



RSP

Revista do Serviço Público

vol. 59, nº 3 - Jul/Set 2008 - ISSN:0034/9240

**História das reformas administrativas no Brasil:
narrativas, teorizações e representações**

Frederico Lustosa da Costa

**Os dois futuros do ato de governar -
Processos de descentralização e recentralização no ato de governar**

B. Guy Peters

**O processo orçamentário e a apuração de
custos de produtos e serviços no setor público do Brasil**

*Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Ciely M. Amaral,
Siegfried Bender e Paulo dos Santos*

**Acordo Amazônico de Ciência e, Tecnologia e Inovação em Saúde:
uma experiência de integração regional**

*Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa,
Sandra Willecke e Paulo Lins*

**A regulação no setor de saneamento: comparação entre
França, Inglaterra e Brasil**

Marcelo Bruto da Costa Correia

Cem anos de Josué de Castro: legado permanece

**Reportagem: Fórum IBAS debate gestão de escolas de governo,
desenvolvimento de dirigente e prestação de serviços ao cidadão**

ENAP

RSP

Brasília – 2008

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Missão da Revista do Serviço Público

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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente: Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional: Paulo Carvalho

Diretora de Desenv. Gerencial: Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa: Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna: Mary Cheng

Conselho Editorial

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

Reynaldo Fernandes, Silvio Lemos Meira, Sônia Miriam Draibe, Tarso Fernando Herz Genro, Vicente Carlos Y Plá Trevas, Zairo B. Cheibub

Periodicidade

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

Comissão Editorial

Helena Kerr do Amaral, Paula Montagner, Paulo Sergio de Carvalho, Elisabete Roseli Ferrarezi, Elizabeth Nardelli, Livino Silva Neto.

Expediente

Edição: Elizabeth Nardelli. *Subedição:* Leila Ollaik; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto. *Revisão:* Luciana Barreto e Roberto Carlos Araújo. *Revisão gráfica:* Livino Silva Neto. *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos

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

v. : il.

ISSN:0034/9240

Editada pelo DASP em nov. de 1937 e publicada no Rio de Janeiro até 1959. A periodicidade varia desde o primeiro ano de circulação, sendo que a partir dos últimos anos teve predominância trimestral (1998/2007).

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

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

CDD: 350.005

© ENAP, 2008

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 12,00

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

www.enap.gov.br

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

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

ENAP

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

70610-900 – Brasília - DF

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

Sítio: www.enap.gov.br

Endereço eletrônico: editora@enap.gov.br

Sumário

Contents

História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações	271
History of the Administrative Reforms in Brazil: Narratives, theorizations and representations	
<i>Frederico Lustosa da Costa</i>	
Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar	289
The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing	
<i>B. Guy Peters</i>	
O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil	
The Public Budget Process and the Estimation of Costs of Products and Services in the Brazilian Public Sector	309
<i>Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Cicely M. Amaral, Siegfried Bender e Paulo M. dos Santos</i>	
Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração regional	
Amazon Agreement of Science, Technology and Innovation in Health: an Experience of Regional Integration	333
<i>Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa, Sandra Willecke e Paulo Lins</i>	
A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil	353
The Regulation of Public Services in the Sanitation Industry	
<i>Marcelo Bruto da Costa Correia</i>	
Cem anos de Josué de Castro: legado permanece	375
<i>Reportagem: Fórum IBAS debate gestão de escolas de governo, desenvolvimento de dirigentes e prestação de serviços ao cidadão</i>	381
Para saber mais	389
Acontece na ENAP	391

História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações*

Frederico Lustosa da Costa

Introdução

Quase tão discutida quanto as próprias reformas administrativas contemporâneas, a história das experiências de mudança institucional planejada do Estado brasileiro tem merecido a atenção de muitos estudiosos da matéria, chegando quase a constituir um objeto à parte. De fato, a maioria dos trabalhos sobre as reformas mais recentes se encarrega de recuperar os principais antecedentes desses processos de transformação. Assim, existem hoje inúmeros relatos, análises e estudos sobre as experiências de reforma da administração pública federal brasileira, com diferentes abordagens, graus de profundidade e níveis de implicação com os projetos. Muitos estudiosos são eles mesmos reformadores, tendo atuado como ideólogos, mentores, gestores ou agentes das reformas que se realizaram no Brasil desde a década de 30. Nesse sentido, a literatura é diretamente implicada, sem que os eventuais envolvimento (ou estranhamentos) dos autores sejam explicitados. Relatos, narrativas, teorizações, interpretações e ideologias se confundem. Em qualquer um dos

casos, constituem representações do mundo administrativo brasileiro, quer dizer, apresentam-se como formas simbólicas de um Estado em transformação.

Este trabalho se propõe a oferecer uma modesta contribuição ao estudo da história das reformas administrativas realizadas no Brasil a partir da primeira metade do século XX. Mais do que apresentar uma cronologia de fatos e um repertório de projetos, recupera as narrativas e análises dos estudiosos do tema para identificar as diferentes explicações para os sucessos e insucessos do passado e estabelecer um sistema de categorias que seja útil à compreensão da dinâmica histórica. Esse esforço de reconstituição deve levar em conta as seguintes questões-guia:

- Qual ou quais os diagnósticos que ensejaram as reformas?
- Qual o veredicto em termos de sucesso ou fracasso de cada experiência?
- Em que consistem o sucesso e o fracasso?
- Por que fracassaram? Ou por que foram exitosas?

O trabalho apresenta as diferentes narrativas na seqüência das reformas analisadas, tentando seguir a ordem cronológica dos artigos estudados. Assim, o texto começa com a discussão da reforma burocrática da Era Vargas e termina com as apreciações sobre a reforma gerencial do governo FHC. Entretanto, a qualquer momento, por iniciativas dos próprios narradores, as comparações são evocadas e as reformas anteriores são retomadas.

Por que as reformas administrativas falham?

A maioria das análises históricas sobre as reformas administrativas brasileiras se propõe a oferecer determinações para o

relativo fracasso dessas tentativas. Tais explicações partem de razões de natureza geral, baseadas em relatos e reflexões sobre as experiências de outros países.

Na literatura internacional é apontado um amplo leque de causas para o insucesso de processos de reforma. Grande número de autores concorda que as reformas administrativas dificilmente atingem os resultados pretendidos. Caiden (1999) analisou um grande número de reformas realizadas ao redor do mundo e concluiu que a maioria delas, não obstante os esforços governamentais e o apoio de organismos internacionais, produziu resultado muito aquém do esperado, revelando uma tendência comum à descontinuidade.

Os governos prometem muito, mas freqüentemente falham em aumentar sua performance porque suas reformas se mostram desapontadoras. As reformas falham em produzir impacto significativo; elas seguem na direção errada ou são ultrapassadas pelos acontecimentos. Os reformistas têm sido otimistas e, muitas vezes, irrealistas; eles freqüentemente caem na armadilha da implementação. As reformas precisam de amplo apoio político e direção competente. Os reformistas precisam ter paciência e aceitar o que realmente podem alcançar, ainda que esses resultados estejam abaixo de suas intenções (p. 823)¹.

Flávio Rezende (2004) repertoria parte da bibliografia existente para explicar o que ele chama de falha seqüencial, ou seja, a descontinuidade, o abandono e o término de processos de intervenção, sem que seus objetivos sejam alcançados ou que tenha havido melhoria de performance no aparato burocrático. Entre as principais

causas apontadas estão: a sólida institucionalização dos elementos a serem reformados; a resistência organizada de setores afetados; o surgimento de conseqüências inesperadas; a existência de objetivos, interesses e valores diversificados ou conflitantes; a falta de foco na mudança por parte dos atores estratégicos; as incertezas, ambigüidades e complexidades inerentes à mudança; o deslocamento de objetivos; os movimentos contraditórios de descentralização e coordenação e a criação de expectativas exageradas (p. 33-45). A maior parte dessas razões diz respeito a mecanismos de resistência à mudança, identificados desde Maquiavel (2006), que reconhecia serem incertos os resultados de qualquer tentativa de introdução de uma nova ordem, pois “aquele que a introduz terá por inimigos todos os que da velha ordem extraíam privilégios e por tímidos defensores todos os que das vantagens da nova ordem poderiam usufruir” (p. 26).

Narrativas e interpretações

Na bibliografia brasileira, Beatriz Wahrlich, antiga colaboradora de Luís Simões Lopes² no DASP e na Fundação Getúlio Vargas, que participou ativamente da reforma dos anos trinta, escreveu alguns dos primeiros artigos que compõem essa série de narrativas. Seus trabalhos são bastante descritivos, o que é uma vantagem, pois são ricos de informação e documentação. Suas análises cobrem um vasto conjunto de iniciativas que começam na instalação do governo provisório, em 3 de novembro de 1930, e terminam com o Programa Nacional de Desburocratização, instituído em 18 de julho de 1979, passando, evidentemente, pela reforma de 1967. O trabalho de

maior fôlego, entretanto, foi a análise da reforma administrativa na Era Vargas (WAHRLICH, 1983). Sua apreciação sobre essa experiência ficou consagrada.

A característica reformista mais marcante desse período foi a ênfase na reforma dos meios (atividades de administração geral) mais do que nas dos próprios fins (atividades substantivas). Também digna de nota é a declarada observância, pelos líderes reformistas, da teoria

“As reformas optaram por elementos de globalismo e imediatismo, ao invés da seletividade e do gradualismo, e privilegiaram no diagnóstico a antecipação de obstáculos cognitivistas, deixando em segundo plano a orientação valorativista.”

administrativa que consagrava a existência de “princípios de administração”.

Tratava-se, assim, de uma reforma que adotava como modelo o prescrito na teoria administrativa então em voga nos países mais desenvolvidos. Era, em suma, uma “reforma modernizadora”, inspirada nas melhores fontes disponíveis à época, ou seja, num modelo taylorista/fayoliano/weberiano (WAHRLICH, 1974, p. 28).

Embora precedendo em alguns poucos anos a publicação dos artigos de Beatriz Wahrlich, o trabalho de Kleber Nascimento adota uma abordagem analítica que o coloca como pioneiro de uma tradição bastante posterior. Em 1967, logo após a edição do Decreto-lei nº 200, Nascimento (1967) publicou, no primeiro número da RAP, um artigo em que examinava as estratégias de reforma administrativa no Governo Federal. Pretendia analisar a experiência brasileira, tomando como ponto de referência três componentes fundamentais do modelo de estratégia – ação, conteúdo e valor. A ênfase das análises acabava recaindo no projeto “daspiano”, embora também se valesse dos dados das iniciativas que se seguiram ao projeto do Estado Novo. Segundo sua percepção, o modelo estratégico das reformas administrativas brasileiras pode ser configurado como a seguir:

Componente operativo: ação

- Foco de ação: elementos formais
- Estilo de influência: impositivo
- Dinâmica de poder: insulativa

Componente substantivo: conteúdo

- Escopo de mudança: globalista-imediatista
- Orientação diagnóstica: cognitivismo

Componente ideológico: valor

- Estratégia e pré-requisitos comportamentais
- Estratégia e orientação processualista (NASCIMENTO, 1967, p. 19).

Embora marcado pelo viés comportamentalista em voga na teoria administrativa, ainda que nuançado, o estudo de Kleber Nascimento reconhece os méritos da racionalização e as conquistas das reformas de 1937 e 1967, mas aponta aquelas distorções que comprometem a efetividade dos impactos e sua sustentabilidade a longo prazo. A ênfase nos

aspectos formais dos sistemas administrativos, quer dizer, os arranjos estruturais da burocracia, o caráter impositivo das medidas reformistas, em detrimento da flexibilidade e da internalização das propostas e a dinâmica insulativa, que isolava os agentes de mudança das lideranças dos sistemas que deveriam ser objeto de intervenção, constituem o componente operativo. No que diz respeito ao componente substantivo, as reformas optaram por elementos de globalismo e imediatismo, ao invés da seletividade e do gradualismo, e privilegiaram no diagnóstico a antecipação de obstáculos cognitivistas, deixando em segundo plano a orientação valorativista. Finalmente, o componente ideológico ou conceitual que condiciona os demais aliava pré-requisitos comportamentais a uma orientação processualista.

Examinando com distanciamento histórico essas observações de Nascimento, é possível dizer que a maior parte dos elementos das estratégias das reformas era ditada pelo estado da arte do conhecimento em administração pública e pelas condições políticas em que elas foram tentadas ou implementadas. A reforma dos anos trinta, realizada em plena ditadura, revela-se formalista, ambiciosa e autoritária. As tentativas seguintes, ocorridas na década de cinquenta, que se guiavam pelas mesmas dimensões estratégicas, provavelmente não lograram implementar-se justamente por lhes faltar a força do regime autoritário.

Esse tipo de análise aplicado à reforma administrativa de 1967 identificaria nos três componentes os mesmos elementos, embora alguns deles tenham deslocado-se em direção aos contrapontos indicados por Nascimento. Assim, a reforma incorporou certa dose de gradualismo e seletivismo na sua implementação e criou

condições para uma maior interação entre agentes de mudanças e lideranças organizacionais (WAHRLICH, 1974, p. 71).

Gileno Fernandes Marcelino foi protagonista da tentativa de reforma administrativa no governo de transição para a democracia, a chamada Nova República. Ao descrever e analisar essa experiência, ele também realiza uma recuperação histórica das reformas precedentes, distinguindo três períodos, a saber: “a partir de 1930 até meados de 1945, com extensão de 1952 até meados de 1962, quando se realizam estudos não-implantados; a partir de 1964; e após 1985” (MARCELINO, 1988, p. 37). Na descrição do primeiro período, repete a apreciação corrente sobre a ênfase na reforma dos meios e a orientação autocrática e impositiva.

O segundo período marca a substituição do “modelo clássico” pelo chamado modelo de “administração para o desenvolvimento”, “voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (...) e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado” (Ibid, p. 41). O autor considera que o Decreto-lei nº 200 “representou, sem dúvida, um segundo momento importante dentro das tentativas de reforma administrativa promovidas pela administração pública brasileira ao estabelecer uma nova abertura conceitual, permitindo acelerar um processo de adaptação da máquina administrativa para torná-la mais eficaz”. Destaca como aspectos inovadores o tríplice sentido da descentralização “dentro dos quadros da administração

federal; da administração governamental para a órbita privada; e da União para os governos locais” e o “estabelecimento do conceito de *sistemas administrativos* para as funções comuns a todos os órgãos, o que em princípio facilitou a descentralização da gestão de recursos (pessoal, material, finanças)” (Ibid, p. 43-44). Segundo seu ponto de vista, “ao contrário das tentativas anteriores de reforma administrativa marcadas por um sentido de condução do processo e pelas tentativas de soluções globais, o Decreto-lei nº 200 constituiu-se mais em um plano indicativo ou carta de intenções, estabelecendo conceitos e princípios, do que em uma norma determinística” (Idem). Essa opinião é no mínimo controversa. Apesar da incorporação de certas características de gradualismo, seletividade e cooptação reconhecidos por Wahrlich, conforme indicado logo acima, a escolha do tipo de instrumento legal característico do regime autoritário – o decreto-lei, o sentido uniformizador de seus aspectos organizativos e o estabelecimento de normas estritas com relação à aquisição e contratos e ao controle estão longe de caracterizar um plano meramente indicativo.

Cabe ainda mencionar na análise de Marcelino o diagnóstico da administração federal no alvorecer da Nova República, que apontava como disfunções gerais a ineficácia do planejamento governamental; deficiências de mecanismos de implementação, coordenação e avaliação de ações de reforma/modernização dos órgãos; dissociação entre planejamento, modernização e recursos humanos; atuação pouco integrada e coordenada de órgãos ligados à área; e pouca prioridade à área de recursos humanos. Essas distorções traziam como conseqüências o escapismo da multiplicação de órgãos

e entidades; marginalização do funcionalismo e descontinuidade administrativa; enfraquecimento da imagem do DASP; e perda de poder e status.

Passados alguns anos dessa tentativa de reforma, Marcelino (2003) atribui seu fracasso a problemas políticos decorrentes da natureza do governo de transição, da coalizão de facções heterogêneas que o apoiavam e da falta de liderança institucionalizada. Ainda assim, acredita que, além de deixar uma primeira versão da Lei-Organica da Administração Pública Federal, a atuação da Secretaria de Administração Pública (SEDAP), então criada e por ele dirigida, “teve relativo sucesso em iniciativas de reforma como a implantação da ENAP e alguns instrumentos na área de serviços gerais” (MARCELINO, 2003, p. 648).

Além de trabalhos de perspectiva histórica, há estudos que privilegiam a indicação de características ou disfunções da administração pública brasileira. Tal é o caso do artigo de Belmiro Valverde Castor e Célio França (1986):

Como legado dos anos setenta, eles identificavam, entre muitas outras disfunções, a fragmentação do aparato administrativo central através da multiplicação de agências governamentais, da impossibilidade real do exercício de supervisão ministerial, dificultando e mesmo impedindo o cumprimento de funções essenciais de coordenação governamental em todos os setores, a falência da já precária política de pessoal, por força da proliferação de regimes jurídicos e salários diferenciados (p. 4).

Nos anos oitenta, não obstante a crise econômica e as rápidas transformações sociais, políticas e institucionais, a adminis-

tração pública reagia lenta e insatisfatoriamente, pois estava condicionada por características do modelo brasileiro de desenvolvimento e administração. Esse modelo tinha como pressupostos uma concepção do Governo como *Deus-ex-machina* do processo de mudança social e um conceito convencional de desenvolvimento. A crença na centralidade do papel do Governo, “conduzindo, orientando, disciplinando e impregnando com seus valores o processo de mudança social”, acabou impregnando a administração pública brasileira de quatro fascínios que estão na raiz das disfuncionalidades das estruturas e da operação do aparato estatal brasileiro, a saber: o fascínio pela eficiência econômica setorial; o fascínio pela uniformidade e pelo controle do ambiente; o fascínio pela grande escala; e o fascínio pela modernidade. A visão tradicional do desenvolvimento, concebido, sobretudo, como um crescimento rápido e sustentado do produto nacional e padecendo de serialismo, etnocentrismo e dualismo preconceituoso, ignorava uma série de limites que o condicionam: limites da biosfera; limites do poder e recursos do Governo; limites de capacidade gerencial e limites à intrusão na esfera do cidadão.

Na mesma perspectiva de análise de fatores que condicionam as mudanças institucionais, Paulo Roberto Motta identifica uma série de fatores de controle político que tornam inócuas as estratégias e técnicas comumente utilizadas para a reforma do Estado latino-americano. Segundo seu raciocínio, o “Estado e suas estruturas burocráticas cumprem uma função determinada por sua construção histórica”, (MOTTA, 1987, p. 31-32) caracterizada por “uma opção racional para a manutenção de valores e de sistemas tradicionais de poder. A burocracia pública

veio sendo desenvolvida como um instrumento para atender aos interesses e às necessidades políticas de classes e grupos políticos preferenciais” (Ibid).

O Estado, como organização, constitui uma superestrutura com alicerces frágeis na sociedade. Os grupos e clãs políticos que se aglutinam no aparato estatal estão em busca de recursos para garantir sua sobrevivência, através de apoio de base e liderança. Os recursos obtidos são utilizados para satisfazer tanto a interesses políticos de poder como a interesses sociais particularísticos desses mesmos grupos, tais como os interesses privados de seus membros. Os grupos agem com a motivação de obter cooperação, ajuda e proteção mútua de seus membros, através de canais formais de administração, mas também de uma organização informal, ou seja, uma rede de apoio, de comunicação e de interação ligada por laços de lealdade política e religiosa, de parentesco, de vizinhança, de compadrio, etc. São grupos atuantes e que transformam o Estado num campo minado de lutas políticas, mantidas nos limites de atuação do Estado através de um equilíbrio dinâmico de forças, para não ferir a aparente estabilidade e legitimidade do sistema. Por esse motivo, as discórdias são bem toleradas e, de preferência, não-declaradas e confinadas à arena política predeterminada, que é o Estado. Esses grupos fazem parte de um contexto social, político e econômico que define o Estado e, portanto, não se pode ignorá-los no atual estágio de desenvolvimento da região, quando se pensa em estratégias de modernização do aparelho estatal (Ibid).

Entre os fatores que garantem a sobrevivência do sistema de clãs tradicionais na América Latina podem ser mencionados: domínio de estruturas formais de articulação e agregação de interesses (partidos, por exemplo); controle das estruturas burocráticas do governo; paternalismo e assistencialismo; delimitação dos conflitos políticos à arena do Estado; e restrição à livre iniciativa (Ibid, p. 32-34). A permanência desses fatores faz com que

“Movida pelos imperativos orçamentários, a reforma Collor procedeu a uma operação de downsizing, promovendo redução do número de ministérios, a fusão e extinção de organismos, o afastamento e o remanejamento de pessoal, enfim, o desmantelamento da máquina pública.”

tanto a expansão das atividades do Estado quanto o aumento da sua eficiência, ao invés de promoverem maior equidade na participação (na gestão e no controle social) e no acesso (aos bens e serviços oferecidos pela administração pública), sirvam para fortalecer e colocar novos recursos nas mãos dos mesmos grupos preferenciais.

A reforma administrativa do Governo Collor foi uma das que mereceram menos

referências bibliográficas e estudos aprofundados. As primeiras análises foram realizadas logo no início do governo, através de uma avaliação dos primeiros cem dias, procedida por um grupo de professores da Escola Brasileira de Administração Pública – EBAP (mais tarde, EBAPE), que resultou na publicação de um número especial da Revista de Administração Pública (RAP, nº 1, 1990). Apoiados em diplomas legais e documentos oficiais, Lustosa da Costa e Cavalcante se detiveram sobre os aspectos formais da mudança, que consistiu, sobretudo, num vasto e profundo rearranjo estrutural. Movida pelos imperativos orçamentários, a reforma Collor procedeu a uma operação de *downsizing*, promovendo redução do número de ministérios, a fusão e extinção de organismos, o afastamento e o remanejamento de pessoal, enfim, o desmantelamento da máquina pública. Os autores tentam identificar a concepção de Estado que estava presente naquela reforma, apontar as contradições do modelo, estudar as contingências e analisar seus objetivos e resultados. Para tanto, agrupam as medidas em duas grandes categorias: a racionalização e a desestatização. Na primeira estratégia estariam contempladas as medidas orientadas para o aumento da eficiência e a redução de gastos, cabendo analisar os aspectos relacionados com as fusões e incorporações, o alcance de controle, a estrutura matricial, a tendência à uniformização, a supervisão ministerial, a coordenação e integração e a regionalização. A estratégia de desestatização tem o propósito de reduzir a interferência do Estado no domínio econômico, em particular, e na vida social em geral, e contempla a extinção de empresas e organismos, as privatizações, a descentralização e a desregulamentação.

Lustosa da Costa e Cavalcanti (1990) concluem que a reforma tinha um forte componente ideológico, no sentido do compromisso com a proposta neoliberal. Por outro lado, apoiava-se em um modelo burocrático mecanicista, valendo-se das suas formas tradicionais de arquitetura organizacional – o uso da hierarquia como mecanismo-chave de coordenação da interdependência e fortalecimento da administração-meio. Por último, chamavam a atenção para a estratégia de implantação, caracterizada por gestos de impacto e medidas espetaculares, denotando imprevisto e açodamento.

A reforma administrativa do Governo Collor também suscitou análises relacionadas com o novo padrão de agregação de interesses e influência estabelecidos com a criação das chamadas Câmaras Setoriais (DINIZ, 1997). No contexto da Ciência Política, tratava-se de uma primeira geração de estudos sobre a reforma do Estado, centrada “no impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma no mercado” (MELO, 1999, p. 83-84).

No período de transição que se seguiu ao *impeachment* do presidente Collor e mesmo no início do governo Fernando Henrique, o tema da reforma do Estado foi objeto de discussão mais uma vez no Fórum Nacional, conclave realizado anualmente, sob a liderança do ex-ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, por iniciativa do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE). Roberto Cavalcante de Albuquerque (1995), diretor técnico do INAE, apresentou em maio de 1995 um alentado estudo sobre reconstrução e reforma do Estado. Ele traça um esboço de arqueologia e história do Estado Nacional, desde suas raízes ibéricas (1139-1500), passando pelo patrimonialismo e

a centralização (1500-1508) da Colônia, pelo Estado que se sobrepõe à sociedade (1808-1930) e pelo Estado como superinstituição (1930-1980), até o período de desagregação que é, ao mesmo tempo, o limiar para novos caminhos (1980-1995). Afora o recuo histórico até a constituição da monarquia portuguesa e a periodização adotada, sua narrativa não difere muito das outras. O toque original é a caracterização da crise, de tríplice natureza, que se instalou na década de 1980 – crise de legitimidade do Estado autoritário, crise financeira e crise existencial. Esta última se caracteriza por “afetar os alicerces institucionais e a identidade do próprio ente estatal: sua razão de ser e consciência de si mesmo; sua capacidade decisória e funcionalidade; sua percepção da sociedade; e a imagem que projeta perante ela” (p. 142). Manifesta-se pela inexistência de um “projeto de desenvolvimento que dê sentido, estabeleça limites e confira direção às ações públicas” (Ibid) pelo estiolamento da autoconsciência do Estado, pela incapacidade de manter a hierarquia e a disciplina internas, de processar informações, de fazer fluir a comunicação intergovernamental e de acionar a miríade de mecanismos de controle à sua disposição.

A capacidade decisória de governo esgarçou-se na transição democrática, que passou a demandar processos de decisões politicamente negociados, mais abertos e participativos, mas deparou-se com a resistente couraça ainda autocrática do Estado: diante do jogo contraditório de pressões e de interesses, quase sempre contemporização, impasse e recuo, ou imposição da autoridade; quase nunca negociação convergindo para o compromisso possível (Id).

Mergulhado nessa crise, sem que os principais atores percebessem as transformações que se processavam no mundo globalizado e na própria sociedade brasileira, o Estado era pressionado por duas forças contraditórias. De um lado, a agenda negativa – cujas palavras-chave eram desmonte, desburocratização, descentralização, desestatização – era ditada pelas imposições financeiras ou por “preconceitos, de confusa inspiração e escassa verificabilidade, que associavam, necessariamente, e de modo reativo e equivocado, desregulamentação a mais liberdade, desburocratização a menos governo, descentralização a mais democracia, desestatização a mais eficiência” (Ibid, p. 143). De outro, o poder constituinte reafirmava a presença do Estado como superinstituição, fazendo inscrever na nova Carta novas competências, inclusive na infraestrutura e nos serviços a ela associados, monopólios de petróleo, minerais e telecomunicações, privilégios a empresas nacionais em detrimento das estrangeiras e a elevação do mercado interno à categoria de patrimônio nacional.

Nilson Holanda (1993), que participou da estruturação da ENAP no âmbito do projeto reformista do Governo Sarney, também apresentou no Fórum Nacional uma análise da crise gerencial do Estado brasileiro. Ele acredita que, a partir do início do

ciclo dos choques antiinflacionários, com o Plano Cruzado (1986), (...) a reforma administrativa passa a ser concebida (...) equivocadamente como elemento auxiliar dos planos de estabilização, através da fusão e extinção de órgãos e empresas, com o objetivo de ‘enxugar’ a estrutura da Administração Federal (p. 170-171).

As crescentes dificuldades econômicas e a emergência do debate constitucional fizeram com que o ânimo reformista fosse enfraquecido. Essa análise histórica o leva a levantar algumas hipóteses para explicar a crise gerencial do Governo Federal:

- O conflito permanente entre atividades-fim, em busca de descentralização e autonomia gerencial, e atividades-meio, requerendo centralização e controle, acabou sendo vencido pelas forças centralizadoras, sem compromissos com resultados.

- Os “interregnos democráticos” acentuam a vulnerabilidade da administração pública brasileira às interferências políticas, como se verificou em 1945 e em 1985.

- O principal vilão da crise é o regime jurídico único (RJU) do servidor público, que os nivelou por baixo “em termos de remuneração, disciplina e desempenho”, atingindo duramente alguns centros de excelência.

- Apesar do RJU e sua propalada isonomia, foram criadas carreiras privilegiadas, sobretudo nas áreas jurídicas e de fiscalização, com salários muito acima da média, inclusive daqueles antigos centros de excelência.

- A perda do poder aquisitivo dos salários suscitou o desenvolvimento de uma estratégia de sobrevivência baseada em “corporativismo, arregimentação sindical e alienação em relação aos fins da administração pública” (Ibid, p.173-175).

Humberto Falcão Martins se debruçou duas vezes sobre a experiência brasileira de reforma da administração pública, sempre colocando em primeiro plano o contexto político. Na primeira oportunidade, discutiu “a modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado” a partir do exame das relações entre política e administra-

ção. Ele procura mostrar que há uma “relação disfuncional entre burocracia e democracia”. A história da modernização é o relato do processo de consolidação de “uma cultura, um modelo de mudança e uma imagem da boa administração pública instrumentais, restritos à modernização administrativa, dissociados do contexto político do Estado” (MARTINS, 1995, p. 82).

A escolha da modernização como categoria central da análise coloca alguns problemas. Quem diz modernização diz secularização e racionalização; quem diz racionalização, quase sempre, como é o caso, evoca os tipos de racionalidade da ação social propostos por Weber, pois “a modernização implica racionalização funcional e substantiva” (Ibid, p. 183). A distinção entre irracionalidade, racionalidade substantiva e racionalidade funcional (ou instrumental) nem sempre permite saber se a apreciação dos objetos se faz a partir de categorias de análise ou julgamentos de valor. Assim, a “irracionalidade do sistema político” responde por disfunções da administração pública. Por outro lado, as tentativas de aumento da racionalidade funcional inerente à burocracia, por natureza limitada, não favorecem o desenvolvimento de uma administração democrática. Trata-se de uma modernização incompleta porque

ora tentou-se consolidar uma burocracia, racionalizando-se funcionalmente a administração, à revelia da política e à custa da democracia; ora tentou-se descaracterizar seu caráter (sic) funcional, pretensamente até em nome da democracia, o que resultou no desenvolvimento de uma burocracia estatal com baixa racionalidade social (Ibid, p. 117).

A política “irracional” é nociva à administração “funcionalmente” racional. Embora o autor prescreva toda uma estratégia de modernização, seu trabalho não deixa claro como seria o sistema político racional capaz de deixar prevalecer a racionalidade substantiva na administração pública e fazer prosperar um relação funcional entre democracia e burocracia.

Desde a primeira formulação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Bresser Pereira também procurou examinar a experiência brasileira de reforma administrativa. Seu relato é linear e não difere muito das narrativas precedentes. O que caracteriza a sua análise histórica é a ênfase nas duas grandes reformas do século passado, simplificando a periodização e a perspectiva nitidamente evolucionista que adota. Valendo-se de noções weberianas e das prescrições da *New Public Management*, ele distingue historicamente três tipos de administração pública: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial.

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder soberano, e os seus auxiliares e servidores possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A *res publica* não é diferenciada da *res principis*. A corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. Segundo Weber, com o desenvolvimento do capitalismo e da democracia de massas, eles tendem a se tornar residuais.

A administração pública burocrática se caracteriza pela profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos, visando evitar a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*. Parte-se de uma desconfiança essencial nos adminis-

tradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. O controle rígido dos processos volta-se para a administração de pessoal, as compras e o processamento de demandas.

A administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações. Não nega todos os princípios da adminis-

“A administração pública gerencial é orientada predominantemente pelos valores da eficiência e da qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.”

tração pública burocrática, pois tem uma clara noção do interesse público e conserva, embora flexibilizando-os, a admissão segundo critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado de carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. A principal diferença está na forma de controle, que deixa de se basear nos processos para se concentrar nos resultados.

O caráter evolucionista e voluntarista dessa tipologia é evidente. A emergência do Estado nacional e do poder absoluto propiciou o desenvolvimento da administração patrimonialista. O desenvolvimento do capitalismo e da moderna democracia de massas ensejou o surgimento da administração burocrática. A ampliação dos direitos de cidadania, o fortalecimento da sociedade civil e a derrocada do keynesianismo impuseram o advento da administração gerencial, que corresponde ao fim da história da administração pública. Em português brasileiro, essa designação constitui um pleonasma abominável, pois as palavras administração, gerência e gestão são sinônimas. Embora se pretenda nomear um modelo de gestão em que prevalecem valores e técnicas próprias ao mundo empresarial (*management*), falar em administração gerencial é o mesmo que se referir a uma administração administrativa.

Belmiro Valverde de Jobim Castor (2000) também faz a sua retrospectiva histórica e formula uma hipótese para o fato de as reformas administrativas não darem certo. Sua análise retoma a noção de formalismo para mostrar por que no Brasil há leis “que pegam” e leis que “não pegam”, quer dizer, porque as leis são obedecidas ou não. Ele recorre às interpretações clássicas para mostrar que as leis pegam para uns e não pegam para outros, ou melhor, que sua observância depende da posição social do interessado e daqueles a quem compete fazer cumpri-las. Nesse contexto, a mudança institucional obedece à dialética da reforma e da contra-reforma. Forças antagônicas contrapõem de um lado

uma burocracia formalista, ritualista, centralizadora, ineficaz e infensa à modernização do aparelho do Estado, aliada dos interesses econômicos mais retrógrados e conservadores, luta para

manter as coisas como estão; e, de outro, as correntes modernizantes da burocracia apoiadas por seus próprios aliados políticos e empresariais lutam para mudar e inovar (p. 150).

O autor prossegue com uma descrição pertinente dessa dinâmica, parecendo tomá-la como a própria explicação do fenômeno. É verdade que movimentos contraditórios têm marcado a história da modernização do Estado brasileiro. Tendências descentralizadoras logo são anuladas por movimentos de centralização. Iniciativas de flexibilização são inibidas por controles uniformes. Autonomias duramente conquistadas são, em pouco tempo, submetidas aos padrões comuns de hierarquia e disciplina. O que está na raiz dessas reviravoltas é a impossibilidade de adotar modelos mais flexíveis e descentralizados em toda a administração pública, que se guia por leis universalistas. Flexibilidade e autonomia custam caro e não podem ser dadas a todos. Sempre que aumenta o número dos que as conquistam, pressionando as contas públicas, surgem normas uniformes para submetê-las aos controles centralizados. Não se trata do choque de forças voluntaristas de caráter progressista ou reacionário, mas simplesmente da própria lógica de funcionamento dos sistemas burocráticos.

Além de relacionar e analisar as razões para as baixas performances das reformas administrativas, Flávio Rezende (2004) também apresenta sua própria teoria explicativa para a falha seqüencial. Sua visão particular de reformas administrativas as concebe como políticas que

visam em última instância à melhoria (ou elevação) da performance de um dado sistema burocrático. (...) são tentativas de reorganizar o controle

burocrático através do ajuste fiscal (ou de um ponto de vista mais abrangente, a eficiência e a racionalidade dos custos) e da mudança institucional (em um sentido mais amplo, a criação de instituições formais e informais no interior do sistema burocrático dotadas de maior flexibilidade, responsabilidade e capacidade de garantir ‘maior retorno’ ante a demanda) (p. 14-15).

Sua hipótese é que esses objetivos são conflitantes, pois o ajuste fiscal impõe maior controle sobre o sistema burocrático, enquanto a mudança institucional demanda maior autonomia para as partes desse mesmo sistema. Os atores comprometidos com um desses objetivos tendem a não cooperar para a consecução do outro. No caso da reforma do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, a extinção do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) decorreu da incapacidade de promover mudanças institucionais num governo comprometido prioritariamente com o ajuste fiscal. A reforma enfrentava resistências tanto da parte dos órgãos de controle, receosos da possibilidade de ampliação da autonomia dos executores de atividades-fim, quanto dos órgãos que deveriam sofrer transformações, temerosos da perda da tutela governamental e da correspondente garantia de dotações orçamentárias.

Essa tese encontra pelo menos uma evidência em contrário no Brasil – a reforma administrativa de 1967, empreendida na seqüência de um rigoroso programa de ajuste fiscal. De fato, o Decreto-lei nº 200 criou, ao mesmo tempo, os procedimentos uniformes de gestão e controle e os mecanismos de flexibilização administrativa. Havia, dentro da mesma reforma, no mesmo instrumento legal,

diretrizes para o controle centralizado e para a autonomia dos organismos públicos. De um lado, criavam-se os planos nacionais, o orçamento por programas, o sistema federal de controle e as normas de licitação e contratos; de outro, reconheceram-se as especificidades da administração indireta e a necessidade de autonomia das empresas e fundações públicas.

A segunda apreciação de Humberto Martins sobre as reformas administrativas brasileiras toma como referência três casos de políticas de gestão pública, dos quais participou diretamente, conduzidos nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, mas os apresenta no contexto da formulação de uma teoria geral, ainda que de médio alcance (MERTON, 1970), da fragmentação de políticas públicas. Ele propõe uma explicação adicional para os escassos resultados dos processos de reforma. Sua hipótese é que

às políticas de gestão pública no período 1995-2002 subjaz o fenômeno da fragmentação, e este constitui uma explicação válida para a descontinuidade e a baixa implementação. Argumenta-se, nesse sentido, que as dinâmicas dos processos constitutivos das políticas de gestão evidenciam não apenas diversidade, mas baixa integração, conflito e anulação recíproca. A análise das dinâmicas constitutivas de episódios nesse período poderá levar à corroboração dessa hipótese, relevando não apenas diferenças de visão entre seus empreendedores, de percepção de problemas e soluções, de valores incrustados nas culturas de suas instâncias institucionais mas, sobretudo, a inexistência ou o malogro de elementos de integração e convergência.

Em síntese, a Teoria da Fragmentação de Políticas propõe que: a fragmentação representa a perda de coerência, consistência e coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas; e é um resultado indesejado dos processos de formulação e implementação de políticas, associado a elementos estruturais tais como liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura formal de coordenação, processos e valores (MARTINS, 2003, p. 20-21).

Não cabe discutir aqui todos os aspectos da ambiciosa e sofisticada formulação teórica. Interessa chamar atenção para o fato de que essa teoria, como explicação adicional da descontinuidade e baixa implementação da(s) reforma(s), acrescenta pouco. Em primeiro lugar, certo nível de fragmentação é inerente a qualquer política pública complexa que contemple objetivos amplos e diversificados, envolva grande número de atores interessados e esteja estreitamente relacionada a outras políticas. Em segundo lugar, o próprio autor, para efeitos de análise, fragmenta a política de reforma em três fases, quando se trata de um único processo que foi perdendo impulso desde o fim do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique. Em terceiro lugar, o conjunto de elementos estruturais indicado faz parte das outras explicações a que esse vem acrescentar-se. Por último, o mais importante – a explicação proposta pela teoria é utilizada em um modo *post hoc*. Se as políticas são descontínuas e apresentam escassos resultados, devem ser encontrados elementos de fragmentação; se as políticas são contínuas, progressivas e exitosas, podem ser encontrados elementos de integração.

Considerações finais

A recuperação das principais análises dos processos de reforma administrativa no Brasil produz uma crônica tediosa, pois as narrativas são repetitivas. Partem sempre dos mesmos pressupostos e fazem as mesmas “descobertas”. São quase unânimes em apontar as raízes históricas das disfunções da administração pública, identificando no patrimonialismo e no clientelismo as principais distorções, mas não aprofundam o estudo das consequências desses fenômenos sobre a organização governamental, as práticas administrativas e as próprias tentativas de reforma. Também há grande convergência na percepção do caráter autoritário das reformas de 1937 e 1967, embora quase todos reconheçam nelas avanços importantes para a modernização da máquina pública. Com relação à reforma de 1967, há mesmo certa nostalgia da linearidade, da uniformidade, da simetria e das ambições do planejamento e da gestão tecnocráticas.

