

**RSP**

# *Revista do Serviço Público*

vol. 56, nº 1 - Jan/Mar 2005 - ISSN:0034/9240

**Parceria público-privada:  
compreendendo o modelo brasileiro**

*Barbara Moreira Barbosa de Brito e  
Antonio Henrique Pinheiro Silveira*

**Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos  
elementos sobre la realidad europea y española**

*Joan Subirats, Maria Giménez e  
Anna Obradors*

**As novas formas de exploração do trabalho  
no capitalismo contemporâneo e as políticas  
públicas de combate à desigualdade**

*Rogério Nagamine Costanzi*

**A imagem dos tribunais de contas subnacionais**

*Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e  
Marco Antonio Carvalho Teixeira*

**Ética na administração pública**

*Barbara Freitag*

**Ponto de Vista: Vicente Trevas  
Os desafios federativos**

**ENAP**

**RSP**

Brasília - 2005

*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.**

*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 Isabel Valadão de Carvalho, Maria Paula Dallari Bucci, Maria Rita G. Loureiro Duand, 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, Celio Y. Fujiwara, Maria Rita Garcia de Andrade, Claudia Yukari Asazu, Elaine Cristina Lício, Mônica Rique Fernandes, Livino Silva Neto

*Expediente*

*Diretor de Comunicação e Pesquisa:* Celio Y. Fujiwara  
*– Editora:* Claudia Yukari Asazu – *Coordenador-geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Assessor da Coordenação-geral de Editoração:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Revisão:* Luiz Antonio Violin – *Projeto gráfico:* 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 (1998/2004).

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

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

CDD: 350.005

---

© ENAP, 2005

Tiragem: 1.000 exemplares

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

Exemplar avulso: R\$ 13,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site 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) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

Endereço Eletrônico: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Sumário

## Contents

Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro Public-private partnership: understanding the Brazilian framework <i>Barbara Moreira Barbosa de Brito e Antonio Henrique Pinheiro Silveira</i>	07
Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española Social exclusion and inclusion policies. Some elements of the European and Spanish reality <i>Joan Subirats, Maria Giménez e Anna Obradors</i>	23
As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade New forms of labour exploitation in contemporary capitalism and public policies to combat inequality <i>Rogério Nagamine Costanzi</i>	37
A imagem dos tribunais de contas subnacionais The image of the Brazilian subnational Courts of Audit <i>Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e Marco Antonio Carvalho Teixeira</i>	57
Ética na administração pública <i>Barbara Freitag</i>	85
Ponto de Vista: Vicente Trevas – Os desafios federativos	95
9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: idéias que fazem diferença	101
RSP Revisitada	109
Para saber mais	117
Acontece na ENAP	118

# Editorial

Este é um momento especial para a *Revista do Serviço Público – RSP*, que se renova a partir deste número com algumas mudanças.

A revista terá nova capa e novo *lay-out* interno. Há também novidades na linha editorial. Uma delas diz respeito às seções que chamamos, internamente, de “livres”, ou seja, as que fogem do formato tradicional de artigo. Aqui, o leitor encontrará reportagens, entrevistas e textos resultantes de seminários, debates ou simpósios realizados na ENAP.

Artigos e ensaios continuam sendo nosso carro-chefe. Assumimos, a partir de agora, com mais rigor, o compromisso de seguir as normas determinadas pelo Qualis/CAPES. A médio e longo prazo, além disso, temos em vista a indexação da revista em bases nacionais e estrangeiras. Por fim, não exatamente uma novidade, mas um resgate histórico: a republicação de artigos clássicos da *RSP*.

Trata-se de um reinício, mas o espírito de contribuir para promover o desenvolvimento dos servidores e participar ativamente na evolução do conhecimento em administração pública é o mesmo de 1937, quando surgiu a revista. Em seu primeiro editorial, dizia-se que “o serviço público [...] tornou-se uma profissão análoga às carreiras em que é imprescindível o estudo constante para não perder contato com o progresso teórico e prático nos métodos de atividade profissional” e, nesse sentido, a *Revista do Serviço Público* “consagrará uma parte considerável das suas páginas [...] à questão primacial do incessante aperfeiçoamento da máquina administrativa do Estado” (*RSP*, ano 1, nº 1, nov. 1937).

Uma das metas que consideramos mais importantes para a revista é a de constituir-se em ponte entre as discussões da academia e a realidade da administração pública. Nesse sentido é que nos esforçaremos para trazer textos de qualidade sobre temas atuais. E este número – modéstia à parte – traduz bem esse esforço.

Abrimos este número com um artigo sobre as parcerias-público privadas (PPP), de autoria de Barbara Brito e Antonio Silveira, da Unidade PPP do Ministério do

Planejamento, no qual se analisa o modelo brasileiro de parcerias contemplado na Lei nº 11.079, aprovada em dezembro de 2004. A equipe do professor Joan Subirats, da Universidad Autónoma de Barcelona, trata da questão da exclusão social, tema central na agenda política brasileira, trazendo dados da realidade espanhola e europeia. Rogério Costanzi, do IPEA, traz-nos texto, fundado em ampla revisão da literatura, sobre as novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e seus impactos sobre as políticas de redução da desigualdade. Como elites e atores estratégicos vêm os Tribunais de Contas subnacionais é tema do artigo dos professores Rogério Arantes, Fernando Abrucio e Marco Teixeira, que propõem alguns caminhos para a modernização dessas instituições. Fechamos essa parte com um ensaio da professora Barbara Freitag sobre a ética no serviço público, baseado no filme *O terminal*, de Steven Spielberg.

Na seção “livre”, trazemos uma conversa com Vicente Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Presidência da República, na qual se sublinham as várias dimensões dos desafios federativos do País. A reportagem desta edição é sobre as experiências vencedoras do 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Finalizamos este número com a republicação de um artigo de Celso Furtado, de 1946, aos 26 anos, quando ainda era técnico do Departamento do Serviço Público (DSP) do Rio de Janeiro. Boa leitura!

Helena Kerr do Amaral

# Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro<sup>1</sup>

*Barbara Moreira Barbosa de Brito e  
Antonio Henrique Pinheiro Silveira*

## **Introdução**

Os anos 80 marcaram o início de profundas modificações na ação econômica estatal pelos governos dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tendo na vanguarda as administrações Reagan e Thatcher, respectivamente nos EUA e no Reino Unido, esse processo traduziu-se numa ampla tendência de desregulamentação setorial, particularmente no âmbito financeiro, acompanhada de reversão da progressividade da ordem tributária e indução seletiva à competição internacional. Com variada intensidade, esses movimentos estenderam-se a praticamente todos os países do globo, refletindo-se no padrão das relações entre os setores público e privado.

Um dos reflexos mais nítidos desta tendência foi a reorganização patrimonial do setor público, por meio dos grandes processos de desestatização, que interferiu de maneira decisiva na forma de provimento de bens e serviços públicos. Em

boa parte do mundo, isso se traduziu na transferência, por venda ou concessão, de empresas estatais à iniciativa privada; mas, mesmo aqueles países que mantiveram parte de seus sistemas produtivos na esfera estatal como alternativa estratégica, acabaram por introduzir importantes mudanças nos respectivos sistemas de gestão<sup>2</sup>.

Em relação às políticas fiscais nacionais, diferentes fatores provocaram movimentos convergentes. Entre os países emergentes da Ásia e da América Latina, as crises cambiais da segunda metade dos anos 90 acabaram por forçar regimes fiscais contracionistas, em maior ou menor grau. Na realidade europeia, a crescente importância estratégica do bloco regional de comércio e investimento, como resposta ao recrudescimento da concorrência internacional, impôs aos países severos critérios de ajustamento e coordenação macroeconômica<sup>3</sup>.

A provisão de serviços de infra-estrutura foi diretamente afetada por essas tendências. Traduzida geralmente em projetos de grande porte e de longo período de maturação, de um lado, e com importância estratégica pelas externalidades e ganhos de eficiência associados, de outro, as reestruturações patrimoniais e as restrições fiscais impactaram fortemente nas formas de financiamento das ações nesse campo. Na medida em que algumas experiências objetivas mostraram que o modelo puro de privatização era problemático em setores de utilidade pública com forte predominância de monopólios naturais, inovações no âmbito da estruturação dos empreendimentos foram introduzidas, ao lado de aprimoramentos no aparato regulatório. Incapacitados de dar continuidade a uma tradição histórica de financiamento fiscal dos grandes investimentos públicos, governos de diversos países identificaram, na parceria com o setor privado, uma alternativa para viabilizar projetos de infra-estrutura e de provisão de serviços públicos.

Foi no Reino Unido que tal movimento se deu com maior intensidade. Em 1992, ainda sob a administração do conservador John Major, foi lançado o embrião do programa de parcerias inglês, a *Private Finance Initiative* (PFI). Como a própria terminologia denota, o objetivo principal era viabilizar projetos por meio do financiamento privado, uma vez que a capacidade de implementá-los da forma tradicional, se não estava esgotada, estava ao menos reduzida pelos limites impostos pelo Tratado de Maastricht<sup>4</sup>.

Mas foi somente em 1997, já no governo do trabalhista Tony Blair, que o programa foi aprofundado. Ampliado e rebatizado de *Public-Private Partnerships* (PPP)<sup>5</sup>, o programa tinha por objetivo mudar a forma de contratação de obras e serviços públicos, saindo da maneira tradicional de aquisição de ativos para uma lógica de compra de serviços. A busca por alternativas de financiamento permanecia no centro da questão, mas o objetivo maior passou a ser a eficiência na contratação de serviços públicos.

Além do Reino Unido, diversos países vêm desenvolvendo programas de parcerias. Com diferentes graus de intensidade e sucesso, projetos de PPP estão em andamento em Portugal, Espanha, Finlândia, Grécia, Itália, Irlanda, Holanda, Canadá, Austrália, África do Sul, entre outros. Na América Latina, Chile e México foram os pioneiros no uso da PPP para a provisão de infra-estruturas e serviços públicos.

O modelo brasileiro emprega a terminologia PPP em seu sentido estrito: é uma *forma de provisão de infra-estruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao*

*desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra.*

Nesse contexto, as parcerias não devem ser confundidas com as privatizações. Embora resultantes de um mesmo processo de reforma e modernização do Estado, as privatizações implicam a alienação de ativos públicos ao setor privado, enquanto nas PPP ocorre o inverso: ao término do contrato, a infra-estrutura implementada é transferida ao setor público.

Ainda que a lei brasileira enquadre as PPP como uma forma de concessão, elas se diferenciam das tradicionais no que se refere às fontes de remuneração do parceiro privado. Nas concessões tradicionais, a cobrança de tarifas é suficiente para remunerar o investimento. Já nas PPP, abre-se espaço para uma complementação de receitas por parte do setor público, de modo a tornar o empreendimento viável. Nos casos em que não há cobrança de tarifa do beneficiário – ou quando a administração é a usuária, direta ou indireta, cabe ao poder público efetuar o pagamento integral pelo provimento do serviço.

Mesmo apresentando possibilidades de aplicação bastante amplas, tendo sido utilizada em setores como transportes, educação, saúde, habitação e até mesmo em projetos de tecnologia da informação, a contratação por meio de PPP não substitui a obra pública tradicional. Há determinados empreendimentos que resultariam em um elevado prêmio por transferência de riscos ao setor privado, não sendo, portanto, adequados a PPP. Além disso, questões estratégicas e políticas em setores como defesa e segurança pública, e mesmo nas áreas de educação e saúde, demandam cautela no uso das parcerias.

A discussão sobre a adoção de um programa de parcerias no Brasil começou em 2002, mas foi somente em dezembro de 2004 que a Lei de PPP – Lei nº 11.079/2004 – foi aprovada. Tendo em vista o

debate público que se seguirá por ocasião da aplicação da lei e da definição dos projetos prioritários, esse artigo tem por objetivo expor as principais questões relativas ao tema. Apresenta-se, na segunda parte, uma discussão teórica acerca da justificativa de se adotar um programa de parcerias. Em seguida, é feita uma descrição das características de uma PPP, com destaque para a estrutura contratual e riscos mais usuais. Na quarta parte, é delineado o

***“O uso da PPP deve ser motivado por razões de eficiência na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento”***

programa de PPP brasileiro, com base na legislação que disciplina a contratação de parcerias pela administração pública. Segue, por fim, a conclusão do artigo.

### **Fundamento econômico**

Duas questões permeiam o debate econômico em torno da justificativa de se adotar um programa de parcerias público-privadas: a obtenção de *espaço*

orçamentário para viabilizar investimentos em um quadro de restrição fiscal e a *eficiência* na prestação de serviços públicos.

A partir dos anos 80, os governos de diversos países passaram a enfrentar, em maior ou menor grau, restrição na sua capacidade de investimento. Seja por consequência do aumento dos gastos sociais e de previdência, seja por uma necessidade premente de estabelecer uma disciplina fiscal para atender a limites de déficit e de dívida, o fato é que se iniciou um processo de contenção do gasto, que resultou em limitação da capacidade de financiamento público do investimento.

