na avaliação dos resultados dos processos desenvolvidos por uma empresa, por meio da utilização de indicadores com objetivos previamente determinados.

O processo avaliativo no campo da administração empresarial marca sua presença pela avaliação das características e condições do mercado, situação dos concorrentes, expectativas e anseios dos consumidores, *performance* financeira, economia global e gestão de pessoas (OTANI, 2005, p.103-104).

Os indicadores de desempenho fornecem neste sentido, dados ou informações para que a organização verifique se as melhorias implementadas estão produzindo resultados positivos,

identificando como suas atividades vêm sendo realizadas, se os objetivos vêm sendo atingidos, se os processos estão sob controle e onde seriam necessárias mudanças. Segundo Osborne e Gaebler (1998, p.159): “se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso”.

Por indicadores de desempenho subentendem-se os índices numéricos estabelecidos sobre as principais causas que afetam determinado indicador de qualidade. Portanto, os resultados de um indicador de qualidade são garantidos pelo acompanhamento dos indicadores de desempenho. Os indicadores de desempenho podem ser chamados de itens de controle das causas, bem como são estabelecidos sobre os pontos de verificação do processo (TACHIZAWA; ANDRADE, 2003, p.211).

Os indicadores de desempenho como instrumento de suporte ao processo decisório devem ser de fácil compreensão. Por exemplo, o indicador de produtividade e qualidade, sem definições detalhadas, pode ter significado diferente para diferentes funções da organização.

Para Harrington (1995), as organizações devem verificar certos aspectos quanto ao uso de indicador de desempenho: representar metas atingíveis; ser facilmente mensurados; expressar necessidades do cliente e da alta-administração; ser de fácil compreensão e alinhamento quanto às metas da organização.

A administração baseada no desempenho, pode, na opinião de Pereira (2005), ajudar as pessoas envolvidas no processo a pensar mais estrategicamente. Pode ajudar os administradores públicos a se concentrarem no melhor modo de fazer seu trabalho e de explicarem aos governantes o que estão tentando fazer para traduzir em resultados os objetivos da legislatura. Pode ajudar os governantes a ponderar os pedidos que disputam recursos e a alocá-los nos projetos em que podem gerar os melhores resultados. A administração baseada no desempenho relaciona-se com a comunicação política. Mais: pode-se perceber que, à medida que são popularizados os resultados expressos por indicadores, mais e mais esforços para aprimorá-los são desenvolvidos.

7 INDICADORES DE EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL

O conceito de desenvolvimento humano parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas, também, outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

Os indicadores sociais, também chamados não-financeiros, são instrumentos básicos nas etapas do processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam

programas voltados à educação, moradia, saúde, emprego, renda, segurança, por exemplo.

Para Januzzi (2001), um indicador social informa sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma, é, portanto, o elo de ligação entre os modelos explicativos da teoria social e a evidência empírica dos fenômenos sociais observados. Ainda com este autor, os indicadores sociais utilizados de modo responsável e transparente podem estabelecer parâmetros concretos para discussão da natureza, conteúdo e prioridades das políticas governamentais, dos programas públicos e dos projetos de ação social, são, portanto, instrumentos para efetivo empoderamento da sociedade civil, de controle e direcionamento das atividades do poder público.

Considerando que os resultados, assim como os recursos empregados, devem ser avaliados por intermédio de indicadores específicos, a utilização de indicadores sociais potencializa, entre outros aspectos, os resultados das políticas públicas.

Uma das aferições quanto aos resultados do Brasil tem sido o conjunto de indicadores que exprimem o quadro da exclusão social. Os atestados são unânimes: o Brasil ocupa lugar de constrangedor destaque no “ranking” da desigualdade social. Tal assertiva é fundamentada em publicações como: Radar Social (2005); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD (2005) e Relatório de Desenvolvimento Humano – PNUD/RDH (2005).

O conceito de Desenvolvimento Humano é base do Relatório de Desenvolvimento Humano – RDH e do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. O IDH, apesar de ter sido publicado pela primeira vez em 1990, foi recalculado para os anos anteriores, a partir de 1975, tornando-se referência mundial. Seu trabalho consiste em propor uma agenda sobre temas relevantes relacionados ao desenvolvimento humano e reunir tabelas estatísticas e informações sobre o assunto. A cargo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o relatório é publicado em mais de cem países.