Alguns pontos merecem ser destacados para compor um quadro mais completo e elucidativo, entre os quais cumpre indicar a análise estratégica de Kleber Nascimento, a perspectiva sociopolítica de Paulo Motta, os *insights* de Castor e França e a análise da crise existencial do Estado subscrita por Roberto Cavalcanti de Albuquerque. Deve-se fazer menção também a uma brevíssima referência de Sheila Ribeiro (2002) às transformações nos instrumentos e nas instituições encarregadas de implementar as políticas sociais. Essas indicações permitem lançar as bases de uma nova história da modernização administrativa no Brasil.

(Artigo recebido em julho de 2008. Versão final em setembro de 2008).

Notas

* Este artigo nasceu de um dos capítulos da tese de doutoramento em Gestão intitulada “Reforma Gerencial do Estado no Brasil – condicionantes, estratégias e resultados”, defendida junto ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – ISCTE, em Lisboa, em junho de 2007.

¹ Tradução do autor: “*Governments have promised as much as before but they to often failed to improve their performances simply because many reforms have proved disappointing. Reforms have failed to make any significant impact; they have gone wrong; they have been overtaken by events. The reformers have been too optimistic and often unrealistic; they have fallen into the traps of implementation. Reforms need strong political backing, mass support, and competent inside facilitation. Reformers need to take the ir times and accept what they can achieve even if the resultants fall short of their intensions*”.

² Luís Simões Lopes, de origem sulina, era um próximo colaborador do presidente Vargas. Participou da reforma administrativa desde o seu começo, tendo sido o primeiro presidente do DASP. Foi o criador da Fundação Getúlio Vargas, instituição que presidiu por 48 anos.

Referências bibliográficas

- BELTRÃO, Helio (1984). *Centralização e liberdade*, Rio de Janeiro, Record.
- BENTO, Leonardo Valles (2003). *Governança e governabilidade na reforma do Estado*, Barueri, Manole.
- BERTERO, Carlos Osmar (1986). *Perspectivas históricas e eventos recentes*, Brasília, FUNCEP.
- BRESSER PEREIRA, Luís Carlos (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, Brasília, Ed. 34.
- _____. Do Estado patrimonial ao gerencial, in PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge e SACHS, Ignacy (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.
- CAIDEN, Gerald E.. Administrative reform: proceed with caution, in *International Journal of public Administration*, 22(6), 815-832, 1999.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. *O Brasil não é para amadores. Estado, Governo e Burocracia na terra do jeitinbo*, Curitiba, EBEL, 2000.
- CASTOR, Belmiro Valverde & FRANÇA, Célio. Administração pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo, in *Revista de Administração Pública*, 20 (3): 3-26, 1986.
- CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto. Reconstrução e Reforma do Estado, in VELLOSO, João Paulo dos Reis & CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, Roberto (orgs.). *Governabilidade e Reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995.
- CAVALCANTI, Bianor Scelza & OTERO, Roberto Bevilacqua. *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano*. Brasília: ENAP, 1997.
- FLEURY, Sonia. Democracia, descentralização e desenvolvimento, in *Democracia descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2006.

- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- HOLANDA, Nilson. A crise gerencial do Estado brasileiro, in VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). *Brasil: a superação da crise*. São Paulo, Nobel, 1993.
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracasso, in *Revista do Serviço Público*, 49 (2), 1998.
- LUSTOSA DA COSTA, Frederico. Estado, reforma do Estado e democracia no Brasil da Nova República, in *Revista de Administração Pública*, 32(4), 71-82, 1998.
- _____, & CAVALCANTI, Bianor Scelza, Mudança organizacional no setor público, in *Revista de Administração Pública*, 25(1), 82-106, 1991.
- _____, & PECCI, Alketa, Desestatização como estratégia de Reforma do Estado: análise preliminar da privatização no Brasil da Nova República, in *Revista de Administração Pública*, 33 (3), 191-207, 1999.
- MACHIAVELLI, Nicoló di Bernardo dei (2006), O príncipe, Porto Alegre, L&PM.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. *Evolução do Estado e reforma administrativa*. Brasília, Sedap, 1987.
- _____. *Governo, imagem e sociedade*. Brasília, FUNCEP, 1988.
- _____. Em busca do Estado moderno: as reformas administrativas planejadas no Brasil, in *Revista Recursos Humanos*, ano I nº 2, Brasília, Instituto de Recursos Humanos (IDR), 39-44, 1993.
- _____. Em busca da flexibilidade do Estado: o desafio das Reformas Planejadas no Brasil, in *Revista de Administração Pública*, 37(3), 641-659, 2003.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.
- MARTINS, Humberto Falcão. A modernização da administração pública brasileira no contexto do Estado. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 1995.
- _____. Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. Tese apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2003.
- MELO, Marcus André (org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no país*. Recife, Massangana, 1999.
- _____. Estado, governo e políticas públicas, in Sérgio MICELI, *O que ler na ciência social brasileira*. São Paulo, Sumaré, 1999.
- _____. *Reformas constitucionais no Brasil: instituições políticas e processos decisórios*. Rio de Janeiro, Revan, 2002.
- NASCIMENTO, Kleber. Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira, in *Revista de Administração Pública*, 1967.
- PACHECO, Regina Sílvia. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle in *Revista de Administração Pública*, 40(4), 523-543, 2006.

- PETRUCCI, Vera & SCHWARZ, Leticia (orgs.). *Administração pública gerencial: a reforma de 1995*. Brasília, UNB/ENAP, 1999.
- PINHO, José Antônio Gomes de, Reforma do Aparelho do Estado: Limites do Gerencialismo frente ao Patrimonialismo, in *Organização & Sociedade*, 5(12), 59-79, 1998.
- REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90, in *VII Congreso del CLAD*, Lisboa, 1-21, 2002.
- TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- VELLOSO, João Paulo Reis e CAVALCANTI ALBUQUERQUE, Roberto (orgs.). *Governabilidade & Reformas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1995.
- WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Reforma administrativa federal brasileira: passado e presente, in *Revista de Administração Pública*, (8), 27-75, 1974.
- _____. O governo provisório de 1930 e a Reforma Administrativa, in *Revista de Administração Pública*, 9(4), 5-68, 1975.
- _____. Institucionalização da reforma administrativa: atuação do Conselho Federal de Serviço Público Civil e da Comissão Permanente de padronização (1936 a 1938), in *Revista de Administração Pública*, 10(4), 21-54, 1976.
- _____. Desburocratização e desestatização: novas considerações sobre as prioridades brasileiras de Reforma Administrativa na década de 80, in *Revista de Administração Pública*, 18(4), 72-87, 1984.

Resumo – Resumen – Abstract

História das reformas administrativas no Brasil: narrativas, teorizações e representações

Frederico Lustosa da Costa

O trabalho se propõe a oferecer uma modesta contribuição ao estudo da história das reformas administrativas realizadas no Brasil a partir da primeira metade do século XX. Mais do que apresentar uma cronologia de fatos e um repertório de projetos, recupera as narrativas e análises dos estudiosos do tema para identificar as diferentes explicações para os sucessos e insucessos do passado e estabelecer um sistema de categorias que seja útil à compreensão da dinâmica histórica. Relatos, narrativas, teorizações, interpretações e ideologias se confundem. Em qualquer um dos casos, constituem representações do mundo administrativo brasileiro, quer dizer, apresentam-se como formas simbólicas de um Estado em transformação.

Palavras-chave: dinâmica histórica, reformas administrativas, Estado.

Historia de las reformas administrativas en Brasil: narrativas, teorizaciones y representaciones

Frederico Lustosa da Costa

El trabajo intenta ofrecer una modesta contribución para el estudio de la historia de las reformas administrativas realizadas en Brasil, empezando en la primera mitad del siglo XX. Además de presentar la cronología de los hechos y la colección de proyectos, retoma las narrativas y análisis de los expertos para identificar las diferentes explicaciones para los éxitos y fallos del pasado y para establecer un sistema de categorías útil a fin de comprender la dinámica histórica. Relatos, narraciones, teorizaciones, interpretaciones e ideologías se confunden. En todo caso, constituyen representaciones del mundo administrativo, es decir, se presentan como formas simbólicas del Estado en cambio.

Palabras clave: dinámica histórica, reformas administrativas, Estado

History of the Administrative Reforms in Brazil: Narratives, Theorizations and Representations

Frederico Lustosa da Costa

The article intends to offer a modest contribution to the study of the history of administrative reforms accomplished in Brazil starting from the first half of the 20th century. More than to present a chronology of facts and a repertoire of projects, it recovers the narratives and the specialists' analyses of the theme to identify the different explanations for the successes and failures of the past and to establish a system of categories, useful to the understanding of the historical dynamics. Reports, narratives, theorizations, interpretations and ideologies are mixed. In any one of the cases, they constitute representations of the Brazilian administrative world, that is, they come as symbolic forms of a State in constant transformation.

Key words: historic dynamics, administrative reforms, State.

Frederico Lustosa da Costa

Graduado em Economia; Mestre em Administração Pública e Ciência Política e doutor em Gestão. Atualmente é professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas.

Contato: frederico.lustosa@fgv.br

Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar

B. Guy Peters

Introdução

O setor público, na maioria dos países, passou por mudanças significativas durante as últimas décadas. Quer as mudanças tenham sido descritas como “reforma”, “modernização”, “reinvenção”, ou qualquer outra denominação, a maior parte dos governos está agora bem diferente do que era há alguns anos. Essas transformações, em geral, produziram governos que são mais eficientes e eficazes. Além disso, embora a maioria das reformas implementadas tenha sido concebida dentro do modelo de mercado (Peters, 2001), a administração pública está atualmente, em muitos países, mais aberta à participação do público bem como mais receptiva ao envolvimento de escalões menores do funcionalismo público.

O modelo dominante de reforma do setor público nas últimas décadas tem sido discutido como o *New Public Management* (Hood, 1991; Christensen and Lægreid, 2001), ou simplesmente NPM. A idéia básica do NPM é a de que se deve tornar o governo mais eficiente e efetivo. Para alcançar esse propósito, é

necessário que o setor público atue de modo similar ao setor privado. Um dos componentes dessas reformas tem sido ampliar a autonomia dos administradores e de suas organizações, partindo da premissa de que se o talento gerencial não estivesse confinado a normas internas, o setor público seria mais eficiente (DILULIO, 1994). Além disso, essa autonomia deveria ter sido ampliada pela criação de diversas organizações autônomas (ver NISKANEN, 1971), como as *Next Steps Agencies* (Agências dos Próximos Passos) no Reino Unido.

Embora a dimensão participativa da mudança tenha sido discutida *sotto voce* em diversos processos de reforma, ela tem-se tornado um conceito mais central. Enquanto muitos dos estágios iniciais das reformas eram debatidos como o *New Public Management*¹, o interesse crescente em reforma do tipo governança ampliava a dimensão participativa da mudança (PETERS, 2005). Como a idéia da governança do *New Public Management* pode ser extremamente vaga como conceito (veja Pierre e Peters, 2000), ela tem sido objeto de significativas contestações acadêmicas. Isto posto, muitas das reformas do tipo governança implementadas por governos enfatizaram o papel de atores sociais em elaborar e implementar políticas e, principalmente, destacaram o papel das redes e estruturas análogas nos processos de governo de sociedades.

Apesar de o *New Public Management* e a reforma do tipo governança terem dado contribuições significativas à atuação do serviço público, também provocaram vários problemas no governo. Particularmente, ambos os estilos de reforma criaram problemas de incoerência e enfraquecimento da coordenação no setor público (ver Bakvis e Juillet, 2004) e, além disso, criaram extensos problemas de

accountability (MULGAN, 2000). Portanto, como quase qualquer outra iniciativa de reforma anterior, tanto a NPM quanto as reformas do estilo governança engendraram outras novas ações, e o processo de tentar fazer com que o “governo trabalhe melhor e custe menos” segue incólume². Semelhante ao que Herbert Simon argumentou notoriamente há 60 anos, muitos dos princípios usados na administração pública (e talvez na administração privada) têm opostos que, em circunstâncias adequadas, são igualmente válidos.

Dada a discussão acima, estamos lidando com algumas alternativas de futuro para o setor público na maioria das democracias industrializadas. Ambas envolverão mudanças, e ambas exigirão investimentos contínuos do capital político para alcançarem efetividade. Além disso, o aspecto central desses dois futuros é que não é preciso fazer uma escolha definitiva entre eles. Ambos são possíveis, e seus efeitos serão complementares. A questão política central não é fazer uma escolha entre os dois, mas sim achar uma forma de fazer com que ambos se complementem de maneira efetiva e democrática.

Um futuro – continuação dos modelos atuais de reforma

Embora eu venha discutindo as opções como modelos alternativos para o setor público, como de fato o são, os padrões de reforma que moldam o governo contemporâneo têm diversas coisas em comum. Dito de forma mais geral, essas reformas tendem a tirar do centro do governo o processo de governar e envolvem diversas mudanças nos padrões do ato de governar, incluindo:

1) Desconcentração: Uma das mudanças mais importantes associadas ao *New Public Management* tem criado diversas organizações autônomas ou quase autônomas, geralmente chamadas de agências (POLLITT e TALBOT, 2004; VERHOEST, RUBECKSEN e HUMPHREYS, 2007). Uma boa parte da elaboração e implementação das políticas nos sistemas políticos contemporâneos tem sido delegada a essas organizações, sob a premissa de que agências com um único objetivo e com autonomia administrativa permitirão que administradores públicos talentosos melhorem a qualidade dos serviços públicos. Essa desconcentração também representa certo menosprezo à política e aos políticos no processo de governança.

2) Descentralização: Assim como transferir algumas funções do setor público a organizações no governo central, outra estratégia tem sido descentralizar atividades e dar maior responsabilidade a governos subnacionais. A lógica da descentralização é, em parte, a de melhorar a eficiência, considerando-se que unidades menores prestarão melhores serviços. Além disso, a descentralização pode ser justificada em bases democráticas, com o povo dispondo, talvez, de maior oportunidade de envolvimento nos menores níveis da administração.

3) Delegação: Uma outra estratégia para reformar o Estado tem sido delegar autoridade pública a vários outros agentes (para modelos gerais veja Huber e Shipan, 2002). Utilizando o enfoque de mercado para governar, muito tem sido delegado a terceirizados e a outros atores do mercado. No modelo de governança, muitas responsabilidades seriam repassadas a redes e organizações sem fins lucrativos. Ambos os tipos de delegação podem ser pensados de forma a melhorar a eficiência do setor público, e o uso de redes de atores

sociais também é considerado importante para otimizar o elemento democrático do ato de governar.

Poderíamos adicionar elementos a essa lista de descrições de mudança, mas todas as reformas mencionadas neste artigo envolvem a descentralização do processo de governar (veja também PETERS, 2004). Embora, obviamente, diferente nos termos de seus detalhes e justificações, o impacto de todas as mudanças no setor público tem minimizado o controle do governo central, incluindo presidentes, primeiros-ministros e até ministros.³ Assim, todas partem da premissa - explícita ou implícita - de que o governo trabalhará melhor se o centro político for desvalorizado e se os administradores públicos e os agentes do setor privado forem mais responsáveis na prestação de serviços.

Da reforma aos novos problemas criados pela reforma

As mudanças no público anteriormente mencionadas são geralmente justificadas pela lógica familiar de “direcionar e não fazer” (OSBORNE e GAEBLER, 1991), presumindo que os governos são melhores em estabelecer direções para as políticas do que na produção de resultados. Na verdade, entretanto, essas reformas também podem ter reduzido a capacidade de direção do setor público e, especialmente, diminuído a capacidade que as autoridades políticas gozavam no passado de exercer controle sobre as políticas de seus governos. A redução do primado da política⁴ tem, por sua vez, criado alguns problemas de governança:

1) Políticos e direção

Como já sugerido, a ênfase em deslocar atividades para longe do centro

do governo reduziu a capacidade de autoridades eleitas exercerem controle sobre essas políticas, ainda que, nas políticas democráticas, presume-se que as eleições sejam para eleger políticas (veja ROSE, 1974; CAPLAN, 2007). São tantas as atividades políticas delegadas que os líderes dispõem de poucas alavancas - em geral, de baixa qualidade, com as quais possam afetar o curso de seus próprios governos. Alguns primeiros-ministros expressaram seus sentimentos de impotência no contexto dos modelos contemporâneos de governo, mas poucos realmente fizeram algo para tentar recompor o equilíbrio.

2) Coordenação

Uma segunda dificuldade resultante da descentralização do setor público tem sido a de reduzir os níveis de coordenação entre políticas públicas e organizações. A noção de dividir grandes organizações em várias menores, conferindo a estas maior autonomia, tem sido central para as reformas, especialmente na criação de agências. As diversas organizações que trabalham com maior autonomia tendem a exacerbar os problemas familiares de coordenação e coerência no setor público. A proliferação de organizações, por sua vez, também contribui para as dificuldades no exercício do controle político.

3) Complexidade

O maior número de organizações envolvidas no ato de governar e a diversidade de maneiras pelas quais estão legalmente ligadas às partes mais convencionais do setor público também aumentam a complexidade do ato de governar. Embora a complexidade não seja prejudicial em si, ela pode contrariar alguns dos ganhos de eficiência gerados pelas mudanças na administração. Isto é, o número crescente de pontos com

direito a veto no sistema e a dificuldade de ganhar aceitação de todos esses pontos reduz as chances de sucesso. Além disso, a complexidade tende a reduzir a transparência do sistema público e, portanto, afeta a responsabilidade.

4) Captura

Ao separar as organizações públicas das conexões diretas com as autoridades políticas, as reformas de descentralização tendem a tornar tais organizações mais vulneráveis a serem capturadas por outros interesses. Esse é um problema clássico na análise de agências reguladoras independentes, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, mas a lógica pode ser estendida de forma a cobrir uma gama de outras organizações que foram desligadas do apoio político. A captura pode ser por interesses geográficos (WHITFORD, 2002) ou por interesses funcionais, mas a idéia do governo despolitizado tende a levar a outras formas de politização, geralmente de tipo menos desejável.

5) Accountability

Finalmente - e talvez o mais importante - as reformas no setor público criaram maiores problemas de *accountability*. Uma virtude do primado da política é que ela identifica claramente a hierarquia da responsabilização no setor público, apontando ainda diversos mecanismos para fazer valer tal responsabilização. Quando há uma série de relações alternativas entre os políticos eleitos e a prestação de serviços, e inúmeros prestadores de serviço agindo de forma autônoma, torna-se difícil identificar a responsabilidade pelas ações.

Portanto, tanto da perspectiva da teoria democrática quanto da perspectiva da capacidade das políticas, as reformas

associadas ao enfoque da *New Public Management*, assim como as que vêm da abordagem da governança, geraram uma necessidade substancial de mudanças adicionais. Como destacarei abaixo, tais mudanças não podem ser um simples retorno ao *status quo* anterior com domínio do setor público, embora alguns acadêmicos sugiram um retorno às formas mais tradicionais de administração pública (OLSEN, a ser lançado). Muitas mudanças ocorreram e os governos aprenderam muito sobre mecanismos alternativos de prestação de serviços para que seja feito um simples retorno ao modelo de governo burocrático e hierárquico (veja WALSH e STEWART, 1992). Em parte, tais mudanças no setor público, associadas a esses dois movimentos de reforma, criaram uma melhora substancial no funcionamento do setor público, pelo menos nos níveis mais micro.⁵

No entanto, o afastamento desse estilo de governo tem sido de certa forma exagerado, e muitas coisas do sistema antigo permaneceram em funcionamento se vistas sob a fachada das novas formas de governar (SCHOFIELD, 2001). Além disso, alguns acadêmicos discutem o retorno ao estilo weberiano de governar, em muitos aspectos, como uma necessidade percebida de revigorar alguns dos mecanismos de controle e probidade que eram componentes das formas de governar mais tradicionais. Isso está longe de ser apenas reacionário, mas representa a necessidade de recriar alguns valores que eram centrais na concepção de governos tanto efetivos quanto responsáveis, e que não foram adequadamente substituídos pelos produtos da reforma.

Deixando de lado o retorno a um estilo mais weberiano de governo, muitos dos problemas gerados pelo NPM e

pelas reformas do tipo governança podem ser condensados no problema do governo democrático. Novamente, se as eleições tratam de escolher tanto políticas quanto líderes, e se tais líderes, uma vez eleitos, acharem que exercem menos influência nas políticas do que eles mesmos acreditavam – e, provavelmente, seus eleitores consideram apropriado – então há um problema fundamental de democracia. Mesmo que os líderes eleitos

“A proliferação de organizações, por sua vez, também contribui para as dificuldades no exercício do controle político.”

sejam capazes de seguir no fluxo da atual corrente, seu nível de controle das políticas pode não ser tão grande como desejado. Essa perda de controle sobre as políticas é uma evidência ao se fazer escolhas de políticas, mas fica ainda mais aparente dado o papel crucial que a implementação desempenha na determinação do verdadeiro significado das políticas (MEYERS e VORSANGER, 2004).

O centro contra-ataca

Tendo reconhecido suas próprias dificuldades em exercer controle sobre o setor público, diversos governos começaram a tomar medidas para tentar recompor esse controle. Em algumas instâncias, essa mudança de rumo sobre o ato de governar refletiu em circunstâncias políticas especiais, incluindo mudanças nos partidos políticos que controlam o setor público. Em outros casos, a tentativa de impor novamente um maior controle político refletiu em mais mudanças fundamentais no ideário do ato de governar. Tais mudanças, reagindo a esses problemas criados pelo *New Public Management* e a outros problemas, não tiveram a generalização do NPM ou das reformas de governança, mas refletem, de fato, a necessidade de retomar algumas das direções políticas que foram perdidas.

Algumas tentativas de impor de novo esse controle sobre o ato de governar tenderam a ir contra vários dos cânones da “boa governança”. Quando confrontados com a quantidade de organizações e programas sobre os quais percebem que exercem menos controle direto, os líderes políticos tendem a politizar a gestão desses programas. Diversos estudos sobre o setor público em democracias industrializadas (PETERS e PIERRE, 2004) mostraram que líderes políticos se encontraram na posição de ter que assumir responsabilidade política por programas sobre os quais têm pouca capacidade de influenciar diretamente, e essa é uma posição extremamente desconfortável para esses líderes. Um dos meios mais simples de tentar ganhar o controle é ter pessoal próprio administrando esses programas, mudá-los, por exemplo, para níveis maiores de designação política. De forma paradoxal, a desre-

gulamentação interna do trabalho público promovida pelo NPM facilitou tais designações.⁶

Além da politização, a descentralização do Estado tende a engendrar a identificação de “bodes expiatórios” e da negação da responsabilidade. Como mencionado, os líderes políticos podem acreditar que estão sendo responsabilizados sem justificativa, e, por sua vez, tentam se livrar de tal responsabilidade. Até certo ponto essa reclamação tem fundamento, visto que várias das conexões associadas à responsabilidade efetiva e ao dever de prestar contas – *accountability* – foram enfraquecidas e muitos dos mecanismos de controle foram eliminados. Na verdade, alguns dos mecanismos aparentemente usados em uma tentativa de criar responsabilidade pela prestação de serviço podem, no final, diluir essa responsabilidade. Por exemplo, o uso crescente de *czarismo*⁷ em áreas problemáticas do serviço público tende a desviar a atenção, e potencialmente a *accountability* dos líderes políticos e se voltar para a direção do “czar”⁷.

Nem todas as reações à perda de controle político foram tão negativas quanto as já discutidas. Talvez o mais óbvio seja que alguns governos vêm tentando construir mecanismos de coordenação para alguns programas e organizações autônomas que foram criados. Uma das tentativas mais óbvias é o movimento “joined up government” (governo agrupado) no Reino Unido, mas houve programas análogos em diversos outros países (POLLITT, 2005; CHRISTENSEN e LAEGREID, 2007; GREGORY, 2004). A idéia básica tem sido a tentativa de integrar o governo depois de ele ter sido desagregado por regimes anteriores. Em alguns casos, a tentativa foi estrutural, mas em outros houve uma pressão mais intelectual de

tentar criar um governo mais “holístico”, que pudesse fornecer uma rede de serviços relativamente integrada (6, LEAT, SETZLER e STOKER, 2004).

De certa forma, a noção de adesão ao governo – uma contribuição válida ao ato de governar – carece de alguns elementos cruciais das reformas descentralizadoras. As tentativas de melhorar a coordenação foram realmente agrupando os governos e aparentemente estavam menos interessadas em aglutinar os outros aspectos não governamentais do ato de governar, também importantes. Sinceramente, a tentativa de produzir integração nesse nível seria mais difícil, e talvez até contraproducente, caso avaliada por perspectivas mais convencionais do ato de governar. Em suma, tentar colocar as várias relações com os agentes sociais em um único formato, e/ou reduzir a autonomia, pode eliminar os ganhos obtidos com as reformas anteriores sem necessariamente criar benefícios proporcionais.

O hiato

Essa discussão revela a presença de dois formatos distintos de governança contemporânea. Como já observado, esses dois estilos, embora distintos, são também, em grande medida, complementares. Um estilo de governança enfatiza a necessidade de melhorar a qualidade da prestação de serviços, a administração das organizações individuais e a democratização desses serviços. As reformas associadas tanto ao NPM quanto à governança têm sido bem sucedidas em diversos casos, mas criaram a necessidade de um segundo padrão de mudanças, enfatizando a necessidade de coordenar, criar uma maior coerência e restaurar a prioridade da política. Cada um desses enfoques no ato de governar

constitui uma contribuição importante à capacidade de fornecer uma gestão melhor, embora muito diferentes. A maior tarefa no ato de governar pode ser, portanto, a de “costurar” as duas alternativas.

Além dos assuntos práticos envolvidos no ato de governar, essas duas abordagens representam preocupações teóricas interessantes. Por um lado, houve desenvolvimentos teóricos importantes na área de governança (SØRENSEN and TØRFING, 2000; KLIJN and KOOPENJAN, 2005). Esse termo assume diferentes significados, mas talvez a linha dominante enfatize a necessidade de se considerar o processo de fornecer direções à sociedade, bem como o de assegurar serviços públicos, envolvendo atores além dos nominalmente no setor público. Portanto, as reformas de governança abrangem o envolvimento de uma grande variedade de atores para fazer e prestar serviços, sendo que tal envolvimento é mostrado e justificado em um crescente corpo da literatura científica social.

Pode-se argumentar que a preocupação com a governança seja algo velho em nova roupagem, pois, especialmente nos países do norte da Europa, existe uma variedade de corporativismo e pluralismo corporativo (ROKKAN, 1967) há décadas, se não há séculos. A realidade do envolvimento de agentes sociais com o setor público mudou, de certa forma, com o fortalecimento das redes. Além disso, a teoria que cerca tal envolvimento dos agentes do setor privado certamente mudou. Por exemplo, em vez de grande parte do envolvimento ser motivada pelo próprio Estado (mesmo que no modelo pluralista corporativo), modos contemporâneos de governança permitem que uma maior autonomia seja exercida por agentes sociais e por mais organizações autônomas de redes que existem para fornecer a governança⁸.

Embora a teoria de governança, bem como o seu desenvolvimento da lógica de redes tenha dado diversas contribuições para o entendimento dos processos de mudança na economia e na sociedade, também causou vários problemas internos. Vale destacar a suposição da capacidade das redes para tomar decisões. O modelo de redes parece servir para as condições nas quais os atores principais concordam nos objetivos e formas, mas, paradoxalmente, se existisse tal nível de acordo, então não haveria a necessidade de redes⁹. Embora as redes sejam apresentadas como alternativas às formas convencionais de governo, elas são carentes de normas de decisão predeterminadas que permitam a tomada de decisões nas circunstâncias mais difíceis e também legitimem tais decisões¹⁰.

Além dos problemas na tomada de decisões, a ausência de normas claras de decisão pode fazer com que as decisões fiquem aquém das expectativas. Conforme Fritz Scharpf (1988) argumenta, a necessidade de se alcançar consenso pode levar a decisões pelo denominador comum mais baixo. Se há múltiplos distritos eleitorais com idéias potencialmente diferentes sobre políticas públicas, a forma de resolução dos conflitos pode estar nos poucos pontos de concordância. Os resultados mais ou menos incrementais desse tipo de processo de tomada de decisões podem agradar interesses estabelecidos nas redes de trabalho, mas pouco agregam à capacidade de inovação e a uma mudança maior das políticas públicas (ver DENTE, BOBBIO e SPADA, 2003). A implementação seria, então, facilitada porque a oposição potencial para a mudança estaria cooptada a essa decisão.

Finalmente, e talvez o mais importante, a delegação de quantidade substancial de

poder levou a problemas centrais da democracia. Tais questões democráticas envolvem não só a responsabilidade, mas também a representatividade – ambos valores democráticos fundamentais. Isso é, com certeza, bastante paradoxal, já que uma das principais justificativas para, pelo menos, alguns dos aspectos da delegação de autoridade, é a de ampliar o envolvimento do público. Apesar das boas intenções, apenas os membros de certos grupos estariam envolvidos nas redes de trabalho e, especialmente, os “grupos potenciais”, que apresentam baixos níveis de organização, não estariam adequadamente representados.

Esses desafios para a teoria da governança refletem de perto os problemas enfrentados por governos no “mundo real”. A delegação para redes de trabalho, contratados, governos locais ou quaisquer outros atores que possam ser usados para fazer e implementar políticas públicas cria problemas institucionais, não possibilitando aos líderes políticos o exercício de um controle efetivo (HUBER e SHIPAN, 2002). Quer o problema seja abordado em termos de líderes e agentes, quer em termos de questões de controle mais abertamente político, os críticos da governança têm questionado a capacidade desses modelos para explicar adequadamente a seleção e a prestação real de serviços, especialmente em uma estrutura democrática.

Superação do hiato: metagovernança

O desenvolvimento teórico da governança agora se estende à idéia de metagovernança, significando, na essência, a governança da governança (ver O'TOOLE, 2007). A fraqueza da governança, como um conceito abrangente para descrever o que

ocorre nos processos contemporâneos de governança, tornou-se mais transparente, até para alguns dos defensores desse enfoque. Essa consciência criou a necessidade de se pensar sobre os significados de construir, nos processos governamentais, maior controle, permitindo, ainda, certa autonomia para as redes e outras formas de governo descentralizado. Qualquer conceituação razoável de processos atuais de governança deve conter uma grande parte de atividades descentralizadas, reconhecendo a impossibilidade de se voltar ao *status quo* anterior. No entanto, essa conceituação também deve reconhecer que todas as funções requeridas para governar uma sociedade não podem ser preenchidas por aqueles processos descentralizados¹¹.

O desenvolvimento de um conceito de trabalho de metagovernança ajuda, portanto, a superar a lacuna entre os processos desagregados no setor público contemporâneo e o desejo de muitos líderes políticos de restaurar algum controle direto. Em termos mais reducionistas, a metagovernança seria simplesmente renunciar às delegações de poder e recentralizar os controles nas estruturas associadas ao setor público convencional. Uma resposta assim simplista tem pouca probabilidade de alcançar sucesso, não sendo, assim, politicamente viável.¹² As reformas das últimas décadas não são impopulares com tantas pessoas dentro e fora do governo e criaram suas próprias bases de apoio. Além disso, a ideologia da *New Public Management* continua a ser vastamente aceita e essas idéias vêm motivando escolhas de políticas públicas relacionadas à administração interna. O discurso que cerca a administração pública foi alterado de uma maneira fundamental. Dessa forma, qualquer resposta simplista e atávica tem pouca probabilidade de ser aceita.

Assim como pensar em metagovernança como uma reação simples às mudanças no setor público, e uma tentativa de recriar o passado, esse conceito também deve ser entendido como propiciador de condições que assegurem modelos de governança passíveis de desempenho mais efetivo. Por exemplo, boa parte da literatura sobre governança assume que redes de trabalho se auto-organizam e são autônomas, mas em

“... não importando o quão substancial é a capacidade interna da rede, esta não pode ser efetiva sem o envolvimento ativo do governo.”

muitos casos estas devem ser criadas e providas pelo Estado. Da mesma maneira, para ser efetiva, uma rede deve ter um ponto de acesso no setor público que legitime e motive o envolvimento de seus integrantes, com as burocracias públicas fornecendo a maior parte dos pontos de acesso. Além disso, as ações de qualquer rede de políticas teriam de ser legitimadas e as próprias instituições formais do setor

público podem ser cruciais para essa legitimação. Em resumo, não importando o quão substancial é a capacidade interna da rede, esta não pode ser efetiva sem o envolvimento ativo do governo.

Os instrumentos da metagovernança

Os governos têm à sua disposição as mesmas ferramentas da metagovernança que dispõem para lidar com outros problemas de políticas públicas. Mas esses mecanismos estão disponíveis em combinações um tanto diferentes. Em parte, isso se deve às tarefas específicas associadas à metagovernança em oposição à tentativa de influenciar a sociedade. A metagovernança envolve o exercício de moldar os comportamentos das organizações que possuem legitimidade política própria, não viabilizando assim parte do relacionamento ou autoritário usual. A conjugação de ferramentas para metagovernança também é diferente hoje, pois houve certo movimento na direção da “Nova Governança” (SALAMON, 2001), implicando o uso da negociação, barganha e espectros mais amplos de conformidade do que nos estilos de comando e controle. Considerando-se as diferenças gerais entre metagovernança e governança, é necessário apontar alternativas ou complementos aos mecanismos convencionais.

Definindo prioridades

Talvez a estratégia fundamental da metagovernança seja o estabelecimento de prioridades, determinando-as politicamente. Uma fraqueza fundamental nas redes e em outras formas de governo descentralizadas é a de que todos os programas e objetivos são virtualmente iguais. Essa igualdade é, em grande parte,

uma função de autoridade delegada às organizações, sendo que todas presumem que seus programas são tão valiosos quanto os programas das outras. Da mesma maneira, mesmo que os aspectos descentralizados de governo sejam as organizações autônomas e quase autônomas, ainda assim estas assumirão que recebem essa autonomia para buscar seus próprios objetivos, em vez de qualquer um mais abrangente para o “governo como um todo”.¹³

O estabelecimento de prioridades pode ser realizado de diversas formas. A maioria envolve a melhoria da capacidade de presidentes, primeiros-ministros e suas agências centrais. Essa necessidade de fortalecer o centro pode parecer irônica, devido à tendência dos regimes parlamentares em discutir a “presidencialização” da política, mas o foco no chefe executivo é, em geral, mais um evento da mídia do que uma reflexão da capacidade de governança (PETERS, 2007). Há, porém, tentativas reais para fortalecer o centro e estabelecer prioridades. Por exemplo, na Finlândia foram criados programas transversais como componentes dos documentos de coalizão para cada novo governo (BOUCKAERT, ORMOND and PETERS, 2000). Outros governos tentaram restaurar a capacidade de governar pelo centro (SAVOIE, 2004), embora esta pareça mais fraca do que o esperado.

Lei Branda

Se os usos convencionais da autoridade não são apropriados para essas tarefas de metagovernança, então algumas alternativas mais brandas podem apresentar a resposta necessária. A mudança para essa lei branda foi evidente não só na metagovernança, como também tem sido aplicada a uma gama de situações em outros elementos da nova governança (MOTH,

2003). A noção básica desse enfoque de governo é o uso de instrumentos tais como marcadores de nível, diretrizes, estruturas e diversas outras formas de mecanismos que estabelecem níveis de conformidades no lugar de pontos específicos de conformidade. Além disso, esses instrumentos tendem a ser os produtos de discussões e negociações, em vez de serem imposições de superiores

A natureza da lei branda é estabelecer níveis de conformidade, oferecendo uma direção em vez de comandar ações. Essa resposta ao problema da metagovernança reflete a necessidade de direcionar, embora a distância, permitindo, assim, diferentes respostas das redes ou de governos locais. A maleabilidade da lei pode variar dependendo do objeto em foco. Por exemplo, a tentativa de controlar governos subnacionais que têm alguma base política própria pode ser mais desafiador do que controlar membros privados de uma rede. Além disso, a capacidade de usar a lei branda efetivamente pode variar de acordo com as áreas de política, envolvendo mais diretamente os poderes formais do Estado do que os estilos informais de direção e de governança.¹⁴

Seguir o melhor caminho

As estratégias de descentralização do governo e abrandamento de controle envolvem a minimização dos controles diretos sobre organizações e redes. Para os atores do centro, entretanto, reduzir níveis de controle pode não significar abandoná-los completamente, pois algumas formas podem ser mantidas, permitindo autonomia em outras áreas de atividade. De fato, um dos aspectos mais interessantes das discussões contemporâneas acerca da autonomia e do controle

do setor público é a “dança” conduzida por estruturas e agências de controle central, organismos e governos locais para os quais a autonomia substancial foi concedida, ao menos em teoria (ver YESILKAGIT, 2007).

Analiticamente, já discutimos (BOUCKAERT, PETERS and VERHOEST, 2007) em outros textos a autonomia de organizações públicas que abrangem três dimensões consideráveis – financeira, recursos humanos e políticas públicas. Portanto, uma organização pode dispor da liberdade de tomar suas próprias decisões sobre política de pessoal e gastos, mas o centro pode reter o controle sobre essas escolhas. A evidência disponível, mesmo não expressa em termos de metagovernança, recai sobre o fato de que os governos centrais tendem a manter o controle financeiro, usando-o para assegurar uma conformidade adequada às outras dimensões de atividade (WANNA, JENSEN and DE VRIES, 2004). A manutenção dos controles pelo centro pode ser estratégica ou operacional. Ou seja, as organizações podem tanto tentar controlar a situação da ação das organizações autônomas quanto podem se valer de uma administração mais direta das decisões do dia-a-dia. A primeira opção se aproxima mais claramente da lógica de “mudar a direção a distância”, mas ambas representam uma diminuição da autonomia real das organizações.

O ponto central dessa discussão é que autonomia e controle podem não ser tão incompatíveis na prática quanto conceitualmente aparentam. A lógica da metagovernança, e da “costura” a qual mencionei, é que ambos os conceitos devem coexistir, e assim prosseguir dentro dos sistemas políticos atuais. Conforme já argumentado sobre a utilização da lei branda como um instrumento para metagovernança, a atual

conjugação de autonomia e controle se faz contingencial e duvidosa, a depender de sistemas políticos especiais. A tarefa tanto para o analista acadêmico quanto para o profissional militante é identificar as associações que podem, ao mesmo tempo, fornecer controle político efetivo (democrático) e manter os ganhos de eficiência que parecem ter resultado de muitas reformas do NPM. Enquadrar esse círculo mantendo um ou outro controle primário, geralmente o orçamento, pode ser uma estratégia efetiva para a metagovernança.

Gestão de desempenho

Finalmente, o uso crescente de gestão de desempenho em quase todas as democracias desenvolvidas, e em muitos outros sistemas, fornece um meio de controlar potencialmente as organizações autônomas (ver OECD, 2007; Peter, 2007). Embora o termo possa ser usado de diversas formas, a idéia fundamental é que, pelo uso de metas mensuráveis para os resultados dos programas públicos, as organizações centrais de controle podem monitorar e controlar o comportamento dessas organizações. Essa técnica muda, portanto, o mantra do *New Public Management* de “deixe os administradores administrarem” para “faça os administradores administrarem”, significando que algumas das liberdades inerentes às idéias de administração do NPM foram perdidas em favor de mandatos para os administradores.