Nesse contexto, a PPP foi vista como alternativa para viabilizar investimentos, particularmente em infra-estrutura, sem que isso causasse impactos imediatos sobre o quadro de endividamento público. Muitos países adotaram programas de PPP atraídos pela possibilidade de se diluir no tempo o montante de recursos necessários para viabilizar investimentos, permitindo a realização simultânea de um maior número de projetos. Em alguns casos, a conta não demorou a chegar. Portugal, por exemplo, enfrenta atualmente sérios problemas para honrar os compromissos de PPP resultantes dos contratos de rodovias em pedágio-sombra<sup>6</sup>.

A crença de que a PPP representa a superação definitiva da restrição fiscal ao financiamento de investimentos públicos é, portanto, errônea. Quando mal concebida e, sobretudo, quando mal administrada, a PPP pode vir a acentuar crises fiscais. É verdade que uma das vantagens de se instituir uma parceria que inclua o aporte de capital privado é a possibilidade de antecipar um benefício econômico e social que só seria possível no longo prazo (MERNA; SMITH, 1994). Isso, no entanto, está invariavelmente associado a um comprometimento de receitas futuras.

É por essa razão que o uso da PPP deve ser motivado por razões de *eficiência*

na prestação do serviço e no uso dos recursos públicos, e não pela aparente solução do problema do financiamento. Há um extenso arcabouço teórico que orienta a discussão acerca das razões pelas quais a prestação de serviços públicos por meio de contratos de parceria com o setor privado pode ser, em alguns casos, mais eficiente que a contratação tradicional de obra e serviços públicos.

Uma linha de argumentação defende a idéia de que empresas privadas são mais eficientes que entidades estatais no que tange à inovação e à gestão de recursos. Isso seria atribuído à estrutura de incentivos, limitação de pessoal e à própria restrição orçamentária a que estaria sujeita a administração pública<sup>7</sup>. São argumentos que, no entanto, concentram-se na eficiência produtiva, desconsiderando o fato de que, quando se trata da prestação de serviços públicos, a presença de importantes externalidades positivas e a recorrência de situações de monopólio natural tornam mais importante o conceito da alocação socialmente eficiente<sup>8</sup>.

Nos contratos de PPP, a eficiência advém da possibilidade de integrar elaboração de projeto, construção e operação de infra-estruturas em um único agente, o que gera incentivos não só para a otimização de custos em uma lógica de ciclo de vida do projeto, mas, sobretudo, para uma melhor qualidade na prestação do serviço, sem prejuízo da dimensão estratégica do planejamento da política pública. Desta forma, o governo delega ao setor privado aspectos tipicamente mercantis do empreendimento, mantendo suas prerrogativas de planejamento, monitoramento e regulamentação. O aspecto fundamental na obtenção dos ganhos de eficiência é a adequada alocação de riscos entre os setores público e privado.

Por outro lado, contratos de PPP envolvem custos elevados em sua

estruturação, licitação e posterior monitoramento, que devem ser considerados na avaliação do projeto. Analisando não só os custos de implementação do investimento, mas também os custos de transação resultantes, a opção pela contratação por meio de PPP, em oposição à contratação convencional de obra e serviços públicos, deve ser feita quando resultar em ganhos de eficiência e melhor relação custo-benefício<sup>9</sup>.

A evidência empírica dos ganhos de eficiência em contratos de parceria concentra-se sobretudo no Reino Unido, dados o volume de projetos realizados e a diversidade de setores em que a PPP vem sendo empregada<sup>10</sup>. Estudo encomendado pelo Tesouro britânico aponta economias da ordem de 17% nos contratos de PPP, quando comparados à alternativa de obra pública convencional (ENTERPRISE LSE, 2000). O documento destaca que os ganhos advêm principalmente da transferência de risco ao parceiro privado, da existência de competição no processo licitatório, dos incentivos gerados por mecanismos de pagamento associados a desempenho e da natureza contratual de longo prazo, que permite a otimização de custos ao longo do ciclo de vida do empreendimento. Outro trabalho (CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL, 2002) aponta redução de custos de cerca de 10% nos projetos de PPP, sendo que as maiores economias foram obtidas em projetos com um componente significativo de obras de engenharia, mas por meio de contratos que incluíam a prestação do serviço final. Além disso, maior eficiência foi observada nos casos em que a autoridade contratante era um órgão público central com um programa de projetos semelhantes<sup>11</sup>.

Análises conduzidas pelo National Audit Office (órgão central de controle, que corresponde ao Tribunal de Contas da União) e pelo Tesouro britânico

chegaram a resultados expressivos no que se refere à eficiência da gestão privada dos projetos de PPP, quando comparadas à gestão de obra pública. De acordo com esses estudos, de 75% a 88% dos projetos de PPP foram concluídos dentro do prazo e orçamento previstos, contra apenas 30% dos projetos realizados como obra pública convencional (HM TREASURY, 2003. NATIONAL AUDIT OFFICE, 2003).

### **Características dos contratos de PPP**

A parceria público-privada é um modelo de contratação de serviços públicos em que a remuneração do particular é feita, parcial ou integralmente, pelo Estado. É uma mudança da lógica de aquisição de ativos para uma de compra de serviços, o que acarreta alteração fundamental na estrutura de incentivos do contrato. Sendo responsável pelo projeto, construção, financiamento e operação dos ativos necessários à disponibilização do serviço, o particular é incentivado a adotar uma visão integrada do ciclo de vida do empreendimento, o que estimula, além de eficiência, melhor qualidade na prestação do serviço.

A estruturação de um projeto de parceria segue normalmente o formato de um *Project Finance*, que é uma forma de financiamento de um investimento de capital economicamente separável, que tem no fluxo de caixa do projeto a fonte de pagamento dos empréstimos e do retorno do capital investido (FINNERTY, 1996). Para o desenvolvimento do empreendimento, os investidores e patrocinadores constituem uma sociedade de propósito específico (SPE), cujos ativos e obrigações estão fora do balanço dos acionistas, limitando sua responsabilidade aos capitais aportados no projeto<sup>12</sup>.

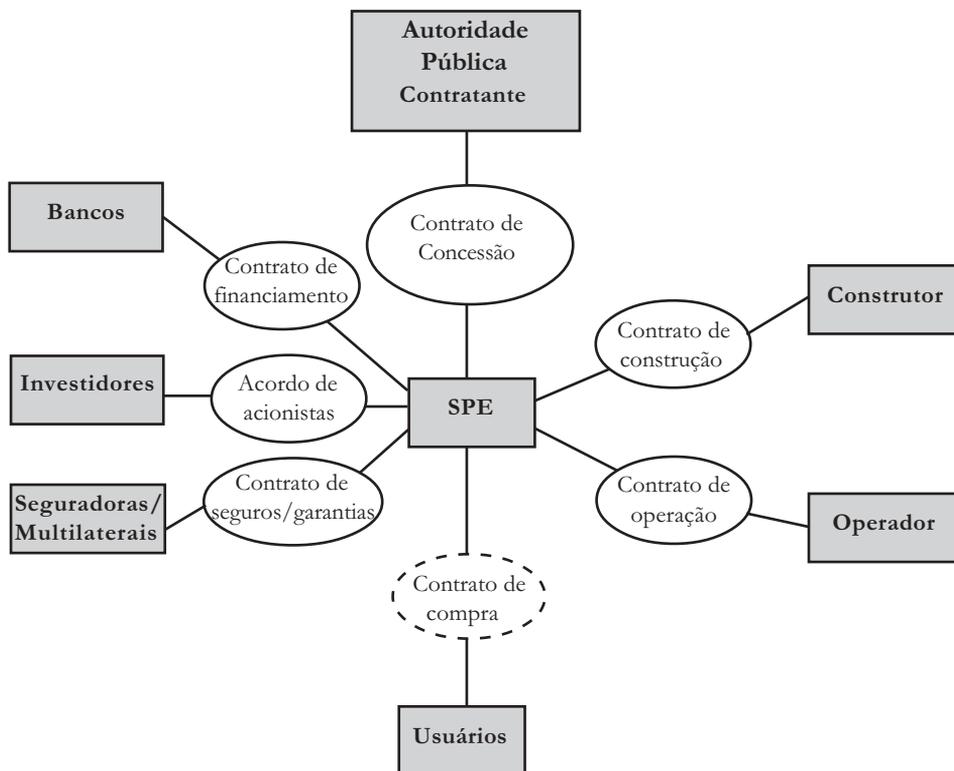
A alocação de riscos em um *Project Finance* é feita por meio de uma complexa

estrutura contratual, que, para o caso de uma concessão<sup>13</sup> de serviço público, pode envolver: autoridade contratante, investidores, bancos, seguradoras, fornecedores de insumos, empresa construtora, operador e, quando é o caso, comprador da produção<sup>14</sup> (Figura 1).

Essa intrincada teia de contratos segmenta e compartilha o risco entre as diversas partes, possibilitando que cada agente fique responsável pela parcela de risco que mais lhe convém e que pode melhor gerenciar.

Uma das questões mais importantes nos projetos de parceria é a alocação dos riscos

entre as partes. Conforme se discutirá na seção seguinte, a lei brasileira de PPP inova ao permitir que o poder público transfira para o particular riscos que tradicionalmente são de responsabilidade da administração pública. A alocação de riscos nos projetos de PPP será feita contratualmente, dependendo do setor e do escopo do serviço. No entanto, pela experiência internacional, tipicamente o parceiro privado assume os riscos associados a projeto, construção do empreendimento (principalmente no que se refere a custos e prazos), manutenção, operação e prestação do serviço, riscos financeiros (cambial e de taxa de juros) e



**Figura 1:** Relação contratual entre os diversos agentes envolvidos em uma concessão de serviço público (adaptado de MERNA; SMITH, 1994).

demais riscos comerciais. O poder público fica com os riscos de planejamento, desapropriação<sup>15</sup>, licenciamento ambiental prévio<sup>16</sup>, mudança geral de legislação, podendo compartilhar com o parceiro privado riscos de força maior e caso fortuito. Já existem, no entanto, em diversos países, projetos em que o ente privado assume, integral ou parcialmente, tais riscos.

Um dos riscos chave em um projeto de PPP, que é objeto de rigorosa análise dos financiadores, é o risco de demanda. Ao contrário dos contratos de concessão comum, em que o risco de demanda é claramente do concessionário, nos contratos de PPP ele é normalmente compartilhado. Isso significa que, para tornar o empreendimento viável, o ente público mitiga o risco de demanda, seja por meio de uma complementação de receita fixa, seja por meio de remuneração variável. Em qualquer caso, o mecanismo de pagamento é condicionado à disponibilização do serviço e pode variar segundo padrões de desempenho.

A duração do contrato deve ser estabelecida com base no tipo de ativo e na natureza do serviço, de modo que o investimento inicial feito pelo particular seja recuperado em um prazo adequado. O contrato deve ser suficientemente longo para que o setor privado tenha o incentivo de investir em material, equipamentos e tecnologia, além de adotar uma gestão de serviços que otimize os custos ao longo da vida útil do projeto. Por outro lado, contratos muito longos podem ser bastante inflexíveis, caso não sejam previstos mecanismos de revisão periódica.

Tendo sido analisadas algumas características dos contratos de PPP, cabe agora explicitar o modelo brasileiro de parcerias e verificar de que forma a Lei nº 11.079/2004 disciplina a matéria. Serão discutidos, na próxima seção, os aspectos centrais da

lei, com destaque para alguns pontos que foram objeto de intenso debate durante o processo de aprovação legislativa.

### **O modelo brasileiro de PPP: Lei nº 11.079/2004**

A Lei nº 11.079/2004, aprovada em 30 de dezembro de 2004, institui as normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública<sup>17</sup>.

***“A lei define ainda ‘a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária’, o que representa alteração significativa do regime tradicional de repartição de riscos entre a administração e os entes privados”***

A lei define parceria público-privada como um contrato de prestação de serviços, sendo vedada a celebração de contratos que tenham por objetivo único o fornecimento de mão-de-obra, equipamentos ou execução de obra pública<sup>18</sup>. Estabelece ainda um valor mínimo de contrato de R\$ 20 milhões. A fixação desse limite teve como objetivo afastar a possibilidade de que serviços de baixo valor contratual,

contratados normalmente pela Lei nº 8.666/1993, viessem a ser licitados como PPP. Como explicitado anteriormente, contratos de PPP têm uma estrutura contratual complexa e envolvem elevados custos de transação. Não são, portanto, adequados a projetos e serviços de pequena escala, em que um potencial ganho de eficiência não comportaria os custos de transação associados.

Para não deixar dúvidas quanto ao regime aplicável às PPP e, sobretudo, para diferenciá-las das concessões comuns regidas pela Lei nº 8.987/1995, a lei adota uma estrutura conceitual que define como parceria público-privada o “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”, em que:

- concessão patrocinada é a concessão de serviços ou obras públicas de que trata a Lei nº 8.987/1995 quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, complementação de receita pela autoridade pública em forma de contraprestação pecuniária;<sup>19</sup>

- concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a administração pública seja usuária direta ou indireta, cabendo a ela o pagamento integral ao parceiro privado.

A vantagem dessa terminologia é a possibilidade de remeter alguns aspectos da lei de PPP à legislação existente de concessão e licitação. Dessa forma, para a concessão patrocinada, por se tratar de prestação de serviço público ao usuário, aplica-se subsidiariamente o disposto na lei de concessões. Esse é o caso, por exemplo, da concessão de uma rodovia em que a cobrança de tarifa módica não seria suficiente para recuperar o investimento e remunerar o capital, sendo necessária uma complementação de receita pela autoridade pública para tornar o empreendimento viável.