O IDH é um indicador-chave dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas e, no Brasil, tem sido utilizado pelo governo federal através do índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M, que pode ser consultado no Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil - PNUD (2005), um banco de dados com informações sócio-econômicas sobre os 5.507 municípios do Brasil, os 26 Estados e o Distrito Federal.

O Radar Social é publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, órgão vinculado a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MP. Seu estudo aborda a realidade social brasileira sob o enfoque de sete tópicos setoriais: Demografia, Trabalho, Renda, Educação, Saúde,

Moradia e Segurança. Segundo constata a referida publicação, o Brasil, num universo de 130 países considerados, encontra-se no penúltimo lugar em matéria de Desigualdade. A comparação do número de pobres do Brasil com o de outros países é dificultada em razão dos diferentes critérios e métodos por vezes usados pelos países. No entanto, em termos de desigualdade, é possível afirmar que a distribuição de renda no Brasil é uma das piores do mundo.

O Brasil tem uma longa história de grandes desigualdades. Conforme o PNUD (2005), os 10% das famílias mais ricas têm 70 vezes o rendimento dos 10% mais pobres. Nos últimos 10 anos, as diferenças entre as taxas de analfabetismo alargaram-se entre os estados mais ricos e os mais pobres. E embora a pobreza tenha começado a declinar no princípio dos anos 90, fê-lo desigualmente e não está a cair suficientemente depressa para o Brasil atingir o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio. Ao ritmo de progresso atual, o Sul é a única região que se espera poder reduzir a pobreza para a metade até 2015. Mas o Nordeste, a região mais pobre, também reduziu significativamente a pobreza, tal como as regiões Central e do Sudeste.

8 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PRECONIZADAS PELA LEI Nº. 12.120/2002

O Estado de Santa Catarina tem se distinguido quanto aos indicadores de desenvolvimento humano relativamente às demais unidades da Federação.

Santa Catarina, juntamente com São Paulo, apresenta a menor proporção de municípios em situação de exclusão social, com três focos: um localizado ao norte, na divisa com o Paraná, outro ao sul e um terceiro, a oeste, estes dois na divisa com o Rio Grande do Sul. São Paulo, por sua vez, apresenta áreas de inclusão social situada no nordeste e na área central do Estado (POCHMANN, 2003).

O projeto do Estado de Santa Catarina de homogeneização social se fundamenta na Lei nº.12.120, de 9 de janeiro de 2002, que cria o Programa Catarinense de Inclusão Social. A implementação do Programa se dá através da adoção e operacionalização de Políticas Compensatórias voltadas (I) às administrações municipais com Índice de Desenvolvimento Social – IDS – igual ou inferior a 85% do índice médio do Estado; e (II) às pessoas residentes nos municípios com IDH igual ou inferior a 80% do índice médio do Estado. As políticas compensatórias de vária gama transformam-se em programas e orçamentos, em metas plurianuais (trienais e quinquenais) e planos de ação, tudo gerido e avaliado por grupo executivo e de acompanhamento. Cumpre-se aqui a proposta do Banco Mundial de que é possível erradicar a pobreza e a redução dela depende da interação de esforços dos mercados, das instituições governamentais e da Sociedade Civil (AMIN; BAUER, 2002, p.5).

Os cinquenta e seis municípios catarinenses, cujos índices os faziam objeto das ações preconizadas pelo Artigo 2 da Lei eram, em 2002, os apresentados nas Tabelas 1 e 2, com os respectivos Índices de Desenvolvimento Social - IDS.