A gestão do desempenho tem alguns atributos em comum com a lei branda como instrumento para metagovernança. Em especial, esse método se apóia na negociação de estruturas e contratos para impor controle sobre a prestação de serviços das organizações, bem como sobre os indivíduos envolvidos nesses

programas. As metas que são estabelecidas na gestão de desempenho tendem a ser flexíveis, ou progressivas, de forma a tornar o direcionamento mais “brando” e permitir que as organizações envolvidas disponham de certa liberdade na forma como alcançam as metas de desempenho. Além disso, os níveis de conformidade tendem a ser progressivos, garantindo que os níveis de desempenho de qualquer organização possam ser negociados ano após ano, a partir de uma habilidade continuada que afete os resultados da gestão de desempenho.

A gestão de desempenho pode ajudar a resolver diversos problemas criados por antigas reformas do setor público. Por exemplo, gestão e medidas de desempenho são usadas internamente entre os ministérios e seus componentes, incluindo contratantes e instituições formais do serviço público, configurando importantes elementos de monitoramento e mudanças de direção. No entanto, quando aplicada mais diretamente por organizações externas – parlamentos, auditores, agências centrais – a gestão de desempenho passa a ser um componente útil para a *accountability*. E, especialmente, quando os padrões de desempenho se tornam públicos, tais indicadores são especialmente importantes para alcançar essa responsabilidade, bem como para estabelecer um contexto democrático geral para ação.

Conclusão

A governança foi – e continua a ser – uma mercadoria escassa em muitos países. De diversas formas, a capacidade de governar foi ampliada significativamente nas últimas décadas a partir da divulgação de idéias do *New Public Management* e das idéias de governança. Esses enfoques

para governar tendem a ampliar a autonomia dos componentes mais baixos no sistema de governo, quer sejam governos locais, agências ou redes que interligam agentes públicos e privados. A capacidade das organizações em fazer suas próprias escolhas somada a de empregar técnicas de gestão não familiares ao setor público tende a tornar o governo mais eficiente e eficaz na prestação de serviços.

Apesar de os aspectos da reforma do setor público terem sido bem sucedidos, os problemas de responsabilidade e controle resultaram em uma subsequente rodada de mudanças. Embora seja impossível retornar aos modelos de governança, antes objeto das reformas do NPM e da governança, são necessários alguns mecanismos para abordar a responsabilidade e outros temas democráticos fundamentais. As conseqüências negativas das reformas produziram algumas novas formas de governo, discutidas aqui como metagovernança.

A tarefa primária da governança, como destacado neste artigo, é a de costurar essas duas linhas de mudança no setor público. Enquanto um fio representa os caminhos eficientes do ato de governar, o outro ilustra melhor as aspirações políticas e, especialmente, democráticas. O ponto fundamental é que essas duas variáveis podem ser entrelaçadas efetivamente. Tal junção depende de vários fatores contingenciais. A primeira rodada de reformas – principalmente o NPM – tendeu a assumir que uma medida cabe a todos, mas a habilidade para usar técnicas de gestão, bem como os tipos de metagovernança viáveis, depende de diversos fatores políticos e também de políticas públicas que suscitam explicações adicionais. Portanto, a tarefa de lidar com a governança continua a exigir pesquisas e análises amplas tanto pelos profissionais militantes quanto pelos analistas acadêmicos.

(Artigo recebido em janeiro de 2008. Versão final em outubro de 2008).

Notas

¹ Este termo foi, e é, extremamente amplo e de certa forma incluía idéias de participação bem como conceitos de eficiência com base no Mercado. Ver Hood (1991).

² Essa frase foi, obviamente, o subtítulo do Relatório de Desempenho Nacional (National Performance Review).

³ Esse argumento parece estar em contradição direta com o que é geralmente encontrado na política comparativa, que enfatiza o declínio de governos parlamentares e mesmo de governos de gabinete em favor da dominação de primeiros ministros – geralmente chamado incorretamente de presidencialização de regimes parlamentares (veja Von Mettenheim, 1997; Heffernan, 2003). Tal argumento, entretanto, foca mais no controle político do processo no governo e mudanças no foco da mídia do que na real capacidade de executivos políticos de controlar as políticas.

⁴ Esse termo é comumente utilizado. Para os primeiros usos, veja Pollock (1951).

⁵ Quero dizer com isso que quanto mais se está próximo da provisão de serviços propriamente dita, e especialmente das operações de organizações individuais, maiores têm sido os benefícios da reforma. Quando fatores governamentais mais sistêmicos são considerados, os benefícios das reformas podem ser irrelevantes e os custos podem superar os benefícios.

⁶ É bem possível que tais indicações sejam perfeitamente qualificadas como administradores, mas está muito claro que há mais formas políticas de indicação, e que tais indicações dão a aparência de politização do setor público de uma forma que é inaceitável em muitos sistemas políticos.

⁷ O governo do Tony Blair no Reino Unido foi o mais entusiasta no uso de *czars* para problemas como serviços ferroviários, diversos aspectos do Serviço Nacional de Saúde e uns voltados às crianças, entre outros. Esse mecanismo permite que o Primeiro Ministro ou um outro ministro argumente que algo foi feito e, por meio disso, tentar escapar da responsabilidade política pessoal.

⁸ Alguns acadêmicos da governança notam a extensão da importância do Estado e o seu papel crucial para estabelecer o quadro onde os atores sociais envolvidos ganham poderes para fazer e implementar as políticas públicas. Da mesma forma, as redes poderiam ter pouca razão de existir se autoridades estatais, até mesmo delegadas, estivessem disponíveis para implementar as decisões tomadas. Esses fatores são cruciais para os argumentos de metagovernança apresentados abaixo.

⁹ O caso mais óbvio seria o das comunidades epistêmicas, onde há um acordo baseado em um corpo de conhecimento comum profissional ou científico (ver Adler, 1992).

¹⁰ A regra da maioria, em legislaturas, por exemplo, permite que decisões sejam tomadas mesmo em face de um conflito, enquanto a lógica mais consensual de redes pode gerar alguma dificuldade na tomada de decisões. Além disso, como essas regras constitucionais de decisão são conhecidas antecipadamente, elas tendem a legitimar tais decisões, pelo menos no sentido processual do termo (Buchanan e Tullock, 1962).

¹¹ Sim, trata-se de um enfoque funcional para política e governos. Embora geralmente malvistas, os enfoques funcionais têm a capacidade de identificar temas importantes e também possíveis soluções para esses problemas. Em especial, saber o que deve ser feito para governar ajuda a entender por que os formatos descentralizados podem ser inadequados.

¹² As políticas envolvidas aqui são mais provavelmente políticas institucionais, defendendo as prerrogativas de organização ou de programa ao invés de políticas partidárias. Esses interesses institucionais podem, evidentemente, estar ligados aos interesses sociais servidos pelas organizações envolvidas.

¹³ Esse termo foi usado pelo governo australiano e por várias outras nações para indicar a importância da criação de enfoques mais abrangentes ao ato de governar. Mesmo nesses casos, entretanto, as conexões de prestação de serviços com as organizações do setor privado, e mesmo com os governos subnacionais, ao disponibilizar serviços públicos são freqüentemente institucionalizadas de forma não adequada.

¹⁴ Por exemplo, veja a discussão de mecanismos de governança informal por Helmke e Levitsky (2004).

Referências

6, P., D. Leat, K. Setzler e G. Stoker (2002): *Toward Holistic Governance: The New Reform Agenda* (Basingstoke: Palgrave).

ADLER, E. (1992): *The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control*, *International Organization* 46, 105-15. School of Governance).

- BAKVIS, H. e L. JUILLET (2004): *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership* (Ottawa: Canadá)
- BOUCKAERT, G., D. ORMOND e B. G. Peters (2000): *A Possible Governance Agenda for Sweden* (Helsinki: Ministério das Finanças).
- BUCHANAN, J. M. e G. Tullock (1962): *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press).
- CAPLAN, B. (2007): *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies* (Princeton: Princeton University Press).
- CHRISTENSEN, T. e P. LAEGREID (2001): *New Public Management: Transformation of Ideas and Practice* (Aldershot: Ashgate).
- _____. (2007): *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (Aldershot: Ashgate).
- DENTE, B., L. Bobbio e A. Spada (2003): *Government or Governance of Urban Innovation?* *DISP* (Zurique) 162 (3), 1-22.
- DI IULIO, J. J. (1994): *Deregulating Government* (Washington, DC: The Brookings Institution).
- GREGORY, R. (2004): *All the King's Horses and All the King's Men: Putting the New Zealand Public Sector Together Again*, *International Public Management Journal* 4 (2), 41-58.
- HEFFERNAN, R. (2003): *Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the United Kingdom*, *British Journal of Politics and International Relations* 5, 347-72.
- HELMKE, G. e S. Levitsky (2004): *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, *Perspectives on Politics* 2, 725-40.
- HOOD, C. (1991): *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- HUBER, J. D. e C. R. SHIPAN (2002): *Deliberate Discretion* (Cambridge: Cambridge University Press).
- JENSEN, L. (2004): *Den store koordinator* (Kobenhavn: Jurist og Økonomi)
- KLIJN, E.-H. e J. KOOPENHAAN (2005): *Managing Uncertainties in Networks* (Londres: Routledge).
- MARINETTO, M. (2003): *Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School*, *Political Studies* 51, 592-608.
- MEYERS, M. K. e S. VORSANGER (2004): *Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy*, in B. G. Peters and J. Pierre, eds., *The Handbook of Public Administration* (Londres: Sage).
- MORTH, U. (2003): *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar).
- MULGAN, G. (2000): *Accountability: An Ever-expanding Concept*, *Public Administration* 78, 555-73.
- NISKANEN, W. (1971): *Representative Government and Bureaucracy* (Chicago: Aldine/Atherton).

- OECD (2007): *Performance Management in the OECD Countries* (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- O'TOOLE, L. J. (2007): *Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks*, in E. Sorenson and J. Torfing, eds., *Theories of Democratic Network Governance* (Basingstoke: Palgrave).
- OLSEN, J. P. (forthcoming): *The Ups and Downs of Bureaucratic Organization*, *Annual Review of Political Science* 11.
- OSBORNE e Gaebler (1991): *Reinventing Government* (Reading, MA: Addison-Wesley).
- PETERS, B. G. (2001): *The Future of Governing*, 2nd Ed. (Lawrence: University Press of Kansas).
- _____. (2004): *Back to the Centre? Rebuilding the State*, *The Political Quarterly*, Edição especial em "Restating the State", 130-40.
- _____. (2004): *Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Democracy or New Forms of Control?* *Asia-Pacific Journal of Public Administration* 26, 3-16.
- _____. (2007a): *Performance Management in the Nordic Countries*, Artigo preparado para a Conferência Annual RAKO, Lidingö, Suécia, Setembro 11.
- _____. (2007b): *Central Agencies and Executive Governance*, Artigo apresentado no conjunto de oficinas do Consórcio Europeu para Pesquisas Políticas, Maio 7-12.
- PETERS, B. G. e J. PIERRE (2004): *Politicization of the Public Service: The Quest for Control* (Londres: Routledge)
- PIERRE, J. (2000): *Governance, Politics and the State* (Basingstoke: Palgrave).
- POLLACK, J. K. (1951): *The Primacy of Politics*, *American Political Science Review* 45, 1-17.
- POLLITT, C. (2003): *Joined Up Government: A Survey*, *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- POLLITT, C. e C. Talbot (2004): *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trends to Agencies, Quangos and Contractualisation* (Londres: Routledge).
- ROKKAN, S. (1967): *Norway: Corporate Pluralism*, in R. A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press).
- ROSE, R. (1974): *The Problem of Party Government* (Londres: Macmillan).
- SALAMON, L. M. (2001): *Introduction*, in Salamon, ed. *The Handbook of Policy Instruments* (Nova Iorque: Oxford University Press).
- SAVOIE, D. J. (2004): *Governing from the Centre* (Toronto: University of Toronto Press).
- SCHARPF, F. W. (1988): *The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, *Public Administration* 66, 239-78.
- SCHOFIELD, J. (2001): *The Old Ways are the Best? The Durability and Usefulness of Bureaucracy in Public Sector Management*, *Organization* 8, 77-96.
- SØRENSEN, E. e J. TORFING (2006): *Theories of Democratic Network Governance* (Londres: Palgrave).
- VERHOEST, K., P. HUMPHREYS e K. RUBECKSEN (2007): *The Autonomy of Public Agencies: A Comparative Analysis*. Manuscrito não publicado, Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica.
- VON METTENHEIM, K. (1997): *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).

WALSH, H. e J. STEWART (1992): Change in the Management of the Public Service, *Public Administration* 70, 499-518.

WANNA, J., L. JENSEN e J. DE VRIES (2003): *Controlling Public Expenditure: The Changing Role of Central Budget Agencies – Better Guardians?* (Cheltenham: Edward Elgar).

WHITFORD, A. B. (2002): Decentralization and Political Control in Bureaucracy, *Journal of Theoretical Politics* 14, 167-93.

YESILKAGIT. K. (2007): Whose Regulators? Competing Perspectives on Bureaucratic Autonomy, Artigo apresentado na Reunião Bi-anual do Consórcio Europeu para Pesquisa Política, Pisa, Itália, Setembro 6-8.

Resumo – Resumen – Abstract

Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar

B. Guy Peters

As reformas do setor público ajudaram a torná-lo mais eficiente e eficaz, mas também geraram vários problemas. Tanto as reformas ao estilo do *New Public Management* quanto da governança contribuíram para os problemas contemporâneos no ato de governar. Tais problemas têm sido em grande parte políticos, refletindo a tendência de se enfatizar valores administrativos em detrimento dos valores democráticos. Os governos começaram a reagir aos problemas reais e percebidos no setor público desenvolvendo diversos instrumentos de “meta-governança” que podem ajudar a governar organizações públicas, mas que envolvem menos comando e controle diretos. Este artigo aborda as funções de governança contemporâneas na restauração da direção e coerência nas políticas e, ao mesmo tempo, no apoio à autonomia das organizações políticas e no envolvimento de redes de políticas no ato de governar.

Palavras-chave: Governança, New Public Management, direção, administração pública, meta-governança

Los dos futuros del acto de gobernar: procesos de descentralización y recentralización en el acto de gobernar

B. Guy Peters

Las reformas del sector público ayudaron en la creación de un sector público más eficiente y eficaz, pero también la creación de diversos problemas. Tanto la reforma de la Nueva Administración Pública como la de la gobernanza concurren a los problemas contemporáneos del acto de gobernar. En gran parte, tales problemas han sido políticos y reflejan la tendencia a enfatizarse los valores administrativos en contra de los democráticos. Los gobiernos empezaron a reaccionar contra los problemas reales del sector público, desarrollando diversos instrumentos de “metagobernanza” que pueden ayudar en el gobierno de las organizaciones públicas, pero que demandan menos mecanismos de controles directos y comando. Este artículo trata de las funciones de gobernanza contemporáneas, de restauración de la dirección y coherencia en las políticas y la implicación de redes de políticas en el acto de gobernar.

Palabras clave: Gobernanza, New Public Management, Dirección, Administración Pública, Metagobernanza.

The Two Futures of Governing: Decentering and recentering processes in governing

B. Guy Peters

Reforms of the public sector have helped create a more efficient and effective public sector, but also have created a number of problems. Both the New Public Management and “governance” reforms have contributed to the contemporary problems in governing. These problems have been political to a great extent, reflecting the tendency to emphasize administrative rather than democratic values. Governments have begun to react to the real and perceived problems within the public sector by developing a number of “meat-governance” instruments that can help steer public organizations but which involve less direct command and control. This paper addresses the contemporary governance tasks of restoring political direction and policy coherence while at the

same supporting the autonomy of public organizations, and the involvement of policy networks, in governing.

Key words: Governance, New Public Management, Steering, Public Administration, Metagovernance

B. Guy Peters

Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh (EUA).

Contato: bgpeters@pitt.edu

O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil

Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Cicely M. Amaral, Siegfried Bender e Paulo M. dos Santos

Introdução

O objetivo deste artigo é o de explicitar uma sistemática de análise e apuração de custos de serviços públicos que seja adaptada ao próprio processo orçamentário do setor público brasileiro e, assim, contribuir para a obtenção da eficiência alocativa e operacional. Uma característica fundamental dessa sistemática de apuração de custos é o fato de que ela é totalmente compatível e integrada com os sistemas gerenciais de informação utilizados pelo Governo. Outra característica consiste em seu baixo custo de operacionalização porque não implica mudanças apreciáveis nos sistemas de informação em uso e na forma atual de registro das informações na contabilidade pública.

O processo orçamentário tem sido objeto de reformulações importantes na busca da melhoria da gestão pública. Nos Estados Unidos, por exemplo, desde os anos 50 diversas iniciativas¹ procuraram vincular a elaboração e execução do orçamento de modo crescente com o desempenho orçamentário efetivamente

alcançado, como foi o caso do Planejamento-Programação-Sistema Orçamentário (PPBS), da Administração por Objetivos (MBO) e da Orçamentação de Base Zero (ZBB). Entretanto, como aponta Freitas (1999, p.101),

é consenso entre analistas que todos esses esforços, sejam de iniciativa do Executivo ou Legislativo, falharam em mudar o foco do processo orçamentário federal de sua tradição baseada em itens de despesa para resultados dos respectivos programas públicos.

Entre as razões para o fracasso em vincular a dotação no orçamento ao desempenho alcançado, Schick (1998) aponta para a existência de grupos de interesse organizados, pois impedem a realocação dessas verbas para as prioridades governamentais e para programas de interesse social atuais. Esse tipo de ação dos grupos de interesse leva à perpetuação da prática do incrementalismo e da inércia na elaboração orçamentária. Outra razão para o possível fracasso das iniciativas de reformulação de orçamento, segundo Rezende², pode ser uma forte vigilância do Legislativo sobre a execução orçamentária. Nesse caso, Schick também registra que ocorre a indução de uma ação na administração pública pautada pela estrita obediência ao que tradicionalmente se aceita como boa regra de gestão orçamentária. Esta prioriza a gestão financeiro-orçamentária seguindo regras historicamente estabelecidas, em detrimento de questões como boa performance da política fiscal e da obtenção de resultados efetivos na sociedade, ou ainda de qualidade e de flexibilização e responsabilização na gestão pública.

Do ponto de vista conceitual, instituição orçamentária é o conjunto de regras

e procedimentos pelos quais os orçamentos são escritos, modificados, aprovados pelo Congresso e executados³. Como aponta Schick (1998), os princípios básicos do orçamento público têm sido elaborados e refinados ao longo do tempo e mantido considerável estabilidade. Princípios e procedimentos acumulados constituem a estrutura legal do processo orçamentário. São implementados mediante regras processuais detalhadas que, por exemplo, especificam o escopo do orçamento, a informação a ser incluída, a periodização no tempo para tomar certas ações, as formas a serem utilizadas, as autorizações requeridas antes que certos fundos públicos sejam alocados e gastos, e assim por diante. Cada um dos princípios orçamentários é suportado por regras formais impostas por controladores de orçamento posicionados em diversos níveis das esferas do setor público.

Na ótica tradicional do processo orçamentário, se o orçamento é abrangente e todos os pedidos por recursos são submetidos e revistos de acordo com a programação, então as alocações efetuadas aos departamentos e programas tendem a ser aceitas como legítimas e eficientes. Não há o confronto entre a elaboração orçamentária, a execução orçamentária e os resultados efetivos induzidos na economia e na sociedade pela política fiscal implícita no processo orçamentário. Em suma, a avaliação tradicional do processo orçamentário segue critérios não substantivos e parece partir do princípio de que é uma atividade autocontida, com seus próprios rituais, regras e papéis, sendo indiferente à natureza dos resultados fiscais efetivamente alcançados na sociedade.

Nos anos 70 observou-se considerável deterioração no desempenho fiscal dos países desenvolvidos, com a generalização

de déficits públicos elevados, endividamento público e inflação crescente. Esse estado de coisas suscitou o questionamento: como resultados fiscais adversos podem decorrer de procedimentos orçamentários tidos como robustos pelos parâmetros tradicionais? O diagnóstico sobre a sistemática do processo orçamentário em vigor, bem como sobre as causas do insucesso das iniciativas de reformulação do processo orçamentário, como as mencionadas acima, detectou alguns problemas recorrentes. Em primeiro lugar, concluiu-se que os governos são constantemente pressionados a gastar mais do que sua base econômica tributária pode sustentar. O principal mecanismo indutor desse viés gastador é a natureza intrínseca colegiada e descentralizada que existe no processo orçamentário e que leva ao chamado “problema do uso de recursos comuns” ou “tragédia dos comuns” (VELASCO, 1998). Outra disfunção comum detectada é a forte inércia orçamentária, a qual resulta da prática do incrementalismo orçamentário e é sustentada pelos grupos de interesse. A inércia orçamentária se manifesta na tendência de continuar financiando programas antigos e disfuncionais, mesmo que novas prioridades sejam mais urgentes, bem como o dispêndio crescente em departamentos e agências altamente ineficientes.

Portanto, uma nova reformulação ampla dos sistemas orçamentários vigentes que pretenda a correção dos problemas diagnosticados deveria, em princípio, buscar soluções novas e criativas para resolver as questões seguintes: induzir a disciplina fiscal agregada; capacitar o Governo a alocar os recursos segundo as prioridades estratégicas e os objetivos sociais vigentes, isto é, buscar a eficiência alocativa no dispêndio público; e encorajar a eficiência operacional na

execução orçamentária, ou seja, induzir à obtenção dos produtos/serviços governamentais desejados ao menor custo possível. Nesse sentido, o padrão de análise de processos orçamentários introduzido por Campos e Pradham (1996), o qual adota uma perspectiva de cunho institucional no diagnóstico e na proposição de soluções para os três grandes objetivos do processo orçamentário (disciplina fiscal agregada, eficiência alocativa e eficiência operacional),

“Um aspecto essencial na avaliação e controle da gestão fiscal-orçamentária diz respeito à análise e apuração de custos no setor público.”

tornou-se a métrica atual. Segundo essa métrica é que os sistemas orçamentários são analisados, comparados, e as propostas de reformulação do processo orçamentário são organizadas. Essa visão também está presente na recente onda de reformulações do processo orçamentário, iniciada ao longo dos anos 80, e que tem sido denominada de nova administração do dispêndio público⁴.

O ímpeto renovador que se verifica nos processos orçamentários em diversos países desenvolvidos⁵ também tem reflexos no Brasil, onde ocorreram mudanças orçamentário-institucionais com o propósito principal de propiciar um regime fiscal condizente com a estabilidade econômica. Embora no caso brasileiro não haja uma reformulação ampla, profunda e concatenada do processo orçamentário, como preconizado pela nova administração do dispêndio público, as mudanças institucionais aqui introduzidas constituem-se de alguns elementos articulados do que seria essa reformulação. O sentido geral das mudanças efetuadas é o de fomentar a responsabilidade fiscal agregada e o de pressionar por uma vinculação do processo orçamentário com os resultados alcançados, isto é, com o grau de cumprimento das metas de produção pública e com a correspondente avaliação do desempenho alcançado. As mudanças também pretendem introduzir maior flexibilidade na administração pública, mas, evidentemente, acompanhada de responsabilização. Garces e Silveira (2002) analisam um conjunto de medidas em nível federal que comungam dessa nova perspectiva no Brasil. Assim, a partir de 1998 foram inseridas mudanças institucionais mediante três instrumentos legais que modificaram significativamente a gestão pública: a Lei do PPA 2000-2003, o Decreto Lei nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e a Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ promulgada em 4 de maio de 2000.

A Lei do PPA 2000-2003 e o Decreto nº 2.829, de 1998, estabelecem a avaliação de desempenho como uma das etapas mais importantes do ciclo de gestão do Governo. A metodologia para essa avaliação valoriza principalmente a análise de resultados, mostrada tanto pela variação de indicadores

associados aos programas quanto pelo grau de satisfação alcançado junto ao público-alvo. As considerações de mensuração de resultados por indicadores pertinentes e do grau de satisfação do público com os serviços governamentais também se constituem em pedras angulares nas reformulações do processo orçamentário, sob a ótica da nova administração do dispêndio público. Já o Decreto nº 2.829, de 1998, na busca de maior flexibilidade na administração pública federal no Brasil, cria, entre outras determinações, a figura do gerente de programa, fixando suas principais responsabilidades e exigindo a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano. Ou seja, no dizer de Garces e Silveira (2002), observa-se aqui o princípio da responsabilização clara pelo desempenho, custos e resultados. Mas o principal instrumento de flexibilização na administração pública, na nova postura da gestão pública no País, constitui-se dos contratos de gestão, como aponta Catelli et alli (2001)⁷. Esses instrumentos expressam o relacionamento agente-principal entre o Governo e organizações e entidades, tais como as agências reguladoras, as quais têm autonomia gerencial, com controle de resultados, e cujo contrato de gestão estabelece certos objetivos a serem alcançados em determinado período.

Outro instrumento de inovação da gestão fiscal no Brasil é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – uma lei abrangente, pois contempla muitos aspectos das finanças públicas e, por isso, complexa – que, sem dúvida, constitui-se hoje no instrumento fiscal mais importante. Após um longo processo de desequilíbrio fiscal e instabilidade inflacionária na economia brasileira, a LRF expressa um aprendizado sobre como orientar as instituições nas questões orçamentárias e na gestão fiscal

do País, de forma que seja favorecido, em todos os entes da Federação, um regime fiscal compatível com a estabilidade da economia. No que tange a gastos públicos, por exemplo, a LRF estabelece limites rígidos e bem elaborados para os gastos de pessoal e para o endividamento público, define mecanismos de correção de desvios e as sanções para o caso de descumprimento das normas legais, bem como fecha vários subterfúgios que, eventualmente, possam ser utilizados para burlar o espírito da lei. Note-se também que o estabelecimento de limites aos gastos e ao endividamento público tem pleno respaldo na literatura de economia política. Tabellini e Alesina (1990) mostram que limites ao gasto e ao déficit têm eficácia e afetam o resultado fiscal. Assim, ao limitar gastos e endividamento público e ao proibir o aumento da despesa de pessoal a seis meses do término do mandato, a LRF busca eliminar tanto o comportamento estratégico dos governantes quanto o ciclo político dos gastos e das receitas públicas, induzindo à disciplina fiscal agregada (intertemporal) no regime fiscal do País.

Entretanto, ressalta Giuberti (2005), a LRF não se restringe a impor limites ao gasto e ao endividamento; contempla também o orçamento como um todo, ao estabelecer diretrizes para sua elaboração, execução e avaliação. Assim, no que tange ao processo orçamentário propriamente dito, a LRF aprofunda a integração entre planejamento, orçamento e execução fiscal concebida pela Constituição Federal de 1988 para a União e, o que constitui uma grande mudança institucional orçamentária, também impõe essa ótica do processo orçamentário para os estados, o Distrito Federal e os municípios – que, por falta de lei complementar da Constituição de 1988 até a promulgação da LRF, em nível

federal continuavam regidos no processo orçamentário pela Lei Federal 4.320/64. No Capítulo II, Seção II, a Constituição de 1988 normatiza o processo orçamentário da União mediante três leis orçamentárias funcionalmente integradas: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). A LRF estabelece que essa sistemática do processo orçamentário federal se estenda para os outros níveis da Federação e introduz algumas alterações às leis orçamentárias. Com relação à LDO, a LRF estabeleceu o Anexo de Metas Fiscais para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultado primário e nominal, dívida pública e medidas que permitem uma avaliação do cumprimento das metas. Introduziu também o Anexo de Riscos Fiscais com identificação dos passivos contingentes e de outros riscos na gestão pública.

Com relação à LOA, a LRF impôs a elaboração de um Demonstrativo de Compatibilidade do Orçamento no Anexo de Metas Fiscais e a obrigação da publicação semestral do Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Assim, como conclui Giuberti, as medidas da LRF trazem maior transparência ao processo de elaboração e execução do orçamento e visam a garantir a consistência entre objetivos e metas (expressos no PPA e LDO) com a execução fiscal (via LOA). Para Nascimento (2004), a LRF institucionalizou o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO.

A despeito das profundas e amplas alterações introduzidas pela LRF no processo orçamentário e na gestão fiscal brasileira, essa lei não normatiza um aspecto essencial relativo à avaliação e controle da

gestão pública, que é a análise e apuração de custos no setor público. Shick (1998) lembra um fato crucial ao comentar sobre um tipo de reformas recentes do processo orçamentário em países não desenvolvidos que adotam elementos da ótica da nova administração do dispêndio público e, assim, buscam se distanciar de controles centralizados do orçamento ao ampliar a flexibilidade operacional a administradores públicos. Esse analista alerta que os países desenvolvidos, líderes das novas reformas orçamentárias (Nova Zelândia, Austrália, Inglaterra e Suécia), somente deram maior liberdade orçamentária aos administradores públicos após terem sido estabelecidos sistemas de controle confiáveis. Entre os controles imprescindíveis está, obviamente, um adequado sistema geral de análise e apuração de custos.

Assim sendo, um aspecto essencial na avaliação e controle da gestão fiscal-orçamentária diz respeito à análise e apuração de custos no setor público. Um sistema de análise e apuração de custos é imprescindível para possibilitar tanto a eficiência operacional quanto a eficiência alocativa no processo orçamentário. Pela reflexão de Shick sobre reformas orçamentárias recentes em países menos desenvolvidos, um sistema de controle de custos seria também uma condição necessária para que as reformas do processo orçamentário, na ótica da nova administração do dispêndio público, sejam bem-sucedidas.

Entretanto, mesmo sendo esse instrumento um elemento essencial de gestão orçamentário-fiscal, necessita ainda de uma formulação adequada para o setor público brasileiro. Essa situação também não é melhorada pela LRF, pois no aspecto relativo à análise e apuração de custos essa lei é bastante sucinta. A LRF menciona esse

assunto de forma genérica tanto na alínea (e) do Artigo 4º, em que se explicita que a “LDO conterá normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, quanto no Parágrafo 3º do Artigo 50, no qual diz que “a administração pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Ou seja, a menção que a LRF faz a esse aspecto central de análise e apuração de custos no setor público é genérica e não específica qualquer detalhe relacionado à sua operacionalização – ao contrário do que faz, por exemplo, quando trata da questão dos gastos e do endividamento públicos, ou da elaboração, execução, avaliação e controle do processo orçamentário. Evidentemente, isso não significa que haja uma desconsideração sobre a importância da análise e apuração de custos, sem dúvida essencial para obtenção da eficiência operacional e alocativa no processo orçamentário; mas reflete o fato de que a análise e apuração de custos por um sistema geral de custos no setor público não teve até hoje uma solução razoável⁸.

Constituí objetivo maior deste artigo a explicitação de uma nova sistemática de apuração de custos de produtos/serviços e atividades no setor público brasileiro, sendo essa sistemática totalmente compatível e integrada com os sistemas gerenciais de informação em uso no Governo. O sistema de apuração de custos é relativamente abrangente e preciso, sendo exequível e de baixo custo de operacionalização, pois não implica mudanças apreciáveis nos atuais sistemas de informação nem na forma de registro das informações na contabilidade pública. Nesse aspecto, o presente artigo busca

complementar a LRF, no que se refere à análise e apuração de custos, com um sistema geral de custos adequado ao setor público e seus sistemas de informação, como também busca viabilizar a obtenção de maior eficiência operacional e alocativa no processo orçamentário. O artigo segue no item (II) com a análise de algumas abordagens da literatura de custos para o setor público brasileiro; no item (III), identifica os custos nesse setor; no item (IV), explicita o sistema de apuração de custos; e no item (V), faz as considerações finais.

Considerações da literatura de custos aplicada ao setor público do Brasil

Entre os estudos sobre apuração de custos de serviços públicos no Brasil, a análise de Machado (2000) tem posição de destaque. Ao analisar um sistema de custos apropriado ao setor público, Machado defende a adoção do custeio direto na apuração, entre os cinco métodos de custeio ou apropriação de custos⁹. A justificativa para essa escolha é a de que tal método permite analisar o desempenho dos gestores e das políticas públicas com maior objetividade, por não conter qualquer tipo de rateio. Ou seja, em termos dos três principais objetivos que deveriam ser atendidos por um processo orçamentário – disciplina fiscal agregada, eficiência alocativa e eficiência operacional – Machado implicitamente justifica a opção pelo método de custeio direto porque este contribui para administrar a ação no setor público em direção à eficiência operacional no processo orçamentário. O maior problema nessa escolha está, todavia, no fato de que os custos indiretos são, cada vez mais, muito importantes no setor público. E, por isso, o custeio direto

subestima significativamente os custos incorridos nas diversas atividades e produtos/serviços desenvolvidos pelo Governo. Essa subestimação de custos, por sua vez, distorce qualquer análise de custo-benefício de determinado produto/serviço e atividade do setor público. Desse modo, com o custeio direto torna-se difícil o cumprimento de outro objetivo muito importante no processo orçamentário: o

“Os sistemas de informação e de registro dos fatos incorridos nas atividades do setor público têm uma ótica de contabilidade pública.”

de obtenção da eficiência alocativa do dispêndio público.

Além disso, outro problema importante na abordagem de custo direto se refere à complexidade envolvida no levantamento dos custos fixos de capital (diretos ou indiretos). Assim, a própria apuração dos custos diretos de determinado produto/serviço ou atividade é ambígua, pois, em tese, deve incluir todos

os custos fixos diretos. Portanto, nos casos de produtos/serviços ou atividades em que os custos fixos diretos de capital são importantes, resulta que o próprio levantamento do custo direto é impreciso. Nesse caso não haveria, na verdade, a alegada objetividade na análise do desempenho dos gestores e das políticas públicas. Dito de outra forma, caso a imprecisão no custo direto seja expressiva, então não está nem garantido que o custeio direto leve à eficiência operacional no processo orçamentário.

Uma segunda linha de análise é seguida por Catelli *et alli* (2001). Seu objetivo é expor conceitos, critérios e instrumentos que possibilitam a gestão econômica das organizações públicas como criadoras de valor, sendo esses desenvolvidos pelo Sistema de Gestão Econômica (CATELLI, 1999). Nesse intuito, a análise de Catelli *et alli* se contrapõe à avaliação das atividades governamentais apenas por índices físicos quantitativos, pois busca balizar essa avaliação em termos de benefícios monetários em relação aos custos incorridos e, assim, torna a “abordagem contábil-gerecencial do ‘governo por resultados’ uma abordagem da gestão pública como criadora de valor” (CATELLI *et alli*, 2001, p.84).

Na abordagem de gestão econômica das organizações públicas há dois problemas a serem resolvidos para a apuração do resultado econômico: a mensuração do valor e a mensuração dos custos na atividade pública. Em primeiro lugar, no que diz respeito à identificação do valor criado pela atividade pública, essa abordagem faz uso do conceito de custo de oportunidade. Todavia, a operacionalização do custo de oportunidade que se adota é pragmática, embora conceitualmente não rigorosa. Identifica-se o custo de oportunidade de

uma atividade pública como o valor da melhor alternativa disponível na sociedade para a obtenção desse serviço. Por exemplo, o custo de oportunidade dos serviços ambulatoriais fornecidos pelo Estado, nessa interpretação, seriam os menores custos (preço) dos serviços ambulatoriais na rede privada. Evidentemente, isso somente tem aplicação para serviços governamentais que também tenham produção privada.

Por outro lado, no que diz respeito à mensuração de custos incorridos em determinada atividade do setor público,

a gestão econômica adota o método de custeio direto, considerando que o uso de rateio, embora freqüente, não se presta à identificação do valor criado em cada decisão, uma vez que apenas atribui um valor médio obtido por divisão matemática, sem se preocupar com o efetivo relacionamento entre os custos e as suas causas (CATELLI *et alli*, 2001, p.92).

Assim, ao utilizar o custeio direto no cálculo do resultado econômico, o que de fato se obtém é a mensuração da margem de contribuição de determinado produto/serviço governamental.

Portanto, especificamente no que diz respeito ao levantamento de custos, a adoção do custeio direto por essa abordagem mostra que ela incorre, pelo menos, nos mesmos problemas que foram explicitados anteriormente para a abordagem de Machado. Ou seja, somente no caso em que a imprecisão no levantamento dos custos diretos não seja expressiva, a abordagem de gestão econômica das organizações públicas contribui, em tese, para a obtenção da eficiência operacional, mas não contribui para a obtenção da eficiência alocativa do dispêndio público

no processo orçamentário. Além disso, a abordagem de gestão econômica compartilhada, com a proposta de Machado, da ambigüidade que existe na própria mensuração do custo direto, o que ocorre quando os custos fixos (diretos) de capital são importantes. Mas há, ainda, uma restrição adicional muito importante nessa abordagem, pois ela somente pode ser aplicada nas situações em que o produto/serviço público tenha correspondente produção privada, o que, sabidamente, é apenas uma parcela restrita do conjunto de atividades e de produtos/serviços desenvolvidos pelo setor público.

Uma terceira linha de análise, com relação à apuração de custos no setor público, é explicitada em Alonso (1999). Parte do pressuposto de que a metodologia tradicional de custeio, frente às novas condições de produção¹⁰, apresenta limitações que levam a “profundas distorções na apuração do custo de produtos e dos processos de trabalho” (ALONSO 1999, p.42). Disso resultou a busca de novas metodologias de custeio, as quais deram origem ao custeio baseado em atividades (ABC). Alonso argumenta que não há cultura de custos no serviço público brasileiro, apesar de saber que o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. A consequência disso, nota Alonso, é que

com os sistemas de informação existentes, incluído o Siafi, o Governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Mais ainda, ele não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo. Também ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto

custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O governo desconhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência (ALONSO, 1999, p. 39).

Portanto, na argumentação de Alonso há duas causas que fundamentam a inexistência de sistemática de análise e apuração de custos no setor público. A primeira resulta “da histórica falta de motivação para a apuração de custos no serviço público” (ALONSO, 1999, p. 45), que, como ressaltamos anteriormente na Nota 8, fundamentalmente reside no fato de que a rentabilidade, ou maximização de lucros, não é o critério relevante. A segunda consiste da “inadequação dos métodos de custeio tradicional às características do serviço público” (ALONSO, 1999, p.45). Essa inadequação, segundo Alonso, reside no fato de que “no custeio tradicional o custo é determinado pelos centros de custo e critérios de rateio” (ALONSO, 1999, p.45). Assim, a eventual escolha inadequada dos centros de custo, as mudanças freqüentes de estrutura dos órgãos e entidades governamentais e o elevado peso dos custos fixos e custos indiretos no setor público, que problematizam a escolha de critérios de rateio, fundamentam a alegada inadequação do custeio tradicional. Assim sendo, conclui Alonso, “...sustentamos a tese de que a administração pública deve ser dotada de sistemas de custo ABC e não de sistemas de custo tradicionais” (ALONSO, 1999, p.45).