Já para as concessões administrativas, em que o usuário da prestação de serviço é a própria administração pública, ainda que de maneira indireta, o regime predominante é o da lei de PPP, aplicando-se adicionalmente alguns dispositivos da lei de concessões. Seria o caso, por exemplo, de contratos para construção, manutenção e gestão de hospitais e escolas públicas, em que, embora exista um beneficiário (o cidadão), é a própria administração a usuária indireta do sistema, por ser ela a compradora do serviço prestado pelo parceiro privado. A administração adquire o serviço com o objetivo de disponibilizá-lo gratuitamente ao cidadão. Não há, portanto, cobrança de tarifa do beneficiário.

A lei define o prazo mínimo de cinco e máximo de 35 anos para os contratos de parceria, já incluindo eventual prorrogação. Define ainda “a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária”. Esse dispositivo representa uma alteração significativa do regime tradicional de repartição de riscos entre a administração e os entes privados. Nos contratos administrativos em geral, regidos pela Lei nº 8.666/1993, o poder público arca com o ônus integral desses riscos, cabendo ao ente privado assumir apenas os riscos referentes à álea econômica ordinária. A lei de PPP permite, portanto, que a alocação de riscos seja feita contratualmente, o que é uma importante inovação no direito administrativo brasileiro.

Os particulares têm tradicionalmente recorrido à garantia constitucional ao equilíbrio econômico financeiro nos contratos administrativos para impedir a efetiva transferência de riscos para a iniciativa privada. A Constituição Federal, no entanto, deixa claro que os termos do equilíbrio econômico-financeiro são defi-

nidos em lei. Será possível, portanto, pela Lei nº 11.079/2004, alterar o regime convencional de repartição de riscos entre a administração pública e os entes privados nos contratos de parceria.

Outra importante inovação trazida pela lei de PPP é a possibilidade de prever, no contrato, os chamados *step-in-rights*. Trata-se do direito do financiador de intervir no controle da sociedade de propósito específico, em caso de inadimplência dos contratos de financiamento ou de queda nos níveis de retorno a patamares que comprometam o cumprimento das obrigações futuras. O contrato definirá “os requisitos e condições em que o parceiro público autorizará a transferência do controle da sociedade de propósito específico para os seus financiadores, com o objetivo de promover a sua reestruturação financeira e assegurar a continuidade da prestação dos serviços”. Tal dispositivo não altera a prerrogativa da administração de intervir na concessionária para garantir a segurança e a continuidade da prestação dos serviços.

A lei de PPP institui um mecanismo fundamental de incentivo à eficiência na gestão dos contratos de parceria: a obrigatoriedade de vinculação do pagamento da contraprestação pública à disponibilização do serviço. A lei prevê ainda a possibilidade de se estabelecer contratualmente remuneração variável de acordo com metas e padrões de desempenho.

De modo a mitigar o risco de não cumprimento das obrigações pecuniárias contraídas pela administração pública nos contratos de PPP, são permitidas vinculação de receitas, instituição de fundos especiais, contratação de seguro-garantia com companhias seguradoras e garantias com organismos multilaterais, além daquela prestada por fundo garantidor ou empresa estatal criada para essa finalidade. Na esfera

federal, a lei autoriza a União, suas autarquias e fundações públicas a participar, no limite de R\$ 6 bilhões, do Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas (FGP).

O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, o que afasta a possibilidade de contingenciamento e execução em regime de precatórios. A integralização de suas cotas poderá ser feita em dinheiro, títulos da dívida pública, bens imóveis dominicais, bens móveis, inclusive ações de sociedade de economia mista federal excedentes ao montante necessário à manutenção de seu controle pela União. A criação, administração e gestão do FGP serão feitas por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União.

Uma das questões mais debatidas durante o processo legislativo foi a forma de contabilização das obrigações contraídas pelo poder público nos contratos de PPP, se como despesa corrente ou de capital. No momento ainda não foi desenvolvido um padrão internacionalmente aceito de contabilização de operações de PPP e a prática varia enormemente entre os países (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2004). Há, no entanto, algumas diretrizes que orientam uma forma de contabilização cujo critério determinante é o do interesse econômico no ativo, o que está diretamente relacionado ao grau de transferência de risco ao parceiro privado. Em fevereiro de 2004, o órgão de estatística da União Européia – Statistical Office of the European Communities (Eurostat) – publicou uma decisão sobre o tratamento contábil das PPP<sup>20</sup>. O Eurostat recomenda que o ativo objeto do contrato não seja contabilizado no balanço patrimonial público se duas condições forem atendidas: a) o parceiro privado assume o risco de construção do

empreendimento; e b) o parceiro privado assume pelo menos um dos seguintes riscos: disponibilidade<sup>21</sup> ou demanda. Assim, nos casos em que o privado arca com parcela significativa do risco, considera-se que é ele quem tem interesse econômico no ativo, e a compra do serviço pelo poder público é contabilizada como despesa corrente. Contrariamente, se o risco de construção é do governo, ou o particular assume apenas o risco de construção e nenhum outro, os ativos devem constar do balanço patrimonial público e ser contabilizados como dívida. No caso brasileiro, a lei de PPP atribui à Secretaria do Tesouro Nacional a competência para editar as “normais gerais relativas à consolidação das contas públicas aplicáveis aos contratos de parceria público-privada”.

Com o objetivo de evitar que as obrigações com os pagamentos da contraprestação pública representassem risco de indisciplina fiscal e viessem a comprometer parcela substancial do orçamento público, a lei estabeleceu ainda um limite de 1% da receita corrente líquida<sup>22</sup> para a soma das despesas anuais derivadas do conjunto dos contratos de parceria celebrados pela União. A concessão de garantias e transferências voluntárias da União para os estados, Distrito Federal e municípios estará condicionada ao cumprimento, pelos entes subnacionais, do limite de 1% da receita corrente líquida com suas obrigações anuais de contratos de PPP.

Um dos pontos mais destacados na experiência internacional como fundamental para a boa condução de programas de parceria público-privada é a existência de um órgão público central, responsável por coordenar a implementação dos projetos, desenvolver expertise em PPP e disseminá-la pelos órgãos da administração pública. A Lei nº 11.079/2004 define as competências do órgão gestor de parcerias público-privadas, a ser instituído por

decreto. Composto por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), do Ministério da Fazenda (MF) e da Casa Civil da Presidência da República, sob a coordenação do MP, o órgão gestor tem a competência de definir os serviços a serem contratados por meio de parcerias, disciplinar os procedimentos para a celebração dos contratos, autorizar abertura de licitação, aprovar seu edital e apreciar os relatórios de execução dos contratos. Participará das reuniões do órgão gestor um representante do ministério setorial cuja área de competência seja relacionada ao projeto em análise. A deliberação do órgão gestor sobre um projeto de parceria público-privada deverá estar baseada em pronunciamento do Ministério do Planejamento sobre o mérito do projeto e do Ministério da Fazenda sobre a viabilidade e forma de concessão de garantias, relativamente aos riscos fiscais e ao cumprimento do limite de despesa com contratos de PPP.

Concluída a regulamentação da Lei nº 11.079/2004, o governo federal dará início à implementação do programa de parcerias. Com foco na área de infraestrutura, dado seu papel fundamental na sustentabilidade do desenvolvimento econômico, os primeiros projetos de PPP no âmbito federal estão sendo selecionados de modo a estruturar sistemas logísticos, com uma visão integrada de planejamento e objetivando eliminar gargalos nos principais corredores de exportação<sup>23</sup>. A PPP representará, assim, um importante instrumento para viabilizar um programa de investimentos urgentes e necessários ao país.

## Conclusão

A adoção de programas de PPP em diversos países do mundo vem sendo impulsionada, por um lado, pela necessidade de dar continuidade ao investimento

estatal em um contexto de restrição fiscal e, por outro, pela busca de maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

A experiência internacional demonstra que, quando bem implementados, programas de parceria podem representar uma alternativa interessante para viabilizar empreendimentos de maneira eficiente e eficaz.

Na elaboração da lei brasileira, foram incorporados elementos considerados em outros países como fatores críticos de sucesso. Dentre eles, destacam-se o enquadramento ao sistema legal existente, a preocupação com a disciplina fiscal, a adequada repartição de riscos entre os parceiros, as garantias ao parceiro privado

e a necessidade de se instituir um órgão central para coordenar o processo de implementação das parcerias.

Ainda que a lei discipline as questões mais importantes relativas aos projetos de PPP, serão definidos, em cada contrato, a alocação de riscos, os mecanismos de incentivo, as metas e os padrões de desempenho. A aprovação da lei representou, assim, o primeiro passo de um processo de consolidação das parcerias público-privadas como mais um instrumento para viabilizar os investimentos de que o país tanto necessita.

(Artigo recebido em março de 2005. Versão definitiva em março de 2005)

---

## Notas

<sup>1</sup> O presente artigo expressa exclusivamente a opinião dos autores, não representando qualquer manifestação ou posição do Governo Federal.

<sup>2</sup> A experiência do sistema produtivo estatal francês ilustra esse tipo de resposta.

<sup>3</sup> Os EUA foram a notável exceção, uma vez que a melhoria do seu quadro fiscal na segunda metade dos anos 90 decorreu primordialmente da espetacular performance em termos de crescimento econômico – o tão citado pacote fiscal do primeiro governo Clinton não passou de um tímido ajuste marginal, quando comparado, guardadas as devidas proporções, aos ajustamentos europeus e latino-americanos (ver BLINDER; YELLEN, 2001). Mesmo assim, desde 2001 observou-se uma deterioração do déficit público americano, fruto de uma combinação de ativismo fiscal e recessão.

<sup>4</sup> Os critérios de convergência estabelecidos no Tratado de Maastricht tinham por objetivo disciplinar a política fiscal dos países da Zona Euro para a introdução da moeda única. Entre outras medidas, impunha um teto de 3% do PIB ao déficit público.

<sup>5</sup> O conceito de PPP adotado no Reino Unido abrange desde o PFI até as concessões, terceirizações e privatizações (HM TREASURY, 2000).

<sup>6</sup> O pedágio-sombra (tradução livre do termo inglês shadow-toll) é um mecanismo de pagamento em que o poder público remunera integralmente o concessionário com base no tráfego real. Concebido nos primeiros contratos de rodovias no Reino Unido, foi adotado em Portugal no programa de concessões SCUT (Sem Cobrança ao Utilizador). O governo português estima, para 2005, um compromisso de pagamento com tais contratos da ordem de 500 milhões de euros, o que representa a totalidade do orçamento do Instituto das Estradas de Portugal (IEP). Está em curso um processo de renegociação desses contratos para que se institua a cobrança de pedágio real (CARDOSO, 2004).

<sup>7</sup> Para uma discussão sobre tais argumentos, ver Stiglitz (2000) e Mumford (1998).

<sup>8</sup> A eficiência produtiva baseia-se na minimização de custos para uma dada produção ou no ganho de produtividade resultante de processos inovadores. Já a eficiência alocativa volta-se para a obtenção de produtos que a sociedade considera socialmente aceitáveis e cujos benefícios igualam ou superam o custo marginal de produzi-los (MARTIN; PARKER, 1999).

<sup>9</sup> Para uma discussão sobre a economia dos custos de transação no contexto da PPP, ver Mumford (1998).

<sup>10</sup> Desde o início dos anos 90, mais de 600 contratos de PPP/PFI foram assinados no Reino Unido, com um valor total de mais de 60 bilhões de euros. Os setores com maior volume de investimentos de PPP são os de transportes, saúde, educação e defesa. (Fonte: PFI Statistics. Disponível em [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)).

<sup>11</sup> Esse é o caso das estradas e prisões inglesas, em que a autoridade contratante é uma agência central (Highways Agency e HM Prison Service), que lançaram programas de PPP, e não projetos isolados. No caso dos hospitais ingleses, a licitação dos projetos é feita de modo descentralizado.

<sup>12</sup> A Lei de PPP estabelece a obrigatoriedade de constituição de uma SPE para a implantação e gestão do objeto da parceria.

<sup>13</sup> O termo concessão aqui empregado abarca tanto as concessões comuns quanto as PPP. Como será visto posteriormente, a lei brasileira define parceria público-privada como um contrato administrativo de concessão.

<sup>14</sup> É o caso dos contratos de concessão para geração de energia, em que há possibilidade de estruturar o projeto com base em contratos de compra e venda (take-or-pay), reduzindo, portanto, o risco de demanda. É diferente, por exemplo, de uma concessão de rodovia pedagiada em que a receita do concessionário advém de tarifas cobradas dos usuários.

<sup>15</sup> Já existem casos em alguns países, inclusive no Brasil, em que a desapropriação fica a cargo do particular, tendo por base um valor estabelecido previamente no edital.

<sup>16</sup> A Lei de PPP permite que a licitação esteja condicionada à expedição de diretrizes para o licenciamento ambiental, cabendo ao parceiro privado a obtenção de licença ambiental prévia.

<sup>17</sup> A lei se aplica aos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Alguns estados já aprovaram leis de PPP. Como compete à União legislar em matéria de licitações e contratos, as leis subnacionais devem estar submetidas à lei 11.079/2004. Em caso de conflito, prevalece a legislação federal.