Tabela 1: Municípios referentes ao inciso I do art. 2º da Lei nº 12.120

Classificação	Município	IDS
238	Marema	0,793
239	Nova Itaberaba	0,792
240	Princesa	0,792
241	Ipuçu	0,792
242	Herval D'Oeste	0,792
243	Santa Terezinha do Progresso	0,789
244	Ponte Serrada	0,788
245	Irati	0,787
246	Caxambu do Sul	0,787
247	Chapadão do Lageado	0,786
248	Capão Alto	0,785
249	Monte Carlo	0,784
250	Balneário Arroio do Silva	0,779
251	Araquari	0,778
252	Monte Castelo	0,778
253	Águas de Chapecó	0,777
254	Bocaina do Sul	0,777
255	Palmeira	0,776
256	Urubuci	0,776
257	Garuva	0,773
258	São João do Sul	0,773
259	Passo de Torres	0,772
260	Irani	0,771
261	Angelina	0,770
262	Passos Maia	0,769
263	Praia Grande	0,768
264	Pedras Grandes	0,768
265	Balneário Gaivotas	0,767
266	Entre Rios	0,764
267	Rio Rufino	0,763
268	Ibicaré	0,762
269	Bom Jesus	0,756
270	Bom Jardim da Serra	0,755
271	Alfredo Wagner	0,754
272	Irineópolis	0,752
273	Vargem	0,749

Fonte: Lei nº.12.120, de 9 de janeiro de 2002

Tabela 2: Municípios referentes ao inciso II do art. 2º da Lei nº12.120

Classificação	Município	IDS
274	Ouro Verde	0,746
275	Vitor Meireles	0,744
276	Lebon Régis	0,740
277	Imaruí	0,734
278	Saltinho	0,734
279	Anita Garibaldi	0,733
280	Abdon Bartista	0,730
281	Flor do Sertão	0,729
282	Santa Terezinha	0,726
283	Brunópolis	0,722
284	Calmon	0,722
285	Campo Belo do Sul	0,718
286	Painel	0,715
287	Matos Costa	0,713
288	Macieira	0,710
289	São José do Cerrito	0,701
290	Bela Vista do Toldo	0,698
291	Bandeirante	0,683
292	Cerro Negro	0,658
293	Timbó Grande	0,629

Fonte: Lei nº.12.120, de 9 de janeiro de 2002

A Lei nº. 12.120/2002 representa, portanto, um esforço de consolidação de políticas de inclusão social. Pode-se perceber a facilidade de visualização de situações nos municípios do Estado e, a partir da situação apurada, adotar providências com o objetivo de promover melhorias, contribuindo para elevação do nível de vida e redução de desigualdades.

O próprio texto da lei explicita forma de gerenciamento (artigo 9º) e enuncia

responsabilidades na condução de normas pertinentes. Os parâmetros que ensejam o enquadramento dos municípios no âmbito das ações preconizadas pela lei são subordinados ao confronto entre os índices do respectivo município e a média do Estado.

Um rol de ações é preconizado para os municípios com IDS igual ou inferior a 85% do índice médio do Estado. A este rol de ações sobrepõe-se outra listagem para o grupo cujo IDS esteja situado em patamar equivalente a 80% ou menos do índice médio do Estado. O primeiro grupo correspondia, no momento da aprovação da lei, a 56 municípios. O segundo grupo correspondia a 20 municípios.

9 OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO DE SANTA CATARINA: SAÚDE, EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Os indicadores de desenvolvimento da Saúde, Educação e Desenvolvimento Econômico dos municípios do Estado de Santa Catarina são apresentados de modo resumido nas tabelas que seguem. O Índice do Desenvolvimento da Saúde considera a colocação do município, dentre os 293 existentes, os nascidos vivos abaixo do peso, a mortalidade infantil menor de um ano, a mortalidade infantil menor de cinco anos, o índice de aplicação das vacinas BCG tuberculose, DTP coqueluche, poliomielite, sarampo e s gestantes assistidas.

O Índice Saúde refere-se ao índice geral de saúde do município. O Nível relaciona-se a classificação do município, que pode receber conceitos entre: alto, médio alto, médio, médio baixo e baixo. A Tabela 3 exemplifica dois municípios de nível alto, de nível médio alto e de nível médio baixo.