Entretanto, a despeito de algumas qualidades que o custeio ABC apresenta, cumpre aqui registrar a presença de

problemas importantes que, na verdade, limitam muito sua aplicação ao setor público, como um sistema geral de análise e apuração de custos. Em primeiro lugar, esse método de custeio incorre em elevado custo de implantação, pois para cada produto/serviço ou atividade é necessário mapear o processo em foco e determinar todas as atividades direta e indiretamente envolvidas. Assim, mediante o uso de direcionadores de custo, o custeio ABC identificaria e atribuiria os custos diretos e ratearia (mas de modo objetivo) os custos indiretos envolvidos em cada um dos produtos/serviços e atividades. E, como se sabe, o número de produtos/serviços e atividades desenvolvidas no setor público é enorme, o que geraria excessivo custo de implantação desse sistema na perspectiva de um sistema geral de apuração rotineira de custos públicos. Em segundo lugar, como lembrou Alonso, no setor público ocorrem freqüentes mudanças na estrutura dos órgãos e entidades governamentais, bem como na composição de pessoal. Além disso, há a introdução constante de novas atividades e de produtos/serviços públicos. Assim sendo, toda vez que há essas mudanças, ocorre a necessidade de efetuar ajustes de maior ou menor grau no custeio ABC de todos os processos/produtos/serviços e atividades direta e indiretamente envolvidos, o que novamente envolve custos significativos. Em terceiro lugar, um sistema de custos ABC, pela sua própria natureza, não seria funcionalmente integrado aos sistemas de informação existentes, mas envolveria a montagem de um sistema paralelo de informações e, portanto, seria custoso ao setor público e com limitações para a análise gerencial, orçamentária e financeira. Se todos os métodos de custeio pudessem

informar com igual rapidez e sem custo de levantamento de informações sobre o andamento dos custos dos produtos/serviços e atividades, de modo que decisões gerenciais pudessem ser tomadas com a oportunidade devida, o método de custeio mais preciso seria a escolha natural. No entanto, na prática, dados os sistemas de informação existentes, há uma enorme diferença entre os métodos de custeio quanto à rapidez com que podem informar sobre andamento dos custos. Os distintos métodos de custeio implicam uma expressiva diferença em termos de custo incorrido no levantamento das informações pertinentes (i.e., sobre os custos dos produtos e atividades) para a tomada de decisões. A preferência por algum método de custeio no setor público sempre envolve, além do necessário atendimento dos critérios de eficiência operacional e eficiência alocativa no processo orçamentário, considerações sobre balanceamento entre questões de rapidez, de fidedignidade e de custo de levantamento das informações, em contraposição à precisão das informações sobre os custos dos produtos e de atividades no Governo. Vimos antes que as propostas da literatura para sistemas de custo nesse setor nem sempre atendem aos dois requisitos imprescindíveis em relação ao processo orçamentário. Por exemplo, no caso do custeio direto, esse somente atende ao critério de eficiência operacional se os custos fixos de capital não forem importantes, mas não atende ao critério de eficiência alocativa. Já no caso do custeio por atividade, o problema está em que sua implantação é muito onerosa ao setor, não é integrado aos sistemas de informação existentes e prescinde de flexibilidade e adaptabilidade dinâmica que todo bom sistema geral de custos deve ter.

Em suma, um sistema de custos baseado no método de custeio direto é claramente insuficiente no que diz respeito à capacidade de obtenção de eficiência operacional e eficiência alocativa no processo orçamentário. Por outro lado, o método de custeio por atividade (ABC) é de difícil e custosa implantação e operacionalização, prescinde de adequada flexibilidade e adaptabilidade dinâmica, além de não ser funcionalmente integrado aos sistemas de informação existentes. Portanto, permanece em aberto a questão crucial sobre como se constituir um sistema geral de análise e apuração (rotineira) de custos para o setor público que sobrepuje as limitações apontadas.

Identificação dos custos no setor público

A noção econômica de custo está associada a produto ou serviço. Nessa perspectiva, os custos resultam da utilização de serviços de fatores de produção (capital e trabalho) e do consumo de recursos materiais (bens e serviços intermediários e matérias-primas) nas atividades direta e indiretamente envolvidas com a colocação de determinado produto ou serviço no mercado. Assim sendo, o custo total incorrido na colocação de determinado produto ou serviço no mercado constitui-se da soma das remunerações comprometidas com a utilização dos serviços do fator capital, com a utilização dos serviços do fator trabalho e com os gastos pela utilização (“consumo”) de insumos intermediários, sendo os gastos com fatores, recursos materiais, bens e serviços intermediários vinculados diretamente à produção ou a atividades complementares.

Entretanto, os sistemas de informação e de registro dos fatos incorridos nas

atividades do setor público têm uma ótica de contabilidade pública. Do ponto de vista contábil, as classificações utilizadas para custos atendem muitas vezes a objetivos distintos do enfoque puramente econômico, mas evidentemente deve haver sempre uma compatibilidade entre eles. Na construção de um sistema geral de custos deveremos, portanto, do ponto de vista contábil, concentrar-nos em conceitos que, além de abrangerem o custo total de

“Permanece em aberto a questão crucial sobre como se constituir um sistema geral de análise e apuração (rotineira) de custos para o setor público.”

determinado produto ou serviço, sejam fáceis de elaborar, interpretar e compatibilizar com a noção econômica de custo. O mais apropriado parece ser a utilização dos conceitos tradicionais de custos: como de custos fixos e custos variáveis e de custos diretos e indiretos, sendo o custo total a soma do custo variável total (direto e indireto) com o custo fixo total (direto e indireto). Ou seja, tanto o custo variável

quanto o custo fixo podem ser incluídos diretamente na produção ou em atividades complementares. Igualmente, seguiremos a abordagem tradicional que classifica como custos fixos as despesas com a utilização dos serviços do fator capital, e como custos variáveis as despesas com a utilização dos serviços do fator trabalho¹¹ e com os gastos devidos ao consumo de insumos intermediários, tanto na atividade produtiva quanto em atividades complementares.

Em suma, do ponto de vista contábil, a categorização de custos que utilizaremos será a de custos fixos e custos variáveis, sendo cada um decomposto em custos diretos e custos indiretos vinculados a uma determinada atividade. Essa categorização contábil tem correspondência na categorização econômica da seguinte forma: os custos variáveis (diretos e indiretos) constituem-se das despesas com a utilização dos serviços do fator trabalho e dos gastos com o consumo de insumos intermediários nas atividades do setor público¹². Os custos fixos (diretos e indiretos) constituem-se das despesas com a utilização dos serviços do fator capital¹³ nas atividades do setor. Essas categorias se constituirão na referência básica de custos que adotaremos e elas permitirão constituir um sistema geral de custos.

Portanto, no cômputo dos custos “variáveis” dois tipos de despesas devem ser apurados pelo sistema de custos: as despesas com a utilização do fator trabalho, isto é, o custo de pessoal e os gastos com o consumo de materiais, bens e serviços intermediários nas atividades em determinado período de tempo. Com relação aos custos de pessoal, serão considerados todos os dispêndios de pessoal na ativa e desconsideradas todas as despesas com aposentadoria e outros benefícios

previdenciários. Com relação aos gastos com materiais, bens e serviços intermediários, para efeitos de custo deverão ser considerados todos os valores das compras desses itens que resultaram em consumo em dado período.

Por outro lado, com relação à apuração dos custos de capital, ocorre um caso bastante diferenciado. Na prática, as limitações existentes à mensuração do custo de capital tornam difícil e ambígua a apuração rotineira do custo direto de produtos/serviços e atividades do Governo e impraticável a apuração do custo total. Tendo em vista os sistemas de informação do setor público, é preciso distinguir os dispêndios de capital em geral de gastos que se constituem em custo de capital (ver Nota 13). Na contabilidade pública, a Lei 4.320/64 separa esses dois tipos de gasto público em despesas correntes e despesas de capital¹⁴. Nos dispêndios de capital em geral, ou despesas de capital, temos inclusos os gastos com investimento público, tais como a construção de escolas, hospitais, rodovias etc. Nesse tipo de gasto de capital, isto é, de investimento público, incorrem-se em gastos com a utilização de serviços de fatores (trabalho e capital) e gastos com insumos intermediários para sua realização. Portanto, o investimento público é um tipo de produto gerado pelo setor público e que, em princípio, pode ser avaliado do ponto de vista de apuração de custos segundo a metodologia que sugerimos neste trabalho.

Já com relação aos dispêndios públicos que se constituem custo de capital, esses correspondem aos gastos pela utilização dos serviços do fator capital nas diversas atividades e estão contabilizados nas despesas correntes. Esses gastos, que são componentes do custo de capital, deveriam

ser considerados em qualquer apuração de custos que se queira fazer com relação a atividades desenvolvidas pelo Governo. Entretanto, no setor público há sérias limitações na apuração do custo de capital, tornando a consideração dos gastos com a utilização dos serviços do fator capital um caso totalmente especial num sistema geral de apuração de custos públicos.

Mas, antes de examinarmos as limitações existentes na apuração do custo de capital, convém explicitar quais são, em linhas gerais, os componentes do custo de capital. Entre os dispêndios que constituem custo de capital temos, por exemplo, os gastos de manutenção de itens de ativo permanente (imóveis, máquinas e equipamentos, veículos etc.), gastos (imputações) de depreciação, gastos com aluguel de imóveis ou outros itens de ativo permanente, gastos com *leasing* de itens de ativo permanente, gastos com empréstimos (juros de financiamentos e de atrasados) e demais gastos com remunerações derivadas de uso de serviços do fator capital. Esses dispêndios que constituem custo de capital, pela classificação estabelecida pela Lei 4.320/64, são componentes das despesas correntes, quer do subgrupo de despesas de custeio, quer do subgrupo de transferências correntes. Já os gastos com treinamento de mão-de-obra são investimento em capital humano e, portanto, devem ser tratados como investimento no setor público.

Especificamente com relação às limitações à apuração do custo de capital, cumpre notar que os sistemas de informação existentes nesse setor não contemplam uma avaliação adequada de patrimônio. Deste fato resulta que, para itens de ativo permanente (imóveis, veículos, máquinas e equipamentos) em geral, não é possível sua utilização para o cálculo de

custos, pois se necessita imputar valores de utilização do patrimônio e de sua depreciação. Somente no caso em que os serviços públicos e/ou as atividades desenvolvidas em determinado nível administrativo sejam produzidos em imóveis alugados (com aluguel, ou com *leasing* de itens de ativo permanente, como máquinas e veículos), o valor desse aluguel torna explícito o custo de utilização dos serviços desse item e, então, ele pode ser utilizado como custo de fator capital para cômputo de custo. Em imóveis próprios (ou outros itens de ativo permanente), por sua vez, necessita-se imputar os valores de aluguel e de depreciação correspondentes, mas essa informação não existe e, em geral, é difícil e muito dispendiosa a sua obtenção e atualização contínua.

Outro aspecto limitativo importante dos gastos relativos aos serviços do fator capital são os gastos com os juros. O componente de juros mais importante de gastos no setor público, ou seja, os dispêndios de juros com a dívida mobiliária, não é passível de ser considerado na apuração de custos por três razões. Em primeiro lugar, a acumulação de dívida mobiliária (e, portanto, o serviço dela: os juros) está associada à captação de recursos financeiros para viabilizar a produção (oferta) de produtos ou serviços públicos que se deu em algum momento. Os dispêndios com juros da dívida mobiliária do setor público não dizem respeito à oferta corrente de produtos ou serviços e, portanto, não são custos por não corresponderem ao uso corrente do fator capital utilizado na elaboração desses no presente. Em segundo lugar, esses dispêndios de juros sobre a dívida mobiliária não permitem sua vinculação com um produto ou serviço específico. E, finalmente, também não é possível a vinculação dos

dispêndios de juros sobre a dívida mobiliária com os específicos níveis administrativos do setor público, que foram as fontes geradoras dessa dívida. As limitações apontadas para a consideração dos juros da dívida mobiliária na apuração de custos também se aplicam, em geral, aos empréstimos e financiamentos tomados pelo setor.

Portanto, a consideração dos custos com a utilização dos serviços do fator capital é problemática, implicando que a apuração do custo total (custo variável mais custo fixo) é impraticável com os sistemas de informação atuais¹⁵, sendo a apuração rotineira do custo direto (custo fixo direto mais custo variável direto), na maioria dos casos, muito difícil. O que parece ser viável e, certamente, com menor grau de ambigüidade, é orientar a apuração rotineira de custos para o conjunto dos custos variáveis (diretos e indiretos), que são representados pelos gastos com pessoal - sendo esse item, de longe, o maior componente de custo no setor público - e gastos com o consumo de materiais, bens e serviços intermediários. Entretanto, toda vez que for possível vincular diretamente um gasto com utilização de serviços do fator capital, como sendo gerado por um determinado produto/serviço ou atividade, então esse custo de capital também deverá ser incorporado na apuração de custos do Governo.

Em suma, o sistema geral de custos que sugerimos para o setor público agrega rotineiramente informações de custo resultantes de gastos com pessoal (ativo) e de gastos com o consumo de insumos intermediários (i.e., consumo de materiais e de bens e serviços intermediários) em determinado período de tempo, isto é, centraliza a apuração de custos nos custos variáveis que, na contabilidade pública, são componentes das despesas correntes de

custeio. Mas, toda vez que dispêndios ocorridos com a utilização de serviços do fator capital possam ser diretamente vinculados a determinado produto/serviço ou atividade do Governo, esses itens de custo de capital também serão computados, em adição aos custos variáveis, na apuração de custos. Na contabilidade pública, os custos de capital são componentes das despesas correntes de custeio e das despesas de transferência correntes (juros). A apuração de custos que sugerimos será operada, como explicitaremos, em completa integração com os sistemas de informação existentes no Governo, sendo flexível e adaptável a mudança tanto de itens quanto das condições de operacionalização do processo orçamentário.

Sistemas de informação e a metodologia do sistema geral de custos para o setor público

Ressaltamos anteriormente que, do ponto de vista econômico, custo está intrinsecamente associado à noção de produto ou serviço. Entretanto, do ponto de vista contábil, custo pode ter uma dimensão adicional voltada para aspectos administrativos e gerenciais. De modo que o objeto do custo na contabilidade de empresas constitui-se de qualquer item a que um custo é atribuído, por exemplo, a um departamento ou a uma linha de produtos (MAHER, 2001). Assim, o custo teria, no caso de um departamento, um escopo de gastos nos diversos níveis administrativos devido à realização de um conjunto das atividades da empresa e, no caso de produto, um escopo de gastos para disponibilizar determinado produto no mercado. Portanto, a estruturação do sistema de apuração de custos com base

nos sistemas de informação está, de modo semelhante, desenhada para subsidiar os dirigentes responsáveis pela gestão pública em pelo menos três tipos de situação:

a) Quando se procura identificar se alguma distribuição de recursos (humanos e materiais) entre unidades ou departamentos não poderia ser melhorada;

b) Quando se procura identificar se a distribuição de recursos entre os produtos e serviços ou entre as funcionais programáticas não poderia ter alguma melhoria; e

c) Quando se auxilia o processo de elaboração do orçamento ao fornecer dados de custo de programas, projetos e atividades e, assim, também subsidiar nas decisões sobre a manutenção ou reforço desses no orçamento.

Os registros das despesas nos sistemas de informação no setor público contemplam a indexação pelo nível administrativo e pela funcional-programática a que se destinam. Assim sendo, essas duas classificações são a base em torno da qual o sistema de custos aqui sugerido se organiza. Nesse sentido, o sistema de apuração de custos pode fornecer informações de custo nas três óticas seguintes:

1) A primeira delas é em nível de estrutura administrativa. Nesse direcionamento, o sistema de custos pode fornecer informações de custo para cada um dos seguintes níveis administrativos: Unidade Orçamentária (UO), Unidade Gestora Executora (UGE) e Unidade Administrativa (UA).

2) A segunda ótica é de que esse sistema também pode fornecer informações de custo em termos de todas as categorias e subcategorias constantes na classificação funcional-programática. O sistema de custos é capaz de informar custos de cada um das várias funções, subfunções, programas, projetos e

atividades exercidos no setor público. Nessa segunda ótica, busca-se aproximar o conceito de custo de produto ou de serviços do Governo com alguma das categorias e subcategorias envolvidas na classificação Funcional-Programática. A compatibilidade estreita entre produto ou serviço do Governo com projeto ou atividade, como constante na classificação funcional-programática, pode depender, entretanto, de um aprimoramento no processo de elaboração do orçamento, com uma melhor definição de programas, projetos e atividades.

3) A terceira ótica corresponde a um cruzamento das duas óticas mencionadas, isto é, o sistema pode fornecer informações de custo por funcional-programática em cada nível administrativo e vice-versa. Assim, por exemplo, pode-se saber o custo do ensino médio (uma funcional programática) numa determinada escola (uma UA), em várias escolas (UAs) ou conjuntos de escolas (UGEs), ou, ainda, pode-se saber os custos de cada funcional-programática desempenhada em determinada(s) ou em todas as UAs. Nessa terceira ótica, portanto, poderá ser comparado, em termos de custo, o desempenho de certas UAs na execução de determinada funcional-programática. Por exemplo, poder-se-ia comparar o custo do ensino médio (Funcional Programática) entre as várias escolas (UAs) e, assim, ser capaz de estabelecer um padrão (médio ou de fronteira de eficiência) de custo para essa funcional-programática. A partir desse padrão, por sua vez, poderiam ser estabelecidas metas de redução de custo por escola.

Explicitamos acima que o sistema geral de custos sugerido aqui para o setor público efetua a apuração rotineira de custos baseada nos custos variáveis (diretos e indiretos), sendo estes representados pelos

gastos com pessoal e pelos gastos com o consumo de materiais, bens e serviços intermediários. Com relação aos custos com a utilização dos serviços do fator trabalho, a situação existente nos registros de informação da despesa com pessoal apresenta, em geral, dois problemas principais, com vistas à estruturação de um sistema de custos:

a) Não há necessariamente uma vinculação fidedigna do funcionário público, como constante no registro de UA na folha de pagamentos, com a UA de efetiva atuação;

b) Não há registro na folha de pagamentos sobre a atuação efetiva do servidor público em termos da funcional-programática para a qual atua.

Esses dois problemas, entretanto, podem ser solucionados por um processo de melhoria ou modernização da folha de pagamentos. Por exemplo, o Governo do Estado de São Paulo desenvolve um Plano de Modernização da Folha de Pagamentos que atinge a administração direta. Na sua primeira fase de implantação, cada UA alimentará, via web (e, portanto, de modo descentralizado), os dados das frequências e da funcional-programática dos servidores que efetivamente atuam na UA para o processamento da folha de pagamentos. Assim sendo, com essa modernização na folha de pagamentos as despesas com pessoal da ativa estão indexadas com o nível administrativo (até UA) e com a funcional-programática de efetiva atuação dos servidores públicos. Para efeitos de apuração de custos, após o processamento da folha as informações de despesas de pessoal ativo são carregadas de modo automático em um novo grupo de contas (de custos), na conta corrente do Siafem, segundo um *layout* predefinido,

identificando o tipo de evento, os níveis administrativos (até UA), as categorias de funcional-programática, a natureza da operação e o valor da operação (ou seja, o custo de pessoal). Portanto, a apuração de custos de pessoal em termos de valor pode ser efetuada nas três mencionadas óticas: por nível administrativo, por funcional-programática e pela inter-relação dessas duas classificações. Num sistema de custos baseado em custeio variável também é necessário obter os valores do consumo de materiais e de bens e serviços intermediários nas atividades do setor público. No entanto, em geral os sistemas de informação desse setor apresentam dois problemas principais com relação às despesas com insumos intermediários. Esses problemas impedem de se extrair dos registros das despesas públicas com insumos intermediários o custo devido ao consumo de materiais e de bens e serviços intermediários. Os dois problemas são:

c) Não há vínculo entre a aquisição dos insumos intermediários com os fluxos de consumo efetivo desses, em termos dos níveis administrativos (até UA);

d) Não há vínculo entre a aquisição dos insumos intermediários com os fluxos de consumo efetivo desses, em termos da funcional-programática em que foram utilizados.

Entretanto, mediante um procedimento simples de lançamento de controle no Siafi ou no Siafem, efetuado pelo almoxarifado, esses dois problemas são superados. Evidentemente, parte-se do pressuposto de que as informações sobre o consumo efetivo de materiais e de bens intermediários nos vários níveis administrativos (até UA) e em termos de efetiva funcional-programática de destino podem ser obtidas, no seu melhor grau de fidedignidade, no

almoxarifado. Essa suposição baseia-se no fato de que é o almoxarifado quem envia esses itens para a UA e a funcional-programática, à medida que esses os demandem efetivamente para uso nas atividades do setor público e, por isso, possui a melhor informação.

O que se requer do almoxarifado, para efeitos da operacionalização do sistema de custos, é um lançamento adicional (de controle) ao que normalmente é efetuado na ocasião do envio dos materiais e bens intermediários. Por exemplo, no caso do Governo do Estado de São Paulo, simultaneamente ao lançamento tradicional, o almoxarifado efetua um lançamento no novo grupo de contas (de custos), na conta corrente do Siafem, mediante uma nova transação de Nota de Lançamento de Consumo. Nesse lançamento adicional o almoxarifado registra os níveis administrativos, as categorias de funcional-programática, a natureza da operação e o valor do consumo de insumos intermediários. Portanto, esse registro permite identificar o valor de consumo dos insumos intermediários, a efetiva UA que utilizou os itens e também qual categoria na classificação funcional-programática utilizou os materiais e bens intermediários. Assim sendo, esse lançamento adicional efetuado pelo almoxarifado, na ocasião do envio dos materiais e bens intermediários, permite o cômputo dos custos de materiais por nível administrativo (até UA) e em termos da classificação funcional-programática, o que viabiliza o cômputo desses custos nas três óticas referidas.

Finalmente, como já esclarecemos, os gastos com utilização dos serviços do fator capital, ou custo de capital, são um caso especial. Eles somente deverão ser considerados para efeitos de apuração de custo quando puderem ser diretamente vinculados

a uma funcional-programática e a um determinado nível administrativo.

Em suma, a metodologia de apuração de custos sugerida para o setor público brasileiro, a qual se encontra em implantação no Governo do Estado de São Paulo, é uma estrutura flexível, de baixíssimo custo na operacionalização do sistema de custos e permite a apuração de custos em termos de valor de várias formas, segundo necessidades do gestor público. Os custos podem ser apurados segundo três óticas: por Nível Administrativo, por Funcional-Programática e pela inter-relação dessas duas categorias. Do ponto de vista contábil, os custos que em geral são rotineiramente apurados são os custos variáveis (pessoal e insumos intermediários), estando seus componentes inseridos no subgrupo de despesas de custeio das despesas correntes. Portanto, essa apuração pode restringir-se aos custos variáveis diretos ou aos custos variáveis totais (diretos e indiretos), evidentemente necessitando-se de definição de critérios de rateio para a alocação dos custos variáveis indiretos. Os custos de capital são considerados na apuração de custos desde que possam ser diretamente vinculados a uma funcional-programática e a um nível administrativo. O sistema de custos aqui sugerido, ao apurar os custos variáveis (diretos e indiretos) com complementação ocasional de custos de capital, minimiza eventuais problemas devidos à subestimação de custos e contribui, mais do que o simples custeio direto, para o atendimento dos critérios de eficiência operacional e eficiência alocativa no processo orçamentário. Além disso, as informações de custo são obtidas dos sistemas de informação atualmente em uso com um mínimo de adaptações, podendo ser carregadas e geridas em um novo grupo de conta (de custos), conta corrente no próprio Siafi ou no Siafem.

Considerações finais

O sistema geral de análise e apuração de custos que moldamos para o setor público brasileiro está baseado no cômputo dos custos variáveis (pessoal e insumos intermediários) com complementação ocasional de custos de capital. As informações para apuração de custos na contabilidade pública são encontradas nas despesas correntes, mais especificamente no subgrupo das despesas de custeio e, eventualmente, na apuração de juros, no subgrupo das transferências correntes. Os custos podem ser apurados segundo três óticas (por nível administrativo, por funcional-programática e pela inter-relação dessas duas categorias), sendo que os custos apurados são em termos de valor. Evidentemente, a escolha do método de custeio deve ser compatível com os sistemas de informação existentes. Mostramos que os sistemas de informação em uso no setor público permitem um método de custeio mais apurado do que simplesmente o custeio direto, isto é, permitem o custeio variável (direto e indireto) com complementação ocasional de custos de capital. Na verdade, sustentamos que o método de custeio direto, proposto por alguns analistas para o setor, é quase impraticável em razão das dificuldades existentes na apuração do custo de capital.

De modo que a apuração de custos públicos sugerida neste artigo minimiza problemas de subestimação de custos e, assim, contribui mais do que as alternativas para o atendimento dos critérios de eficiência operacional e eficiência alocativa no processo orçamentário.

Além disso, a principal qualidade que um sistema de custos deve ter é de ser flexível e, portanto, comportar vários níveis ou formas de análise de custo, além de possuir adaptabilidade a mudanças nas condições e na composição do processo orçamentário. O sistema de custos que elaboramos possui essas qualidades, tem baixo custo de operacionalização e, o que talvez seja sua maior qualidade, funciona plenamente integrado aos sistemas de informação, sendo gerido dentro do próprio Siafi ou do Siafem, em um novo grupo de contas, na sua conta corrente. Assim sendo, o sistema geral de custos explicitado neste artigo possui todas as características desejáveis para um sistema geral de custos que atenda à determinação geral da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo aplicável a todos os níveis executivos do setor público brasileiro, mesmo porque os sistemas de informação geridos pelo Governo do Estado de São Paulo estão presentes nos demais entes da Federação.

(Artigo recebido em dezembro de 2007. Versão final em setembro de 2008).

Notas

¹ Ver Giacomoni (1992) e Freitas (1999).

² Citado por Freitas (1999), página 95.

³ Ver, por exemplo, Alesina e Perroti (1996).

⁴ Para maiores detalhes sobre as reformas do processo orçamentário implementadas no espírito da nova administração do dispêndio público, consultar Schick (1998), Campos e Pradham (1996) e também Kelly e Wanna, (2001).

⁵ Os exemplos mais destacados de países desenvolvidos com reformas do processo orçamentário na ótica da nova administração do dispêndio público são a Nova Zelândia, a Austrália e a Inglaterra.

⁶ Mas, evidentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal também altera profundamente a gestão fiscal nas demais esferas da Federação, como veremos a seguir.

⁷ Ver também as referências citadas em Catelli et alli (2001), na página 86.

⁸ Enquanto no setor privado a motivação da maximização de lucros impulsionou para a obtenção da minimização de custos, com conseqüente necessidade de apuração de custos por sistemas de custos adequados, sendo esses imprescindíveis para própria e correta precificação dos produtos, o mesmo não ocorreu no setor público. Como não há a motivação da maximização do lucro, o desenvolvimento de sistemas de custo adequados ao setor público, embora sejam imprescindíveis à obtenção de eficiência na alocação de recursos e à eficiência operacional, não tiveram o sentido de urgência e o caráter crucial de desenvolvimento como ocorreu no setor privado. Por isso, acreditamos que a apuração de custos no setor público tem tido um desenvolvimento menos adequado do que seria desejável.

⁹ Os métodos de custeio são os seguintes: custeio por absorção, o qual se apropria de todos (e somente) os custos de produção, sejam eles fixos ou variáveis; custeio pleno, o qual se apropria de todos os custos de produção e demais despesas, inclusive financeiras, sejam eles diretos ou indiretos, fixos ou variáveis, incorridos na colocação de determinado produto no mercado; custeio por atividade (ABC), apropria todos os custos rastreáveis através de direcionadores a determinado produto; custeio variável, o qual se apropria de apenas os custos variáveis, quer diretos ou indiretos, incorridos na colocação de determinado produto no mercado; e custeio direto, o qual se apropria de apenas os custos diretos, quer fixos ou variáveis, perfeitamente identificados com determinado produto.

¹⁰ Na página 42 (ALONSO, 1999), o autor explicita que o progresso tecnológico e a integração da economia mundial produziram mudanças nas estruturas de produção, nas técnicas de administração de empresas e na contabilidade de custos com: aumento da mobilidade de fatores de produção; aumento relativo da importância do setor de serviços; prevalência dos custos indiretos em relação aos diretos; prevalência dos custos fixos em relação aos variáveis; introdução da competição internacional; e maior instabilidade nos padrões de mercado. Na argumentação de Alonso, essas mudanças limitam e distorcem a metodologia tradicional de custeio na apuração dos custos.

¹¹ Embora na contabilidade tradicional os gastos com serviços do fator trabalho sejam considerados como “gastos variáveis”, isto é, dependem do nível da produção, esse critério é discutível no setor público. A razão disso é que, dado que o servidor público em geral dispõe de estabilidade, os gastos com pessoal são relativamente inflexíveis para baixo. A despeito disso, seguiremos a nomenclatura tradicional e consideraremos, para todos os efeitos, os gastos com pessoal como sendo “gastos variáveis” (ou semivariáveis, como alguns preferem) e não como custos fixos do setor público.

¹² Esse tipo de despesa “variável”, que representa custo de fator trabalho e custo de insumos intermediários à Lei 4.320/64, normatiza a sua classificação como sendo componente das despesas correntes, mais especificamente faz parte do subgrupo de despesas de custeio. Ver em Araújo e Arruda (2004), Capítulo 5.

¹³ Aqui é preciso fazer um esclarecimento para distinguir entre custo de capital e despesa de capital. Custo de capital são os gastos com a utilização do fator (fixo) capital nas atividades do setor público. Esse gasto, que representa custo de capital, é registrado na contabilidade pública como despesa corrente e se diferencia de despesa de capital, a qual é o outro item de despesa que, conjuntamente com os gastos correntes, compõe o total dos gastos públicos. Na contabilidade pública, as despesas de capital são aquelas realizadas com o propósito de formar ou adquirir ativos reais e subdividem-se em investimentos e inversões financeiras (ARAÚJO e ARRUDA, 2004, Cap. 5).

¹⁴ Ver Araújo e Arruda (2004), Capítulo 5.

¹⁵ É evidente que esse problema deixa de existir se o setor público incorporar novos sistemas de informação que eliminem as imperfeições aqui apontadas com relação à apuração do custo de capital. Uma dessas medidas, por exemplo, seria a incorporação de sistemas adequados de avaliação de patrimônio.

Referências bibliográficas

- ALESINA, A. e R. Perotti (1996) – Fiscal Discipline and the Budget Process, *American Economic Review Papers and Proceedings* 86, p.401-7.
- ALONSO, Marcos (1999) – Custos no serviço público, *Revista do Serviço Público*, ano 50, no. 1, Jan-Mar. 1999, p.37-63.
- ARAÚJO, I. e D. Arruda (2004) – *Contabilidade Pública: da Teoria à Prática*, Editora Saraiva, 2004.
- BRESSER PEREIRA, L.C. (2000) – A reforma gerencial do Estado de 1995, *Revista de Administração Pública*, vol.34, no. 4, jul-ago. 2000, p.7-26.
- CAMPOS, Ed e S. Pradhan (1996) – *Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance*, Policy Research Working paper 1646, World Bank, 1996.
- CATELLI, Armando (1999) – *Controladoria: uma abordagem da Gestão Econômica – GECON*, Editora Atlas, 1999.
- CATELLI, A., C. Parisi, E.S. Santos e L.B. de Almeida (2001) – Um sistema para a gestão econômica de organizações governamentais empreendedoras, *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 3, Jul-Set. 2001, p.83-100.
- FREITAS, Carlos Alberto Sampaio (1999) – A implementação do Government Performance and Results na administração pública dos EUA, *Revista do Serviço Público*, ano 50, n° 3, Jul-Set. 1999, p.93-122.
- GARCES, A. e J.P. Silveira (2002) – Gestão pública orientada para resultados no Brasil, *Revista do Serviço Público*, ano 53, n° 4, Out-Dez. 2002, p.53-77.
- GIACOMONI, James (1992) – *Orçamento Público*, Editora Atlas, 1992.
- GIUBERTI, Ana Carolina (2005) – Lei de Responsabilidade Fiscal: Efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros, in: XXXIII *Encontro Nacional de Economia ANPEC*, CD-ROM, Anais da ANPEC, 2005.
- KELLY, J. e J. Wanna (2001) – A nova gestão pública e as políticas de programação orçamentária do governo, *Revista do Serviço Público*, ano 52, n° 3, Jul-Set. 2001, p.53-82.
- MACHADO, Nelson (2002) – Sistema de Informação de Custo: Diretrizes para Integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental, Tese de Doutorado defendida na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Departamento de Contabilidade e Atuária, da Universidade de São Paulo, dezembro de 2002.

MAHER, Michael (2001) – *Contabilidade de Custos: Criando Valor para a Administração*, Editora Atlas, 2001.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo (2004) – *Três anos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, mimeo.

REZENDE, Flávio Cunha (1998) – Clinton e a reinvenção do governo federal, *Revista do Serviço Público*, ano 49, nº 1, Jan-Mar 1998, p.93-140.

SHICK, Allen (1998) – *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, publicação do World Bank Institute.

TABELLINI, G. e A. Alesina (1990) – Voting on the Budget Deficit, *American Economic Review*, vol.80, nº 1, p.37-49, 1990.

VELASCO, Andrés (1998) – The common Property Approach to the Political Economy of Fiscal Policy, in F. Sturzenegger and M. Tommasi (editors), *The Political Economy Reform*, cap. 8, The MIT Press, 1998.

Resumo – Resúmen – Abstract

O processo orçamentário e a apuração de custos de produtos e serviços no setor público do Brasil

Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Cicyly M. Amaral, Siegfried Bender e Paulo M. dos Santos

O presente artigo aborda a questão da apuração de custos de serviços públicos a partir da perspectiva do processo orçamentário no setor público. Nesse sentido, o objetivo principal do trabalho consiste em explicitar uma sistemática de análise e apuração de custos de serviços públicos que seja adaptada ao processo orçamentário do setor público brasileiro e, assim, contribuir para a obtenção da eficiência alocativa e eficiência operacional. A sistemática de apuração de custos aqui proposta é totalmente compatível com os sistemas gerenciais de informação utilizados pelo Governo e tem baixo custo de operacionalização porque não implica mudanças apreciáveis nos sistemas de informação em uso e na forma de registro das informações na contabilidade pública. Por fim, a sistemática de apuração de custos de serviços públicos proposta atende à Lei de Responsabilidade Fiscal e a complementa quanto à apuração de custos de serviços e produtos do setor público.

Palavras-Chave: Processo Orçamentário, Apuração de Custos, Serviços Públicos.

El proceso presupuestario e la apuración de costes de productos y servicios del sector público en Brasil

Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Cicyly M. Amaral, Siegfried Bender y Paulo M. dos Santos

En este artículo abordamos la apuración de los costes de servicios públicos de la perspectiva del proceso presupuestario en el sector público. El objetivo principal del artículo es explicitar una sistemática de análisis y apuración de costes de servicios públicos adaptada al proceso presupuestario del sector público brasileño, y así contribuir para la obtención de la eficiencia alocativa e eficiencia operacional del sector público. La propuesta de apuración de costes de servicios públicos efectuada en este artículo es compatible con los sistemas gerenciales de información del Gobierno y tiene un bajo coste de operación, porque no implican alteraciones apreciables en los sistemas de información y en la forma de registro de las informaciones en la contabilidad pública. La sistemática de apuración de los costes de servicios públicos aquí propuesta atiende a la Lei de Responsabilidade Fiscal e la complementa en relación con la apuración de costes de servicios y productos del sector público.

Palabras-Clave: Proceso Presupuestario, Apuración de Costes, Servicios Públicos.

The Public Budget Process and the Estimation of Costs of Products and Services in the Brazilian Public Sector

Carlos A. Luque, Hélio N. Cruz, Cicyly M. Amaral, Siegfried Bender and Paulo M. dos Santos

From the point of view of the budget process in the Public Sector this paper deals with public services and products costs. The main objective is to show a model of analysis and estimation of public services costs that is compatible with the budget process in the Brazilian Public Sector, and so contributing to obtain its allocative and operational efficiency. The model of cost estimation showed in this paper is compatible with the managerial information systems of the Government and has a low operational cost, because it does not imply in significant changes of them and of the data registration process in the public accountancy. Finally, the public services costs estimation procedure proposed in this paper attends the Law on Fiscal Responsibility and complements it on the issue of services and products costs estimation in the Public Sector.

Key Words: Public Budget Process, Cost Estimation, Public Services.

Carlos A. Luque

Professor do Departamento de Economia da FEA-USP.

Contato: cluque@usp.br

Hélio N. Cruz

Professor do Departamento de Economia da FEA-USP.

Contato: hncruz@usp.br

Cicely M. Amaral

Professor Doutor do Departamento de Economia da FEA-USP.

Contato: amaral@usp.br

Siegfried Bender

Professor Doutor do Departamento de Economia da FEA-USP.

Contato: sieg@usp.br

Paulo M. dos Santos

Diretor Técnico da divisão contábil da Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Contato: polmarsantos@yahoo.com.br



Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração regional

*Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa,
Sandra Willecke e Paulo Lins*

Introdução

Em um mundo globalizado, a competitividade de uma nação está diretamente relacionada à inserção competitiva de sua região ou de seu bloco regional no cenário econômico mundial. Políticas que visem ao combate às desigualdades e à promoção do desenvolvimento socioeconômico ganham relevância crescente em âmbito regional, como requisitos capazes de impulsionar essa inserção. Vive-se um momento em que as regiões deixam de ser “suportes passivos de localização de atividades econômicas (...) assumindo um certo protagonismo na decisão de seus destinos” (DALLABRIDA et al., 2004). É nesse contexto que a Região Amazônica – compartilhada por nove países sul-americanos – tem seu caráter estratégico ampliado para o desenvolvimento sustentável e autonomia geopolítica, tanto para o Brasil quanto para a América do Sul.

A despeito disso, sua peculiar malha social, associada à precariedade da infra-estrutura socioeconômica, tem-se traduzido em reduzidas oportunidades

de desenvolvimento sustentável e determinado a baixa qualidade de vida da população residente, expressa por indicadores – como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) –, em sua grande maioria, abaixo da média nacional (MINISTÉRIO DA SAÚDE – MS, 2006: 21). A lacuna de ensino de grau superior na Amazônia, aliada à falta de oportunidade de emprego, e a conseqüente dificuldade de fixar o profissional qualificado na região têm dificultado – e até mesmo impedido – o processo de desenvolvimento regional (VAL AL, 2006). Da mesma forma, o observado “afastamento crescente entre a temática da pesquisa e as necessidades da população” (GUIMARÃES, 2004) também não contribui para o enfrentamento das doenças emergentes características dos países menos desenvolvidos, impactando a capacidade de melhoria das condições socioeconômicas da população.

Segundo Becker (2004), somente “uma revolução científico-tecnológica para a Amazônia poderá promover a utilização do seu patrimônio natural em benefício da sociedade regional e nacional (...). Trata-se de implementar um novo modo de produzir com base em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)”. Esse novo olhar de C&T para o setor social permite, inclusive, o planejamento de uma política de desenvolvimento nacional que contemple as necessidades da população brasileira.

A priorização definida pelo Governo Federal do Brasil para o desenvolvimento da Região Amazônica desencadeou uma série de articulações políticas e mobilizações que, no setor saúde, levou à realização da “1ª Oficina de Planejamento Regional – Construindo uma Agenda de Saúde para a Amazônia Legal” (MS, 2003). Na ocasião, foi delineado um quadro de problemas, prioridades e estratégias para

o desenvolvimento da Amazônia, além de formado um Grupo de Trabalho (GT) ampliado, com a incumbência de estabelecer as linhas gerais para a elaboração do Plano de Ações Integradas para a Amazônia Legal. Determinou-se, ainda, a realização de uma oficina sobre Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS) na região.

A partir dessa oficina, na qual foi formado um comitê regional que apontou dificuldades, potencialidades da região e definiu uma agenda de trabalho participativa contendo políticas e programas de CT&IS, configurou-se a necessidade de criação de um acordo interinstitucional, que resultou no estabelecimento, em 2004, do Acordo Multilateral de Cooperação Técnico-Científica em Saúde das Instituições da Amazônia, conhecido como Acordo Amazônico de CT&IS. Formado, originalmente, por oito instituições de ciência, tecnologia e saúde, o Acordo é composto, atualmente, por vinte e uma instituições.

O objetivo deste artigo é descrever o processo de sua organização e instalação, as ações empreendidas e seus resultados, assim como os entraves a serem superados. Enfatiza-se a importância dessa experiência em função de seu potencial de replicabilidade em âmbito regional.