<sup>18</sup> Quando o contrato envolver execução de obra, esta deve ser necessária à prestação do serviço.

<sup>19</sup> A lei define um limite para a contraprestação pública de 70% da remuneração do parceiro privado. As concessões patrocinadas em que a contraprestação exceder esse limite requerem autorização legislativa específica.

<sup>20</sup> É interessante notar que a diretriz do Eurostat se aplica a projetos de PPP em que o setor público é o principal comprador do serviço disponibilizado pelo concessionário. No modelo brasileiro, esse seria o caso das concessões administrativas. Poderia também ser entendida como aplicável às concessões patrocinadas em que a contrapartida pública representasse a maior parte da remuneração do parceiro privado. No entanto, para as concessões patrocinadas em que o componente de receita proveniente da contraprestação pública é pequeno em relação à parcela de tarifa cobrada do usuário, pode-se entender que a forma de contabilização seguiria o modelo das concessões comuns.

<sup>21</sup> Considera-se que há transferência de risco de disponibilidade quando o pagamento ao parceiro privado está condicionado à disponibilização do serviço, de acordo com padrões de desempenho previamente especificados. Atraso no prazo de construção ou interrupção do serviço por razões

outras que não aquelas explicitamente consideradas extraordinárias pelo contrato acarretam na suspensão da contraprestação pública. Além disso, o não-cumprimento dos padrões de desempenho estabelecidos contratualmente implica deduções do pagamento. A lei de PPP define claramente que “a contraprestação da Administração Pública será obrigatoriamente precedida da disponibilização do serviço objeto do contrato”.

<sup>22</sup> A Lei Complementar nº 101/2000 define receita corrente líquida como o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, no caso da União, os valores transferidos aos estados e municípios por determinação constitucional ou legal e as contribuições trabalhistas e de seguridade social. No ano de 2004 a receita corrente líquida da União foi de cerca de R\$ 260 bilhões.

<sup>23</sup> Nessa primeira etapa, serão privilegiados projetos que tenham alguma capacidade de geração de receitas, ou seja, contratos de concessão patrocinada.

---

## Referências bibliográficas

- BLINDER, A. S.; YELLEN, J. L. *The Fabulous Decade: macroeconomic lessons from the 1990s*. Nova York: Century Foundation Press, 2001.
- CARDOSO, F. IEP colapsa com SCUTS. *O Independente*. Lisboa, p. 3, 10 set. 2004.
- CONSTRUCTION INDUSTRY COUNCIL. *The Role of Cost Saving and Innovation in PFI Projects*. Londres: Thomas Telford, 2002.
- ENTERPRISE LSE. *Value for Money Drivers in the PFI - a report by Arthur Andersen and Enterprise LSE, Commissioned by The Treasury Taskforce*. Londres, 2000.
- EUROSTAT. *Eurostat News Release 18/2004: treatment of public-private partnerships*. 11 fev. 2004.
- FINNERTY, J. D. *Project Financing: Asset-based Financial Engineering*. Nova Jersey: Wiley, 1996.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Public Investment and Fiscal Policy*. Washington, 2004.
- HM TREASURY. *Public Private Partnerships: the government's approach*. Londres: HMSO, 2000.
- \_\_\_\_\_. *PFI: meeting the investment challenge*. Londres: HMSO, 2003.
- MERNA, T.; SMITH, N. J. *Projects procured by privately financed concession contracts*. Manchester: UMIST, 1994.
- MUMFORD, M. *Public projects, private finance: understanding the principles of the private finance initiative*. Welwyn Garden City: Griffin Multimedia, 1998.
- NATIONAL AUDIT OFFICE. *PFI construction performance*. Londres: HMSO, 2003.
- STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*, 3a ed. Nova York: W. W. Norton & Co, 2000.

**Resumo - Resúmen - Abstract****Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro**

*Barbara Moreira Barbosa de Brito e Antonio Henrique Pinheiro Silveira*

A necessidade de viabilizar investimentos públicos em um contexto de restrição fiscal impulsionou governos de diversos países a buscar na parceria com o setor privado a alternativa para a realização de obras e serviços públicos. A experiência paradigmática do Reino Unido em programas de parceria público-privada (PPP) norteou a implantação de iniciativas semelhantes mundo afora. No Brasil, a aprovação, em dezembro de 2004, da lei que disciplina as normas para contratação de PPP deu início a um processo que passará pela definição dos projetos prioritários e que culminará na consolidação das parcerias como mais um instrumento para a viabilização de obras e serviços públicos de que o país necessita. Esse artigo tem por objetivo elucidar o modelo brasileiro de parcerias público-privadas. Após uma contextualização inicial, são discutidos os fundamentos que balizam a implantação de um programa de PPP e apresentadas algumas características gerais dos contratos. Por fim, são expostos os pontos centrais da lei brasileira.

**Palavras-chave:** parceria público-privada (PPP); infra-estrutura; concessão

**Asociación público-privada: comprensión del modelo brasileño**

*Barbara Moreira Barbosa de Brito y Antonio Henrique Pinheiro Silveira*

El desafío de realizar inversiones públicas en una situación donde los Estados no cuentan con los recursos necesarios llevó a los gobiernos a convocar al sector privado a participar en los procesos de inversión, manutención y explotación de obras y servicios públicos. El modelo británico fue una referencia a muchos países que adoptaran un programa de asociación público-privada. En Brasil, la aprobación del marco legal en Diciembre de 2004 representa el principio de un proceso que implicará en la selección de proyectos prioritarios y en la aplicación de la ley a las inversiones que el país necesita. Este artículo examina las bases del programa brasileño. Describe los antecedentes relacionados con los programas de asociación, presenta algunas características generales de los contratos y al fin discute la ley federal brasileña en asociaciones público-privadas.

**Palabras clave:** asociación público-privada; infraestructura; concesión

**Public-private partnership: understanding the Brazilian framework**

*Barbara Moreira Barbosa de Brito and Antonio Henrique Pinheiro Silveira*

The need to provide public infrastructure under budgetary constraints fostered many governments to seek partnership with the private sector. The experience of the United Kingdom in procuring public services under a public-private partnership (PPP) framework became a paradigm to many governments seeking to implement a PPP program. In Brazil, the approval in December 2004 of the new PPP Law was the starting point of a process that will involve selecting priority projects and applying the new legal instrument to contracting infrastructure projects and providing public services. This article examines the foundations of the Brazilian PPP program. It sets the context under which partnership programs are conceived, presents some general features of PPP contracts and finally discusses the Brazilian federal law on public-private partnerships.

**Keywords:** public-private partnership (PPP); infrastructure; concession

Barbara Moreira Barbosa de Brito

Engenheira civil e mestre em Economia e Gerenciamento da Construção pela University College London. É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua na Unidade PPP do Ministério do Planejamento. Contato: [barbara.brito@planejamento.gov.br](mailto:barbara.brito@planejamento.gov.br)

Antonio Henrique Pinheiro Silveira

Doutor em Economia pelo IE/UFRJ, Chefe Adjunto da Assessoria Econômica e Coordenador da Unidade PPP do Ministério do Planejamento. É professor adjunto licenciado da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Contato: [antonio.silveira@planejamento.gov.br](mailto:antonio.silveira@planejamento.gov.br)



# Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española

*Joan Subirats, Maria Giménez e  
Anna Obradors*

## **Introducción**

En Europa, bajo el paraguas de un nuevo mundo globalizado, se están dejando atrás los principales parámetros socioeconómicos y culturales que rigieron la sociedad y su desarrollo durante años. Somos ahora testigos de un conjunto de profundas transformaciones que, velozmente, se suceden en todos los campos de la vida social.

En el campo de la producción, las viejas coordenadas del industrialismo se han visto transformadas por los impactos que han ocasionado los grandes cambios tecnológicos. Así, la llamada globalización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial, en el que las distancias cuentan cada vez menos, y dónde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. En el mercado de trabajo, la temporalidad, el empleo a tiempo parcial o la flexibilidad han reemplazado a la especialización y

la estabilidad, afectando principalmente a la calidad del empleo. En otras palabras: mientras el capital se ha hecho global y permanentemente movilizable, el trabajo continúa siendo local, cada vez menos permanente y más sujeto a la condición volátil de los espacios productivos. Por otra parte, los patrones de la sociedad de consumo se han instituido plenamente, contribuyendo a un ensanchamiento de la complejidad en el campo de las desigualdades y la exclusión social.

Desde el punto de vista social, las estructuras relativamente estables y previsibles del industrialismo han sufrido una acelerada transición hacia una realidad mucho más compleja caracterizada por una multiplicidad de ejes cambiantes de desigualdad. Aunque es cierto que en determinados segmentos entre los que anteriormente sólo existía continuidad de carencia han aparecido nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social, también hallamos, por otro lado, nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Los riesgos de pobreza y vulnerabilidad social se han multiplicado y democratizado, castigando cada vez más personas y grupos sociales (BECK, 1998). Así, frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, tenemos hoy un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de fracaso y de éxito generadas por una proliferación de riesgos y de interrogantes que, a su vez, provocan el surgimiento de fenómenos de búsqueda de certezas.

Desde el punto de vista de las relaciones de género y la familia, los cambios no son menores. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres

y mujeres es muy alta aunque ello no se traduzca en una mejora en la posición social y de mercado de estas últimas. La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo formal aumenta sin cesar, a pesar de las múltiples dificultades y discriminaciones que se mantienen. Junto a estos cambios, hay que tener en cuenta que los roles de género, tanto para hombres como para mujeres, apenas se han modificado. Así, crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres y las dificultades de la conciliación doméstico-laboral. En el caso de los hombres, las dificultades principales radican en la pérdida de su estatus como cabeza de familia y sustentador de la misma. Todo ello actúa en combinación con los cambios que se están produciendo en la forma y composición de los núcleos familiares que integran las sociedades europea y española donde, en los últimos años, han aumentado sin cesar la cantidad de hogares unipersonales integrados por personas de más de 65 años – sobretodo entre las mujeres – así como el número de hogares encabezados por una mujer sola con hijos (SAINSBURY, 1999).

Todo lo anterior además, se produce en un contexto general de crisis y desvanecimiento del Estado de Bienestar en Europa. Así, el conjunto de cambios y de profundas transformaciones en las esferas productiva, social y familiar, no han encontrado una respuesta política clara y decidida. Con la irrupción del neoliberalismo, la fragmentación y la retirada institucional aumenta: surgen nuevas instituciones supraestatales y, en el campo de la política social se realizan importantes procesos de descentralización y focalización de las intervenciones. Los procesos de toma de decisiones se basan cada vez más en lógicas de interdependencia, de capacidad de influencia y de poder relacional,

que en un estatuto orgánico o en el ejercicio de jerarquías formales (KICKERT, 1997). En toda Europa además, la introducción progresiva de procesos de casi-mercado y de gerencias privadas en los servicios públicos locales son prácticas en clara ascendencia.

### **El concepto de exclusión social**

Durante los años 70s, en muchos países de la Unión Europea se había asumido que en estos países la pobreza material había sido reducida a un “estado residual de acontecimientos que desaparecería con el progreso y el crecimiento” (COMISIÓN EUROPEA, 1992, p.7). Sin embargo, actualmente, más allá del plano puramente económico, asistimos a una ampliación progresiva de las desigualdades sociales, y la emergencia de nuevas fracturas que cada vez desplazan a más individuos y grupos hacia la precariedad económica y social. Es por ello que el concepto más clásico de pobreza, relativo a la escasez o ausencia de recursos materiales, debe ser reconsiderado ante la noción de exclusión social, que brinda la posibilidad de desarrollar análisis más complejos, capaces de dar cuenta tanto de las viejas y persistentes desigualdades sociales, como de las nuevas fracturas.

En España igual que en Europa, la investigación alrededor de la exclusión social se inició y se mantiene por la posibilidad que ofrece este concepto de abordar globalmente nuevas y viejas desigualdades enraizadas en lo más profundo de las estructuras social y económica de unos países que, como hemos señalado, se hallan inmersos en un intenso proceso de cambios en distintos niveles. Más allá de la pobreza, en este contexto generalizado de cambios, emergen otros ejes, más trasversales, que operan como espesos filtros a la inclusión

social. Así, las viejas formas de desigualdad de renta, sumadas a las brechas de ciudadanía, a la pérdida de vínculos y redes sociales, u otros, otorgan pleno sentido al uso cada vez más extendido al rico y complejo concepto de exclusión social.

En el plano empírico, la exclusión social puede entenderse como una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social, y que genera entre las personas o grupos sociales, una situación de imposibilidad o dificultad intensa de acceder a los mecanismos de desarrollo personal, de inserción socio-comunitaria y a los sistemas preestablecidos de protección social. Por otra parte, y en relación con lo anterior, el concepto de vulnerabilidad social delimita toda una serie de situaciones que se hallan presididas por un equilibrio social precario que puede verse transformado en exclusión social mediante un proceso de intensificación de uno o más factores de exclusión, o con la aparición de otros nuevos, que pueden o no estar relacionados con el resto.