Tabela 3: Índice do Desenvolvimento da Saúde 2003/04

Lugar SC	Municípios	Nascidos vivos abaixo do peso	Mortalidade infantil menor de 1 ano	Mortalidade infantil menor de 5 anos	Vacina BCG tuberculose	Vacina DTP-coqueluche	Vacina poliomielite	Vacina Sarampo	Gestantes assistidas	ÍNDICE SAÚDE	NÍVEL
	SANTA CATARINA	0,920	0,930	0,970	1,000	0,990	1,000	0,900	0,970	0,960	alto
1	Macieira	0,957	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	0,995	alto
2	Nova Veneza	0,989	1,000	1,000	0,983	1,000	0,976	1,000	0,994	0,993	alto
.....											
146	Camboriú	0,912	0,929	0,889	1,000	0,890	1,000	0,950	0,968	0,942	médio alto
147	Entre Rios	0,960	1,000	1,000	0,900	0,764	0,962	0,944	1,000	0,941	médio alto
.....											
292	Palmeira	1,000	0,000	0,000	1,000	0,971	1,000	0,886	0,929	0,723	médio baixo
293	Ponte Alta	0,900	0,179	0,179	1,000	1,000	0,688	0,762	0,993	0,713	médio baixo

Fonte: Secretaria de Estado da Saúde, 2005

Na Tabela 4 - Indicadores de Desenvolvimento Social: Educação - são relacionados os municípios de Santa Catarina discriminando a evolução do índice do desenvolvimento da educação básica – IDEB entre os anos de 1998 e 2004.

Tabela 4: Indicadores de Desenvolvimento Social: Educação

Evolução do índice do desenvolvimento da educação básica - IDEB, segundo o Estado, Região e Municípios - 1998-2004							
LUGAR SC 2004	Estado, Região e Municípios	SECRETARIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	ÍNDICE - IDEB 1998	NÍVEL - 1998	ÍNDICE - IDEB 2004	NÍVEL - 2004	VARIACÃO O 1998-2004 - %
-	SANTA CATARINA	-	0,753	Médio baixo	0,837	Médio	11,11
1	Porto União	26 - Canoinhas	0,775	Médio baixo	0,914	Médio alto	17,89
2	Peritiba	06 - Concórdia	0,721	Médio baixo	0,910	Médio alto	26,13
.....							
144	Otacílio Costa	27 - Lages	0,667	Baixo	0,828	Médio	24,09
145	Correia Pinto	27 - Lages	0,661	Baixo	0,827	Médio	25,01
.....							
292	Passos Maia	05 - Xanxerê	0,698	Baixo	0,696	Baixo	-0,39
293	Matos Costa	26 - Canoinhas	0,614	Baixo	0,664	Baixo	8,18

Fonte: Censo Escolar - Secretaria de Estado da Educação, Ciência e Tecnologia-SC, 2005.

A Tabela 5 refere-se aos Indicadores de Desenvolvimento Econômico quanto à evolução do Produto Interno Bruto-PIB, per capita, a preços constantes de 2003 - segundo o Estado, Região e Municípios de Santa Catarina, analisados entre 1998 a 2003. Tal como as tabelas 3 e 4, é resumida a seis municípios dentre os 293 existentes.

Tabela 5: Indicadores de Desenvolvimento econômico

Col. SC 2003	Município	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Variação
		R\$/hab	R\$/hab	R\$/hab	R\$/hab	R\$/hab	R\$/hab	2003/98 (%)
-	SANTA CATARINA	10.054	9.894	10.780	10.821	10.785	11.095	10,36
1	São Francisco do Sul	15.502	18.262	23.792	33.345	40.650	45.572	193,97
2	Presidente Castello Branco	28.472	27.184	27.296	26.644	39.598	41.864	47,04
.....								
145	Rio Negrinho	8.164	8.813	9.595	9.868	10.135	9.333	14,32
146	Braço do Norte	9.562	9.639	10.627	10.725	10.554	9.274	-3,01
.....								
292	Laguna	4.021	3.528	3.686	3.528	3.395	3.262	-18,88
293	Governador Celso Ramos	3.271	3.156	3.209	3.214	3.029	3.002	-8,20

Fonte: Secretaria de Estado do Planejamento – SC, 2005.

OBS: Na correção dos valores para 2003, utilizou-se o deflator implícito do PIB, Conjuntura Econômica - FGV, Agosto 2005

10 CONCLUSÕES

A realidade brasileira é marcada pela desigualdade social que constrange o nosso País e a nossa cidadania. Ao focalizar os índices de desenvolvimento social e outros indicadores de desenvolvimento, a Gestão Pública pode alcançar resultados que repercutam sobre a

sociedade reduzindo os níveis de desigualdade que a caracterizam. As políticas públicas centradas na melhoria dos indicadores representam objetivamente o atingimento de níveis superiores de qualidade de vida.