Com base no levantamento de documentos oficiais do Ministério da Saúde (2003, 2006 e 2007), de reuniões do Acordo Amazônico de CT&IS e de pesquisa sobre estudos relacionados ao tema, busca-se contextualizar o macroambiente e a importância da cooperação entre instituições brasileiras de Ciência e Tecnologia em Saúde como meio estratégico para alcançar o desenvolvimento regional da Amazônia. Apontam-se brevemente, então, alguns desafios para a região e o formato em que foi planejado

o desenvolvimento de CT&IS regionalizado a partir do trabalho coordenado e cooperativo. Detalhes da estrutura e evolução do trabalho também são apresentados a fim de documentar a experiência. Ademais, discorre-se sobre sua estrutura de gestão e seu estado da arte. O artigo é finalizado com a identificação dos resultados alcançados, assim como de suas fragilidades, incluindo algumas considerações finais.

Macrodiretrizes políticas, desenvolvimento regional e Amazônia

A Amazônia é base territorial de nove estados nacionais, com uma área de sete milhões de km², abrigando aproximadamente 30% das florestas tropicais, a maior biodiversidade do planeta, além de um quinto do reservatório de água doce e um terço do estoque genético global – o maior banco genético terrestre, segundo dados do Plano Saúde Amazônia (MS, 2003 e 2006). Mesmo sendo foco de disputa no cenário global – inclusive com propostas de internacionalização – a região continua carente de ações correspondentes à sua dimensão e relevância, o que é imprescindível para impulsionar seu desenvolvimento, minimizar suas desigualdades e cumprir seu papel estratégico para o alcance dos objetivos macropolíticos nacionais.

A globalização e a integração dos mercados mundiais têm suscitado preocupação entre os governantes dos países menos desenvolvidos, em função da maior vulnerabilidade a que estão expostas suas economias – comparativamente menos competitivas e menos aptas às adaptações necessárias de seu parque produtivo – e do aumento das desigualdades sociais, agravadas pela priorização

da competitividade em detrimento das políticas sociais (CASSIOLATO JE et al., 1999). A “concorrência global passou a inserir novos padrões de qualidade, produtividade e inovação” (WITTMANN et al., 2004).

O conseqüente aumento das desigualdades, a marginalização da população e a concentração da pobreza configuram um quadro de injustiça social não condizente com a diretriz política dos estados sul-americanos, atestada por seus chefes de

“Mesmo sendo foco de disputa no cenário global – inclusive com propostas de internacionalização – a região continua carente de ações correspondentes à sua dimensão e relevância.”

Estado, que entendem a integração do continente como um caminho para superar tal situação (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2005). Como resposta a essas ‘ameaças’ decorrentes da globalização, o fortalecimento de blocos e relações regionais configura-se como ‘oportunidade’ central para o desenvolvimento das economias mais atrasadas e para a ampliação, em bloco, da competitividade

necessária ao desenvolvimento sustentável dessas nações (GALLO et al., 2004, 2005 e 2007).

O Plano Plurianual 2004-2007¹ reconhece isso ao eleger o desenvolvimento regional como um de seus cinco megaobjetivos. Nele, três vertentes primordiais são definidas: promoção de desenvolvimento sustentável, de cidadania e da integração sul-americana.

Sintomaticamente, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) considerando, por um lado, a dimensão nacional da política e dos programas e, por outro, as desigualdades observadas entre as regiões, fossem brasileiras ou sul-americanas optou pelo foco programático sub-regional: Semi-Árido, Amazônia e Faixa de Fronteira, afirmando que a integração das zonas deprimidas é um dos desafios centrais para a desconcentração de renda, de modo que gargalos ao desenvolvimento nessas zonas têm de ser combatidos prioritariamente a partir do investimento em infra-estrutura social e econômica, necessária para a dinamização e sustentabilidade do crescimento; e o planejamento estratégico brasileiro, contemplando o formato econômico e político global vigente, deixa de ser exclusivamente nacional e passa a perseguir o fortalecimento de integração das logísticas de infra-estrutura na América do Sul, na construção progressiva de um destino comum para o continente.

Como resultado prático, sob a coordenação dos ministérios da Integração Nacional (MI) e do Meio Ambiente (MMA), foi proposto um modelo de desenvolvimento regional que estabeleceu as diretrizes gerais do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (PAS) e definiu cinco eixos de prioridades para a região: produção sustentável com tecnologia avançada, novo padrão de financia-

mento de pesquisas, gestão ambiental e ordenamento territorial, infra-estrutura para o desenvolvimento, e inclusão social e cidadania (MI, 2006).

Cooperação e integração regional

O Ministério da Saúde (MS), no desenvolvimento do eixo “inclusão social e cidadania”, deu início à construção de uma Agenda de Saúde para a Amazônia (MS, 2003), propondo um modelo de desenvolvimento para a região sedimentado em bases social e ambientalmente aceitáveis, no qual a solução de problemas sanitários mais críticos foi considerada como um dos pressupostos básicos.

Foi realizada na cidade de Manaus, em agosto de 2003, a 1ª Oficina de Planejamento Regional – Construindo uma Agenda de Saúde para a Amazônia Legal. A iniciativa embasou-se metodologicamente no fato de que “as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente organização social das comunidades regionais, o que equivale, diretamente, a um melhor envolvimento político nas decisões e definições dos rumos do desenvolvimento regional, assim como a um maior desenvolvimento econômico das comunidades regionais” (BECKER, 2003).

O resultado final da oficina foi a constituição de um quadro de problemas, prioridades, estratégias/ações, atores responsáveis e a formação de um Grupo de Trabalho (GT) ampliado², com a tarefa de integrar os atores e as instituições da Região Amazônica, configurando um mecanismo de articulação direta entre o MS e os poderes regionais.

O GT elaborou o Plano de Qualificação da Atenção à Saúde na Amazônia Legal: Plano Saúde Amazônia (2), que

determinava ao Ministério da Saúde a “formulação de propostas que viabilizassem a adequação do SUS na Amazônia Legal, aproveitando o potencial da biodiversidade local para desenvolver sustentavelmente as comunidades”. Para tanto, o GT teve por atribuição “conduzir o processo de articulação interna e externa e desenvolver as estratégias necessárias, contando com a participação de representantes das diferentes áreas do MS” (MS, 2003), considerando a “necessidade de mudança na condução das inter-relações com a região, sobretudo no processo de identificação de problemas e construção de estratégias de intervenção. A partir disso, a idéia da construção de um Plano com a região superou a dimensão da formulação de um Plano para a região” (MS, 2003).

Em outubro de 2003, outra oficina de trabalho foi realizada em Belém com o tema “Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde na Região Amazônica”, objetivando um maior detalhamento e pactuação das prioridades de pesquisa e ensino em saúde na região e a definição de um conjunto de ações a serem valorizadas. De acordo com o relatório resultante da oficina, o grupo discutiu, entre outras questões, problemas relacionados à formação de recursos humanos em Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS), à informática e informação em saúde, à situação da inovação tecnológica em saúde e à necessidade de investimentos e definição de prioridades de pesquisa em saúde (MS, 2003).

Foi formado um comitê regional composto por instituições de ensino, pesquisa e serviços de saúde, cujas proposições incluiriam a identificação de potencialidades e dificuldades da região, assim como a construção de uma agenda de

trabalho que estabelecesse a definição participativa de políticas e programas da área.

Ainda segundo o relatório, além dos grupos temáticos específicos foi organizado outro que buscou discutir e elaborar as macroestratégias necessárias para o desenvolvimento das prioridades que seriam definidas no decorrer da oficina³. No âmbito desse grupo foi aprovada a proposta – apresentada pela Fiocruz – de formação de um Acordo Multilateral de Cooperação entre as Instituições Técnico-científicas da Amazônia – Acordo Amazônico de CT&IS, que visava ao “desenvolvimento de programas, projetos e atividades no campo da investigação conjunta para conhecer as realidades socio-sanitárias e epidemiológicas da Amazônia e as respostas do Sistema de Saúde e de Vigilância Epidemiológica” (MS, 2004).

Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

A demanda de articulação entre as ações de fomento científico, tecnológico e de saúde é necessária para melhorar a “capacidade de transferência de conhecimento novo para as indústrias, serviços de saúde e para a sociedade em geral” (GUIMARÃES, 2004), conformando um modelo de desenvolvimento sustentável e inclusivo. Além da aprovação e constituição do Acordo Amazônico, foram discutidas e elaboradas as estratégias organizativas e ações que deveriam ser desenvolvidas, visando à sua efetiva implementação. Adicionalmente, foi aprovada a formação de um Conselho Diretor, composto pelos dirigentes máximos das instituições partícipes ou seus representantes indicados, e cuja atribuição seria a definição de estratégias e resoluções conjuntas (MS, 2003).

O plano de ação para o Acordo Amazônico contemplou a estruturação de uma secretaria executiva que promovesse comunicações e debates, facilitando a interação dos participantes, que conduziu a elaboração dos documentos dos GTs para apresentação nas reuniões subsequentes, que mapeasse instituições passíveis de convocação para a referida reunião, e que promovesse a constituição de um Conselho Gestor a partir das indicações dos dirigentes das instituições.

Em princípio, foram identificadas como prioridades para o Acordo: a constituição de redes cooperativas de projetos, linhas e programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), o incentivo à cooperação técnica com o SUS, a valorização da participação das instituições científicas da região na melhoria das atividades de vigilância em saúde e o apoio à melhoria da qualificação de docentes e pesquisadores. Quanto à definição de temas estratégicos, foram eleitos GTs de Pesquisa e Desenvolvimento, Recursos Humanos e Infra-estrutura. Projetos de trabalho em cada uma das áreas deveriam ser elaborados pelos GTs com o intuito de dar concretude às diretrizes estabelecidas e com o objetivo de integrar as ações realizadas pelas diversas instituições e pesquisadores filiados ao Acordo Amazônico.

O relatório da 2ª Oficina do Acordo (Ms, 2005), realizada na cidade de Porto Velho (RO), em dezembro de 2003, mostra que as discussões do GT de Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde na Amazônia possibilitaram identificar ações consideradas essenciais para garantir o processo de consolidação do Acordo e as demais atividades relacionadas à busca e à oferta de financiamento de projetos de pesquisa por meio de edital lançado pelo

Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) do Ministério da Saúde, em 2004. Esse edital relacionou como prioritários os seguintes temas e subtemas: doenças associadas a vetores (malária, leishmaniose, arboviroses); doenças não associadas a vetores (tuberculose, hanseníase, hepatites virais, diarreias); bioativos de produtos naturais; pesquisa em sistemas de serviços de saúde; desenvolvimento, ambiente e saúde; e outros agravos e doenças relevantes.

Definiu-se, ainda, que os temas e subtemas propostos seriam discutidos com o corpo de pesquisadores das instituições parceiras de modo a obter consenso sobre as prioridades estabelecidas na reunião. Posteriormente à sua definição, os temas deveriam ser trabalhados em redes de pesquisas que congregassem diversas instituições regionais. Ademais, as instituições deveriam contribuir para a elaboração dos editais que viriam a ser publicados pelo Decit/MS (MS, 2005).

O GT de Recursos Humanos discutiu a formação de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, propondo que os programas de pós-graduação para a Amazônia dessem ser entendidos como uma ação estratégica e diferenciada de formação de recursos humanos em Ciência e Tecnologia em Saúde, requerendo, portanto, tratamento diferenciado pelos órgãos de avaliação.

Indo ao encontro da 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2ª CNCTIS), que reconhece a necessária “interação estreita entre o Sistema Único de Saúde, os componentes de C&T e a política de formação de recursos humanos em saúde” (Ms, 2004), o grupo sugeriu que o Acordo Amazônico promovesse a identificação da capacidade instalada na região; a busca de mecanismos de reforço à capacidade institucional de

pós-graduação na Amazônia; a construção e a implementação de novos cursos de mestrado e doutorado em Ciências da Saúde com prioridade em Saúde Coletiva, Doenças Infecciosas e Parasitárias – especialmente Biologia Celular e Molecular – e em Saúde e Ambiente; e, por fim, mestrado profissional nas áreas de Clínica e Epidemiologia.

A proposta de um modelo para pós-graduação na Amazônia deveria basear-se em uma rede multiinstitucional com núcleos de execução a serem definidos após o levantamento da capacidade instalada e a grade curricular, a qual deveria conter o número mínimo de disciplinas comuns, presenciais, realizadas nos núcleos de execução, e uma grade complementar, descentralizada, com a orientação de dissertações e teses em regime tutorial. O aprofundamento do diagnóstico da capacidade instalada em pesquisa e ensino na Amazônia foi definido como tarefa da Secretaria Executiva do Acordo, que apresentou o resultado na Oficina do Acordo Amazônico, em Rio Branco (AC), em maio de 2004.

O principal objetivo dessa oficina foi garantir a formulação dos subsídios necessários à elaboração do edital para financiamento de projetos de pesquisa, lançado pelo Decit/MS, bem como aprofundar a discussão sobre a organização de programas de pós-graduação capazes de contemplar as necessidades da região.

Os participantes da oficina foram divididos em grupos de trabalho para o aprofundamento dos debates sobre as estratégias a serem seguidas na constituição das oito redes temáticas⁴. Reconheceu-se ainda a necessidade de revisão e alteração das exigências da Capes em relação aos critérios de avaliação das propostas de

novos cursos de pós-graduação que atendessem às demandas e especificidades da Região Amazônica, sugerindo-se que os signatários do Acordo Amazônico reivindicassem essa revisão. Reafirmou-se a importância da articulação entre os cursos propostos e os núcleos de pesquisa já existentes, e propôs-se uma nova reunião do grupo de RH com todos os representantes institucionais para aperfeiçoar a

“O conseqüente aumento das desigualdades, a marginalização da população e a concentração da pobreza configuram um quadro de injustiça social não condizente com a diretriz política dos estados sul-americanos.”

proposta apresentada pelo grupo na reunião do Conselho Gestor.

Acordo Amazônico de CT&IS: estado da arte

Formalizado em 26 de outubro de 2004, com sua publicação no Diário Oficial da União (seção 3, nº 206, anexo 5), o

Acordo Amazônico é composto atualmente de 21 instituições⁵.

Com o objetivo de organizar e garantir a execução das ações traçadas, o Acordo Amazônico adotou, desde 2006, a seguinte estrutura organizacional: o Conselho Diretor, composto por todos os dirigentes das instituições que integram o projeto, tem a missão de avaliar anualmente o planejamento estratégico e de deliberar sobre o período subsequente; o Conselho Gestor – constituído por dois representantes do eixo ocidental (AM, AC, RR e RO), dois do eixo oriental (PA, AP e TO) e dois do MS (Decit e DAD) –, tem o papel de implantar, monitorar e avaliar o Plano de Ação do Acordo, com o mandato limitado até a próxima reunião do Conselho Diretor; a Secretaria Executiva, formada pelo Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane (CPqLMD/Fiocruz), tem a função de fornecer suporte operacional às atividades do Acordo; e a Coordenação Geral – representada pela Fiocruz/Brasília – é responsável por coordenar as atividades do Acordo.

No início de 2006, foi realizada a reunião do Conselho Diretor, que traçou o plano de trabalho para o ano que se iniciava, avaliando as ações realizadas até aquele momento e as prioridades necessárias. Ao longo do ano, ocorreram cinco reuniões do Conselho Gestor para monitoramento, avaliação e redefinição de ações e resultados esperados.

Desde o seu estabelecimento até o presente momento, o Acordo Multilateral assegurou o aumento de eficiência em várias ações de CT&IS na Região Amazônica. Diversos empecilhos também puderam ser observados. A seguir, listam-se os resultados alcançados, seguidos das principais conquistas e dificuldades enfrentadas.

Resultados alcançados

Formação das redes temáticas

De acordo com Castells (1999), as “redes de cooperação tecnológica facilitam a aquisição de tecnologia para projetos e produção de produtos, capacitam o desenvolvimento conjunto dos processos e da produção e permitem acesso compartilhado a conhecimentos científicos genéricos e de P&D”. Nessa perspectiva, foram propostas oito redes temáticas, sendo sete relacionadas à pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica em saúde⁶ e uma de ensino, com ênfase na formação de recursos humanos em nível de mestrado e doutorado.

Conforme a orientação do Ministério da Saúde e de acordo com a previsão inicial da Oficina do Acre, cada uma dessas redes teria o objetivo de desenvolver atividades de pesquisa científica, tecnológica e inovação na sua área de atuação específica.

Editais de pesquisa com base nas prioridades do Acordo Multilateral

A partir da constituição dessas redes, as oficinas do Acordo Amazônico propiciaram um amplo diálogo entre os pesquisadores e representantes das instituições participantes, possibilitando o estabelecimento das áreas prioritárias contempladas no edital lançado pelo Decit/MS em 2004.

O Programa “Pesquisa para o SUS – PPSUS/Saúde Amazônia” do Decit/MS, que compreende o fomento a pesquisas em saúde e o fortalecimento do SUS na Amazônia Legal, definiu como áreas prioritárias aquelas correspondentes às sete redes temáticas de pesquisa do Acordo Amazônico citadas. Importa enfatizar que

70,8% dos projetos aprovados são provenientes de instituições e/ou pesquisadores vinculados ao Acordo, com destaque para as redes temáticas Síndromes Fébrils Ictero-hemorrágicas Agudas, Fitoterápicos e Micobacterioses.

Curso de mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia

Iniciada durante a reunião realizada na cidade de Porto Velho, e a partir das considerações acerca do processo de análise das necessidades de cursos de pós-graduação na área de saúde a serem implantados na Região Amazônica, a proposta de organização do curso de mestrado em Saúde, Sociedade e Endemias – organizado em rede por meio da parceria entre a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e o CPqLMD/Fiocruz – foi aprovada pela Capes em março de 2005.

A primeira turma, composta por 28 alunos, começou já no segundo semestre de 2005. Para setembro de 2007/1º semestre de 2008 estava prevista a defesa das dissertações para conclusão do curso. No segundo semestre de 2006, teve início a segunda turma do curso de mestrado, prevista para terminar em 2008.

Curso de doutorado em Saúde Coletiva

Considerando que a carência de doutores na área de Saúde Coletiva na Região Amazônica tem limitado as atividades de pesquisa no campo da saúde e impedido a abertura de pós-graduação *stricto sensu* nessa área, foi implantado na Fiocruz do Amazonas, em junho de 2005, o curso de doutorado em Saúde Coletiva.

Pautado por uma visão integradora e totalizante do processo formador, o curso de doutorado pretende contribuir com a estruturação de cursos permanentes de pós-graduação *stricto-sensu* na região. Dessa forma, a definição da grade curricular e de projetos de pesquisa é norteadas pelas prioridades do mestrado de Saúde, Sociedade e Endemias na Amazônia, uma vez que se pretende que os 15 doutores formados no curso venham a ingressar em seu quadro docente, reforçando-o.

Elaboração de proposta para acreditação dos hospitais de ensino

Um dos desafios traçados para o ano de 2006 pelo Conselho Diretor do Acordo foi a adequação dos cursos de graduação da Região Amazônica à realidade do Sistema Único de Saúde, visando à promoção da formação de recursos humanos mais bem preparados para atender à demanda local e regional dos serviços de saúde. Com esse objetivo, foi articulado um grupo de trabalho para identificação das políticas vigentes nos hospitais, resultando na elaboração de uma proposta de acreditação diferenciada para os hospitais de ensino da região, que previa incentivos vinculados ao alcance de metas de qualidade.

Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

O trabalho em rede é considerado por Levy (2004) e Cavalcanti e Nepomuceno (2007) como um novo modo de produção do conhecimento, no qual a tradicional e necessária identificação dos desafios e problemas, bem como o esforço para superá-los, oportuniza-se a partir da interação, em tempo real, de uma

série de especialistas complementares entre si, além de usuários; enfim, uma série de atores agregados em redes de cooperação com finalidades comuns. Por sua vez, de acordo com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (2006:8), a gestão em rede “ênfatisa a cooperação, a interação, a redução das entropias e o funcionamento ou o desenvolvimento das atividades como um sistema aberto e altamente dinâmico”. Segundo Cavalcanti e Nepomuceno, a produção de inteligência coletiva pressupõe comunidades articuladas em rede, regularidade e conhecimento dos membros, interação consciente desses nós, além de uma estrutura e ferramenta de gerenciamento e trabalho para os profissionais do conhecimento, da informação e da comunicação (CAVALCANTI et al., 2007: 40).

O Acordo Amazônico propôs a implantação de uma Rede Cooperativa das Instituições de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde abrangendo os diversos países que compõem a Região Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela⁷). O projeto reconhece a importância do desenvolvimento de uma cultura empreendedora que priorize o enfoque regional, assim como a importância de se promover a inteligência cooperativa, sendo que esse processo não pode restringir-se a um país isoladamente. Adicionalmente, essa rede responde à “reivindicação por parte das populações amazônicas sul-americanas de uma melhor interconexão entre os diversos países pelas redes de circulação, de modo a criar e intensificar redes de relações de todo tipo” (MACHADO, 2003).

Denominado como marco inicial do trabalho da Rede Pan-Amazônica, o Encontro Internacional Pró-Rede

Pan-amazônica de CT&IS foi realizado na cidade de Manaus (Amazonas), em novembro de 2006. Seus resultados podem ser observados na publicação bilíngüe “Rede Pan-amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma proposta estratégica de integração” (Ms, 2007).

As diretrizes políticas da formação da rede encontram-se resumidas na Carta de Manaus. Essa carta reafirma, entre outros itens, “a importância geopolítica estratégica da Amazônia e seu potencial de contribuição para o desenvolvimento sustentável dos países amazônicos, assim como da humanidade e sobrevivência do planeta; a importância do desenvolvimento científico e tecnológico voltado para a inovação como instrumento de promoção da equidade, qualidade de vida e saúde da população; (...) a integração dos países da região como caminho para o desenvolvimento humano e sustentável e a justiça social; a importância de políticas transnacionais e intersetoriais articuladas para o alcance das metas do milênio; a necessidade de ações que promovam sistemas de saúde universais e equânimes, respeitando as diferentes culturas dos povos da região; e a urgência de se construir e implantar políticas e mecanismos eficazes que melhorem a excelência técnica das instituições de pesquisa e das formadoras de recursos humanos que contribuam na diminuição de desigualdades, e que promovam compromisso solidário com as gerações futuras” (MS, 2007).

O II Encontro Internacional foi realizado entre os dias 9 e 11 de julho de 2007, em Belém (PA), e representou um avanço na implantação da rede, proporcionando definições estratégicas para o trabalho e um diálogo mais articulado entre seus componentes.

Os resultados desse II Encontro foram a definição do modelo de gestão e das instituições/atores responsáveis; a identificação dos principais temas relacionados à CT&IS que deverão compor a agenda comum; a identificação dos recursos críticos (políticos, sociais, humanos, físicos e financeiros) relacionados à sustentabilidade da Rede Pan-Amazônica; e o apoio político e o compromisso de cada país e instituições multilaterais na implantação e sustentabilidade da rede.

O documento político de intenções resultante – a Carta de Belém – ressalta:

“Os países: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Suriname e Venezuela, reunidos na cidade de Belém (Brasil), aos onze dias de julho de 2007, como integrantes da Rede Pan-amazônica de CT&IS, (...)”

CONCORDAM EM: (...)

- Incentivar e apoiar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de CT&IS e orientadas para a busca de alternativas de melhoria da situação da saúde em cada uma das suas regiões, dentro de uma perspectiva ecossistêmica, social, política, cultural e econômica;

- Privilegiar a incorporação da população amazônica nos processos produtivos e nos benefícios resultantes das inovações geradas em decorrência do desenvolvimento de CT&IS na região;

- Priorizar o desenvolvimento dos recursos humanos em Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde na Região Amazônica, observando os Acordos de Toronto de 2005” (sítio da Rede Pan-Amazônica, 2003).

A rede tem entre seus objetivos promover o desenvolvimento e o fortalecimento da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, não somente em nível nacional, mas principalmente em nível regional, incluindo, para tanto, os países que compõem a Região Amazônica. Busca o desenvolvimento sustentável da região, com formato inclusivo, valorizando o potencial humano e socioeconômico e melhorando a qualidade de vida da

“As oficinas do Acordo Amazônico propiciaram um amplo diálogo entre os pesquisadores e representantes das instituições partícipes, possibilitando o estabelecimento das áreas prioritárias contempladas no edital lançado pelo Decit/MS”

população. Pretende alcançar esse resultado por meio da proposição e apoio à implementação de macropolíticas convergentes que possibilitem a integração de ações que objetivem a expansão de cadeias produtivas, pólos tecnológicos, investigações e experiências de gestão e cooperação técnica voltadas à produção de insumos estratégicos, à promoção e gestão de

sistemas de saúde universais e equânimes, à educação permanente e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia.

O processo de implantação dessa rede envolve um trabalho executivo, que vem sendo realizado de modo cotidiano pela Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Envolve um processo deliberativo de integração, já que as decisões relativas à rede são pactuadas entre os países, o meio acadêmico e os governos nacionais e subnacionais. As reuniões deliberativas ocorrem periodicamente e até o momento já foram realizados dois encontros internacionais, um curso sobre gestão e trabalho em redes, além de inúmeras reuniões de sua secretaria técnico-operativa.

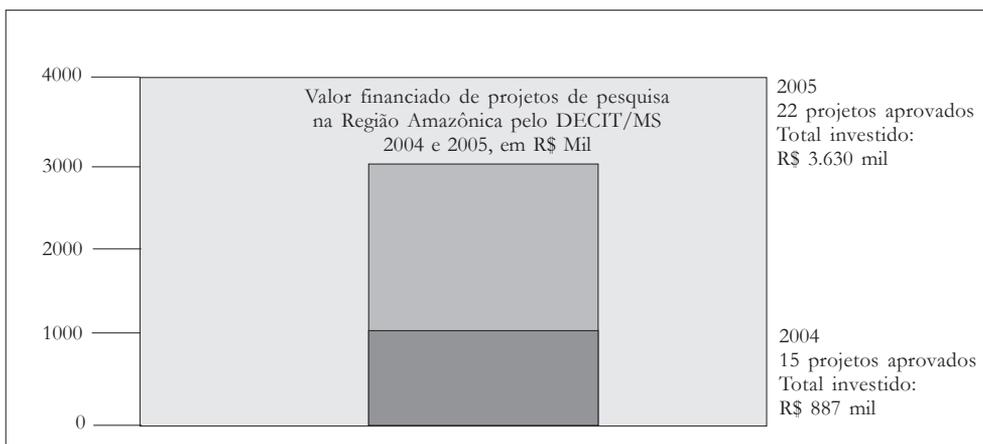
Sucessos e dificuldades

Os esforços empreendidos até o momento são grandes e produziram resultados positivos, assim como apontaram para fragilidades que precisam ser superadas.

Vale notar a participação expressiva nos editais promovidos pelo Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia (Decit) da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (editais do programa “Pesquisa para o SUS: gestão compartilhada em Saúde – PPSUS”), dos pesquisadores ligados ao Acordo, cujas atividades contribuíram de forma significativa para incrementar o aporte de recursos para o desenvolvimento de pesquisas na Amazônia. De 2004 para 2005, o número de projetos de pesquisa apoiados pelo Decit aumentou em 47%, mas o volume de recursos despendido foi bem mais significativo, tendo sido majorado em 309% (MS, 2007).

Na realidade, o total de recursos liberado pelo Decit, complementado pelas fundações de amparo à pesquisa em alguns estados, e apropriado pelos pesquisadores das diversas unidades federadas da Região Amazônica, ultrapassou o teto de R\$ 4 milhões (MS, 2005).

Como ponto débil a ser superado, destaca-se que, a despeito da polarização de esforços em torno dos editais do Decit



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Brasil (MS, 2005).

ter favorecido a mobilização dos pesquisadores e gestores pela iniciativa, à medida que os editais eram lançados e os projetos aprovados tal mobilização decrescia, já que a principal motivação para participar das ações do Acordo estava ligada à busca de recursos para pesquisa. Ademais, os editais do Decit, apesar de favoráveis ao incentivo à pesquisa, pouco contribuíram para o estímulo à pesquisa em redes, uma vez que propunham financiamentos por unidade federada.

Como um ponto crítico positivo, deve-se notar que as atividades do Acordo tornaram viáveis diversas formas de interação de pesquisadores e gestores das instituições signatárias, contribuindo com o debate democrático e gerando discussões e propostas de redirecionamento dos rumos da pesquisa e da pós-graduação na Amazônia. A riqueza desses momentos demonstrou a potencialidade para o futuro desenvolvimento de uma política regional integrada de ensino e pesquisa de C&T em saúde, o que acabou apontando para a formação da Rede Pan-amazônica de CT&IS, já implantada e politicamente articulada entre os países.

É importante, entretanto, não ignorar que apesar desse relativo incremento da capacidade organizativa e do crescimento das ações conjuntamente pactuadas entre as instituições de ensino e pesquisa na Amazônia, isso ainda é insuficiente em relação à proposta do Acordo.

A paralisação das atividades, devido ao comprometimento insuficiente dos representantes com a proposta do Acordo e à dificuldade de sustentabilidade financeira, ocorrida entre a reunião do Acre e a do Conselho Diretor em fevereiro de 2006, seguida da redução das atividades entre dezembro de 2006 e outubro de 2007, fragilizou a credibilidade e legitimidade da

iniciativa junto às instituições amazônicas. Tal situação terá de ser revertida a partir de um esforço programado de retomada das articulações com os gestores das instituições signatárias.

Esse comprometimento “falho” não é peculiaridade da relação das instituições signatárias do Acordo. Guarda coerência com a parca articulação política das instituições amazônicas, que carecem de um programa regional articulado e capaz de intervir positivamente nas instâncias nacionais de fomento e na promoção à produção científica para a região, em busca de fazer valer suas demandas e necessidades. Esse é, na realidade, um ponto significativamente crítico a ser superado.

No âmbito da gestão da política de CT&IS, o desenvolvimento das atividades do Acordo possibilitou a obtenção de uma visão panorâmica sobre as condições político-institucionais da produção científica na região, assim como produziu maior identificação entre as instituições participantes. Esse *empoderamento*⁸ regional pode ajudar, no futuro, na superação de dificuldades de integração entre os coordenadores das redes temáticas e no estabelecimento de premissas e prioridades dos gestores das signatárias - preocupados em gerar políticas públicas de aprimoramento do ensino e pesquisa (MS, 2005). Diversas redes de pesquisa são preexistentes ao Acordo e foram por ele potencializadas. A lógica, entretanto, que rege a articulação dos pesquisadores, é distinta daquela que deve reger as iniciativas articuladas dos gestores para gerar políticas de C&T em Saúde. Essas distintas lógicas em interação não dispuseram de tempo hábil para ser harmonizadas segundo as premissas do Acordo.

Por fim, um dos sucessos do Acordo que vale menção foi a efetivação dos cursos

de mestrado multidisciplinar em Saúde, Sociedade e Endemias e de doutorado em Saúde Coletiva. A interação propiciada pelo Acordo foi a mola propulsora da articulação institucional firmada entre o Centro de Pesquisas Leônidas & Maria Deane, a Universidade Federal do Pará, a Universidade Federal do Amazonas, a Vice-Presidência de Ensino e Comunicação, a ENSP, a Aggeu Magalhães e o Instituto Fernandes Figueira, que possibilitou, em um processo relativamente rápido, a implantação dos dois cursos.

Considerações finais

Atualmente, a insuficiência de recursos financeiros, a desarticulação dos investimentos, a precária organização das instituições executoras e fomentadoras de pesquisa e desenvolvimento, a ineficiência dos mecanismos de planejamento, financiamento, gerenciamento e avaliação da pesquisa e a pouca familiaridade com o sistema de propriedade intelectual são algumas das barreiras ao desenvolvimento da Amazônia. A baixa capilaridade das instituições acadêmicas explica, em parte, a desarticulação das iniciativas entre si e a escassez de recursos voltados para trabalhos articulados com as políticas nacionais e regionais. A duplicação de esforços e a conseqüente dificuldade de alcançar os fins desejados marcam a atuação da Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, contribuindo para o insuficiente desenvolvimento da região.

A consolidação do Acordo Amazônico de CT&IS busca incentivar a geração de CT&I em Saúde, pressuposto básico para superar as condições críticas de saúde da região e reduzir as desigualdades regionais do País, constituindo, portanto, uma iniciativa extremamente relevante.

Apesar das peculiaridades de cada estado amazônico, questões comuns são partilhadas por toda a região, assumindo, assim, uma extensão regional em seus efeitos socioeconômicos e sanitários. Desafios comuns podem ser mais bem estudados e desenvolvidos de forma coordenada e colaborativa. Ademais, a escassez de recursos especializados, além dos financeiros, sugere o aproveitamento da sinergia de trabalho comum coordenado para solucionar questões igualmente partilhadas. Após o conhecimento das potencialidades, o planejamento do desenvolvimento conjunto em bases sustentáveis tende a beneficiar a região como um todo. O enfoque regional fortalece as capacidades de atenção e gestão, auxiliando os gestores na tomada de decisões em relação à saúde, contribuindo, assim, para a diminuição das assimetrias entre os estados e municípios.

Dessa forma, ao planejar a cooperação com critérios equitativos, o Acordo reconhece as diferentes limitações dos seus componentes, traçando ações que possam promover uma maior igualdade de desenvolvimento entre os estados da Região Amazônica e entre as diferentes regiões do País.

(Artigo recebido em junho de 2008. Versão final em setembro de 2008).

Notas

¹ O Plano Plurianual sintetiza a orientação estratégica do governo pelo período de quatro anos.

² Composto por representantes do Ministério da Saúde (MS), Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Plenária Nacional dos Conselhos de Saúde.

³ Esse grupo foi composto por: Fundação Oswaldo Cruz, Fundação de Medicina Tropical do Amazonas, Universidade Federal do Amazonas, Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia Alfredo da Matta, Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia, Instituto de Pesquisas em Patologias Tropicais de Rondônia e Universidade Federal do Pará.

⁴ São elas: 1. malária; 2. micobacterioses; 3. síndromes febris ictero-hemorrágicas agudas; 4. avaliação de programas e de serviços de saúde; 5. saúde e ambiente em espaços e em grupos sociais em situação de vulnerabilidade; 6. saúde: nutrição e alimentação; 7. fitoterápicos e outros bioativos naturais; e 8. formação de recursos humanos.

⁵ Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Evandro Chagas, Universidade Federal do Acre, Laboratório Central de Saúde Pública do Amapá, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas, Fundação de Dermatologia Tropical e Venereologia Alfredo da Matta, Fundação de Medicina Tropical do Amazonas, Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Universidade Federal do Amazonas, Universidade Estadual do Amazonas, Instituto de Pesquisas em Patologias Tropicais de Rondônia, Universidade Federal de Rondônia, Centro Universitário do Estado do Pará, Instituto Evandro Chagas, Museu Paraense Emílio Goeldi, Universidade Federal do Pará, Projeto SIPAM, Universidade Federal de Roraima, Fundação de Medicina Tropical de Tocantins e Universidade Federal do Tocantins.

⁶ 1. Gestão de CT&IS, com ênfase em malária; 2. Micobacterioses (micobactérias ambientais, tuberculose e hanseníase); 3. Síndromes febris ictero-hemorrágicas agudas (febre amarela, dengue, hepatites virais, leptospirose); 4. Avaliação de programas e de serviços de saúde; 5. Saúde e ambiente em espaços e em grupos sociais em situação de vulnerabilidade; 6. Saúde: nutrição e alimentação; 7. Fitoterápicos e outros bioativos naturais.

⁷ A Guiana Francesa, embora partilhe a Floresta Amazônica, não foi incluída na proposta inicial de formação de Rede Cooperativa por fazer parte do território da União Européia. No entanto, posteriormente, busca-se incorporá-la, considerando que sua inclusão na Rede é de suma importância para superar os obstáculos regionais.

⁸ *Empoderamento* “contempla valores como autonomia, democracia, dignidade da pessoa humana, solidariedade, equidade e respeito ao meio ambiente”. (31:p.26)

Referências Bibliográficas

BECKER BK; Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Proposta de política de ciência e tecnologia para a Amazônia. *Parverias estratégicas*. 2004; (19): 289-309.

_____. Oficina de trabalho ciência, tecnologia e inovação em saúde na Região Amazônica: relatório. Brasília: Ministério da Saúde; outubro de 2003.

- _____. Ações de ciência, tecnologia e inovação em saúde para a Amazônia Legal. *Rev Saúde Pública*. 2007; 41(1): 158-62.
- _____. CASSIOLATO JE, LASTRES HMM. Globalização e inovação localizada. Brasília: IBICT/MCT; 1999.
- _____. A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. In: BECKER D, WITTMANN ML. *Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: UNISC; 2003. p.37-66.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. Departamento de Apoio à Descentralização. Plano de qualificação da atenção à saúde na Amazônia Legal: plano saúde Amazônia. Brasília: Ministério da Saúde; 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. 1ª Oficina de Planejamento Regional – construindo uma agenda de saúde para a Amazônia Legal: relatório. Brasília: Ministério da Saúde; agosto de 2003.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Projeto Amazônia: construindo a integração das ações de saúde com investimentos estruturais na região*. Brasília: Ministério da Saúde; 2003b.
- _____. *1ª Oficina do acordo multilateral de cooperação técnico-científica em saúde das instituições da Amazônia*: relatório. Brasília: Ministério da Saúde, dezembro de 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz. Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane. Relatório de atividades do acordo multilateral de cooperação técnico-científica em saúde das instituições da Amazônia. Manaus: Fundação Oswaldo Cruz; 2005. Versão para circulação restrita. [s.n.]
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (2ª CNCTIS)*, Brasília, 25 a 28 de julho de 2004. Brasília: Ministério da Saúde; 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz de Brasília. Rede Pan-amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Brasília: Fiocruz; 2007.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Primeira reunião de chefes de estado da comunidade sul-americana de nações – CASA. [documento na Internet]. 2005. [acesso em: 22 de novembro de 2007]. Brasília: MRE; 2005. Disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/i-reuniao-de-chefes-de-estado/>
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano plurianual 2004-2007 (PPA 2004/2007). [documento na internet] 2003. [acesso em 8 de outubro de 2007]. Disponível em: [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portaппa/41_\(menspresanexo\).pdf](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portaппa/41_(menspresanexo).pdf)
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Política nacional de desenvolvimento regional (PNDR). [documento na internet]. [acesso em 03 de outubro de 2007]. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pnдр/#>
- _____. Plano de desenvolvimento sustentável da Amazônia. [documento na internet]. 2006 Mai. [acesso em 03 de outubro de 2007]. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/publicacoes/diversos/amazonia_sustentavel.asp
- CASTELLS M. A sociedade em rede. In: CASTELLS M, MAJER RV. *A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra; 1999.
- CAVALCANTI M, NEPOMUCENO C. *O conhecimento em rede: como implantar projetos de inteligência coletiva*. Rio de Janeiro: Elsevier; 2007.

CGEE. Rede de inovação da biodiversidade da Amazônia. Brasília:CGEE, dezembro de 2006 (mimeo).

DALLABRIDA VR, SIEDENBERG DR, FERNÁNDEZ VR, Desenvolvimento territorial: uma revisão teórica na perspectiva da territorialização e do desenvolvimento. In: WITTMANN ML, RAMOS MP. *Desenvolvimento Regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: UNISC; 2004. p. 101-103.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, seção 3 – Nº 206, Anexo 5.

GADELHA CA, COSTA L. A política nacional de integração e desenvolvimento das fronteiras: o programa de desenvolvimento da faixa de fronteira – PDF. In: OLIVEIRA TCM. *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*. Campo Grande: Universidade Federal do Mato Grosso do Sul; 2005. p. 25-46.

GALLO E, COSTA L. Sistema integrado de saúde do Mercosul: Sis-Mercosul uma agenda para integração. Brasília: OPAS; 2004.