Así pues, la exclusión social implica la acumulación de factores que además, pueden presentarse con intensidades y combinaciones variables. Es decir, la precariedad laboral, por ejemplo, puede comprender desde el trabajo no cualificado a tiempo parcial hasta el trabajo sin derechos ni garantías sociales en el espacio de la economía sumergida. A su vez, existen combinaciones de factores que pueden acelerar procesos o sostener situaciones de las cuales resulta muy difícil salir. Así, una situación de violencia familiar que suponga una pérdida de lazos o redes sociales, unida al desempleo, a la adicción, o la pobreza económica etc. puede abrir procesos de no retorno hacia la soledad, la enfermedad y en definitiva, la exclusión social.

Desde este punto de vista, la exclusión social es un fenómeno altamente complejo en la medida en que hace referencia a una multidimensionalidad y una multifactorialidad que operan de forma dinámica según los contextos y que poseen sus efectos, más súbitos o dilatados, en un espacio de tiempo determinado. Las dimensiones y factores de exclusión se presentan en todas las esferas del desarrollo personal y social. Por tanto, podemos observar factores tan dispares como la irregularidad administrativa a la que se hallan sometidos muchos inmigrantes, la violencia intrafamiliar, el trabajo precario, el analfabetismo, etc. Así pues, a lo largo de la vida de una persona pueden irse acumulando una serie de factores que, en su combinación y mutua influencia, pueden conducirle hacia un escenario particular de dificultades y exclusión social. De la misma manera, tal y como postula Castel (1995), la clase media, la gran protegida por el sistema social del bienestar, se torna especialmente vulnerable a las dinámicas del cambio social. Ya no son sólo unos pocos, sino que el riesgo y vulnerabilidad social se expande pudiendo afectar a las posiciones centrales – y no sólo a las marginales – de la estructura social. Así, aparecen posibilidades de entrada y salida del sistema de una proporción cada vez mayor de la sociedad.

La exclusión social es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas. El territorio, geográficamente delimitado, (Estado Español, comunidades autónomas, municipios, barrios..) es el marco donde se entreteje la realidad social con la política pública. Esta es la unidad básica de análisis para poder describir y comprender cuáles son y cómo operan los factores generadores de la exclusión social

y, por otro lado, cómo se articulan las oportunidades para la inclusión. Los elementos más territoriales de la exclusión social (la configuración socio-espacial del territorio, la articulación político-administrativa, las formas existentes en lo relacional y, en definitiva, el régimen local de bienestar) no inciden tanto en la definición de los ejes de integración social y de los factores de exclusión, como en la dinámica que se establezca entre ellos.

### **La exclusión social en la agenda de la Unión Europea**

La Unión Europea, en la cumbre de Lisboa del año 2000, destacó que la exclusión social no podía considerarse simplemente como inevitable o como un efecto indeseable del desarrollo económico. Desde las instancias europeas, con el objetivo de mantener el modelo de crecimiento europeo basado, teóricamente, en el desarrollo económico, la equidad y la inclusión social, se decidió impulsar una serie de Planes Nacionales de Inclusión Social. De esta manera, se trasladaba a los países miembros la responsabilidad de que, de forma complementaria a sus propias políticas, diseñasen y aprobasen unos Planes Nacionales que mostrasen de forma integrada sus respuestas a los retos de la cohesión social. Desde la cumbre de Lisboa se llevan aprobados dos planes en cada país de los 15 de la Unión Europea, y se ha ido siguiendo un proceso de convergencia entre los mismos y las iniciativas de la Comisión, en aplicación del llamado “método abierto de coordinación”.

Los objetivos que marcó la estructura de los Planes Nacionales impulsados desde la Unión Europea fueron los de acceso al empleo y recursos, derechos, bienes y servicios de todos los ciudadanos; la prevención de los riesgos de exclusión;

la actuación a favor de los más vulnerables y la movilización de todos los agentes sociales en todos los ámbitos y propuestas de cada Plan.

Las recomendaciones de la UE apuntaban a que la problemática de la pobreza y la exclusión social debía estar inscrita en el conjunto de ámbitos políticos. Al mismo tiempo se recomendaba que se reconociera la importancia de la dimensión local y regional, y que se avanzara en un enfoque integrado y estratégico, que incluyera una perspectiva transversal que se consideraba esencial para afrontar las situaciones de exclusión. Se insistía en que se tenían que definir y desarrollar respuestas políticas para ayudar a las personas más marginalizadas y excluidas, integrando mejor los ámbitos de la salud o la cultura en los restantes ámbitos de actuación. La UE insistió también en que los Planes Nacionales incorporaran la dimensión de igualdad entre las mujeres y los hombres en cada etapa de los planes, en la definición de los retos, en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, en la selección de indicadores y objetivos y en la participación de los interesados.

En estos momentos estamos en pleno proceso de implementación y seguimiento de los quince planes aprobados por otros tantos países de la Unión Europea en el año 2003, con vigencia hasta el 2005, que representan la segunda oleada de planes desde la cumbre de Lisboa.

El análisis del conjunto de planes nacionales, refleja, desde nuestro punto de vista, que tanto los conceptos que se utilizan para definir la exclusión social, como las líneas de respuesta que se apuntan son muy distintas de país a país. Por ello, no nos puede extrañar que el resultado final sea un conjunto de planes que si bien se nos presentan con formatos semejantes y dentro de una misma perspectiva europea,

en realidad son sustancialmente diferentes tanto a nivel cuantitativo como cualitativo.

Si los analizamos desde un punto cualitativo, lo cierto es que no hay muchas diferencias sobre los colectivos o sobre los ámbitos en los que se pretende actuar. Las diferencias surgen cuando examinamos su nivel de concreción y el grado de transversalidad de las medidas que proponen. Y, en este sentido, es significativo reseñar que las tradiciones de políticas de bienestar de

***“La exclusión social puede entenderse como una situación concreta fruto de un proceso dinámico de acumulación, superposición y/o combinación de diversos factores de desventaja o vulnerabilidad social”***

cada país, sus distintos y bien conocidos puntos de partida y sus niveles de gasto social, poco nos indican en relación a la “calidad” intrínseca de los Planes presentados. Lo cual apunta a que estamos tratando de temas relativamente nuevos, sobre los que los estados, al margen de su trayectoria histórica, no disponen de mucha experiencia acumulada, lo que permite que países de incorporación tardía a las políticas de bienestar, presenten planes de

relativo calado, mientras que países con políticas de bienestar bien enraizadas, aparezcan con deficiencias significativas en sus planteamientos.

No hemos de olvidar que hasta principios de los años ochenta, los países avanzados presentaban estructuras sociales relativamente homogéneas cruzadas por una lógica de estratificación muy clásica. Ello había comportado la consolidación histórica de un patrón de necesidades sociales uniformes, concentradas en determinados estratos, derivadas de la incapacidad del acceso a algunos bienes básicos, debido a rentas salariales insuficientes o falta coyuntural de trabajo. A esta configuración de necesidades, el modelo clásico de bienestar respondía con una oferta centralizada y estandarizada de servicios y transferencias, articulada básicamente en torno a sistemas nacionales de salud y a mecanismos de seguro social. Ahora, cuando los factores antes analizados han generado la nueva polarización inclusión/exclusión, que se superpone al eje clásico de desigualdad vertical, el problema es que ninguno de los regímenes de bienestar europeos se encuentra bien equipado para enfrentar el problema de la exclusión social. En estos años se han tratado de hacer cosas en toda Europa frente a estos retos. Y los Planes Nacionales son un ejemplo de las potencialidades pero también de las complejidades y límites de lo que hasta ahora se ha hecho y se sigue haciendo.

### La situación en España

Actualmente, en España, a pesar de los cambios, el sistema productivo parece continuar siendo el principal mecanismo de integración y, por lo tanto, también de exclusión social. Ello significa que en la mayor parte de procesos y situaciones de exclusión, la participación en el sistema de

producción de mercado impone su lógica sobre el resto de ámbitos y espacios en que pueden desarrollarse factores de exclusión. Este mecanismo, en la medida en que determina la “utilidad” de las personas, socava uno de los principios básicos sobre los que se asienta la inclusión social: la igualdad.

A diferencia de lo que ocurre en otros países europeos, en España la intervención estatal no está haciendo lo suficiente para nivelar estos desequilibrios. Las personas que quedan excluidas del mercado productivo también quedan fuera o al margen del sistema de redistribución y/o de las políticas de reconocimiento de la diferencia. Es decir, de políticas inclusivas de ciudadanía.

El análisis que hemos realizado de la situación en España nos señala y confirma algunos de los elementos conceptuales o analíticos que hemos venido utilizando en este artículo. Si nos fijamos en las características personales de los sujetos más vulnerables, hemos comprobado que las personas que aparecen en mayor medida en situaciones de desvinculación o exclusión social, serían las mujeres, los ancianos y los hogares de adultos sin hijos. Y, en cambio, las personas que relativamente presentan una menor concentración de factores de vulnerabilidad serían los hombres, las personas comprendidas entre los 16 y 44 años, y los hogares compuestos por adultos con uno o más niños.

Si tratamos de ver de manera diferenciada cada uno de los factores de exclusión y sus relaciones con las distintas personas de la muestra que hemos utilizado para nuestro análisis, veremos que las mujeres cuando son jóvenes se ven muy afectadas por situaciones de desempleo sin protección alguna. En cambio, más adelante, al trabajar como “amas de casa”, o realizar trabajos domésticos irregulares e informales su visibilidad como colectivo “desconectado” es menor,

tanto en lo referente al tema del desempleo como en aspectos como enfermedad o discapacidad. Pero, diríamos que la pobreza severa esta muy feminizada, y son especialmente complicadas las situaciones de los hogares monomarentales.

Los hombres ven claramente agravada su situación cuando alcanzan edades avanzadas, y van perdiendo relaciones, aumentando su condición de dependientes. Diríamos que el hecho de vivir solos y/o de ser extranjeros agrava especialmente su situación.

Si nos referimos a la situación general, confirmaríamos que la exclusión social, en sus distintos componentes y factores desencadenantes, debería analizarse siempre viendo cómo afecta el género, la edad y la procedencia. Tres elementos que, desde nuestro punto de vista, operan como factores de intensificación de las diversas situaciones de vulnerabilidad y exclusión social generadas por otros ámbitos (económico, laboral, formativo, etc.)

Si vamos más allá de los factores personales, y queremos trazar algunos perfiles de los colectivos de la población española más vulnerables, veremos que el campo laboral sigue resultando muy determinante. Sea porque no se logra entrar en el mismo, sea porque no se logra estabilidad alguna, sea porque sin trabajo no hay prestaciones sociales seguras. Y más allá de ello la ancianidad y la pobreza son rasgos colectivos muy claros. Y una vez más, género, edad o procedencia siguen siendo determinantes a la hora de explicar situaciones y carencias. No podemos dejar de reseñar el enorme peso que la tradición industrial otorgó al hecho de trabajar como pasaporte a las prestaciones derivadas de las políticas sociales. Si no dispones de buena formación, si tus condiciones de salud están deterioradas o no tienes experiencia laboral acreditada (y en ella no sirve el trabajar ho-

ras y horas en labores cuidadoras o domésticas), tus riesgos de exclusión aumentan exponencialmente. Y si no hablamos de trabajo, entonces la soledad o el analfabetismo son muy relevantes en el desencadenamiento de riesgos y situaciones de exclusión.

De lo que hemos mencionado, surge una fotografía aún borrosa, pero significativa de la exclusión social en España. Fotografía en la que encontramos mujeres cuyo trabajo no es reconocido, ancianos con problemas de soledad y pobreza, y emigrados que viven aislados y en condiciones de precariedad significativa. Pero más allá de esos perfiles y de los demás ya mencionados, sabemos de combinaciones múltiples y de factores que se superponen y que exigen una mayor complejidad y finura en las políticas de respuesta.

### **Políticas públicas e inclusión social**

En términos generales, las políticas y acciones para la inclusión social se estructuran, y por tanto, pueden entenderse vinculadas al entorno de tres ejes fundamentales: igualdad, diferencia y autonomía. Estas tres dimensiones dan lugar a tres tipos básicos de políticas para la inclusión social:

- Políticas de redistribución de recursos que avanzan hacia la igualdad, recortando las desigualdades generadas por el sistema capitalista de mercado.
- Políticas de reconocimiento que permiten prestar atención a las diferencias en una sociedad cada vez más compleja y diversificada.
- Políticas de fortalecimiento relacional y de participación que facilitan el desarrollo de la vida cotidiana con autonomía.