É possível comparar a gestão por indicadores ao vôo por instrumentos. Ao pautar a sua conduta e os seus procedimentos pelos informes que obtém dos instrumentos de navegação, o piloto reduz a participação do instinto e da habilidade pessoal na condução do vôo e se subordina a um instrumento científico, cujo resultado final tende a ser o sucesso da navegação. Portanto, mais do que ações instintivas baseadas no sentimento e na percepção pessoal, a gestão por indicadores representa uma evolução qualitativa na gestão pública. Propicia medir constantemente os resultados em questões cruciais para o bem estar social.

Em consonância com Osborne e Gaebler, “se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso” (1998, p.159). No caso concreto, é a própria prática; a utilização reiterada de indicadores de desenvolvimento social que assegure sua validade. Esta prática já significa fator de emulação para os gestores e contribui para a evolução da cidadania, eis que imprensa, organizações não governamentais e a própria sociedade já empregam índices e indicadores para expressar uma realidade. Assim, no âmbito da pesquisa, procurou-se investigar o arcabouço teórico das práticas de medição dos indicadores de desempenho nos órgãos públicos, com planejamento de melhoria de resultados orientados para a sociedade brasileira.

Embora a pesquisa seja bibliográfica, as conclusões são congruentes e alinhadas com os referenciais de indicadores sociais apresentados neste trabalho. Dentre essas conclusões destacam-se:

- a) Os conceitos dos indicadores convergem para consolidar sua condição de referência para os órgãos públicos no Brasil;
- b) Os resultados apurados na avaliação da situação catarinense demonstram compatibilidade entre os indicadores apreciados e a situação do estado no contexto da Federação;
- c) Os indicadores sociais apurados no Estado de Santa Catarina revelam uma posição diferenciada do Estado em relação ao conjunto da Federação e demonstram que a Lei Estadual nº. 12.120/2002 enseja uma efetiva mudança de paradigma de gestão; e,
- d) O Estado de Santa Catarina, juntamente com São Paulo, apresenta a menor proporção de municípios em situação de exclusão social. Com três focos: um localizado ao norte, na divisa com o Paraná, outro ao sul e um terceiro,

a oeste, estes dois na divisa com o Rio Grande do Sul.

Neste sentido, pode-se considerar que este trabalho pretende oferecer uma visão do modelo de gestão oferecido pela utilização de indicadores e índices, sob a ótica de se tentar criar um nível mínimo de comparabilidade nas medidas e, como tais ferramentas são aplicadas na contemporaneidade.

Para Marcel Proust, “A verdadeira viagem de descoberta não consiste em buscar novas terras, mas em vê-las com novos olhos”. Sob esta paráfrase, citada por Dolabela (1999, p. 189), considera-se que o processo de desenvolvimento da Nação passa pela formação e informação de seus cidadãos. No Brasil, onde a burocracia é inconclusa, a tarefa de transformá-la é desafiadora. Os servidores públicos, além do cumprimento de formalidades, devem engajar-se no compromisso com resultados de qualidade, compatíveis com as políticas orientadas para o crescimento local.

Tem-se a consciência das dificuldades contextualizadas no universo das instituições públicas, não só brasileira, mas também mundial. Ao abordar o tema, sob égide científica, objetivou-se contribuir para a disseminação da utilização de indicadores sociais pelos gestores públicos e para a reflexão pontual no assunto. E, ao final, entende-se ser possível remover os obstáculos que dificultam o desenvolvimento social, econômico, cultural e político, faces indissociáveis e essenciais ao futuro do País.

THE USE OF INDICATORS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE LAW N°. 12.120/2002 OF THE STATE OF SANTA CATARINA

Abstract

The use of social indicators has been facilitating the increase of acting patterns in the Brazilian Public Administration. They are identified the aspects that characterize the bureaucratic model of organization and the phases of the public administration in Brazil, focusing the results that the Country has been achieving in the components of its development level and offering a panoramic vision of the social inequalities. In this context, the Law n°. 12.120, of the State of Santa Catarina, of January 9, 2002, it is identified, under the aspect of its repercussion, as well as on the group of indicators that describe the Santa Catarina's condition when demanding discipline and continuity objectively in the persecution of improvements. The risings allow to conclude that the concepts of the indicators converge to consolidate its reference condition for the public organs in Brazil, and the results hurried in the evaluation of Santa Catarina's situation demonstrate compatibility between the appreciated indicators and the situation of the state in the context of the Federation.