GALLO E, DORNELLES J, COSTA J, STUDART VF, WILLECKE S. Globalização, saúde e desenvolvimento. *Divulg saúde debate*. 2007; 29:01-17.

GUIMARÃES R. Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde. *Ciência Saúde Coletiva*. 2004; 9(2): 375-87.

LEVY P. Inteligencia Colectiva: por una antropología del ciberespacio [periódico na Internet]. 2004 [acesso em 04 de novembro de 2007]. Disponível em: <http://inteligenciacolectiva.bvsalud.org>

MACHADO LO. Região, cidades e redes ilegais. Geografias alternativas na Amazônia Sul-americana. In: GONÇALVES MF, BRANDÃO CA, GALVÃO ACF. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: UNESP: ANPUR; 2003. p. 695-707.

Sítio da rede pan-amazônica de CT&IS [*homepage* na internet]. Brasília: Fundação Oswaldo Cruz; [atualizada em 12 de outubro de 2007 ; acesso em 15 de outubro de 2007]. Disponível em: <http://redepanamazonica.no-ip.org>

VAL AL. Formação e fixação de recursos humanos: ações essenciais para a Amazônia. *Ciência Cult*. 2006; 58(3):41-4.

WITTMANN, ML, DOTTO DMR, BOFF VA. Estruturas organizacionais em rede e desenvolvimento regional: contextualização e complexidades. In: WITTMANN ML, RAMOS MP. *Desenvolvimento regional: capital social, redes e planejamento*. Santa Cruz do Sul: UNISC; 2004. p. 11-36.

ZAPATA T. O desenvolvimento territorial endógeno: conceitos, dimensões e estratégias. In: ZAPATA T, AMORIM M, ARNS PC. *Desenvolvimento territorial a distância*. Florianópolis: SEAD/UFSC; 2007. p. 24-34.

Resumo – Resumen – Abstract

Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde: uma experiência de integração Regional

Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa, Sandra Willecke e Paulo Lins

O presente artigo incorpora a experiência de integração regional amazônica sob a égide do Acordo Amazônico de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Reconhecendo a importância estratégica dessa região detentora de inestimáveis patrimônios em sócio e biodiversidades, o Governo Federal declara, em 2003, a Amazônia uma prioridade para o combate às desigualdades e ao desenvolvimento socioeconômico, articulando, desde então, fóruns com ministérios e instituições regionais, embasados no Programa de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Com o objetivo de implementar ações para produção de saber científico voltado à realidade local e para a integração da pesquisa básica e aplicada, ensino e tecnologia, incentiva-se a cooperação com outras instituições afins regionais, nacionais e internacionais. Uma dessas ações resultou, em 2004, na formalização do Acordo Multilateral de Cooperação Técnico-Científica em Saúde das Instituições da Amazônia, cuja proposta baseia-se na constituição de uma rede de pesquisa, formação de recursos humanos, cooperação técnica com gestores do SUS e cooperação internacional em saúde, objetivando desenvolver atividades de investigação conjunta para conhecer as realidades sócio-sanitárias e epidemiológicas da região e implementar respostas do sistema de saúde e de ciência, tecnologia e inovação.

Palavras-chave: Amazônia, redes de cooperação, integração regional, ciência, tecnologia e inovação em saúde.

Acuerdo Amazónico de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud: una experiencia de integración regional

Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa, Sandra Willecke y Paulo Lins

El presente artículo incorpora la experiencia de integración regional amazónica bajo la tutela del Acuerdo Amazónico de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud. Reconociendo la importancia estratégica de esa región que encierra inestimables riquezas sociales y en biodiversidades, el Gobierno Federal declara, en 2003, que la Amazonia es una región prioritaria para el combate a las desigualdades y al desarrollo socioeconómico, articulando, desde entonces, foros con Ministerios e instituciones regionales, con base en el Programa de Desarrollo Sustentable de la Amazonia. Con el objetivo de implementar acciones para producción de conocimientos científicos direccionados a la realidad local y para la integración de la investigación básica y aplicada, enseñanza y tecnología, se incentiva la cooperación con otras instituciones afines regionales, nacionales e internacionales. Una de esas acciones resultó, en 2004, en la firma del Acuerdo Multilateral de Cooperación Técnico-Científica en Salud de las Instituciones de la Amazonia, cuya propuesta toma por base la constitución de una red de investigación, de formación de recursos humanos, de cooperación técnica con gestores del Sistema Universal de Salud de Brasil - SUS y de cooperación internacional en salud, con miras al desarrollo de actividades de investigación conjunta para conocer las realidades socio-sanitarias y epidemiológicas de la región e implementar respuestas del sistema de salud, de la ciencia, tecnología e innovación.

Palabras-clave: Amazonia, redes de cooperación, integración regional, ciencia, tecnología e innovación en salud

Amazon Agreement of Science, Technology and Innovation in Health: an Experience of Regional Integration

Edmundo Gallo, Vivian Studart, Laís Costa, Sandra Willecke and Paulo Lins

This article incorporates the experience of regional Amazon integration under the Amazon Agreement of Science, Technology and Innovation in Health. Recognizing the strategic importance of the region, with inestimable patrimony in socio and biodiversity, the Federal Government declared in 2003 that the Amazon is a priority to fight inequality and to foster socioeconomic development, articulating, since then, forum with Ministries and regional institutions, based upon the Program of Sustainable Development of the Amazon. Aiming at implementing actions to production of knowledge within the local reality and for the integration of applied and basic research, teaching and technology; cooperation with other regional institutions, national and international, is motivated. One of the actions resulted, in 2004, in formalizing the Multilateral Agreement of Technical-Scientific Cooperation in Health, with institutions from the Amazon. The proposal is based on the constitution of a research net, formation of human resources, technical cooperation with SUS managers, and international cooperation in health. The objective is to develop joint investigatory activities to acknowledge social-sanitary and epidemiological realities of the region, and to implement answers of the system of health, science, technology and innovation.

Key words: Amazon, cooperation nets, regional integration, science, technology and innovation in health

Edmundo Gallo

Graduado em Medicina, mestre em Saúde Pública, doutorando em Saúde Pública. Atualmente é Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz e Consultor de Governos e Organismos Internacionais. É autor, entre outros, de: *Razão e Planejamento: Reflexões sobre Política, Estratégia e Liberdade e Planejamento Criativo*.

Contato: gallo@fiocruz.br

Laís Costa

Graduada em Administração de Empresas na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), com mestrado em Development Studies na London School of Economics and Political Science (LSE). Atualmente é pesquisadora do Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane – CPqLMD, da Fundação Oswaldo Cruz, gerente da Rede Pan-amazônica de CT&IS por esta Fundação e assessora do gabinete do Departamento de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde.

Contato: laiscosta@amazonia.fiocruz.br

Paulo Lins

Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (UniCeub) e bolsista no curso Instrumentos Jurídicos das Relações Econômicas Internacionais e Integração Regional pela Universidade de Barcelona (UB), atualmente é *trainee* no Setor Executivo da Patri Políticas Públicas, Relações Institucionais e Governamentais.

Contato: pauloale@gmail.com

Vivian Studart

Graduada em Psicologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, especialista e mestre em Saúde Pública pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz), atualmente é técnica do Grupo de Pesquisa em Saúde Mental e Atenção Básica da Fiocruz Brasília.

Contato: vivian@fiocruz.br

Sandra Willecke

Graduada em Relações Internacionais, Mestre em Gestão e Políticas Públicas e Doutoranda em Saúde Pública. Atualmente é Assessora da Vice-Presidência de Produção e Inovação em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz.

Contato: willecke@fiocruz.br

A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil

Marcelo Bruto da Costa Correia

Introdução

A regulação de serviços de utilidade pública ocupou espaço destacado nas reformas da administração pública das últimas décadas, sendo exemplares os casos de telecomunicações e energia, setores cuja exploração foi delegada à iniciativa privada em vários países, desafiando-se o caráter de monopólio natural dos serviços pela introdução de mecanismos competitivos.

Entre os setores de utilidade pública, entretanto, o serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram dos poucos que resistiram às inovações regulatórias; salvo raras exceções, como a Inglaterra, a França e o Chile (PARLATORE, 2000), a participação privada não se estendeu aos graus de envolvimento de outros setores e tampouco lograram êxito mecanismos que procurassem reproduzir, por meio da regulação, um ambiente competitivo no setor. Não por acaso, há quem indague se estamos diante do último monopólio natural em sentido estrito (SEPPÄLLÄ, HUKKA E KATKO, 2001).

No Brasil, a despeito de já se passarem mais de 15 anos do fim formal do Plano Nacional de Saneamento – Planasa, modelo de repartição de atribuições e financiamento implantado pelo regime militar na década de 70, mais de 80% da população nacional permanece atendida por concessionárias estaduais de saneamento básico que exploram os serviços sob, praticamente, o mesmo desenho institucional do Planasa.

Nos últimos anos, contudo, inovações institucionais como a Lei das Parcerias Público-Privadas (lei federal nº 11.074/2004), a Lei dos Consórcios Públicos (lei federal nº 11.107/2005) e, finalmente, a Lei do Saneamento Básico (lei federal nº 11.445/2007), aparentemente abriram uma janela de oportunidade para que os entes federados se reorganizem em novos arranjos institucionais que superem a inércia provocada pelo conflito federativo entre estados e municípios sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas. Esta última lei, em especial, foi aprovada após 15 anos de infrutífera tramitação de diversos projetos de lei que procuravam dar um novo desenho à regulação de saneamento no País.

Ao examinarmos a experiência de outros países, em especial daqueles que procuraram atrair a iniciativa privada para investir no setor, como é o caso da França e Inglaterra, o fato inarredável é que superar o impasse da competência constitucional é apenas o início do desafio: entre os serviços de utilidade pública, a regulação do saneamento é das mais complexas, dadas as características político-institucionais e tecnológicas que marcam o setor.

França e Inglaterra apresentam modelos regulatórios com ricas experiências históricas. A primeira, por seu caráter descentralizado, com protagonismo das

autoridades locais; a segunda, por resultar de um ambicioso processo de privatização com criação de novas regras e entidades que tinham por objetivo reproduzir por meio da regulação condições de mercado no setor.

O presente trabalho procurará descrever os aspectos mais marcantes da regulação do saneamento básico na França, na Inglaterra e no Brasil, identificando as principais dificuldades enfrentadas por esses países para prover os referidos serviços às suas populações.

O artigo é composto de seis seções, incluindo esta introdução. A segunda seção identifica as características do setor de saneamento básico que delimitam os desafios para a regulação. As terceira, quarta e quinta seções tratam da regulação, respectivamente, na França, na Inglaterra e no Brasil. Na última seção, concluímos resumindo as diferenças e dificuldades mais marcantes entre os modelos regulatórios e destacando o desafio brasileiro: superar de forma descentralizada a sub-regulação atual em prol de uma regulação efetiva.

Aspectos gerais da regulação do saneamento

O baixo dinamismo tecnológico do setor de saneamento o distingue de outros setores, como telecomunicações e energia, por limitar consideravelmente a possibilidade de introdução de mecanismos de competição. Como explicam Tuolla, Anker e Faria (2004), um setor pode deixar de ser um monopólio natural quando as atividades associadas atingem a maturidade e se tornam completas em termos de tecnologia e saturação de mercado, segregando-se diferentes segmentos de atividades que se convertem em competitivos. O problema, afirmam, é que o

saneamento ainda não chegou a esse estágio¹. É prematuro afirmar que outros setores, como telecomunicações e energia, superaram as características de monopólio natural. Mas é certo que, especialmente no primeiro caso, a interconexão permitiu a introdução de segmentos de atividades bastante competitivos.

Não é somente a estagnação tecnológica que torna o setor de saneamento ainda mais complicado. Os ganhos de escala, no setor de saneamento, se combinam com as economias de aglomeração (CORRALES, 1998). O serviço só se torna economicamente viável a partir de um determinado número de consumidores, o que é especialmente delicado quando constatamos que, em quase todo o mundo, água e esgoto são providos por autoridades locais, com jurisdição em áreas pequenas².

O resultado é que, para as regiões sem aglomeração suficiente, subsídios são necessários para viabilizar a exploração dos serviços. A isso se somam externalidades positivas e negativas relacionadas à prestação dos serviços, referentes ao meio ambiente, à saúde pública e ao uso de um recurso escasso (água), resultando numa regulação que não é apenas econômica, mas envolve aspectos que exigem, em regra, a presença de mais de um regulador.

Enfim, outra característica é histórica e política. Tradicionalmente, autoridades locais assumiram a incumbência pela prestação dos referidos serviços, de forma que é rara a possibilidade, como ocorreu no caso inglês, de que o governo central implemente uma reforma ambiciosa no setor.

A regulação do saneamento na França

Dos modelos regulatórios a que nos reportamos no presente trabalho, é o

francês que encontra suas mais longínquas origens, de que é ilustrativo o fato de que são francesas as maiores multinacionais do setor de saneamento no mundo, como a *Lyonnaise des Eaux* e a *Générale des Eaux*.

De fato, como expõe Reynaud (2007), o mais antigo relato de participação privada no setor de saneamento na França data de 1776, quando a cidade de Paris delegou por 15 anos para os *Sieurs Perrier* a exploração dos serviços de abastecimento de

“O baixo dinamismo tecnológico do setor de saneamento o distingue de outros setores por limitar consideravelmente a possibilidade de introdução de mecanismos de inovação.”

água em sua jurisdição. Desde então as comunidades locais têm sido responsáveis pela organização dos serviços de água e esgoto no país, responsabilidade que veio a ser juridicamente reconhecida pelo *Conseil d'Etat* ao fim do século XIX. Essa marcante descentralização do modelo francês de regulação é representada pela existência, em 2003, de 29.300 serviços de saneamento no país entre 36.679 comunidades

locais, sendo 14.900 unidades de serviços de abastecimento de água e 14.400 de serviços de esgotamento sanitário (idem).

Embora as autoridades locais francesas tenham grande discricionariedade na organização dos serviços, ainda assim têm de observar os parâmetros regulatórios regionais, nacionais e continentais. Primeiramente, a União Européia edita na esfera continental várias provisões vinculantes para os seus membros, abrangendo a proteção da qualidade da água e o controle da poluição – normas cujo rigor aumentou especialmente a partir da década de 90.³

Em âmbito nacional, mesmo após o movimento de descentralização francês do início da década de 80 (POLLITT e BOUCKAERT, 2000), preservam-se centralizadas as funções essenciais de garantir o cumprimento das regras nacionais de delegação de serviços (*Loi Sapin*, de 1993), especialmente a legalidade dos processos de licitação, a saúde pública, o controle de poluição, a segurança, o cumprimento de *standards* técnicos e o controle e gestão do uso dos recursos hídricos por meio das agências de água responsáveis pela regulação das seis bacias hidrográficas francesas⁴. Estas últimas, inclusive, cobram tarifas (*redevances*) dos operadores de água, subsidiando o tratamento de efluentes (REYNAUD, 2007).

Dessas atividades participam os ministérios do Meio Ambiente e da Indústria (qualidade da água distribuída e dos esgotos tratados), as diretorias departamentais da Ação Sanitária e Social (credenciamento de laboratórios para ações de vigilância da qualidade da água), as “agências financeiras de bacias” (gestão dos recursos hídricos), as câmaras regionais de Contas (fiscalização das contas das empresas delegatárias) e juizes administrativos (julgamento de denúncias sobre processos de contratação) (PARLATORE, 2000).

Há de se destacar, ainda, que o Código dos Municípios criou regras sobre as contas das empresas prestadoras e sua publicidade, exigiu a instituição de comissões de Controle para os casos em que a receita de funcionamento supere 500 mil francos, exigiu a presença de parlamentares da oposição nas comissões de concorrência pública e a criação de comissão consultiva dos serviços delegados, com participação obrigatória de representantes de usuários, nos municípios com mais de 3.500 habitantes (PARLATORE, 2000).

Respeitadas as regras acima descritas⁵, as autoridades locais têm ampla discricionariedade para organizar a prestação dos serviços públicos, o que inclui a escolha da forma de prestação dos serviços, a definição das tarifas, o estabelecimento das regras para a entrada e a saída dos prestadores. Essa liberdade se manifesta, de forma bastante evidente, na escolha do prestador, que pode ser interno ou externo à administração.

No primeiro caso, a autoridade local pode adotar o que se chama *direct management*, outorgando a um órgão de sua administração direta o dever de prestar os serviços; pode instituir um departamento com autonomia orçamentária segregada da administração direta para dirigir os serviços, o que se denomina *régie autonome*; ou pode, ainda, criar uma *société d'économie mixte locale*, uma empresa estatal sob seu controle, mas de natureza privada e, portanto, com maior flexibilidade, atribuindo-lhe a missão de prestar os serviços (HUET e SAUSSIER, 2003).

A prestação interna – através de órgão, departamento autônomo ou empresa estatal – é minoritária na França, onde 80% do mercado é controlado por prestadores privados, com forte concentração empresarial em multinacionais do porte da *Lyonnaise des Eaux* e da *Générale des Eaux*.

Contudo, mesmo a forma de prestação privada é bastante variável, havendo inúmeros instrumentos jurídicos que se distinguem de acordo com o arco de responsabilidades e riscos transferidos do Poder Público para o operador privado.

A contratação mais aproximada da prestação interna é a *gérance*, na qual a operadora recebe uma contraprestação fixa pelos seus préstimos. Dessa contratação com baixo grau de envolvimento do particular se diferenciam as outras modalidades enquadradas no gênero de *delegated management contracts*.

A primeira espécie desse gênero é a *régie intéressée*, cuja diferença em relação à *gérance* consiste na remuneração do contratado, desta feita dependente de seu desempenho.

A segunda, que é a mais disseminada entre as autoridades locais francesas, é a *affermage*, caracterizada pelo compartilhamento de investimentos entre os parceiros público e privado – permanecendo públicos os investimentos mais importantes –, sendo o segundo remunerado não mais pelo Poder Público contratante, mas pelos usuários dos serviços.

Enfim, a modalidade com maior grau de envolvimento privado é a concessão, em que a concessionária assume um alto grau de risco e a responsabilidade pelos investimentos durante o contrato, que apenas são revertidos para o Poder Público ao término da concessão.

A descentralização e a liberdade para escolher diferentes arranjos voltados à prestação dos serviços públicos são características marcantes do modelo francês, que foram acompanhadas por Portugal e Espanha (HUET e SAUSSIER, 2003), a não ser por uma outra peculiaridade do modelo francês: o caráter *intuitu personae* das contratações. Segundo esses autores,

embora na *gérance* não haja grandes diferenças no processo licitatório – a autoridade pública seleciona o contratado de acordo com critérios objetivos previamente definidos –, nas demais modalidades contratuais (*régie intéressée*, *affermage* e concessão), após ultrapassada a etapa inicial em que é selecionado objetivamente um certo número de interessados que preencham os requisitos básicos exigidos pela autoridade local, segue-se uma fase de negociação com ampla liberdade para a autoridade pública escolher o contratado de acordo com os critérios objetivos e subjetivos que melhor lhe aprouverem.

Essa discricionariedade das autoridades locais, para os autores, demarca as principais características do modelo francês de regulação, instrumentalizado por quatro tipos de liberdade: a de organizar os serviços sem intervenções, exceto na regulação técnica (ambiental, recursos hídricos e *standards* de qualidade, processo licitatório), de um ente regulador nacional; a de escolher entre prestar os serviços diretamente ou mediante a contratação de um operador privado; a de lançar mão do arranjo contratual que melhor lhe aprouver; e a de decidir o parceiro que pretenda contratar sem estar restrito a critérios objetivos e previamente definidos, o que se denomina o “princípio *intuitu personae*”⁶.

É evidente que, num tal modelo em que a regulação econômica é determinada pelas autoridades locais de acordo com o modo de prestação que for por elas definido, as regras que estabelecem as obrigações e os direitos de cada parte são delimitadas pelo contrato – daí por que a denominação “regulação por contrato” ou “regulação por processos” para o modelo francês, conceituada por Corrales (1998).

A despeito da longa tradição do modelo francês de regulação por contratos, não é

incomum a crítica à liberdade concedida às autoridades públicas locais para a seleção dos contratados, cujos efeitos deletérios seriam demonstrados pela grande concentração de mercado entre poucos prestadores, como as já citadas multinacionais francesas, além das acusações de colusão entre os prestadores⁷.

A regulação do saneamento na Inglaterra⁸

O atual modelo regulatório inglês encontra suas origens nas reformas da administração pública da década de 80, em cujo contexto a Inglaterra foi uma das pioneiras na introdução de inovações gerenciais. Uma das vertentes da reforma inglesa foi a separação entre “compradores” e “prestadores” de serviços públicos, abrindo-se a oportunidade para a participação privada na provisão de serviços públicos através da *compulsory competitive tendering*, que exigia das autoridades locais que realizassem concorrência para a prestação de serviços antes monopolizados pelos órgãos estatais (POLLITT e BOUCKAERT, 2000).

Foi nesse ambiente que, ao final da década de 90, quando a Inglaterra já privatizara empresas estatais que atuavam na produção de bens e serviços para o mercado⁹ e introduzira a *compulsory competitive tendering*, as empresas estatais que atuavam no setor de abastecimento de água e esgotamento sanitário foram privatizadas, sendo instituído um novo marco regulatório para o setor.

Para melhor compreendermos a regulação inglesa atualmente, é relevante destacar o histórico do setor nesse país. Em 1973, passara esse por uma reforma que procurava integrar a prestação dos referidos serviços públicos, antes explorados de forma descentralizada por inúmeros prestadores

regionais e locais, públicos e privados. Já na década de 60, como relatam Amparo e Calmon (2000), era nítido o movimento centralizador, com vistas a se obter ganhos de escala, aprimorar a gestão dos recursos hídricos compatibilizando-os com as bacias hidrográficas e reduzir a fragmentação que então marcava o setor no país: os mais de mil operadores da década de 50 se tornariam centenas na década seguinte.

A reforma de 1973 procurava consolidar essa tendência, tendo por marco a aprovação, neste ano, do *Water Act*. Através dele, criavam-se nove companhias regionais de água na Inglaterra e uma no País de Gales, ficando essas entidades – conhecidas como *Regional Water Authorities* – responsáveis pela gestão e controle de recursos hídricos em suas jurisdições, que correspondiam a uma bacia hidrográfica, bem como pela prestação dos serviços de água e esgoto.

Concomitantemente, o governo central, que controlaria essas novas entidades, ganhava poder em face das autoridades locais, que apenas teriam participação nos conselhos das entidades regionais. Essa participação foi, contudo, fulminada com o *Water Act* de 1983, quando o Governo conservador britânico fortaleceria o caráter centralizado do setor sob a justificativa de introduzir novas práticas comerciais que viabilizassem economicamente as companhias regionais. A idéia subjacente a essa medida era a de que, ao se alijarem as autoridades locais da gestão do saneamento, as companhias regionais fortaleceriam sua autonomia gerencial, ficando libertas de influências políticas locais.

A despeito da centralização do controle dos órgãos responsáveis pela gestão dos serviços nos operadores regionais, a reforma dos anos 70 preservou as prerrogativas dos 29 operadores privados (*Statutory Water Companies*) que continuariam

a ser responsáveis pelo suprimento de água em considerável proporção dos domicílios ingleses. Esse foi o marco institucional do setor até meados dos anos 80, quando o governo britânico poria na agenda política a privatização das autoridades regionais, que sofriam, então, com as restrições fiscais que à época se impunham sobre o Estado e com as medidas antiinflacionárias que lhes vedavam o aumento de tarifas necessário para viabilizar novos investimentos.

A primeira proposta de privatização das operadoras regionais seria formalizada em 1986, com a apresentação de projeto de lei que as transformava em *Public Limited Companies* – PLC, cujos ativos seriam alienados na bolsa de valores para a iniciativa privada, conservando-se as responsabilidades dessas operadoras sobre as suas jurisdições. A essa proposta, em seguida retirada, reagiram grupos ambientais, empresariais, de consumidores e a oposição trabalhista, superados, contudo, pela ratificação popular do programa conservador nas eleições de 1987, que reafirmara o propósito de privatizá-las. O novo projeto de privatização apresentado após as eleições mantinha as bases do projeto anterior, acatando, contudo, crítica dos grupos ambientais, ao excluir do controle dos entes privatizados a preservação dos rios e da poluição – que ficaria a cargo da *National Rivers Authority* – NRA, que seria criada para absorver essas funções – posteriormente fundida com a *Her Majesty Inspectorate of Pollution* – HMIP, para dar origem à *Environment Agency*. Também seria criada a *Drinking Water Inspectorate*, responsável pela fiscalização da qualidade da água fornecida aos usuários dos serviços de saneamento.

Outra inovação institucional seria a criação de um ente regulador independente

para o setor, o *Water Services Regulation Authority* – OFWAT, responsável pela regulação econômica que abrangia a proteção dos usuários e da competição, a busca pela eficiência e a fiscalização dos *instruments of appointment* que disciplinavam a relação entre as operadoras privadas e o governo inglês, representado pela Secretaria de Estado para o Meio Ambiente. Também as 29 *Statutory Water Companies* passariam incólumes pela reforma,

“O modelo inglês de saneamento caracteriza-se pela atuação de órgãos governamentais centralizados que assumem as funções de regulação econômica e regulação técnica...”

recebendo autorização para permanecer em operação sob o novo modelo.

Dessa forma, o modelo inglês de saneamento, denominado “regulação por agência” (CORRALES, 1998), caracteriza-se pela atuação de órgãos governamentais centralizados que assumem as funções de regulação econômica (OFWAT) e regulação técnica (secretarias de Estado, *Environment Agency*, *Drinking Water Inspectorate*), respondendo a

primeira pela regulação de tarifas, defesa do consumidor, promoção de eficiência e competição; e as segundas, pela definição de padrões de qualidade, fiscalização de normas ambientais e monitoramento da qualidade da água potável produzida, em especial, para fins de atendimento às normativas da Comissão Européia, crescentemente restritivas na década de 90.

Como instrumentos para induzir a eficiência e competitividade do setor, o modelo inglês adotou dois que são marcadamente associados à experiência inglesa de regulação: o *price-cap*, segundo o qual o preço da tarifa é definido no momento da compra dos ativos, sendo reajustado por um índice de preço (*Retail Index Price – RIP*), de que se deduz um fator de produtividade (X) e, se for o caso, se acresce (Y) um fator representativo do adiantamento de investimentos; e o *yardstick competition*, ou competição administrada, pelo qual o OFWAT fiscaliza os parâmetros de eficiência de um operador em comparação com outros operadores, reproduzindo, assim, um ambiente competitivo num monopólio natural.

O pressuposto básico dessa combinação entre *price-cap* e competição administrada era que uma regulação capaz de introduzir os incentivos de mercado faltantes num monopólio natural garantiria mais incentivos do que a ordenação legal do ente regulador (BAKER, 2003) e evitaria os altos custos transacionais requeridos para se monitorar permanentemente os custos do regulado – o que ocorria no regime de *cost-plus*, no qual era assegurado ao regulado uma taxa de retorno sobre os custos permanentemente monitorados.

O novo marco regulatório do setor seria aprovado em julho de 1989, através do *Water Act*, viabilizando, em seguida, a

alienação dos ativos das 10 operadoras regionais para *holdings* privadas em novembro de 1989.

O desenho do modelo inglês foi influenciado, então, pelo propósito de atrair novos investidores para um setor que fora submetido a fortes restrições decorrentes das políticas monetária e fiscal do governo. Essa preocupação central do modelo regulatório provocaria, nos anos seguintes, severas críticas decorrentes dos sucessivos aumentos de tarifa acima da inflação¹⁰, dos lucros obtidos pelas operadoras privadas num ambiente econômico que melhorara substancialmente na década de 90 e pelo saneamento promovido pelo governo antes de alienar as empresas, em condições supostamente vantajosas para os particulares.

O fato é que o governo respondeu a essas críticas com a antecipação do processo de revisão tarifária para 1995 (quando inicialmente se previra a primeira revisão para 1999), culminando com a redução do percentual de reajuste admitido acima da inflação de 5% para 1%. Nessa ocasião, foram incrementadas as obrigações de investimentos das operadoras privadas. Ambas as medidas tinham por pressuposto que essas empresas deveriam compartilhar com os consumidores nos anos seguintes os ganhos extraordinários do período 89-95.

Curiosamente, como nota Baker (2003), a regulação por incentivos por meio do *price-cap*, que superaria o modelo *cost-plus* por induzir maior eficiência e reduzir os custos com o monitoramento das informações de custos das operadoras, terminou por demandar o mesmo tipo de processo de revisão de preços do regime *cost-plus*, com uma intervenção do regulador bem maior do que originariamente se previa; o regime, pois, sucumbiria de início: em vez da aplicação da fórmula de reajuste do *price-cap*, a primeira

revisão alterou as regras, diminuiu a taxa de retorno dos operadores e ainda incrementou as suas obrigações. Em vez de regulação por incentivos ocorreu uma *re-regulação* em face da má-adaptação do *price-cap*.

Na revisão periódica de 1999, a OFWAT iria ainda mais além, reduzindo em 2%, em média, por ano, até 2004, o preço das tarifas das operadoras, a ponto de algumas delas oferecerem aos consumidores, no período, a aquisição da propriedade dos ativos, conservando apenas para si a gestão (*idem*). Em 2004, na revisão periódica subsequente, a OFWAT autorizaria um novo aumento, desta vez moderado, de preços (CAVE E ERBETA, 2006).

Outro aspecto de preocupação no modelo inglês foi o processo de concentração das *Statutory Water Companies*, e até mesmo das companhias regionais de água e esgoto. As primeiras, em especial, diante de sucessivas fusões e aquisições iniciadas já em 1989, passaram de 29, em 1989, para 15, em 2007. Para agravar, parte considerável dos operadores é controlada pelas francesas *Lyonnaise des Eaux* e *Générale des Eaux*, duas multinacionais atuantes no mercado internacional de saneamento (AMPARO E CALMON, 2000).

Ao risco representado pela concentração o governo britânico respondeu com a edição de sucessivas normas que visavam a impedir o uso abusivo de poder econômico pelas operadoras.

Inicialmente, o governo fez uso de licenças locais (*inset appointments*) que, previstas no *Water Act* de 1989 apenas para áreas rurais não abastecidas pelos operadores existentes, foram adotadas sem essas limitações a partir de 1995. Consistem elas na autorização para que operadores atuem em áreas isoladas da

jurisdição de outros operadores, contestando seus monopólios.

Mais recentemente, destacam-se o *Competition Act*, de 1998, que dava poderes para que o OFWAT investigasse condutas anticompetitivas; e o *Water Supply Licensing*, criado pelo *Water Act* de 2003, que entrou em vigor em 2005, com o objetivo de abrir uma pequena parte do mercado de abastecimento de água para a competição; segundo o OFWAT (2007), aproximadamente 2.200 consumidores entre 23,4 milhões são, hoje, elegíveis para esse regime mais competitivo.

Apesar desses esforços, o OFWAT (2007) reconhece que, mesmo após a edição do *Water Supply Licensing*, pouco progresso foi alcançado, lançando propostas para aumentar a competitividade do setor nos próximos anos.

A despeito das críticas, os investimentos em saneamento na Inglaterra cresceram substancialmente após as privatizações, superando rapidamente a média de investimentos da década de 80. Estima-se que, até 2010, terão sido investidos 70 bilhões de libras no setor, desde 1989 (OFWAT, 2007).

A regulação do saneamento no Brasil

A indefinição característica da regulação dos serviços públicos de saneamento no Brasil é consequência do conflito federativo sobre a titularidade dos referidos serviços. A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios, em seu art. 30, inciso V, a competência para prestar os serviços públicos de interesse local; por seu turno, o art. 25, §3º, previu que lei complementar estadual disporia sobre a criação de regiões metropolitanas para organização de serviços públicos integrados. Desses

dispositivos nasce o imbróglio que há mais de 15 anos paralisa inúmeras tentativas de implantação de um modelo regulatório.

Isso ocorre porque os serviços de saneamento são compostos por inúmeras atividades concatenadas – captação, adução, tratamento e distribuição de água; coleta, tratamento e disposição final do esgoto – freqüentemente integradas, especialmente nas regiões conurbadas, em razão de os estados reclamarem sua competência estadual para organizar os serviços de saneamento em regiões metropolitanas, por força da preponderância do interesse metropolitano sobre o interesse local.

A definição da competência constitucional em áreas metropolitanas, não enfrentada pela Lei Federal nº 11.445/2007, que dispôs sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico – que disciplina o exercício da competência, mas não esclarece a titularidade dos serviços, de natureza constitucional –, aparentemente ficará a cargo do Supremo Tribunal Federal, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ e nº 2.077/BA¹¹.

É fato, ainda, que a herança do modelo Planasa, instituído durante os anos 70 pelo regime militar e marcado pela prestação dos serviços através de companhias estaduais de saneamento – ainda predominante a despeito de seu fim formal – demarca as posições conflitantes entre municípios interessados em reassumir sua competência, sobretudo quando é viável economicamente a exploração dos serviços, e estados resistentes em ceder aos municípios o poder de organizar e prestar serviços há tanto tempo.

Conforme relata Sanchez (2001), o enfraquecimento do regime militar no início da década de 80, que dava sustentação aos “anéis burocráticos” que uniam a Associação Brasileira de Engenharia

Sanitária e Ambiental (Abes) e as Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs), levou ao surgimento de dois novos componentes organizados no setor: a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae)¹² – formada principalmente pela alta burocracia dos serviços de saneamento dos municípios que não havia aderido às CESBs – e os sindicatos, em especial a Federação dos Trabalhadores Urbanitários (FNU)”.

Dessa forma, para compreendermos o modelo de organização dos serviços de saneamento no Brasil, inclusive sua disciplina a partir da Lei Federal nº 11.445/2007, é imprescindível passarmos pela história que o precede, cujo legado está presente nos desafios a se enfrentar.

Assim como outros setores de utilidade pública, como rodovias e energia, o setor de saneamento é inaugurado no Brasil no fim do século XIX, com obras em São Paulo, no Rio de Janeiro e em Recife, através da concessão da prerrogativa de explorar os serviços outorgada pela União – então no exercício, de fato, do poder concedente – para empresas estrangeiras.

Nesse caminho foram prestados os serviços até a década de 30 do século XX, quando o Governo Vargas nacionaliza as concessionárias e edita o Código de Águas em 1934, que viria a disciplinar o uso de recursos hídricos no território nacional, inclusive sua concessão.

Encerrado o período autoritário de Vargas, as décadas de 40 e 50 seriam marcadas pelo processo de descentralização dos serviços para estados e municípios, sob o suporte do Serviço Especial de Saúde Pública do Ministério da Saúde – SESP, posteriormente transformado na Fundação Nacional de Saúde – Funasa.

Finalmente, é na década de 60, com o novo processo centralizador empreendido

pelo regime militar, que se desenharia o quadro que até hoje prevalece no setor, mesmo após seu fim formal.

Primeiramente, a reforma tributária de 1967 concentraria receitas na União Federal, conferindo-lhe a capacidade para induzir a adesão de municípios e estados aos arranjos por ela propostos; depois, foram criados o Banco Nacional de Habitação – BNH, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e o Sistema de Financiamento de Saneamento – SFS, estruturando-se, dessa forma, as instituições que coordenariam e financiariam a prestação dos serviços de saneamento nas décadas seguintes.

Isto feito, a União Federal criou por intermédio do Decreto-Lei nº 649/1969 o Plano Nacional de Saneamento – Planasa. Pela adesão ao Plano que lhes viabilizaria financiar os investimentos, os municípios, considerados titulares dos serviços, delegariam concessões de serviços públicos às companhias estaduais de saneamento então criadas. O afastamento dos municípios da regulação dos serviços também foi marcante no Planasa, reproduzindo-se ainda hoje nos locais onde as CESBs mantêm suas concessões sem qualquer regulação municipal e, quando muito, reguladas de maneira tímida por agências reguladoras estaduais.

As CESBs prestariam os serviços em jurisdição estadual, utilizando-se de subsídios cruzados para, em tese, possibilitar a prestação dos serviços em áreas cuja viabilidade econômico-financeira não estivesse assegurada, com cobrança de “tarifas sociais”; dessa forma, os recursos hauridos com municípios superavitários permitiriam a expansão dos serviços em regiões deficitárias.

A despeito das críticas que viria a enfrentar nas décadas seguintes, o Planasa

obteve relativo sucesso até o início da década de 80, quando as crises da dívida em particular e do Estado em geral comprimiriam os recursos disponíveis para investimentos em infra-estrutura.

De acordo com Seroa da Motta (2004), apesar do inegável crescimento da cobertura, esta não foi incrementada de forma linear entre serviços, regiões e faixas demográficas. Os serviços de abastecimento de água foram bem mais

“...é importante relevar que tanto a experiência francesa quanto os instrumentos ingleses podem ser, em diferentes graus, adotados no Brasil.”

expandidos do que os de esgotamento sanitário, o Sudeste obteve maior êxito e os economicamente mais ricos também foram mais beneficiados.

Além dos aspectos gerais que viriam a reduzir os investimentos em infra-estrutura na década de 80 – crise fiscal, manipulação política de tarifas, tentativa de controle inflacionário, etc. –, que ficam claramente diagnosticados em publicação recente do

Banco Mundial (2007), o modelo Planasa foi afetado, ainda, pela ineficiência operacional das CESBs¹³, pela descapitalização do FGTS nos anos 80 (em decorrência da crise econômica) e pela extinção do BNH (MARINHO, 2006).

O enfraquecimento do modelo seria consolidado com a Constituição Federal de 1988, que descentralizaria recursos especialmente para os municípios, deixando, contudo, de definir com clareza a competência constitucional para a organização dos serviços em áreas metropolitanas, como já exposto. Assim, o fim formal do Planasa deu-se em 1990, por meio da expedição da Resolução nº 02 de 28/02/1990 pelo Conselho Curador do FGTS.

O fim formal, entretanto, não foi convertido em desestruturação absoluta do modelo Planasa. Nesse período de mais de 15 anos após a promulgação da Constituição Federal, o vazio regulatório nacional, políticas federais sem continuidade, ausência de consenso sobre projetos de lei, diferentes estratégias das CESBs¹⁴ e dos municípios e disputas judiciais entre eles não foram suficientes para a redefinição do setor de saneamento no Brasil, ainda predominantemente reprodutor das estruturas institucionais do Planasa, sem existência de regulação, de fato, das atividades prestadas pelas CESBs¹⁵ – “sub-regulado” ou “auto-regulado”, segundo as expressões de Turolla (2004)¹⁶. Seroa da Motta reporta que mais de 80% da população permanece sendo atendida sob o arranjo institucional do Planasa, com uma minoria de municípios atendidos por entidades públicas ou privadas e, ainda, dois casos de prestação regionalizada (Região dos Lagos/RJ e Juturnaíba/RJ).

Entre os municípios que reassumiram sua competência, a literatura registra experiências incipientes e cercadas de

problemas, como as de Ribeirão Preto (FERREIRA, 2005) e Limeira (WORLD BANK, 2007). Ainda assim, Seroa da Motta e Moreira (2004) constataram maior eficiência e menores preços nas experiências municipais em comparação com as operadoras estaduais, compreendendo tanto “municípios muito pequenos, com menos de 50 mil habitantes, até os grandes, com mais de 1 milhão”.

Contudo, o movimento de municípios mais populosos e com maior potencialidade econômico-financeira evidentemente põe em xeque o modelo Planasa, sendo duvidosa a possibilidade de convivência da primeira tendência com o segundo arranjo, dado que este último pressupõe uma estrutura de subsídios cruzados com a transferência de recursos de municípios superavitários para aqueles deficitários. A saída dos municípios metropolitanos, que deverá se acentuar caso confirmada a tendência do STF sobre a competência dos serviços nas regiões conurbadas, impõe a revisão do modelo institucional do setor, em especial do uso de subsídios cruzados, objeto de seguidas críticas¹⁷ (SEROA DA MOTTA E MOREIRA, 2004).