En España nos hallamos ante un modelo de respuesta altamente familiarista y contributivo. Así, si hablábamos de los

## Población vulnerable en España a partir del panel de hogares de la UE (2000)

	Población vulnerable		Total de la muestra	
<b>Sexo</b>				
Hombre	33,9%	3.477	47,3%	17.107
Mujer	66,1%	6.785	52,7%	19.041
<b>Grupos de edad</b>				
16-29	18,7%	1.922	24,4%	8.837
30-44 años	20,5%	2.101	25,4%	9.175
45-64 años	32,7%	3.357	26,9%	9.726
65-99 años	28,1%	2.882	23,3%	8.410
<b>Tipo de hogar</b>				
Unipersonal menor de 65 años	2,1%	215	2,4%	857
Unipersonal mayor o igual a 65 años	4,2%	430	4,2%	1.528
2 o más adultos sin niños <sup>1</sup>	53,7%	5.507	45,8%	16.548
1 adulto con niños	1,2%	123	1,1%	392
Varios adultos y 1-2 niños	36%	3.694	43%	15.557
2 adultos con 3 o más niños	2,8%	292	3,5%	1.262
<b>Lugar de nacimiento</b>				
España o CE	98,3%	10.063	98,8%	35.561
Países anglosajones <sup>2</sup>		4		13
Resto del mundo	1,7%	172	1,2%	432
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>10.262</b>	<b>100%</b>	<b>36.148</b>

Porcentajes por encima de la muestra total

Porcentajes por debajo de la muestra total

Fuente: Subirats, J (Dir.) (2004); Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea, Colección Estudios Sociales nº 16, Fundación "La Caixa", Barcelona, p. 90

<sup>1</sup> Se ha considerado bajo la categoría "niño" ser menor de 16 años, o ser un joven con una edad comprendida entre los 16 y los 25 años, que se declare económicamente inactivo, o desempleado desanimado, o que trabaje menos de 15 horas semanales, y viva en el mismo hogar que el padre, la madre o ambos.

<sup>2</sup> Se incluyen en esta categoría nacidos en América del Norte, Australia y Oceanía.

cambios que se producen en el marco de la familia y las relaciones de género, la inexistencia de redes sociales y familiares de apoyo se convierte en un factor clave del

análisis de la exclusión social. Ello es así porque, por una parte, el peso del cuidado y atención a las personas sigue recayendo principalmente sobre las unidades familiares

que se convierten en un soporte fundamental para la inclusión y el desarrollo personal. Por otra parte, la mayor parte de beneficios sociales se hallan estrechamente ligados a una cotización laboral previa. En este contexto, las políticas para la inclusión que se desarrollan, son más asistenciales que capacitadoras, y van más encaminadas a la atención a colectivos definidos a priori, que a la debilitación de los factores que se hallan en la base de las desigualdades.

Además, y a pesar de los esfuerzos y la voluntad de las familias y las redes sociales y comunitarias, estos agentes no siempre pueden llegar a articular los mecanismos de reciprocidad necesarios para dotar de autonomía los grupos sociales o personas más vulnerables o excluidas. En otras palabras, la familia y la red social – cuando existen – llegan a ser soportes de gran importancia, pero nunca llegan a corregir por sí solas las profundas fracturas impuestas por el mercado e insuficientemente paliadas por la acción pública y las instituciones.

Para combatir la exclusión social desde las políticas públicas, los planteamientos estratégicos y lo más integrales posible, son fundamentales. En la medida en que la exclusión social tiene un carácter estructural, las políticas públicas deben ser lo más estratégicas posible. Es decir, deben atacar las causas de la exclusión, y no solamente paliar superficialmente sus síntomas más evidentes. Desde nuestro punto de vista, las políticas de inclusión que se emprendan deberían priorizar la debilitación de los factores que generan la exclusión, la precariedad y la marginación social. Deberían por tanto, orientarse hacia procesos de promoción, prevención e inserción universalistas, fortaleciendo y reestableciendo los vínculos y las redes laborales, sociales, comunitarias y familiares de las personas. La orientación estratégica de la política social comporta emprender

procesos de capacitación y mejora de la autonomía personal, huyendo de las lógicas meramente asistenciales y focalizadas.

Además, como hemos comentado en un inicio, las políticas públicas deben ser diseñadas desde planteamientos integrales, abarcando el conjunto de situaciones de desventaja que conducen a la exclusión social. Este requisito no es de fácil consecución si tenemos en cuenta la tendencia a sectorializar las políticas sociales

***“En una fotografía de la exclusión social en España, encontramos mujeres cuyo trabajo no es reconocido, ancianos con problemas de soledad y pobreza, y emigrados que viven aislados y en condiciones de precariedad significativa”***

que se mantiene en un Estado de Bienestar en claro retroceso.

Por otra parte, la fórmula operativa para alcanzar políticas estratégicas de inclusión pasa también por la articulación de redes de trabajo transversal y multinivel. Es decir, por poner en relación diferentes áreas y niveles administrativos de actuación que establezcan mecanismos de colaboración y trabajo conjunto aprovechando la experiencia y el conocimiento del tercer

sector, y no delegando en él y/o en la empresa privada la gestión e implementación de las acciones e intervenciones.

El actual escenario de fragmentación institucional generada a partir de los procesos de descentralización ascendente (UE), descendente (Comunidades Autónomas y municipios) y lateral (partenariados públicos-privados, externalización de servicios y presencia de ONGs) exige hoy mayores esfuerzos de coordinación y clarificación de competencias entre los diferentes niveles administrativos. Además, la lógica jerárquica del ejercicio de poder ya no es válida en el actual contexto de interdependencia y poder relacional. En nuestra opinión, sólo desde la transversalidad será posible diseñar y planificar intervenciones estratégicas, integrales y verdaderamente efectivas de lucha contra la exclusión social.

Otro de los elementos fundamentales de la intervención social es, desde nuestro punto de vista, la consideración del conflicto y la diversidad como elementos consustanciales de los procesos sociales. El conflicto no debe ser entendido de forma negativa sino como una importante fuente de creatividad y enriquecimiento social. En este sentido, las políticas públicas no deben pretender evitar y ocultar los conflictos sociales sino aprender a gestionarlos y positivizarlos.

A su vez, partiendo de la idea que la exclusión es un fenómeno multifactorial, es necesario que las acciones contra la exclusión aborden simultáneamente factores diversos que aparecen interrelacionados, y que en muchas ocasiones se retroalimentan. Así pues, las políticas que traten de dar respuesta a la exclusión social han de ser lo más integrales posible, lo que hace necesaria su transversalidad entendida como forma de coordinación flexible de los diferentes actores que intervienen en el territorio, gubernamentales o no, y articulada desde la mayor proximidad posible. Es decir, desde el propio territorio, y desde el ámbito local.

Todos estos retos no son fáciles de afrontar, y menos todavía en un contexto de fragmentación social y cultural, de recorte del Estado del Bienestar, de intensificación y creciente complejidad de los procesos de exclusión social. Un contexto en el que, además, la administración y los agentes locales son los que más a menudo se ven obligados a intervenir sobre problemas enraizados en otros espacios más globales. Sin embargo, y como hemos apuntado ya, el nivel local sigue manteniendo una fuerte capacidad de incidencia sobre estos procesos.

(Artigo recebido em fevereiro de 2005. Versão definitiva em março de 2005)

## Referências bibliográficas

- ADELANTADO, J. *Cambios en el estado de bienestar*. Barcelona: Icaria, 2000.
- BARNES, M. et al. *Poverty and social exclusion in Europe*. United Kingdom: Edward Elgar, 2002.
- BECK, U. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BLANCO I.; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BOMMES M.; GEDDENS, A. *Immigration and welfare: Challenging the borders of the welfare state*. London: Routledge, 2000.
- CASTEL, R. *Les metamorphoses de la question social*. Paris: Gallimard, 1995
- EDWARDS, R.; GLOVER, J. *Risk and citizenship*. London: Routledge, 2001.
- EUROPEAN COMMISSION. *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*. COM(92/542), 1992.
- GALLEGO, R., GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Políticas sociales y descentralización en España*. Madrid: Tecnos-UPF, 2002.
- GEDDENS, M.; BENINGTON, J. *Local partnerships and social exclusion in the EU*. London: Routledge, 2002.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel, 1998.
- GOUL, J.; JENSEN, P. *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2002
- KICKERT, J. et al. *Managing complex networks*. London: Sage, 1997.
- LEVITAS, R. *The inclusive society?*. London: Macmillan, 1998.
- LEWIS, J. *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. United Kingdom: Ashgate, 1998.
- PIERSON, J. *Tackling social exclusion*. London: Routledge, 2002
- PERCY SMITH, J. *Policy responses to social exclusion*. London: Open University Press, 2000.
- SARACENO, C. *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- SAINSBURY, D. *Gender and welfare states regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SUBIRATS, J. (dir.). *Un paso más hacia la inclusión social*. Plataforma de ONG's de Acción Social. Madrid: Colección Estudios, 2004.

**Resumo - Resumen - Abstract****Exclusão social e políticas de inclusão. Alguns elementos sobre a realidade europeia e espanhola**

*Joan Subirats, Maria Giménez e Anna Obradors*

A globalização impactou fortemente o mercado de trabalho europeu, abrindo caminho para a precarização do trabalho. Enquanto o capital se internacionaliza, o trabalho permanece local e sujeito, em escala crescente, aos fluxos econômicos mundiais. Consolidaram-se, além disso, os padrões da sociedade de consumo, promovendo novas desigualdades sociais e aumentando o risco de exclusão e vulnerabilidade social. O declínio progressivo do industrialismo também afeta as principais bases da estrutura social, tais como os papéis de gênero e as relações familiares. Diferentes redes surgem como chave para a inclusão, especialmente no contexto de crise do Estado de Bem-Estar Social em que se encontra a Europa. A análise da exclusão social deve, assim, levar em conta a evolução das políticas sociais em toda a Europa e sua atual tendência à descentralização e focalização. O objetivo deste artigo é, neste sentido, não somente descrever o fenômeno da exclusão social, mas também lançar idéias para a elaboração de novos critérios para a redefinição das políticas sociais.

**Palavras-chave:** exclusão social; pobreza; políticas de inclusão

**Exclusión social y políticas de inclusión. Algunos elementos sobre la realidad europea y española**

*Joan Subirats, Maria Giménez y Anna Obradors*

La globalización económica ha impactado fuertemente en el mercado laboral europeo, abriendo puertas para el trabajo precario. Mientras el capital se torna global, el trabajo permanece local y más sumiso a los flujos económicos mundiales. Además, los patrones de la sociedad de consumo se han consolidado, promoviendo nuevas desigualdades sociales y aumentando los riesgos de exclusión y vulnerabilidad social. La caída progresiva del industrialismo también afecta las principales bases de la estructura social como los roles de género o las relaciones familiares. Diferentes redes aparecen como clave para la inclusión, especialmente en el actual contexto de crisis del Estado de Bienestar Social en que se encuentra Europa. Es decir, el análisis de la exclusión social debe tener en cuenta la evolución de las políticas sociales en toda Europa y la tendencia actual de descentralización y focalización de los servicios sociales. El objetivo de este artículo es, por lo tanto, no sólo describir el fenómeno de la exclusión social, sino también lanzar ideas para construir nuevos criterios de redefinición de las políticas sociales.

**Palabras clave:** exclusión social; pobreza; políticas de inclusión

### **Social exclusion and inclusion policies. Some elements of the European and Spanish reality**

*Joan Subirats, Maria Giménez and Anna Obradors*

Economic globalisation has had a strong impact over the European labour market, paving the way to the precarious work. While the capital becomes global, work still remains local and more submitted to world economic flows. Moreover, the patterns of consumer society have been consolidated, promoting new social inequalities and increasing the risks of social exclusion. The progressive decline of industrialism also affects the main bases of social structure like gender roles or family's relationships. Different networks appear as a key to inclusion, especially in the context of Welfare State crisis, in which Europe is involved. It is to say, the analysis of how the social exclusion scene is set must take into account the critical situation of the social policy all around Europe, and its tendency to decentralization and focalization. It is our purpose not only to describe the social exclusion phenomena but also to provide some ideas to build new criteria for the social policy.

**Key words:** social exclusion; poverty; inclusion policy

---

Joan Subirats i Humet

Catedrático de Ciência Política e diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). Cátedra Príncipe de Astúrias na Universidade Georgetown (EUA) no curso 2003-2004. Contato: joan.subirats@uab.es.

Maria Giménez Cencillo

Licenciada em Ciência Política e Ciência da Administração pela UAB. Mestre em Gestão Pública pela Universidade Pompeu Fabra, UAB e ESADE. É atualmente coordenadora de pesquisa do Instituto de Governo e Políticas Públicas da UAB. Contato: maria.gimenez@uab.es.

Anna Obradors i Pineda

Licenciada em Sociologia pela UAB e doutoranda em Sociologia pela mesma universidade. É atualmente pesquisadora do Instituto de Governo e Políticas Públicas da UAB. Contato: anna.obradors@uab.es.



# As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade

Rogério Nagamine Costanzi

“Há certos tipos de relações sociais e de contradições sociais, determinado tipo de desigualdade que outrora se perpetuava no imobilismo, que agora se reproduzem em e através do crescimento. Tal constatação exige outra perspectiva acerca do crescimento. Não diremos como os mais eufóricos: ‘O crescimento produz abundância e, portanto, igualdade’; também não aceitamos a visão inversa extrema: ‘O crescimento é causa da desigualdade’. Invertendo o falso problema – diremos que o *crescimento em si é função da desigualdade*. A necessidade que a ordem social ‘desigualitária’ e a estrutura social de privilégio têm de se manter é que produz e reproduz o crescimento como seu elemento estratégico. Por outras palavras, a autonomia interna do crescimento (tecnológico, econômico) é fraca e posterior em relação à determinada pela estrutura social.”

(BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*, p. 52.)

## Introdução

O capitalismo passou por profundas alterações desde o seu prelúdio, quando Karl Marx (1818-1883) analisou-o em sua obra *O capital*. Atualmente, não existe mais dualidade tão clara entre capitalistas, de um lado, e a massa homogênea de operários, de outro, como havia em seu início. Os trabalhadores formam, presentemente, um grupo heterogêneo. Houve, ademais, separação entre propriedade e controle do capital, pelo menos nas grandes corporações.