Key-words: Acting Indicators. Public Administration. Law n°. 12.120/2002 of the Santa Catarina's State.

REFERÊNCIAS

ALECIAN, Serge; FOUCHER, Dominique. **Guia de gerenciamento no setor público**. Rio de Janeiro: Revan, Brasília, DF: ENAP, 2001.

AMIN, Esperidião Helou Filho; BAUER, Paulo. **Santa Catarina: o bom exemplo**. Florianópolis/SC: Santa Catarina, 2002.

ANDERSEN, João Fernando. **Os indicadores sociais como instrumento de promoção do desenvolvimento intramunicipal**. 2004. 62 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CAULLIRAUX, Heitor; YUKI, Mauro (orgs.). **Gestão pública e reforma administrativa: conceitos e casos: a experiência de Florianópolis**. Rio de Janeiro: Ed.Lucerna, 2004.

DOLABELA, Fernando. **Oficina do empreendedor**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1999.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Management: tasks, responsibilities and practices**. Nova York: Harper & Row, 1973.

HARRINGTON, James H. **Total improvement management: the next generation in performance improvement**. New York: McGraw-Hill Inc., 1995.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade na economia globalizada**. 2.ed. São Paulo:Atlas, 2000.

MICHELS, Robert. **Political parties**. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1949.

MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. **Os bruxos da administração: como entender a Babel dos gurus empresariais**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MISES, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven, Conn: Yale University Press. 1944.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 10 ed. Brasília: MH Comunicação, 1998.

OTANI, Nilo. **A educação corporativa como estratégia competitiva: a universidade da Caixa Econômica Federal**. 2005. 178 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa

de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2005.

PACHECO, Regina Silvia. **Administração pública gerencial**: desafios e oportunidades para os municípios brasileiros. Disponível em: <<http://www.unijui.tche.br/dead/gp1/documentosij/Administracao%20publica%20gerencial.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Córtes, 2003.

POPOVICH, Mark G. **Creating high-performance government organizations**: a practical guide for public managers. 1.Ed. Califórnia: Jossey-Bass, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2003**: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> . Acesso em: 7 nov. 2005.

_____. **Relatório do desenvolvimento humano Brasil - RDH 2005**: Racismo, pobreza e violência. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> . Acesso em: 8 dez. 2005.

_____. **Atlas do desenvolvimento humano no brasil**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> . Acesso em: 8 nov. 2005.

RADAR SOCIAL. Brasília: Ipea, 2005.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações**: uma reconceitualização da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

_____. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2.ed. Rio de Janeiro:Ed.da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

SANTA CATARINA (Estado). Decreto Lei n.12.120, de 09 de janeiro de 2002. Dispõe sobre o Programa Catarinense de Inclusão Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16.823, 11.01.2002.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA. Diretoria de Ensino Básico e Profissional. **Índice de desenvolvimento da educação básica**: - IDEB/SC - 1998-2004. Disponível em: <<http://www.sed.rct-sc.br>>. Acesso em 6 dez. 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO DE SANTA CATARINA. Diretoria de Estatística e Cartografia. **PIB municipal**. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/menu/Estatistica/dados_munic.htm>. Acesso em 6 dez. 2005.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE SANTA CATARINA. Diretoria de

Planejamento e Coordenação. **Pacto de indicadores da atenção básica**. Disponível em: <<http://portalweb04.saude.gov.br/pacto2005>>. Acesso em 6 dez. 2005.

SELZNICK, Philip. An approach to a theory of bureaucracy. In: COSER, Lewis A.; ROSENBERG, Bernard. **Sociological theory: a book of readings**. New York: Macmillan, 1964.

TACHIZAWA, Takeshy; ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de. **Tecnologia da informação aplicada às instituições de ensino e às universidades corporativas**. São Paulo: Atlas, 2003.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.