Apesar dos principais desafios ressaltados – indefinição de competência, ausência de regulação, ineficiência operacional e subsídios cruzados – as recentes leis de parcerias público-privadas (lei federal nº 11.079/2004), dos consórcios públicos (lei federal nº 11.107/2005) e do saneamento básico (lei federal nº 11.445/2007) dão um alento ao disciplinar novos instrumentos de associação entre os entes da federação, entre estes e as empresas privadas, além de impor a criação de estruturas regulatórias para o setor, disciplinando o exercício da titularidade há tanto vítima do vazio institucional.

Tanto as PPPs (TUROLLA, 2004) quanto os consórcios públicos vêm sendo

mencionados freqüentemente como instrumentos com aplicabilidade para o setor de saneamento. Destaque-se, a propósito, que a PPP contratada pela Empresa Baiana de Saneamento em 2006 destina-se à construção e operação de um emissário submarino (SHINOHARA, 2006). Já os consórcios públicos instrumentalizam a gestão associada dos serviços públicos, a prestação regionalizada e, até mesmo, permitem a contratação pelos municípios titulares, com dispensa de licitação, das companhias estaduais de saneamento, abrindo, assim, espaço para que as CESBs permaneçam prestando os serviços quando extintos seus prazos de concessão, desde que em um contexto de gestão dos serviços com amparo em um consórcio público que reúna os municípios outorgantes e o estado controlador da CESB.

A Lei do Saneamento resulta de um acordo entre representantes de estados e municípios. Sua aprovação, após 15 anos de tramitação de projetos de lei (sem sucesso), de diferentes naturezas no Congresso, decorreu da reunião dos Projetos de Lei nº 5.296/2005 e nº 155/2005 (o primeiro apresentado pela União; o segundo, pelo senador Gérson Camata) e abre perspectivas para a definição de novos modelos pelos titulares dos serviços.

O referido diploma legislativo não representa um marco regulatório – o que deve ser desenhado pelos titulares dos serviços de acordo com os instrumentos a eles disponíveis -, mas, sim, uma disciplina de diretrizes gerais, tendo como principal mérito obrigar que os titulares dos serviços caminhem do atual modelo “sub-regulado” ou “auto-regulado” para uma efetiva regulação.

Nesse sentido, destacamos abaixo os principais aspectos da Lei do Saneamento que devem orientar a política regulatória do setor nos próximos anos:

1) Os recursos hídricos não integram os serviços de saneamento básico, estando sujeitos a outorga do direito de uso (art. 4º), mas devem ser geridos em integração – que a lei enfatiza –, reunindo política de saneamento, de meio-ambiente e de gestão de recursos hídricos (art. 2º VI c/c art. 43 a 46). Ainda, os planos de saneamento básico devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estão inseridos (art. 19, § 3º) e a União Federal deve adotar as bacias hidrográficas como unidades de referência para planejamento de suas ações (art. 48, X), seguindo assim os modelos francês e inglês de gestão de recursos hídricos por bacias;

2) Os titulares são autorizados a delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação dos serviços, mas obrigados a formular sua política de saneamento, inclusive definindo o ente regulador (art. 8º). Mas a delegação dos serviços a ente que não integra a administração do ente titular depende de contrato (excetuadas associações, cooperativas e convênios celebrados antes de 06/04/2005, quando aprovada a Lei dos Consórcios Públicos) – art. 10;

3) Reitere-se que a Lei dos Consórcios Públicos acresceu o inciso XXVI ao art. 24 da Lei de Licitações, permitindo a dispensa de licitação para celebração de contrato de programa com ente da Federação ou de sua administração indireta, para prestação de serviços públicos, conforme autorizado em consórcio ou em convênio de cooperação, abrindo, assim, espaço para que as CESBs sejam contratadas pelos titulares dos serviços dentro de um contrato de programa;

4) Se concedidos os serviços, as normas regulatórias devem incluir (art. 11, § 2º): autorização para a contratação dos serviços; metas progressivas e graduais de

expansão dos serviços, da qualidade, da eficiência e do uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais; prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas; condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo: sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas; sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas; política de subsídios; mecanismos de controle social; hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços;

5) A Lei prevê a desintegração vertical dos serviços, com a presença de prestadores de atividades interdependentes, cuja relação será regida por contrato (art. 12). Neste caso, o contratante que tem relação com o usuário é obrigado a destacar, nos documentos de cobrança, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados (art. 12, § 3º);

6) Os titulares podem instituir fundos para universalização, que podem servir como garantias para operações de créditos com esse fim (art. 13);

7) É disciplinada a prestação regionalizada, com as seguintes características (art. 14): um único prestador do serviço para vários municípios, contíguos ou não; uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração; compatibilidade de planejamento (não necessariamente há um plano único – art. 17). A regulação, nesse caso, pode ser feita por órgão/ente de unidade da Federação ou por consórcio público (art. 15), podendo ser feita por órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública, sociedade de economia mista (estadual ou municipal) ou empresa privada (art. 16);

8) A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará planos, que poderão ser específicos para cada serviço (art. 19) e editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço e devendo ser revistos na periodicidade mínima de 4 anos, antes dos PPAs (art. 19, § 4º). Os planos deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos (art. 19, § 3º) e a delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação (art. 19, § 6º). Perceba-se que foi vetado o art. 20, que classificava os planos como mera “referência” para os prestadores.

9) As normas que obrigam a criação do ente regulador seguem o padrão conveniado de agências reguladoras (independência, transparência, publicidade, direito dos usuários, poder normativo etc.) – art. 21, admitindo-se a delegação da função regulatória a qualquer entidade dentro dos limites do estado do titular – art. 23, §1º, o que pode tornar lícita a atividade reguladora de agências estaduais, hoje exercida de maneira precária;

10) Em relação a tarifas, deixa-se clara a possibilidade de subsídios tarifários e não tarifários para usuários e localidades (art.31), podendo ser diretos (usuário) ou indiretos (prestador); tarifários ou fiscais; internos (titular) ou entre localidades (prestação regionalizada).

11) Há previsão de reajuste (na forma da lei) e revisões tarifárias (ordinárias e extraordinárias – fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador) – arts. 37 e 38.

12) A Lei prevê compartilhamento de ganhos/fatores de produtividade (art. 38, §2º) e competição comparativa entre

prestadores dos mesmos serviços em outras jurisdições (art. 38, § 3º), o que pode aproximar a regulação do modelo inglês, no uso de mecanismos como *price cap* e *yardstick competition*;

13) Prevê-se a possibilidade de suspensão no caso de inadimplência, mediante prévia notificação (mínimo de 30 dias) – com exceções para estabelecimento de saúde, de educação, de internação coletiva de pessoas e usuários de baixa renda (art. 40);

14) Os investimentos em bens reversíveis se tornam créditos, que poderão ser objeto de garantia para investimentos no objeto contratual (art. 42) – as leis de concessões e PPPs já previam a possibilidade de cessão de recebíveis oriundos da prestação de serviços públicos delegados; mas, nesse caso, a Lei de Saneamento vai além, permitindo que se considerem como créditos os investimentos indenizáveis em bens reversíveis.

Conclusão

A comparação empreendida no presente trabalho evidencia, primeiramente, o paralelo existente entre dois modelos de regulação considerados polares (CORRALES, 1998), quais sejam, a “regulação por contrato” francesa e a “regulação por agência” inglesa.

Destaquemos que há, entre esses dois pólos, um clássico debate na literatura sobre regulação. A “regulação por contrato” recebeu destaque a partir do embate entre Demsetz (1968) e Posner (1970), de um lado, e Williamson (1976) e Goldberg (1976), de outro. Os dois primeiros, em crítica ao modelo de “regulação por agência” americano, argüiram que a concorrência pelo mercado de utilidades públicas com subsequente celebração de

contrato seria suficiente para impedir preços de monopólio; no que foram contestados pelos dois últimos, para os quais custos de transação *ex post* e a ausência de concorrência ao fim do contrato poderiam dissipar os potenciais ganhos de eficiência que a concorrência pelo contrato potencializaria.

Nesse contexto controverso na literatura a Inglaterra, no transcorrer dos anos 80, desenvolveu instrumentos regulatórios que procuravam mitigar os males apontados na regulação por agência americana, como o *price-cap* e o *yardstick competition*. Os últimos relatos da OFWAT (2007), o recente estudo de Guasch (2004) sobre os contratos no regime *price-cap* na América Latina e o próprio desenrolar do modelo inglês, quando o *price-cap* foi flexibilizado diante dos lucros considerados exorbitantes das operadoras no início da década (BAKER, 2003), demonstram que tampouco esta é uma solução perfeita. As autoridades públicas francesas aparentemente conseguem dotar seus contratos de maior flexibilidade, mas à custa de um processo licitatório que inclui negociações pouco transparentes. Nesse aspecto a literatura aponta um *trade-off*: contratos negociados e flexíveis têm maior potencial de adaptação a contingências futuras, reduzindo custos de transação, mas são menos indutores de eficiência do que contratos rígidos no modelo *price-cap* (BAJARI e TADELIS, 2001).

Se em ambos os casos persistem desafios a serem enfrentados, o Brasil encontra-se numa etapa ainda mais precária, na qual sequer as principais dificuldades que o desenho regulatório pressupõe foram enfrentadas, diante de um penoso conflito federativo. Adaptando o quadro de Turolla e Ohira (2007), apresentamos comparação entre os três países:

	França	Inglaterra	Brasil
Origem do modelo	Década de 20	Década de 80	Década de 70
Configuração administrativa	Local	Regulação nacional e operação regional (bacias)	Estadual (CESB's) e municipal (municípios que retomaram concessões)
Tipo de regulação	Por processos	Por agência (price-cap)	Auto-regulação (CESBs) ou Agências estaduais; no caso dos municípios, por contrato ou prestação direta
Instrumento da regulação	Contrato e base legal	Agência	Inexistente (CESBs), prestação direta ou contrato (municípios)
Propriedade dos ativos	Pública	Privada	Pública
Responsabilidade da gestão	Privada	Privada	Pública ou privada (concessões municipais)
Repartição das responsabilidades e riscos	Varia com o contrato	Privado	Público (CESBs e municípios com prestadores diretos) ou privada (concessões municipais)
Seleção do operador	Leilão (competição pelo mercado)	Compra do controle acionário (take over)	Sem licitação (CESBs), licitação (concessões municipais) ou prestação direta municipal
Participação de empresas privadas	Aproximadamente 80%	Total	Concessões municipais

Adaptação dos quadros de Turolla e Ohina (2007), com complemento do autor

O histórico do setor de saneamento no País combinado com as características do federalismo brasileiro, em especial a repartição de competências da Constituição Federal de 1988, assegura que não se pode imaginar que o Brasil possa adotar este ou aquele modelo integralmente. Mas é também importante relevar que tanto a experiência francesa, composta de inúmeros arranjos entre parceiros públicos e privados de forma descentralizada quanto os instrumentos ingleses para tentar superar as dificuldades inerentes a um monopólio natural, podem ser, em diferentes graus, adotados no País. Recentes marcos legais como as Leis das

PPPs e dos Consórcios Públicos abriram oportunidades para tanto.

Nesse ponto, a Lei do Saneamento Básico é meritória por obrigar os entes federativos a fazerem escolhas, construindo planos e marcos regulatórios. Sem dúvida, um primeiro passo que contribui para a superação da “sub-regulação”, apontada por Turolla (2002), por uma efetiva regulação, cujos desafios podem ser mais bem compreendidos com a análise dos modelos de regulação francês e inglês. Essa é a contribuição que pretendemos oferecer.

(Artigo recebido em abril de 2008. Versão final em setembro de 2008).

Notas

¹ Segundo Ferreira (2005): “Na provisão de serviços de água e esgotos, uma parte significativa dos custos está justamente na construção e manutenção da infra-estrutura de adução e distribuição de água e coleta e transporte de esgoto, que permanecerá, mesmo em uma estrutura desintegrada verticalmente, com traços de monopólio natural”. A experiência inglesa, como será visto, ilustra essa dificuldade.

² De acordo com o Banco Mundial, os serviços passam a ser economicamente viáveis a partir de um mercado de 40 mil habitantes. No Brasil, menos de 120 municípios têm mais de 200 mil habitantes, de forma que em várias localidades o serviço não é economicamente viável sem subsídios (não ficou clara a relação).

³ Segundo Reynaud (2007), as principais diretivas da UE vigentes são a Water Framework Directive e a Urban Wastewater Treatment Directive.

⁴ Conforme narra Parlatore (2000), a criação das agências que disciplinam as seis bacias hidrográficas na França foi uma inovação institucional que ficaria conhecida mundialmente.

⁵ Ménard e Saussier (2000) resumem as restrições sobre as autoridades locais como leis que definem standards de qualidade; leis que as obrigam a seguir um processo transparente de contratação; e leis que protegem o ambiente e o recurso escasso.

⁶ É interessante notar que a doutrina jurídica brasileira não usa a expressão *intuitu personae* no mesmo sentido que Huet e Saussier (2003) [não está na bibliografia do artigo]. Como exemplo, vide Di Pietro (2005): “Todos os contratos para os quais a lei (de licitações) exige licitação são firmados *intuitu personae*, ou seja, em razão de condições pessoais do contratado, apuradas no processo de licitação”. Esse entendimento não se confunde com a idéia de escolha subjetiva do órgão licitante, que é vedada pela legislação brasileira (lei federal n. 8.666/93, art. 44).

⁷ Turolla e Ohira (2007), embora salientando que o modelo francês incentiva a eficiência “sem impor um ônus pesado ao Poder Público”, assim enunciam o problema: “As grandes empresas de saneamento francesas operam em estreita ligação com as lideranças dos governos locais e centrais e mesmo entre si, sendo notórios os casos de corrupção e de colusão na competição pelos contratos e na operação dos serviços. A forte associação entre as próprias empresas pode ser exemplificada por um leilão de concessão em uma comuna, relatado por *The Economist* (1997), no qual o valor de cinco das seis ofertas secretas variou apenas 0,1% entre essas”.

⁸ Embora nos reportemos ao modelo inglês, é preciso salientar que o sistema implantado a partir de 1989 abrangia a Inglaterra e o País de Gales.

⁹ Amparo e Calmon (2000) citam a privatização da Jaguar e da British Aerospace no início da década de 80, da British Telecom e da British Gas, respectivamente, em 84 e 86, e da British Airports Authority em 1987.

¹⁰ Segundo as regras previstas na época da privatização, as operadoras poderiam reajustar suas tarifas no percentual de 5% acima da inflação, com vistas a financiar os ambiciosos planos de investimentos estabelecidos.

¹¹ A primeira foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) contra a Lei Estadual do Rio de Janeiro que criava a Região Metropolitana dos Lagos – onde hoje se exerce a gestão associada dos serviços – e atribuía ao Estado competência para a disciplina de serviços públicos na nova jurisdição; foram proferidos 3 votos, sendo 2 (ministros Nelson Jobim e Joaquim Barbosa) em favor de sua procedência e 1 (ministro Maurício Corrêa) contra. A segunda foi ingressada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) contra a Emenda Constitucional nº 01/99 à Constituição baiana, cuja edição atribuía ao Estado a competência para explorar serviços públicos em regiões metropolitanas;

nesta foram proferidos 4 votos (ministros Ilmar Galvão, Néelson Jobim, Joaquim Barbosa e Eros Roberto Grau) pela procedência da ação e nenhum voto contra.

¹² Embora o modelo Planasa instituisse fortes incentivos para que os municípios delegassem os serviços às CESBs, como relata Ferreira (2005), mais de 1.000 municípios não aderiram ao Plano, especialmente no interior paulista, mas também em municípios como Volta Redonda, Juiz de Fora, Porto Alegre, Uberlândia, Uberaba e Caxias do Sul.

¹³ A respeito da ineficiência operacional das companhias estaduais, é relevante destacar o estudo de Seroa da Motta e Moreira (2005), concluindo que “uma grande quantidade de operadores regionais nos níveis mais baixos de produtividade e também os mais altos efeitos de escala e os níveis de tarifas revelam que, nesse tipo de operador, os efeitos de escala não estão melhorando a eficiência e baixando a tarifa” e “os operadores municipais, ambos autárquicos e privados, embora heterogêneos entre si, dominam os níveis mais altos de produtividade e os mais baixos de tarifas”.

¹⁴ Relata Marinho (2006) que as CESBs adotaram diferentes estratégias, por exemplo: a Sabesp (São Paulo), a Sanepar (Paraná) e a Cagece (Ceará) perseguiram mudanças organizacionais e fortalecimento gerencial, destacando-se a primeira pela atuação competitiva em São Paulo (Sanchez, 2001); a Cedae (Rio de Janeiro) e a Cesan (Espírito Santo) passaram por tentativas de privatização; a Sanemat (Mato Grosso) e Cosama (Maranhão) procuraram devolver os serviços a municípios.

¹⁵ A ausência de regulação é ilustrada pelos contratos de concessão vigentes entre CESBs e municípios – sucintos, sem cláusulas de fiscalização, revisão e reajuste tarifário, resolução de conflitos etc. – e na prática se traduz numa ausência de controle sobre a prestação dos serviços, como evidenciam Seroa da Motta e Moreira (2005). Quando as agências reguladoras estaduais desempenham algum papel, fazem-no de forma precária, já que não têm delegação do município para tanto, nem marco regulatório, nem contrato que oriente sua atuação.

¹⁶ De acordo com Galvão Júnior e Monteiro (2006), os contratos de concessão celebrados durante o Planasa e ainda hoje vigentes eram omissos quanto à regulação e à fiscalização e tampouco fixavam metas de qualidade e de atendimento. Na prática, segundo os autores, as CESBs desde então atuam como reguladoras e reguladas.

¹⁷ Para Seroa da Motta e Moreira (2005): “...os padrões de acesso a serviços de saneamento no país, os padrões de investimento e tarifário adotados no setor com largo uso de subsídios cruzados não resultaram em uma desconcentração significativa do acesso aos serviços direcionados para as áreas mais ricas das cidades. Só quando as carências se exacerbam nas áreas pobres, programas especiais e focados são desenvolvidos. Se o objetivo for realmente garantir o abastecimento mínimo de água e coleta de esgoto para os mais pobres, então há que se focar mais a aplicação de subsídios”.

Referências bibliográficas

- AMPARO, Paulo Pitanga do e CALMON, Katya Maria Nasiaseni. *A experiência britânica de privatização do saneamento*. Brasília: Ipea, Texto para discussão nº 701, 2000.
- BAJARI, Patrick e TADELIS, Steven. Incentives versus Transaction costs: a theory of procurement contracts. *RAND Journal of economics*, 32:3, 2001.
- BAKER, Karen J.. From public... to mutual? Reestructuring water supply governance in England and Wales. *Geoforum*, 34, 2003.
- CAVE, Martin e ERBETA, Fabrizio. Regulation and efficiency incentives: evidence from the England and Wales Water and Sewerage Industry. *Hermes*, working paper 8, 2006.
- CORRALES, Maria Elena. La regulación en períodos de transición: el caso de los servicios de agua potable y saneamiento en América Latina. In: *¿Que hay de nuevo en las regulaciones?: Telecomunicaciones, electricidad y agua potable en América Latina*. Argentina: EUDEBA/CLAD, 1998.
- DEMSETZ, Harold. Why regulate utilities?. *Journal of Law and Economics*, 11:1, 1968.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.
- FERREIRA, Fernanda Meirelles. Regulação por contrato no setor de saneamento: o caso de Ribeirão Preto. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2005.
- GALVÃO JUNIOR, Alceu de Castro and MONTEIRO, Mario Augusto Parente. Analysis of concession agreements for provision of water and sewage services in Brazil. *Eng. Sanit. Ambient.*, Oct./Dec. 2006, vol.11, no.4, p.353-361.
- GOLDBERG, Victor. Regulation and administered contracts. *The Bell Journal of Economics*, 7: 2, 1976.
- GUASCH, J. Luís. *Granting and renegotiating infrastructure concessions: doing it right*. Washington D.C.: The World Bank Institution, 2004.
- MÉNARD, Claude e SAUSSIER, Stéphane. Contractual choice and performance: the case of water supply in France. *Revue d'Économie Industrielle*, 2000
- OFWAT – Water Services Regulation Authority. *Outcomes of Ofwat's internal review of market competition in water sector*. OFWAT, 2007.
- _____. *Report on competition inquires and complaints: 1 abril 2006 to 31 march 2007*. OFWAT, 2007.
- MARINHO, Maria do Socorro Japiassú. Regulação dos serviços de saneamento no Brasil (água e esgoto). Tese de doutorado apresentada no curso de desenvolvimento econômico da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2006.
- PARLATORE, Antônio Carlos. Privatização do setor de saneamento no Brasil. In: *A Privatização no Brasil: o caso dos serviços de utilidade pública*. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.
- PINHEIRO, A.C. e SADDI, J. *Direito, Economia e Mercados*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- POLLIT, Christopher e BOUCKAERT, Geert. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

- POSNER, Richard. *Cable Television: The problem of local monopoly*. RAND Memorandum, RM-6309-FF, 1970.
- REYNAUD, Arnaud. *Social Policy and Private Sector Participation in Water Supply: the case of France*. UNRISD, 2007.
- SANCHEZ, Adolfo Oscar. A privatização do saneamento. São Paulo: *São Paulo em Perspectiva*, 15:1, 2001.
- SEPÄLLÄ, Osmo T., HUKKA, Jarmo J. e KATKO, Tapio. S.. Public-Private Partnerships in Water and sewerage services: privatization for profit or improvement of service and performance?. *Public Works Management & Policy*, 6:1, 2001.
- SEROA DA MOTTA, Ronaldo. As opções de marco regulatório do saneamento no Brasil. In: SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência*. Brasília, IPEA, 2007.
- _____. Questões regulatórias do setor de saneamento no Brasil. IPEA, Notas Técnicas 5, 2004.
- SEROA DA MOTTA, Ronaldo e MOREIRA, Ájax R.B.. *Eficiência e Regulação no setor de saneamento no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- SHINOHARA, Daniel. Parcerias Público-Privadas: um estudo de casos no Brasil. Dissertação de mestrado apresentada no curso de Administração da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.
- TUROLLA, Frederico Araújo. *Política de saneamento básico: avanços recentes e opções futuras de políticas públicas*. Brasília: IPEA, Textos para discussão n° 922, 2002.
- TUROLLA, Frederico Araújo e OHIRA, Thelma Harumi. Pontos para uma discussão sobre eficiência e regulação em saneamento. In: SALGADO, Lúcia Helena e SEROA DA MOTTA, Ronaldo. *Regulação e Concorrência no Brasil: Governança, Incentivos e Eficiência*. Brasília, IPEA, 2007.
- TUROLLA, Frederico Araújo, ANKER, Tomas e FARIA, Ricardo Ferreira, Infrastructure services in Brazil: the role of public-private partnerships (PPP) in the water & sewerage sector. 2004. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=616241>
- WORLD BANK. *How to revitalize infrastructure in Brazil: public policies for better private participation*. Washington D.C.: World Bank, 2007.
- WILLIAMSON, Oliver. Franchise Bidding for Natural Monopolies-in General and with Respect to CATV. *The Bell Journal of Economics*, 7: 1, 1976.

Resumo – Resumen – Abstract

A regulação no setor de saneamento: comparação entre França, Inglaterra e Brasil

Marcelo Bruto da Costa Correia

O artigo discute as características da regulação dos serviços públicos no setor de saneamento, apresentando comparativamente as formas de prestação adotadas por França, Inglaterra e Brasil – e como esses países disciplinam a participação privada no setor. Enquanto a França segue um padrão histórico de regulação marcado pelo protagonismo das autoridades locais, utilizando contratos como instrumento por excelência de disciplina dos serviços, a Inglaterra introduziu, através de ambicioso processo de privatização, marco regulatório em que agências do Governo Central são os atores principais. Ainda sem um modelo definido, o Brasil, através de inovações legais, enfrenta os desafios de atrair investimentos privados para um setor sob a presença de conflitos federativos entre estados e municípios acerca da titularidade dos referidos serviços públicos.

Palavras-chave: Saneamento; regulação; serviços públicos.

La regulación de los servicios públicos em la industria de saneamiento

Marcelo Bruto da Costa Correia

El artículo analiza las características de la regulación de los servicios públicos en la industria de saneamiento, presentando en comparación formas de provisión aprobada por Francia, Inglaterra y Brasil – y la forma en que estos países disciplinan la participación del sector privado. Mientras que Francia sigue una tendencia histórica de la regulación marcada por el papel de las autoridades locales, mediante contratos como un instrumento por excelencia de los servicios de la disciplina, Inglaterra presentó a través de ambicioso proceso de privatización, el marco normativo en el que las agencias del Gobierno Central son los principales actores. Aun sin un modelo definido, el Brasil, a través de innovaciones jurídicas, se enfrenta a los desafíos de la atracción de la inversión privada de un sector bajo la presencia de conflictos federativos entre los estados y los municipios sobre la propiedad de estos servicios públicos.

Palabras clave: Saneamiento; regulación; servicios públicos

The Regulation of Public Services in the Sanitation Industry

Marcelo Bruto da Costa Correia

The article discusses the characteristics of the regulation of public services in the sanitation industry, presenting compared ways of providing adopted by France, England and Brazil – and how these countries discipline the private sector participation. While France follows a historical pattern of regulation marked by the role of local authorities, using contracts as an instrument par excellence of the service discipline, England introduced through ambitious privatisation process, regulatory framework in which agencies of the Central Government are the main actors. Even without a model defined, Brazil, through legal innovations, faces the challenges of attracting private investment for a sector under the presence of federative conflicts between states and municipalities about the ownership of these public services.

Key words: Sanitation; regulation; public services

Marcelo Bruto da Costa Correia

Graduado em Direito e em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre e doutorando em Administração Pública e Governo, pela Fundação Getúlio Vargas.

Contato: marcelobcorreia@hotmail.com

Cem anos de Josué de Castro: legado permanece

Luciana Barreto

No ano de seu centenário, celebrar o nome de Josué de Castro ultrapassa a mera saudação ao geógrafo, intelectual, professor e diplomata pernambucano, autor de *Geografia da Fome*, seu mais célebre livro datado de 1946 e traduzido em mais de 25 idiomas. Seu mérito está inscrito em um amplo e consolidado legado de toda uma vida e obra dedicadas ao combate à fome, verdadeiro libelo que denuncia um dos maiores flagelos da humanidade.

As reflexões levantadas pelo autor repercutem até hoje, em um mundo ainda devastado pelo vergonhoso mal que mina “nossa riqueza humana numa persistente ação destruidora, geração após geração”. Suas reflexões e prospecções podem e devem ser retomadas para se conferir importância e vulto político ao primeiro dos Objetivos do Milênio – meta assumida no fórum mundial da Organização das Nações Unidas (ONU), em 2000, onde foi selado o compromisso de redução de 50% da fome e da miséria no mundo até o ano de 2015.

A Escola Nacional de Administração Pública aproveita a efeméride dos cem anos do nascimento de Josué de Castro para homenageá-lo, reproduzindo, com anuência da Editora Brasiliense e da filha do autor, Anna Maria de Castro, a introdução de *Geografia da Fome – O dilema brasileiro: do pão ao aço*, lançado em 1946.

Avistar esse horizonte social de bem-estar, qualidade de vida, respeito e dignidade somente é possível demarcando e enfrentando as causas estruturais do subdesenvolvimento econômico e suas nefastas conseqüências da subnutrição, endemias e pobreza generalizada – bandeira assumida pelo governo federal em sua política nacional de segurança alimentar e nutricional, a exemplo do programa Fome Zero e outras ações associadas. Pensamento assimilado, palavra do mestre mantida.

Introdução do livro “Geografia da Fome – O dilema brasileiro: do pão ao aço” de Josué de Castro

Hoje, àquelas clássicas imagens se vêm juntar outras de maior atualidade. Imagens dos campos de concentração e das cidades e dos campos europeus devastados pela tirania nazi durante a última guerra mundial. Imagens de homens, mulheres e crianças perambulando como fantasmas num mundo perdido, com os olhos esbugalhados flutuando fora das órbitas e com os molambos de vestuários balançando grotescamente sobre a armação dos esqueletos saltando à flor da pele.

“Quando se lê ou se ouve falar sobre fomes coletivas, sobre angustiadas massas humanas atacadas de epidemias de fome, definhando e morrendo à falta de um pouco de comida, as primeiras imagens que assaltam a nossa consciência de homens civilizados são imagens típicas do Extremo Oriente. Imagens evocativas das superpovoadas terras asiáticas com seus enxames humanos se agitando numa estéril e perpétua luta contra o ameaçador espectro da fome. Massas pululantes de esquilidos *coolies* chineses. Manchas compactas de ascéticos indianos envolvidos em suas longas túnicas, lembrando uma procissão de múmias. Desesperadas multidões comprimidas nas sinuosas ruelas das cidades orientais, atoladas na lama imunda dos arrozais, asfixiadas de poeira nas estradas da China, estorricadas pelas secas periódicas. Multidões famintas que revelam em seus rostos, em seus gestos e em suas atitudes fatigadas a marca sinistra da fome. Tais são os cenários e os personagens a que nossa imaginação sempre recorreu para dar vida aos dramas da fome coletiva.

Para o leigo, para aqueles que têm conhecimento da fome apenas através do

noticiário dos jornais, reduzem-se a estas duas grandes regiões geográficas – o Oriente exótico e a Europa devastada – as áreas de distribuição da fome, atuando como calamidade social. Infelizmente esta é uma impressão errada, resultante da observação superficial do fenômeno.

Na realidade, a fome coletiva é um fenômeno social bem mais generalizado. É um fenômeno geograficamente universal, não havendo nenhum continente que escape à sua ação nefasta. Toda a terra dos homens tem sido também até hoje terra da fome. Mesmo nosso continente, chamado o da abundância e simbolizado até hoje nas lendas do Eldorado, sofre intensamente o flagelo da fome. E, se os estragos desse flagelo na América não são tão dramáticos como sempre foram no Extremo Oriente, nem tão espetaculares como se apresentaram nos últimos anos na Europa, nem por isso são menos trágicos, visto que, entre nós, esses estragos se fazem sentir mais sorratamente, minando a nossa riqueza humana numa persistente ação destruidora, geração após geração.

É preciso que se confesse corajosamente que a terra da promessa, para a qual foram atraídos, só no século passado, cem milhões de imigrantes europeus, que procuravam fugir às garras da pobreza, também é uma terra onde se passa fome, onde se vive lutando contra a fome, onde milhões de indivíduos morrem de fome. A pouca gente que habita continentes distantes poderia ocorrer a idéia de que a América, com suas enormes reservas naturais, na maior parte inexploradas, com tanta terra à disposição de tão pouca gente e com uma larga faixa do território ocupada pelo povo mais industrializado e ativo do mundo – os americanos do norte – não dispõe do mínimo indispensável

de alimentos para satisfazer as necessidades de cada um dos seus 350 milhões de habitantes. No entanto, a verdade é que estamos muito longe deste ideal. Os inquéritos sociais e os levantamentos estatísticos levados a efeito em diferentes zonas do continente vieram mostrar que por toda parte as populações americanas continuam expostas às conseqüências funestas da subnutrição e da fome.

Se até quase aos nossos dias o fenómeno não produziu eco é porque as populações da América não se conheciam. América vivia como ilustre desconhecida, muito mais preocupada pelas coisas dos outros continentes, principalmente da fascinante Europa, do que pelos seus próprios problemas. Cada país do continente americano vivendo sua vida fechada, isolando-se uns dos outros, econômica e culturalmente; ignorando-se cordialmente uns aos outros como bons vizinhos discretos e presumidos. Que país americano ousaria confessar que suas populações andavam passando fome, quando seus vizinhos bancavam ares de abundância e de riqueza? Nesta atitude de mascarados, os países da América continuaram escondendo suas misérias, enquanto puderam.

Hoje, com a predominância cada vez mais efetiva das idéias universalistas, da política de portas abertas, estas misérias acabaram por transparecer. Por se apresentarem com inegável evidência, nos dados estatísticos das respectivas produções nacionais e nos diferentes índices reveladores das condições de vida das populações.

Uma das mais graves misérias das terras da América é o estado de fome em que vegetam as populações deste continente. E não só das que vivem na parte mais pobre, ainda não suficientemente explorada, na América latina; mas também na parte mais rica e civilizada, na América

Inglesa. Como veremos oportunamente, numa extensa área dos Estados Unidos da América, no seu velho Sul agrário, continua muita gente a morrer de fome, continuam a manifestar-se entre as populações locais graves doenças, causadas unicamente pela falta de uma alimentação adequada. Na parte do continente que corresponde à América Latina, o fenómeno ainda é mais grave. Mais de dois terços da população desta área passam fome, sendo que em algumas zonas a fome alcança três quartas



resignação que aproxima, sob este aspecto, os povos americanos dos povos do Oriente. Ambos os continentes – a América nova e a Ásia milenar – têm sofrido resignadamente as suas tragédias de fome. Pretendemos realizar o estudo das diferentes áreas de fome do mundo, iniciando-o com o estudo da fome no Brasil, nosso campo de experiência direta.

A alimentação do brasileiro tem-se revelado, à luz dos inquéritos sociais realizados, com qualidades nutritivas bem precárias, apresentando, nas diferentes regiões do país, padrões dietéticos mais ou menos incompletos e desarmônicos.

Numas regiões, os erros e defeitos são mais graves e vive-se num estado de fome crônica; noutras, são mais discretos e tem-se a subnutrição. Procurando investigar as causas fundamentais dessa alimentação em regra tão defeituosa e que tem pesado tão duramente na evolução econômico-social do povo, chega-se à conclusão de que elas são mais produto de fatores sócio-culturais do que de fatores de natureza geográfica.

De fato, com a extensão territorial de que o país dispõe, e com sua infinita variedade de quadros climato-botânicos, seria possível produzir alimentos suficientes para nutrir racionalmente uma população várias vezes igual ao seu atual efetivo humano; e se nossos recursos alimentares são até certo ponto deficitários e nossos hábitos alimentares defeituosos, é que nossa estrutura econômico-social tem agido sempre num sentido desfavorável ao aproveitamento racional de nossas possibilidades geográficas.

A enorme extensão territorial, com seus diferentes tipos de solo e de clima, com seus múltiplos quadros paisagísticos, nos quais vêm trabalhando, há séculos, grupos humanos de distintas linhagens étnicas e de diferentes tintas culturais, não poderia permitir que se constituísse, em todo o território nacional, um tipo uniforme de alimentação. O país está longe de constituir uma só área geográfica alimentar. As variadas categorias de recursos naturais e a predominância cultural de determinados grupos que entraram na formação de nossa etnia nas diferentes zonas tinham que condicionar forçosamente uma diferenciação regional dos tipos de dieta.

O país abrange pelo menos cinco diferentes áreas alimentares, cada uma delas dispendo de recursos típicos, com sua dieta habitual apoiada em determi-

nados produtos regionais e com seus efetivos humanos refletindo, em muitas de suas características, tanto somáticas como psíquicas, tanto biológicas como culturais, a influência marcante dos seus tipos de dieta. Cinco áreas bem caracterizadas e assim distribuídas:

- 1) Área da Amazônia;
- 2) Área da Mata do Nordeste;
- 3) Área do Sertão do Nordeste;
- 4) Área do Centro-Oeste;
- 5) Área do Extremo Sul.¹

Felizmente, destas cinco áreas nem todas são a rigor áreas de fome, dentro do conceito que serve de roteiro a nosso trabalho.

Consideramos áreas de fome aquelas em que pelo menos a metade da população apresenta nítidas manifestações carenciais no seu estado de nutrição, sejam estas manifestações permanentes (áreas de fome endêmica), sejam transitórias (áreas de epidemia de fome).² Não é o grau de especificidade carencial que assinala e marca a área, mas a extensão numérica em que o fenômeno incide na população. As áreas culturais, sob quaisquer aspectos em que sejam encaradas, só poderão ser classificadas à base da verificação dos traços predominantes que lhes dão expressão típica, e não de seus traços excepcionais, por mais gritantes que eles se apresentem em sua categoria de exceção. Para que uma determinada região possa ser considerada área de fome, dentro do nosso conceito geográfico, é necessário que as deficiências alimentares que aí se manifestam incidam sobre a maioria dos indivíduos que compõem seu efetivo demográfico.

Das cinco diferentes áreas que formam o mosaico alimentar brasileiro, três são nitidamente áreas de fome: a Área Amazônica, a da Mata e a do Sertão Nordeste. Nelas vivem populações que em grande maioria – quase diria na sua totalidade – exibem permanente ou ciclicamente

as marcas inconfundíveis da fome coletiva. Nas outras regiões, a do Centro-Oeste e a do Extremo Sul, embora os hábitos alimentares estejam longe de ser perfeitos, não se apresentam, contudo, deficiências alimentares tão pronunciadas, a ponto de arrastarem a maioria da coletividade aos estados de fome. É verdade que também se manifestam nestas áreas os desequilíbrios e as carências alimentares, sejam em suas formas discretas, subclínicas, sejam mesmo em suas exteriorizações completas, mas sempre como quadros de exceção, atingindo grupos reduzidos, representantes de determinadas classes, e não massas inteiras de populações, quase sua totalidade, como ocorre nas três outras áreas alimentares do país. Num rigorismo tecnológico, que se faz necessário, são estas áreas do Centro e do Sul áreas de subnutrição e não propriamente áreas de fome.

Dentro do plano geral de nossa obra, que visa à análise das áreas de fome do mundo, só cabe, pois, o estudo circunscrito das três primeiras áreas brasileiras, daquelas em que o fenômeno da fome se manifesta numa categoria de calamidade coletiva. Como no estudo da Ar-

gentina limitamo-nos à análise da região de fome do nordeste andino ou subandino, e nos Estados Unidos, ao da área do Sul, da monocultura do algodão, também no caso brasileiro concentraremos maior interesse na caracterização dessas zonas, onde o fenômeno da fome vem exercendo uma ação despótica, quase determinante, na ronceira evolução social dos grupos humanos que ali vivem.

Notas

¹ Os limites e a caracterização destas diferentes áreas já foram por nós estabelecidos e publicados em trabalhos anteriores: “As Áreas Alimentares do Brasil” – Resenha *Clinico-Científica*, S. Paulo, abril 1945, e republicada pela *América Indígena*, volume 5 n° 3, México, junho de 1945. Veja-se também Josué de Castro – “The Food Problems in Brazil” – *Nutrition Reviews*, volume 2, n° 2, março de 1944. Ainda sobre a caracterização das áreas alimentares brasileiras, consulte-se o mapa de “Economia Alimentar no Brasil”, organizado por Sálvio Mendonça e incluído no seu livro *Noções Práticas de Alimentação*, 1938.

² Os termos “endêmica” e “epidêmica” são aqui empregados em seu sentido mais lato, dentro do moderno conceito de epidemiologia admitido por W. H. Frost. Posta assim de lado a



definição clássica de C. O. Strydom, podemos falar de epidemiologia de fome, do mesmo modo que da do diabetes ou do câncer, defendidas por Wilson G. Smillie em *Preventive Medicine and Public Health*, Nova Iorque, The Macmillan Company, 1946.”

Referência bibliográfica

1. Brasil – Condições econômicas. 2. Fome. 3. Política nutricional. 4. Subnutrição. 5. Subnutrição – Brasil. I. Título. II. Série Direitos desta edição reservados a Edições Antares.