Em vista de tais mudanças, podemos comparar o mercado de trabalho, em especial o qualificado, a uma verdadeira loteria, em que os trabalhadores competem entre si por ascensão profissional. Aqui, os investimentos em capital humano tornaram-se os bilhetes desta loteria. E, de forma semelhante ao que acontece em uma loteria, há sempre vencedores e perdedores.

O capital humano também tornou-se instrumento para a exploração do trabalho, à semelhança do capital físico. Os vencedores exploram os perdedores, com os primeiros apropriando-se do produto do trabalho dos últimos. Tanto o capital humano quanto o tradicional, descrito por Marx, em *O capital*, passaram a constituir instrumentos de legitimação da apropriação do trabalho alheio e da exploração. Os trabalhadores, com baixo ou sem investimento em capital humano, assim, já estão, *a priori*, excluídos da loteria em que se transformaram os mercados de trabalho capitalistas; nesse sentido, já são perdedores.

As formas de exploração introduzidas pelo capital humano, ao se somarem à tradicional exploração do trabalho pelo capital, reforçaram ainda mais a tendência inerente à geração de desigualdades pelo capitalismo<sup>1</sup>. Os diferenciais de salários justificados pelo capital humano tornaram-se elementos adicionais à dicotomia capital-trabalho para explicar a crescente desigualdade engendrada pelo modo de produção capitalista.

Dentro desse conceito teórico, também surgem importantes implicações para as políticas públicas de combate à desigualdade. Diferentemente da tradicional visão econômica, na qual a desigualdade é fruto das diferenças produtivas entre os trabalhadores, surge um quadro em que ela é resultado inerente ao capitalismo.

Com o intuito de analisar, de modo mais detalhado, essa nova forma de

exploração do trabalho do capitalismo e seu impacto sobre a desigualdade, este artigo buscará fazer uma revisão crítica da literatura sobre a desigualdade, seguindo-se as considerações finais.

### Revisão crítica da literatura sobre a desigualdade

No arcabouço da literatura econômica tradicional<sup>2</sup>, as causas para explicar os diferenciais de salários e a desigualdade podem ser divididas em três grandes grupos:

a) diferenças nas preferências e características produtivas dos trabalhadores, sejam aquelas natas ou adquiridas por meio de investimentos em capital humano;

b) segmentação, normalmente creditada a alguma imperfeição de mercado;

c) discriminação (BARROS MENDONÇA, 1995. BID, 1998. FERNANDES, 2002. FERREIRA, 2000. RAMOS; VIEIRA, 2000. RAMOS; VIEIRA, 2001).

No caso de diferenças dos atributos produtivos dos trabalhadores, o mercado de trabalho funcionaria como *revelador* de desigualdades. Nos casos de segmentação e de discriminação, o mercado de trabalho funcionaria como *gerador* delas. Remunerações distintas como forma de compensar diferenças não pecuniárias entre postos de trabalho ou como decorrência de dotações desiguais de qualificações serviriam para *revelar* diferenças de qualidade entre postos de trabalho e trabalhadores. Contudo, ao remunerar, de maneira distinta, indivíduos que possuem, em princípio, o mesmo potencial produtivo e trabalham em postos de trabalho similares, tanto via segmentação quanto sob a forma de discriminação, o mercado de trabalho estaria funcionando como *gerador* de desigualdades.

A diferenciação entre os dois casos seria importante, pois, além de implicarem

graus de indesejabilidade diferentes, também demandam políticas de natureza distinta para combatê-las. Se as principais causas da desigualdade fossem os diferenciais compensatórios e aqueles decorrentes da heterogeneidade dos trabalhadores, então elas não residiriam no funcionamento do mercado de trabalho, sendo fruto de desigualdades preexistentes (BARROS; MENDONÇA, 1995. RAMOS; VIEIRA, 2000. RAMOS; VIEIRA, 2001).

A tradicional teoria econômica está focada, principalmente, nas diferenças produtivas dos trabalhadores ou nos distintos graus de acumulação de capital humano para explicar os diferenciais de salários (BECKER, 1964). Em um mundo sem diferenças de produtividade entre os trabalhadores e de mercados em concorrência perfeita, não existiriam diferenciais de salários. Nesse cenário, as decisões dos trabalhadores seriam independentes entre si e estáticas.

Existem, todavia, profundas limitações nessa teoria. Esse modelo (neoclássico) é condizente com os primórdios do capitalismo, quando o mercado de trabalho era mais homogêneo, com dualidade bem clara entre os capitalistas e a massa de operários, homogênea, que realizavam tarefas repetitivas no processo de produção em série. Hoje, contudo, o mercado de trabalho é marcado por grande heterogeneidade, com agressiva competição entre os trabalhadores por ascensão profissional. Essa transformação está ligada, entre outros fatores, à mudança de empresas familiares, de estrutura simples, a empresas com administração profissional, gerenciadas por organizações complexas e de hierarquia piramidal.

A atual heterogeneidade do mercado de trabalho torna as decisões dos trabalhadores sobre a oferta de trabalho interdependentes e dinâmicas (COSTANZI,

1995). As decisões são dinâmicas, porque a variável relevante não é mais apenas o salário corrente dado pelo mercado, mas também, ou mesmo principalmente, a expectativa de renda futura. Os trabalhadores esforçam-se de maneira intensa, no início de suas carreiras, por salários apenas razoáveis, ou até mesmo pequenos, não pela irracionalidade, mas, sim, pela busca patológica<sup>3</sup> de ascensão profissional, típica das atuais sociedades capitalistas. As decisões individuais dos trabalhadores sobre a oferta de trabalho também se tornaram interdependentes, tendo em vista que a estrutura piramidal das organizações implica, necessariamente, concorrência dos trabalhadores entre si por sucesso profissional. Por sinal, essa disputa é uma das características mais marcantes do mercado de trabalho atual, mas é negligenciada na teoria econômica tradicional.

Desse diagnóstico surgem importantes implicações. Diante de uma situação de informação imperfeita a respeito do futuro, os trabalhadores que não tiveram sua expectativa de ascensão profissional efetivada, até como consequência natural da busca patológica de sucesso e da estrutura piramidal das organizações, acabam tendo ofertado mais trabalho do que efetivamente teria ocorrido na situação de conhecimento perfeito do futuro. Nesse caso, o excesso de oferta de trabalho, obviamente, deve ser absorvido pelos trabalhadores que tiveram ascensão profissional de acordo com o esperado ou acima dele. A exploração do trabalho não mais ocorre, exclusivamente, pelo capital físico, mas, também, pela exploração dos vencedores pelos perdedores. Além do tradicional instrumento de legitimação da exploração do capital físico, o capital humano também se tornou uma forma adicional de apropriação do trabalho alheio.

Nessa situação, a oferta de trabalho seria, em algum grau, meramente uma loteria. Os trabalhadores ofertam trabalho, não porque possuem certeza absoluta da renda, mas porque esperam aumentar a probabilidade de ganhar os prêmios destinados aos vencedores. Os prêmios em questão são a ascensão profissional e as recompensas financeiras correspondentes. Contudo, como as organizações possuem estruturas piramidais, necessariamente haverá vencedores e perdedores nesse jogo, em que os primeiros apropriam-se de parte do trabalho dos últimos. Os bilhetes dessa loteria são os investimentos em capital humano.

Como citado anteriormente e de forma mais geral, a teoria econômica tradicional pode ser resumida como aquela que defende que o salário é determinado pela produtividade. Em um cenário em que os trabalhadores têm a mesma produtividade, os salários seriam iguais e não existiria desigualdade entre os trabalhadores.

Caso os trabalhadores tenham diferenças na produtividade, o eficiente e justo mercado de trabalho capitalista apenas traduziria tal fato para os salários. Nesse contexto, é possível justificar os diferenciais de salários e a desigualdade resultante, principalmente por conta das diferenças entre os trabalhadores, no tocante às suas características produtivas, sejam estas natas ou adquiridas por meio de investimentos em capital humano, em especial pela educação. Um trabalhador pode ganhar um milhão de vezes a mais que outro, porque é um milhão de vezes mais produtivo.

Entretanto, é fato que alguns “trabalhadores” recebem remunerações, em curtos períodos de tempo, que trabalhadores médios jamais conseguirão ganhar em toda a sua vida profissional. Mesmo com essas

evidências empíricas contrárias, a literatura econômica tradicional continua a justificar a desigualdade principalmente com base no capital humano. Tanto é assim que uma visão predominante a respeito das causas da desigualdade crescente observada nas últimas décadas é a de que ela seria resultado de alterações ou mudanças tecnológicas viesadas para trabalhadores qualificados, em detrimento dos não-qualificados, o que teria incrementado a demanda dos primeiros em prejuízo dos últimos. Uma das causas para esse comportamento da demanda seria a disseminação da tecnologia da informação, em especial a revolução trazida pelos computadores. Essa teoria é conhecida como *skill-biased technical changes* (BOUND; JOHNSON, 1992. JUHN; MURPHY; PIERCE, 1993. KATZ; MURPHY, 1992. LEVY; MURNANE, 1992).

Além disso, no caso dos países em desenvolvimento, o processo de abertura comercial teria levado a importação de tecnologia complementar ao trabalho qualificado e/ou substituta do trabalho de baixa qualificação, na chamada *skill-enhancing trade hypothesis* (ARBACHE; CORSEUIL, 2001. ROBBINS, 1996. SOARES; SERVO; ARBACHE, 2001).

Alguns estudos empíricos também apontam para as diferenças nas características entre trabalhadores como o principal fator explicativo individual para a desigualdade, em especial a educacional (BARROS; MENDONÇA, 1995. BID, 1998. FERREIRA, 2000; RAMOS; VIEIRA, 2000. RAMOS; VIEIRA, 2001). Contudo, como não há dados sobre a produtividade efetiva, esses trabalhos utilizam-se de características observáveis, como ocorre em educação, na forma de *proxies* da real produtividade, impondo sérias limitações às conclusões desses trabalhos.

De qualquer forma, o diagnóstico da desigualdade como fruto de distintos

investimentos em capital humano tem importantes implicações para o direcionamento das políticas públicas de combate à desigualdade. Se o principal fator individual para os diferenciais de rendimentos é a desigualdade educacional, é fundamental que a busca por mais igualdade seja feita primordialmente pela redução dos diferenciais educacionais. De certa forma, a redução da desigualdade seria, assim, *grossomodo*, um problema do Ministério da Educação, e não um resultado inerente ao funcionamento do mercado de trabalho capitalista, ou ao capitalismo.

Mesmo admitindo que a teoria do capital humano pode ser considerada um avanço em relação à teoria neoclássica estática em concorrência perfeita, pois incorporou questões dinâmicas e a heterogeneidade dos mercados e explica, parcialmente, os diferenciais de salários, ela também apresenta limitações e vem sendo contestada por vários autores, inclusive com evidências empíricas (CARD; DINARDO, 2002. FRANK; COOK 1996. GALBRAITH, 2000. SNOWER, 1999).

Cabe aqui destacar as seguintes críticas. Em primeiro lugar, a visão tradicional, ao colocar como a principal causa para a desigualdade os diferenciais de produtividade, acaba por legitimá-la. A desigualdade, como fruto de diferenciais de produtividade, não pode, de acordo com esse ponto de vista, ser considerada injustiça inerente ao capitalismo; ao contrário, os mercados de trabalho capitalistas são justos ao recompensarem cada trabalhador com a remuneração merecida pelo seu potencial produtivo.

Mesmo que alguns autores tradicionais reconheçam a questão da desigualdade de oportunidades e os diferentes graus de acesso à educação e ao investimento em capital humano<sup>4</sup>, o problema é que, na realidade, a desigualdade de acumulação

de capital humano é inerente ao sistema econômico capitalista. O capitalismo gera desigualdade que, por sua vez, gera distintas oportunidades que reproduzem a concentração de renda de uma geração a outra, criando uma inércia intergeracional da desigualdade. Nesse sentido, a desigualdade derivada de diferenciais educacionais não pode ser considerada justa, mas um resultado inerente ao próprio funcionamento do capitalismo.

***“Os trabalhadores esforçam-se de maneira intensa, no início de suas carreiras, por salários apenas razoáveis, ou até mesmo pequenos, não pela irracionalidade, mas, sim, pela busca patológica de ascensão profissional, típica das atuais sociedades capitalistas”***

Além disso, mesmo reconhecendo que diferenças nos atributos produtivos dos trabalhadores influenciam, em algum grau, os rendimentos e a produtividade, os salários dos trabalhadores variam, de forma significativa, em relação ao que seria esperado por suas características produtivas. Existem várias razões para tal fato.

Voltamos a utilizar a metáfora da loteria. Conforme mencionado anteriormente, o mercado de trabalho capitalista

atual pode ser comparado a uma loteria, na qual os bilhetes são os investimentos em capital humano. O mesmo investimento em capital humano dá igualdade de acesso aos bilhetes da loteria, mas não gera igualdade de resultados. Pelo contrário, já que há, necessariamente, vencedores e perdedores. E nesse mercado, os trabalhadores que não têm investimento em capital humano nem participam do jogo já são, *a priori*, perdedores. Portanto, existe confusão entre igualdade de acesso aos bilhetes de loteria e igualdade de resultados, o que explica, por exemplo, que, mesmo que todos os gerentes de uma empresa tenham uma mesma produtividade potencial, apenas um deles será promovido a diretor.