Castro, Josué, 1908-1973. Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço/Josué de Castro – Rio de Janeiro: Antares: Achiamé, 1980. (Clássicos das Ciências Sociais no Brasil)

Reportagem

Fórum IBAS debate gestão de escolas de governo, desenvolvimento de dirigentes e prestação de serviços ao cidadão

Criado em 2003, em uma reunião do G-8 em Evian (França), o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul – IBAS vem permitindo a cooperação trilateral em diversos setores, com foco no desenvolvimento comercial e administrativo. Para compartilhar experiências e boas práticas de gestão pública no eixo Sul-Sul, bem como atividades de formação de dirigentes e prestação de serviços ao cidadão, foi realizado, de 15 a 19 de setembro de 2008, na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em Brasília, o “I Seminário Práticas Sul-Sul em Gestão de Escolas de Governo, Desenvolvimento de Dirigentes e Prestação de Serviços ao Cidadão”.

A primeira parte das atividades ocorreu em São Paulo, onde as delegações estrangeiras visitaram duas ações no campo da atenção ao cidadão e oferta de serviços públicos – o programa Poupatempo e a iniciativa Fácil-Central de Atendimento ao Cidadão (ver box). Os representantes do IBAS conheceram ainda a Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap).

A segunda parte do fórum foi realizada na ENAP e envolveu um intenso debate acerca da capacitação de servidores, da formação de dirigentes e da entrega de serviços de qualidade ao cidadão, apontando para um cenário de trocas de experiências e iniciativas bem-sucedidas. Nas apresentações,

painéis e discussões em grupo foi unânime o vislumbre das similaridades de situações enfrentadas, das possibilidades de adaptação e mesmo de reprodução dessas práticas segundo as realidades de cada país. Com isso, o primeiro de uma série de três encontros, que reuniu dirigentes das principais escolas de governo da Índia, Brasil e África do Sul, cumpriu sua missão de abrir a agenda e estruturar ações concretas de compartilhamento de ações.



Mark Orkin, Helena Kerr do Amaral e Dhruv Vijai Singh

A formação de dirigentes e servidores engajados e atentos ao atendimento eficiente do cidadão, somada à necessidade de políticas que assegurem o acesso universal aos serviços públicos básicos, são coordenadas que unem e movimentam as ações das escolas de governo presentes no encontro do IBAS.

Fácil-Central de Atendimento ao Cidadão – Em Guarulhos (SP), a partir de agosto de 2002, com a implantação do Fácil-Central de Atendimento ao Cidadão, foi criada uma porta única para a entrada das solicitações de serviços à prefeitura, garantindo a padronização do atendimento e, principalmente, a melhoria significativa do gerenciamento dessas solicitações, com o desenvolvimento de mecanismos de controle e acompanhamento.

Além da Central de Atendimento localizada no Paço Municipal, foram implantados sete Postos de Atendimento Fácil nos bairros mais afastados do centro, visando à disponibilização de informações e serviços à população, de forma descentralizada. A média de atendimento mensal é de 25 mil pessoas na unidade Bom Clima (Paço Municipal) e de 13 mil nos demais postos espalhados nos bairros. A Rede já realizou cerca de 2,8 milhões de atendimentos.

De modo personalizado, o Fácil oferece mais de 700 serviços, como solicitações para manutenção da cidade – poda de árvore, tapa-buraco, desratização, sinalização etc. –, alvarás, certidões e licenças, informações e pagamentos de tributos, protocolo de documentos, entre outros.

O projeto foi desenvolvido com a participação de todos os órgãos municipais, de forma matricial, e tem sua gestão também coletiva, envolvendo diretamente as secretarias de Administração, Finanças e Desenvolvimento Urbano, o que resultou em profundo impacto na reorganização das secretarias e na incorporação de novas tecnologias.

A prefeitura de Guarulhos optou por valorizar e incentivar a função de atendimento ao público. Para isso, buscou obter os melhores servidores para a função, realizando rigorosa seleção interna, capacitando-os e gratificando-os. Os servidores designados para prestar atendimento ao cidadão têm jornada de trabalho diferenciada e recebem gratificação em seus salários.

Poupatempo – Implantado em 1996 pelo Governo do Estado de São Paulo, o programa passou a reunir, em um único local, vários órgãos e empresas, com o objetivo de facilitar o acesso do cidadão a informações e serviços públicos. Acesso a documentação, a atestados de antecedentes criminais, ao seguro-desemprego e a programas de recolocação no emprego estão entre os mais demandados de um conjunto de cerca de 400 serviços prestados.

O primeiro posto do Poupatempo foi inaugurado em 1997 na Praça do Carmo, próxima à Sé. Com a aprovação social do padrão de atendimento do programa, a iniciativa foi estendida a 11 locais fixos de atendimento no estado de São Paulo e estão em andamento as obras para mais cinco unidades. Além disso, há unidades móveis, que levam os principais serviços à população residente em bairros e municípios distantes dos postos fixos. São as Unidades Itinerantes, que ficam de 3 a 15 dias em cada roteiro, de acordo com a demanda.

Acompanhando a expansão do uso do meio eletrônico, foi criado o e-poupatempo, que disponibiliza e incentiva o acesso a serviços públicos como consulta de débitos de IPVA, DPVAT, multas de trânsito, pontos na CNH e registro de Boletim de Ocorrência, via internet.

O Poupatempo se tornou um modelo de atendimento para outros órgãos e empresas governamentais, sendo seguido também pela iniciativa privada. Experiências inspiradas nesse programa foram implantadas em Salvador (BA) e em Brasília (DF). Em 2006, uma pesquisa do Ibope revelou que 99% dos usuários aprovaram o atendimento prestado em São Paulo. A unidade de Guarulhos foi avaliada como a de melhor desempenho, com 99,7% de atendimento bom ou ótimo.

Com a participação dos principais responsáveis pela implementação das políticas nacionais de capacitação de servidores públicos, três foram os eixos que conduziram as discussões: a democratização e a ampliação da prestação de serviços de qualidade a todos os cidadãos; a importância de as escolas se apropriarem

mais e melhor de conceitos que orientam a formação voltada ao desenvolvimento pleno das capacidades para fazer frente ao novo contexto de mundialização, na qual antigas barreiras formais ao conhecimento vêm sendo derrubadas a cada dia; e o debate franco das necessidades de aperfeiçoamento na gestão das escolas de governo

para enfrentar os novos desafios associados, no caso de Índia e África do Sul, a políticas de massificação da capacitação.

Aproveitando a decisão de aproximar países do hemisfério sul, em estágio de desenvolvimento similar, mas com aspectos políticos, administrativos, geográficos e sociais diversos, os representantes das escolas de governo, especialmente da Índia e da África do Sul, desde as suas apresentações iniciais chamaram a atenção para os desafios que enfrentam na formação de quadros governamentais em contextos de escassez de recursos, mas principalmente de multiplicação dos serviços a serem oferecidos. As escolas da Índia e da África do Sul presentes ao encontro do IBAS são responsáveis pela qualificação de todos os servidores públicos, diferentemente da ENAP, que atua predominantemente na formação de dirigentes e anima a rede de escolas das três esferas de governo.

A democratização e o reconhecimento do direito de cada cidadão ao atendimento de suas necessidades são uma realidade tanto quanto o hiato da capacidade instalada para a prestação de serviços, considerando-se o tamanho da população de cada país, as mudanças de perfil decorrentes de seu envelhecimento, as dificuldades resultantes da extensão geográfica, dos aglomerados urbanos, da insuficiência de infra-estrutura e dos recursos humanos capacitados. Esse ponto de partida acentuou a importância do exercício de escuta das experiências nacionais e do debate sobre as similaridades e as diferenças de contexto e de método de ação utilizados na prestação de serviços dignos, nos objetivos das políticas públicas e na formação de quadros.

Os resultados, no entanto, são promissores, pois, ao lado dos investimentos em estudos de casos setoriais

comparativos, apostam, ainda, na troca de experiências, no mútuo assessoramento e no olhar focado na problemática segundo a experiência já mapeada.

Foco no cidadão

Para erradicar a pobreza e ampliar a igualdade de oportunidades, em um contexto político e democrático, a Índia vem assumindo, há cerca de seis décadas, um movimento de desenvolvimento e crescimento econômico, que inclui maciços investimentos em infra-estrutura e nas redes nacionais de prestação de serviços. Enquanto em 1951 havia apenas 725 instituições públicas de saúde e 215 mil escolas primárias, hoje são mais de 163 mil unidades de saúde e 641 mil estabelecimentos de educação infantil. Nesse contexto, o secretário-adjunto do Departamento de Reformas Administrativas e Reclamações Públicas da Índia, Dhruv Vijai Singh, expôs que as “democracias somente se sustentam segundo a satisfação dos cidadãos e a eficiência na oferta dos serviços públicos”.

O dirigente indiano enfatizou que, além da prestação de qualidade, é importante a constituição e a continuidade de políticas públicas sempre em consonância com as demandas de uma população numerosa e diversificada, com atenção às parcelas mais carentes, em especial aquelas que vivem em áreas rurais. “Devemos estar atentos ao que o cidadão quer e precisa, não ao que o governo acha que o povo precisa”. Destacou que a Índia é “uma terra de contrastes” e, por isso, é fundamental “direcionar as políticas aos segmentos mais pobres, pois os ricos têm poder de compra e a classe média já é assistida”.

Singh também ressaltou a ênfase do governo indiano na promoção da política nacional de capacitação, investindo em uma

formação continuada, de maneira descentralizada e segundo as especificidades dos vilarejos, cidades, regiões. “Nossa visão é a de que o governo não é pai dos cidadãos. Esse é um pensamento antigo, uma mentalidade colonial que deve ser superada”. Singh apontou ainda a necessidade de o cidadão se apropriar das informações de interesse público.

Segundo a avaliação de Mohammed Abid, professor da *Administrative Staff College of India* - ASCI, “os debates acentuaram que nosso desafio comum são os números: temos, na Índia, um setor público enorme para atender às demandas de um vasto país com população volumosa. Nossa missão é capacitar e desenvolver os servidores públicos seniores, mas temos que prestar mais atenção também aos funcionários que trabalham com atendimento ao cidadão, especialmente nos setores de saúde e educação”.

Aprendizado pela ação

Considerado como promissor e emblemático no campo que aponta para um cenário de educação continuada e permanente, o contexto da capacitação do serviço público na África do Sul foi apresentado pelo vice-diretor do *Public Administration Leadership and a Management Academy* (Palama), Rufus Mmutlana, a partir do projeto *Khaedu*, palavra que significa “desafio” em sesotho.

Desenvolvido em 2004 para capacitar gestores na prestação de serviços, a grande ênfase do programa é o aprendizado pela ação – *action learning* – baseado no trabalho em equipe e na ampla utilização de estudos de caso e pouca teoria (aulas formais). Tratar com eficiência o desafio do fornecimento de serviços é o propósito da iniciativa. Rufus explica que a dinâmica, envolvendo cerca de 2.500 gestores no

país, mas na expectativa de sensibilizar cerca de oito mil em mais três anos, tem colaborado para diminuir a morosidade e a burocracia, otimizando os serviços públicos e aumentando a satisfação do usuário.

O projeto *Khaedu*, carro-chefe na estrutura programática de sua escola de governo, que é conhecida como Palama (Academia de Gestão de Liderança na Administração Pública), representa uma abordagem inovadora de aprendizado, expressa na identificação de habilidades e no engajamento dos servidores envolvidos em projetos-piloto de grande alcance social. De acordo com Mmutlana, “em vez de termos pessoas sentadas em sala de aula ouvindo um professor, trabalhamos com fatos reais no local do trabalho. Os próprios servidores apresentam propostas para resolver problemas específicos, considerando suas respectivas experiências já adquiridas, melhorando, assim, a oferta de serviços públicos”.

Inclusão Digital

Tanto os problemas enfrentados pela Índia quanto pela África do Sul são conhecidos pelo Brasil. O Governo Federal brasileiro adotou a inclusão digital como instrumento fundamental de garantia e acesso a serviços e informações, conferindo transparência às ações de governo e visibilidade aos direitos dos cidadãos. O software livre e a internet como mecanismos de superação dos problemas regionais e de garantia do acesso aos serviços por parte dos cidadãos, como eixo estratégico de desenvolvimento, foram abordados pelo secretário-adjunto de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Rodrigo Assumpção. “As tecnologias de informação e comunicação

são hoje o principal meio de produzir e organizar conhecimento, colocando-o a serviço dos interesses públicos”. Investindo-se no governo eletrônico é possível aumentar rapidamente a capacidade de gestão, a transparência dos investimentos, dando celeridade ao atendimento ao cidadão e evitando qualquer sorte de paternalismo.

Na chamada “sociedade do conhecimento”, Rodrigo Assumpção ressaltou ainda que “a inclusão digital é uma política pública constituída para assegurar os direitos de cidadania e de desenvolvimento regional e nacional”. Segundo o secretário-adjunto, o Governo Federal brasileiro já implantou cinco mil telecentros comunitários voltados à oferta de serviços públicos, além de investir na informatização das escolas públicas e no treinamento de pessoal. Em sua avaliação, “a tecnologia não significa a diminuição de recursos humanos, mas sim de remanejamento e reaproveitamento de postos de trabalho”.

Para que as estratégias de prestação de serviços e de solução de problemas possam cumprir seu papel, a capacitação dos servidores e os focos escolhidos pelas escolas configuraram dois aspectos fundamentais que orientaram as discussões no IBAS.

Capacity Development

A importância de ampliar o conceito que orienta as políticas de capacitação, inserindo-as no campo da educação permanente, movimentou parte das reflexões acerca do papel das escolas de governo no aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento de servidores.

Além de desdobrar e iluminar a estratégia do *action learning*, a reflexão, proposta pelo sociólogo e economista Carlos Lopes, diretor-executivo do Instituto das Nações Unidas para Formação e Pesquisa (Unitar),

constituiu pano de fundo para o debate da transformação na ação das escolas de governo. Para Lopes, é fundamental superar o conceito de construir capacidades (*capacity building*) – que busca a capacitação do servidor pela criação e estruturação de competências dedicadas a um determinado momento e problema – para alcançar o desenvolvimento de capacidades (*capacity development*), o que coloca no centro a formação permanente do servidor e a necessidade de que a superação de novos e velhos problemas ocorra de forma criativa e inovadora. Em sua apresentação, Lopes afirmou que “a tendência deve ser investir no sistema de formação e capacitação inserido em um contexto mais amplo, sob a perspectiva de reter capacidades para ajustá-las ao aproveitamento das instituições e da sociedade”.

De acordo com o diretor da Unitar, para viabilizar um bom desenvolvimento de capacidades, as escolas de governo devem conjugar três instâncias: atenção à educação e à qualificação individual; capacidade institucional de aproveitamento de cada competência; e alinhamento dessas variáveis no contexto social. Para Lopes, “não pode haver desenvolvimento sem transformação, e é preciso dispor de habilidades específicas para lidar com os problemas dos países emergentes”. Segundo ele, “não é obrigação do governo prover todos os serviços, mas deve assegurar que estes sejam oferecidos”. Cita como princípios-chave para um efetivo e eficiente gerenciamento público a importância de *empoderar* as comunidades para resolver seus próprios problemas, encorajando a competitividade e a descentralização da autoridade, assim como os exemplos apresentados pela Índia e África do Sul e algumas iniciativas já conhecidas da realidade brasileira.

Escolas de governo

É no contexto de ampliação desse conceito de capacitação que se insere a estratégia da ENAP de capacitação de dirigentes visando atender não apenas às demandas dos indivíduos, mas principalmente às necessidades das organizações governamentais. Com isso, a capacitação dos servidores estará, cada vez mais, referenciada na estratégia institucional de superação das dificuldades organizacionais, conferindo, assim, efetividade ao esforço de aprendizagem por meio da incorporação dos conhecimentos adquiridos à prática. Na ENAP, esse caminho se aplica não apenas às atividades pedagógicas presenciais, mas também às ações de educação a distância, onde, progressivamente, as turmas são fechadas e dedicadas a grupos de uma única instituição, potencializando, dessa maneira, a utilização dos conhecimentos entre os integrantes da turma e a sua interação com o formador.

Foi debatida ainda a necessidade de mudança nos temas a serem ensinados, direcionando os esforços para resolver problemas que envolvem, entre outros, articulação intergovernamental, novas necessidades do federalismo, sensibilidade para conhecimento da realidade local, gerenciamento de crises e solução negociada de conflitos. Vale lembrar que há servidores federais em todas as unidades da federação, que também precisam saber como agir para que os projetos federais assumam efetividade local e regional.

Na África do Sul, as dificuldades enfrentadas são similares às descritas pelo Brasil e pela Índia. É importante, porém, destacar a busca pela formação de mulheres e homens negros para os cargos de direção. Em que pesem as novas legislações assegurando postos de trabalho para

a população negra, formar pessoas com a sensibilidade para escutar as dificuldades do cidadão e ainda superar seus próprios preconceitos em relação à diversidade torna claro um desafio, que sendo comum aos dois outros países, não é tão visibilizado pelas políticas de formação e de promoção dos servidores públicos. Destaque-se que diversidade é entendida aqui não apenas como as diferenças associadas a gênero, raça ou etnia, mas também as referentes às necessidades de pessoas com deficiências físicas, com mais idade ou mesmo com menos escolaridade, aumentando, assim, o amplo leque de situações de potencial e efetiva discriminação.

O sucesso das políticas de formação pelo desenvolvimento de capacidades envolve outro aspecto crucial: os três países precisam fazê-lo em escalas muito grandes em curtos espaços de tempo para dar efetividade às suas metas de atenção aos cidadãos. Segundo a avaliação de Mohammed A. Abid, professor da ASCI, na Índia, “nosso maior desafio são os números: temos um setor público enorme para atender às demandas de um vasto país com população volumosa (na Índia há 1 bilhão de pessoas; no Brasil, 190 milhões; na África do Sul, 43,7 milhões).”

Para massificar a capacitação de servidores, considerados o tamanho e as mudanças de perfil da população, as dificuldades regionais, além da tecnologia, as escolas de governo devem passar a aprofundar seu papel de formadoras de formadores. Por isso é fundamental investir em uma estratégia para assegurar que os formadores locais estejam habilitados a multiplicar e padronizar ações de capacitação. Há iniciativas nesse sentido nos três países, mas ainda insuficientes frente ao desafio vislumbrado.

Na Índia há programas de capacitação para formadores que envolvem 2.800

servidores com nível de mestrado, cujos cursos contam, desde 1983, com o apoio da Universidade do Vale do Tâmis, do Reino Unido. Para Ajay Sawhney, do Ministério de Pessoal da Índia, esses formadores, que vêm trabalhando crescentemente em rede, têm multiplicado sua atuação. Ajay avalia, porém, que isso ainda é insuficiente para atingir a meta de atendimento a todos os cidadãos, com qualidade. Esse desafio tem levado a que as práticas de maior interesse para a Índia envolvam escala e formação de formadores, com a utilização de ferramentas como a educação a distância e atividades mistas de formação.

No Brasil, o programa de parcerias da ENAP com outras escolas e universidades, iniciado em 2003, vem estruturando a padronização de cursos ofertados a servidores federais fora de Brasília. Essa ação, que agrega bons resultados para a melhoria do padrão das atividades, é, porém, insuficiente, e a Escola já dá indicações de que investirá mais nos próximos anos no campo de apoio e multiplicação de formadores.

Desafios

As questões de escala na formação de servidores e de formadores sensibilizados para a diversidade e para os contextos locais de desenvolvimento naturalmente apareceram como mais um desafio estratégico a ser considerado, passível de apoio mútuo por parte das escolas, que buscam uma solução adequada.

O reconhecimento de que novas estratégias precisam ser implementadas é uma realidade antevista e esperada pelas escolas participantes do encontro na ENAP. Em todos os casos, foi identificada a necessidade de um maior contingente de pessoas envolvidas com a formação. Muitas indicações apontaram para o fato

de que o perfil dessas equipes tem de ser multidisciplinar, afeito à diversidade de indivíduos que exercem seus direitos de cidadania e à necessidade de melhoria na qualidade da resposta que os serviços públicos devem oferecer ao cidadão. Soluções inovadoras precisam ser encontradas para que os recursos de capacitação, escassos em todos os países, sejam otimizados e direcionados para esse esforço de acesso e eficiência no atendimento prestado à sociedade.

Como resultado imediato da cooperação, foi constituída uma comunidade virtual, desenvolvida pela ENAP em ambiente software livre, para fomentar a interlocução e a troca de experiências e boas práticas. O portal, construído a partir da plataforma Moodle (*Modular Object Oriented Development Learning Environment*), já reúne documentos e apresentações dos representantes do IBAS, configurando, ainda, um espaço de preparação do próximo encontro.

Tanto as especificidades geográficas quanto os diferentes avanços associados à democracia e políticas públicas em cada país foram ressaltados nas exposições das atividades de formação e capacitação das escolas pelo pesquisador e consultor em serviços de governança e gerência no setor público, Victor Ayeni, do Reino Unido, responsável pela consolidação do documento final desse seminário. Em



termos mais amplos, Ayeni destacou a importância de se trocar experiências em educação e capacitação; de se incentivar, no âmbito das escolas, a relação com profissionais não acadêmicos; e de contribuir para superar os grandes desafios de governança, como a redução da pobreza e a promoção de desenvolvimento social. Outros pontos levantados foram a importância da busca de resoluções de pontos críticos e a necessidade de foco a partir de estudos comparativos e troca das boas práticas que envolvem “documentar o que se sabe, o que se fez de certo e onde se falhou, além de disseminar as experiências”.

No encerramento do encontro, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, avaliou que “além da questão da prestação orientada ao cidadão e da busca da igualdade social, essa cooperação Sul-Sul fortalece a Escola e os servidores brasileiros que serão capacitados”. E, em relação às especificidades de cada país e aos problemas graves enfrentados por essas nações, considerou que “do respeito à diversidade que caracteriza nossos países podemos construir um mundo melhor”. Para o secretário Dhruv Vijai Singh, “ao final desse encontro inicial, temos uma idéia da direção que os próximos encontros seguirão. E está cada vez mais claro como esse processo contribuirá para melhorarmos nossas escolas de governo, nossas práticas de capacitação e de desenvolvimento de competências a partir de nosso foco maior – o cidadão”.

Mark Orkin, da África do Sul, diretor-geral da Palama, afirmou que “assim como o diálogo com as nações do G-8 é importante, é nosso dever ampliar a conexão com os países do Sul-Sul, fortalecendo nosso compromisso como agentes públicos. Em nossos países, não basta ser um servidor público. É preciso ser um agente de desenvolvimento num país em desenvolvimento”.

O encerramento do Seminário foi selado com uma agenda de trabalho presencial e virtual, envolvendo a utilização do conhecimento acumulado em cada uma das escolas para apoiar as demais no crescimento de ações que compreendem educação a distância, reprodução de experiências bem-sucedidas de *action learning*, de ações junto a pequenas comunidades e da prestação de múltiplos serviços, como o Fácil-Central de Atendimento ao Cidadão e o Poupatempo, bem como outras iniciativas de âmbito estadual ou municipal em curso no Brasil. Nos próximos meses, as escolas esperam dedicar-se a uma discussão mais apurada com o objetivo de definir estratégias passíveis de implementação para fazer frente ao problema da massificação da capacitação de servidores, tema que afeta a Rede de Escolas de Governo no Brasil, cabendo à ENAP articular o conhecimento desenvolvido e as experiências nacionais e internacionais. Sem dúvida, um promissor começo que poderá legar, a médio prazo, bons frutos aos três países.

Para saber mais

Reformas Administrativas

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro: FGV, 2004. 131 p. Inclui bibliografia. ISBN 8522504539.

- http://ultimainstancia.uol.com.br/ensaios/ler_noticia.php?idNoticia=14251
- www.administradores.com.br/artigos/administracao_publica_principais_consequencias_da_reforma_administrativa_sobre_as_pessoas/23095/

Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde

Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Ministério da Saúde. Ações de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde para a Amazônia Legal. Departamento de Ciência e Tecnologia. Revista de Saúde Pública 2007;41(1):158-62.

- www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-89102007000100022&script=sci_arttext&tlng=pt

Regulação de saneamento

AMPARO, Paulo Pitanga do e CALMON, Katya Maria Nasiaseni. A experiência britânica de privatização do setor saneamento. Brasília: IPEA, 2000. 28 p. (Texto para Discussão, 701).

- www.lexuniversal.com/pt/articles/1910
- www.abcon.com.br/news.php/63

Processo orçamentário e apuração de custos

MACHADO, Nelson. Sistema de informação de custo: diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental. Brasília: ENAP, 2005. 193 p. ISBN 8525600482.

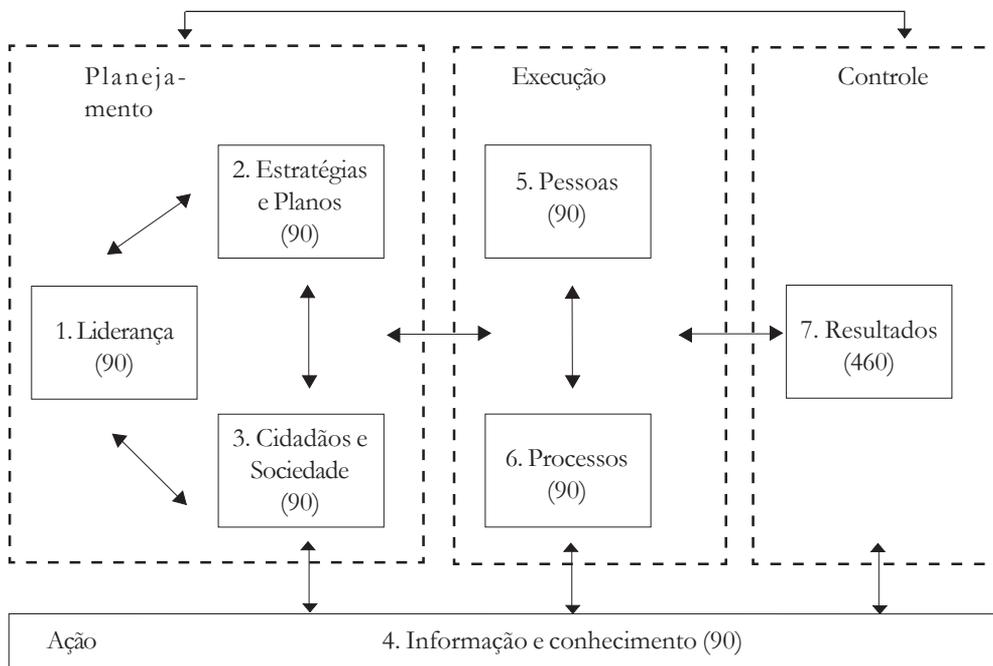
- www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/ProcessoOrcamentario
- www.cosif.com.br/mostra.asp?arquivo=orcamento00

Fale com a RSP

Comentários, observações e sugestões sobre a RSP devem ser encaminhados à editoria da revista, para o e-mail editora@enap.gov.br ou por carta, para o endereço SAIS Área 2-A – Sala 116 – CEP: 70610-900 – Brasília, DF, a/c Editora da RSP.

Errata

• Publicamos nesta edição a figura correta referente à matéria intitulada “Gestão do conhecimento em organizações públicas de saúde: diagnóstico de práticas”, de autoria de Gerson Rosenberg, Pierre Ohayon e Fábio Ferreira Batista, constante na Revista do Serviço Público volume 59, nº 1, de 2008, p. 49.



Legenda: A pontuação máxima para cada critério encontra-se entre parênteses.

Fonte: BRASIL, MP, 2006.

Figura 1: Representação Gráfica entre os Elementos de Gestão da Organização.

• Esclarecemos que Danielle Dias Sant’Anna também é co-autora do artigo “Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória”, publicado na Revista do Serviço Público, volume 59, nº 2, de 2008, p.151. Na referida edição, seu nome não constou ao lado dos autores Marcelo Feijó Martins, Simone Martins, Adriel Rodrigues de Oliveira e Jéferson Boechat Soares. Danielle Sant’Anna integra o Departamento de Engenharia Elétrica e de Produção da Universidade Federal de Viçosa – MG.

Acontece na ENAP

ENAP celebra os 20 anos dos EPPGG

O dia 11 de agosto foi marcado pela comemoração dos 20 anos da aula inaugural do curso de formação dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG). A solenidade, realizada no auditório da Escola, mesmo local do evento de 1988, contou com o apoio da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Seges/MP) e da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (Anesp). A data configura uma ocasião histórica para a ENAP – instituição que, além das ações de formação, oferece hoje diversos cursos em desenvolvimento gerencial, especializações, atividades de pesquisa e de disseminação de conhecimentos em gestão pública.

A iniciativa buscou promover a reflexão sobre esse momento, que ocorreu no início da redemocratização do país, bem como da relevância da capacitação no processo de profissionalização do Estado brasileiro. A programação incluiu uma aula do professor, pesquisador e cientista político da Fundação Getúlio Vargas (SP) Fernando Abrucio. Também integraram a mesa e fizeram uso da palavra a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, o secretário adjunto do MP, Francisco Gaetani, o presidente da Anesp, Ricardo Vidal de Abreu, o secretário de Gestão (Seges/MP), Marcelo Viana, e o presidente do Senado, Garibaldi Alves. Na oportunidade, alguns gestores deram seu testemunho sobre o curso de formação. No dia seguinte, no Senado Federal, por iniciativa do presidente da Casa, foi realizada uma sessão solene em celebração aos 20 anos de funcionamento da ENAP.

A carreira de EPPGG foi criada pela Lei nº 7.834/89. Hoje há 794 especialistas, formados em 12 turmas, em atividade na administração pública direta, autárquica e fundacional. Os outros 60 gestores aprovados no concurso público em andamento devem iniciar o curso de formação – que constitui a segunda etapa – ainda neste ano, na ENAP.

ENAP e MDS avaliam capacitação descentralizada de gerentes sociais

Constituir um quadro de profissionais qualificados para a gestão de políticas e programas de desenvolvimento social e de proteção não contributiva, a exemplo do Bolsa-Família. Com esse objetivo, a ENAP e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) se reuniram, no dia 29 de agosto, em Brasília, para a realização do Seminário de Avaliação Pedagógica do Projeto de Capacitação Descentralizada para Gerentes Sociais.



Com a participação de diversos operadores e gerentes sociais da Rede Nacional de Capacitação Descentralizada, o encontro promoveu a troca de experiências, discutiu os aspectos pedagógicos, os resultados alcançados e, também, forneceu subsídios às novas iniciativas. Durante o evento, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, destacou que “a Escola abraçou como estratégico esse processo de capacitação em Rede, encarando a questão do alcance federativo com respeito à imensa diversidade do Brasil”.

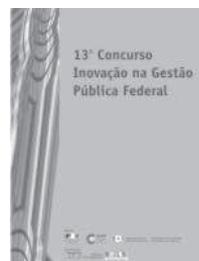
Concurso Inovação: 13ª edição tem recorde de inscritos

O número de inscrições do 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é o maior de todas as edições. Foram computadas 161 iniciativas válidas, representando um acréscimo de 38% em relação à premiação anterior. Até então, o 1º Concurso registrava o recorde de 148 participações.

Nos dias 27 e 28 de agosto, a ENAP realizou a triagem interna dessas iniciativas, enviando-as aos integrantes do comitê julgador, que também definiu as experiências a receberem visita *in loco* do Comitê Técnico.

Neste ano, os três primeiros lugares farão visitas técnicas à França, Espanha e Canadá. Para o 4º lugar será oferecida uma vaga no curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP, condicionada à aprovação no processo seletivo e respeitando-se o calendário do curso. Da 5ª à 10ª colocação, cada equipe terá direito a três vagas no curso de Desenvolvimento Gerencial da ENAP. Todos os premiados receberão assinatura por um ano da Revista do Serviço Público (RSP), publicações da Escola, certificado, Selo Inovação e terão suas experiências divulgadas no Banco de Soluções do *site* da Enap e no livro com os relatos das iniciativas.

O Concurso objetiva valorizar os servidores que atuam de forma criativa em suas atividades e contribuem para a melhoria dos serviços públicos prestados ao cidadão pelo governo federal. Promovido pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Inovação conta com o apoio da Embaixada da França, da Cooperação Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS) e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida).



Normas para os colaboradores

A *Revista do Serviço Público* aceita trabalhos sempre inéditos no Brasil, na forma de artigos, ensaios e resenhas, sobre os seguintes eixos temáticos: 1. Estado e Sociedade, 2. Políticas Públicas e Desenvolvimento e 3. Administração Pública.

1. Artigos: deverão ter até 25 páginas e um total de 30 mil a 35 mil caracteres, acompanhados de um resumo analítico do artigo em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado, e de 3 palavras-chaves (descritores) em português, espanhol e inglês que identifiquem o seu conteúdo. Tabelas, quadros e gráficos, bem como notas devem limitar-se a ilustrar conteúdo substantivo do texto. Notas devem ser devidamente numeradas e constar no final do trabalho e não no pé da página. Referências de autores no corpo do texto deverão seguir a forma (AUTOR, data). Referências bibliográficas devem ser listadas ao final do trabalho, em ordem alfabética, e observar as normas da ABNT. Exemplos:

Referências no corpo do texto

(ABRUCIO, 1998)

Referências bibliográficas

Livro

CASTRO, José. Direito municipal positivo. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

Artigo em coletânea

GONDIM, Linda. Os 'Governos das Mudanças' (1987-1994). In: SOUZA, Simone (org.), Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000.

Artigo em periódico

BOVO, José. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 35(1), p. 93-117, jan/fev, 2001.

Monografia, dissertação ou tese acadêmica

COMASSETTO, Vilmar. Conselhos municipais e democracia participativa sob o contexto do desenvolvimento sustentável na percepção dos prefeitos municipais. 2000. Dissertação. (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

- 2. Ensaios e resenhas:** deverão ter até 10 páginas e um total de 15 mil a 17 mil caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação, vinculação institucional do autor (em até duas linhas) e e-mail para contato.
- 4. Avaliação:** a publicação dos textos está sujeita à análise prévia de adequação pela editoria da revista e avaliação por sistema de “*blind review*” de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir modificações ao autor.
- 5. Encaminhamento:** Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para editora@enap.gov.br. Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Para mais informações acesse www.enap.gov.br

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

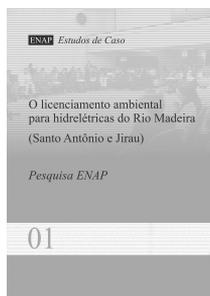
Diretoria de Comunicação e Pesquisa

SAIS Área 2-A Brasília, DF – CEP 70610-900

Tel: (61) 3445 7438 – Fax: (61) 3445 7178

E-mail: editora@enap.gov.br

Estudos de Caso: O licenciamento ambiental para hidrelétricas do Rio Madeira (Santo Antônio e Jirau)



Com o propósito de ampliar o acesso das escolas de governo a recursos pedagógicos teórico-aplicados, a ENAP criou uma linha de pesquisa para a elaboração de estudos de caso. O primeiro deles aborda o licenciamento ambiental para hidrelétricas do rio Madeira e foi elaborado, por solicitação da Coordenação de Pesquisa da ENAP, pelos pesquisadores Amâncio Oliveira, João Paulo Cândia Veiga e Janina Onuki, do Centro de Estudos das Negociações Internacionais da USP. O caso foi escolhido por evidenciar negociações multilaterais de representantes das esferas pública e privada, com interesses diversos. Embora destinado a cursos de negociação, constitui material didático flexível, passível de ajustes para outros usos.

Gestão Social: como obter eficiência e impacto nas políticas sociais?



Ernesto Cohen e Rolando Franco demonstram neste livro a importância das

políticas sociais como fator de promoção da equidade. Eles entendem que a equidade ultrapassa o conceito de igualdade perante a lei e está relacionada à superação das desigualdades pela compensação das barreiras econômicas e sociais que dificultam a realização do potencial de cada indivíduo.

A linguagem fluida, de fácil entendimento, faz com que o leitor se aproxime do conteúdo apresentado, entendendo e visualizando com clareza o que são as políticas sociais.

Ações premiadas no 12º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal



As dez experiências premiadas na 12ª edição do Concurso Inovação estão descritas neste livro. A obra pretende, além de divulgar os trabalhos, estimular a geração de iniciativas inovadoras na administração federal de modo a contribuir para que o Estado brasileiro aumente a qualidade do atendimento e melhore a eficácia e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos. O concurso é promovido pela ENAP e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com apoio da embaixada da França e da Cooperação Espanhola.

Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site www.enap.gov.br

Cartão de aquisição de publicações

Para adquirir nossos periódicos, envie-nos este cartão preenchido através de fax ou correio juntamente com o comprovante de pagamento ou nota de empenho.

Nome/Instituição: _____

CPF/CNPJ: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

E-mail: _____

Revista do Serviço Público

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 59 – 2008

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº _____

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

Cadernos ENAP

8 9 10 11 12 13 14 15 16 17

18 20 21 22 23 24 25 26 27 28

29 30 31 32

Preço unitário: R\$ 10,00

Outros



Formas de pagamento

Os interessados em adquirir as publicações ENAP poderão dirigir-se diretamente à sede da Escola em Brasília ou solicitá-las por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações e endereço completo para entrega.

O pagamento pode ser realizado por meio de uma das formas a seguir:

1. Nas agências do Banco do Brasil:
 - Compareça ao caixa e solicite o depósito do valor das publicações na Conta Única do Tesouro Nacional, Agência 1607-1 Conta 170.500-8, informe seu CPF ou o CNPJ de sua instituição e o código identificador 11470211401288187.
 - Posteriormente, encaminhe o comprovante de depósito juntamente com o Cartão de Aquisição para a ENAP.
2. No sítio do Banco do Brasil (www.bb.com.br), por meio de transferência entre contas correntes (para clientes do Banco do Brasil):
 - Acesse sua conta.
 - Na guia “Transferências”, clique em “para Conta Única do Tesouro”.
 - Digite o valor total das publicações solicitadas.
 - No campo “UG Gestão finalidade”, digite o código identificador: 11470211401288187.
 - No campo CPF/CNPJ, digite o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Em seguida, prossiga com a transação normalmente, como se fosse uma transferência comum entre contas correntes.
 - Imprima o comprovante e encaminhe-o para a ENAP juntamente com o Cartão de Aquisição.
3. Nos terminais de Auto-Atendimento do Banco do Brasil (para clientes do Banco do Brasil):
 - Na tela principal, selecione a opção “Transferência”;
 - Na próxima tela, selecione a opção “Conta corrente para Conta Única do Tesouro”;
 - Em seguida, digite o valor total das publicações solicitadas e tecla Ok;
 - Na próxima tela, digite no campo Identificador 1 o código 1147021140128818-7 e no campo Identificador 2 o seu CPF ou o CNPJ de sua instituição.
 - Prossiga normalmente com a transação, como uma transferência comum.
 - Encaminhe posteriormente o comprovante de transferência juntamente com o **Cartão de Aquisição** para a ENAP.
4. Enviar nota de empenho (com original anexado) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública – CNPJ: 00.627.612/0001-09, UG: 114702, Gestão: 11401
5. Enviar por fax ou pelos Correios, a Guia de Recolhimento da União (GRU Simples) paga no Banco do Brasil com o valor das publicações. Acesse o link “Como adquirir” na página da ENAP para maiores informações.

ENAP Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Comunicação e Pesquisa
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília, DF
Tel: (61) 3445 7096 / 3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178
CNPJ: 00 627 612/0001-09
Site: www.enap.gov.br
E-mail: publicacoes@enap.gov.br