Essa situação é absolutamente inconcebível para a teoria econômica tradicional, pois o comportamento maximizador de lucros das empresas não permitiria esse desvio entre produtividade e remuneração. De forma semelhante, os perdedores seriam irracionais se aceitassem remunerações abaixo do que seria justificável pela própria produtividade. Assim, os mercados tenderiam a eliminar desvios entre remunerações e produtividade.

Há, porém, várias razões para os mercados não eliminarem esses desvios. Em primeiro lugar, existe um conhecimento imperfeito em relação à real produtividade de cada um dos trabalhadores, até mesmo dentro das firmas, problema ainda mais grave entre elas. Além disso, na realidade, a produtividade individual é interdependente numa organização, assim como existe divisão de trabalho que faz com que os trabalhadores dediquem-se a tarefas distintas, o que dificulta ou até mesmo deixa sem sentido falar em comparações de produtividade entre trabalhadores. Além disso, a própria lógica de funcionamento dos chamados mercados

internos de trabalho dificulta o ajuste entre remunerações e produtividade<sup>6</sup>.

Também é questionável a hipótese de que o comportamento das firmas, em especial das grandes corporações, é voltado, única e exclusivamente, para a maximização de seus lucros, tendo em vista que elas passaram a ser dirigidas por tecnoestruturas que possuem outros incentivos que não necessariamente, ou apenas, a maximização de lucros (GALBRAITH, 1982 e 1988).

Como explicar que os trabalhadores aceitariam remunerações inferiores a sua produtividade ou ofertariam trabalho acima do que seria justificável pela remuneração efetiva, num comportamento aparentemente irracional?

É necessário, inicialmente, notar que essa situação é dinâmica. Em um primeiro momento, os trabalhadores investem em capital humano com a expectativa de que esses investimentos resultarão em ascensão profissional e em expressivas recompensas financeiras. Para um trabalhador individual, essas expectativas podem ou não se concretizar, mas, para os trabalhadores como um todo necessariamente haverá aqueles que terão suas expectativas frustradas, em função da estrutura piramidal. São os perdedores.

Não há por que supor que os trabalhadores possam, *a priori*, ter expectativa correta e certa a respeito da sua ascensão profissional, não apenas porque se trata de situação de conhecimento imperfeito, mas também porque eles costumam mover-se por uma busca patológica por sucesso. Além disso, esse comportamento não pode ser tomado como irracional, dado que, por serem elevados os custos de ser perdedor e grandes os benefícios de ser vencedor, a competição vira um jogo típico do dilema do prisioneiro.

Como explicar que os perdedores não ajustam a sua oferta de trabalho ao longo

do tempo? Claramente, os trabalhadores poderiam tentar ajustar sua oferta de trabalho e seus investimentos em capital humano ao longo do tempo, de forma a adequá-los à ascensão profissional efetivamente conseguida e à respectiva remuneração, caso sua ascensão tivesse sido menor que sua expectativa. Contudo, é preciso notar que a produtividade não é apenas instrumento de ascensão profissional, mas também de manutenção do *status quo*. Por exemplo, suponha-se que determinado trabalhador tenha a expectativa de se tornar presidente de uma corporação e sua dedicação em investimento em capital humano e esforço tenha sido nesse sentido, mas, após vários anos de carreira, ele venha a perceber que deve chegar, no máximo, a gerente ou diretor. Apesar disso, o trabalhador não poderá reduzir seus esforços de maneira significativa, pois tem de manter sua posição de gerente ou diretor, que sempre estará ameaçada pelos demais concorrentes. Além disso, o fato de que a ascensão profissional demanda longo tempo na carreira, em vários torneios sucessivos, diminui o espaço para o ajuste temporal. Nesse caso, haveria um problema de inconsistência temporal ou dinâmica.

Explicada as razões pelas quais os mercados não ajustam as remunerações à produtividade, é importante notar que a visão de loteria está presente em outras teorias, como as dos mercados do tipo *winner-takes-all* (o vencedor leva tudo), para a qual utilizaremos a sigla MWTa (FRANK; COOK, 1996), e dos torneios (LAZEAR; ROSEN)<sup>7</sup>.

Segundo a primeira teoria (FRANK; COOK, 1996), o incremento da desigualdade é resultado da crescente importância, na economia como um todo, dos “mercados onde os vencedores levam tudo”. As duas principais características dos MWTa são que: a) a recompensa ou o rendimento dos

trabalhadores depende não da performance individual em termos absolutos, mas, sim, da *performance* relativa de cada competidor em relação aos demais; b) a recompensa financeira fica concentrada nas mãos dos poucos indivíduos que tiveram a melhor *performance*, com pequenas diferenças no talento e na produtividade, dando origem a enormes diferenciais de rendimentos. Como exemplo de MWTa, poderiam ser citados os esportes profissionais, o entretenimento, o mercado de altos executivos. Contudo, os MWTa estão-se disseminando e ganhando importância em toda economia.

Os MWTa seriam resultado de condições especiais pelo lado da oferta e/ou da demanda. Pelo lado da oferta, existe o fato de que os serviços dos melhores podem ser reproduzidos a um baixo custo adicional. Por exemplo, o custo marginal de um DVD do filme vencedor do Oscar é tão baixo quanto o de qualquer filme. Portanto, existem economias de escala na produção ou na distribuição que, por sua vez, criam tendência para que um produto, um distribuidor ou um serviço domine o mercado. Pelo lado da demanda, um produto torna-se mais valioso a partir do momento em que um grande número de consumidores passa a utilizá-lo, como as fitas de vídeo VHS *vis-à-vis* as fitas BHS ou como ocorreu com os sistemas operacionais de computadores. São as chamadas economias de rede.

A tendência de incremento dos MWTa seria a combinação de expressiva redução dos custos de transporte, de tendência de declínio de barreiras tarifárias, de desenvolvimentos na área de comunicações e de processamento de informações que tiverem, como impacto conjunto, a ampliação dos mercados acessíveis aos melhores produtos ou produtores em nível internacional. Enfim, o incremento dos MWTa seria

reflexo do processo de globalização e/ou tendência de concentração.

A teoria dos *superstars* (ROSEN, 1981)<sup>8</sup> também aponta fatores semelhantes para explicar o surgimento da concentração da renda em alguns poucos trabalhadores. O fenômeno dos *superstars* seria aquele em que um relativamente pequeno número de agentes recebem enormes remunerações e dominam as atividades em que estão engajados, que estão-se tornando cada vez mais importante no mundo moderno.

Na economia dos *superstars* (ROSEN, 1981), haveria uma imperfeita substituição entre os diferentes vendedores. Vendedores de menor talento seriam fracos substitutos em relação àqueles de maior talento. A demanda pelos mais talentosos cresceria de forma mais que proporcional ao incremento do talento. Assim, ouvir uma sucessão de cantores medíocres não seria igual a ouvir um cantor excepcional, ou, se um cirurgião for 10% mais bem sucedido em salvar vidas que seus demais concorrentes, a maioria das pessoas estará disposta a pagar mais que 10% de prêmio pelos seus serviços.

Além disso haveria, pelo lado da oferta, uma forma de consumo conjunto, não muito diferente dos chamados bens públicos. Dessa forma, um artista deve fazer o mesmo esforço tanto para dez quanto para mil pessoas que estejam assistindo ao seu *show*. Assim também deve proceder um autor com os compradores de seu livro. De forma mais geral, os custos de produção não crescem na proporção do tamanho do mercado do vendedor ou mesmo não crescem, havendo, portanto, economias de escala na produção.

Também a teoria de torneios, ou *tournaments* (LAZEAR; ROSEN, 1981), admite a possibilidade, em determinadas circunstâncias, de que a remuneração não seja feita com base na medida absoluta da produ-

tividade dos trabalhadores, mas, sim, com base no desempenho do trabalhador em relação ao dos demais trabalhadores, o que se aproxima, novamente, de uma loteria. Segundo essa visão, apesar da tradicional visão econômica de que os trabalhadores devem ser pagos de acordo com o valor do seu produto marginal, as loterias competitivas também podem levar a uma estrutura de incentivos eficiente.

Nesse sistema de premiação, a remuneração da classificação seria baseada no *ranking*, e não na diferença absoluta de produtividade. Sob determinadas circunstâncias, seria ótimo fixar as remunerações dessa forma. Mais especificamente, quando os custos de monitoramento são elevados ou o monitoramento é difícil, incentivando o *shirking* ou problemas de *moral hazard*, pagar os trabalhadores com base no *ranking* tem-se mostrado uma eficiente estrutura de incentivos. Além disso, esse tipo de esquema de compensação altera a natureza de risco enfrentado pelos trabalhadores.

O salário do vice-presidente de uma particular corporação é bem inferior ao do presidente e, geralmente, os presidentes são escolhidos pelo *ranking* dos vice-presidentes. Assim, num dia, um determinado vice-presidente pode ser promovido a presidente e seu salário ser triplicado. É difícil argumentar que sua habilidade ou produtividade tenha triplicado de um dia para outro, tornando complicada a tarefa de compatibilizar tal fato com a teoria tradicional, que diz que os salários nas duas ocupações, presidência e vice-presidência, deveriam ser aproximadamente iguais. Na realidade, a presidência é o prêmio de um torneio, de forma que o salário do presidente não é fixado de forma a refletir a corrente produtividade dele, mas, sim, a induzir a todos os competidores a se esforçarem para obter a promoção. Essa interpretação sugere que presidentes de

grandes corporações ganham grandes salários, não necessariamente porque são mais produtivos como presidentes, mas, sim, porque essa particular estrutura de salários torna-os mais produtivos ao longo das carreiras profissionais. Então, a presidência é como um torneio que fornece o incentivo apropriado à aquisição do capital humano prévio para se atingir tal posição.

Do ponto de vista dos objetivos deste artigo, cabe notar que tanto a teoria dos MWTA quanto a dos torneios descrevem o mercado de trabalho, em algum grau, como uma loteria, em que a remuneração não é dada pela produtividade absoluta, mas pelo *ranking*. Em especial, a teoria dos MWTA denota que pequenos diferenciais de produtividade geram enormes diferenças de rendimentos.

Também é necessário notar que as forças que dão origem à concentração de renda, tanto no MWTA quanto no fenômeno dos *superstars*, não podem ser consideradas exceções às regras de mercado, mas, pelo contrário, são muitas vezes tendências naturais do capitalismo. Pelo lado da demanda, por exemplo, a diferenciação de produtos no capitalismo, longe de ser uma exceção, é uma tendência natural. Os vendedores buscam diferenciar seus produtos dos demais, pois sabem que, dessa forma, poderão cobrar preços maiores. Portanto, a hipótese da teoria econômica tradicional, de que produtos homogêneos são perfeitos substitutos entre si, não é apenas irrealista, como é, acima de tudo, contra uma tendência natural ou esperada do próprio capitalismo.

Além disso, a imperfeita substituição entre os vendedores pode prescindir de diferenças de talento ou produtividade. Por exemplo, a lista de *best-sellers* sempre contará com número limitado de livros, os quais, mesmo existindo outros com a mesma qualidade, terão a preferência do público.

Nesse sentido, a desigualdade deixa de ser resultado de imperfeições de mercado e passa a ser uma tendência inerente ao capitalismo, pois as forças que favorecem a concentração não são exceções, mas tendências naturais do funcionamento do sistema econômico capitalista atual.

A teoria econômica também costuma relacionar o comportamento da desigualdade ao grau de desenvolvimento e/ou ao processo de crescimento econômico.

***“O objetivo microeconômico que gera o crescimento macroeconômico é a busca pela desigualdade. Como esperar a igualdade do processo de crescimento macroeconômico, se o objetivo microeconômico que o gera é a desigualdade?”***

Existem teorias que defendem que a desigualdade tende, naturalmente, a se reduzir, à medida que vai ocorrendo o desenvolvimento ou crescimento econômico (BID, 1998).

Tal tendência decorreria de vários fatores. Em primeiro lugar, nas etapas iniciais de desenvolvimento ou acumulação capitalista, a escassez de capital implica retornos muito elevados para esse fator de produção relativo ao trabalho, fator que é

abundante. Mas, à medida que vai ocorrendo o desenvolvimento econômico, o estoque de capital tende a se elevar, e a tendência é de redução do retorno do fator produtivo do capital.

Um mecanismo semelhante ocorre no caso da educação. Com níveis muito baixos de escolaridade, os poucos que têm maior grau de escolaridade tendem a ter rendimentos muito elevados. À medida que o nível educacional de toda a população economicamente ativa vai crescendo, a tendência é, *ceteris paribus*, que o retorno dos trabalhadores com escolaridade mais elevada reduza-se em relação ao dos trabalhadores com escolaridade menos elevada e, assim, poder-se-ia esperar menor desigualdade educacional entre os trabalhadores. Então, o progresso educacional tenderia a contribuir com a redução da desigualdade ao longo do tempo.

Os padrões demográficos também criam uma tendência de redução da desigualdade, à medida que o desenvolvimento vai evoluindo. Taxas de crescimento da população mais elevadas implicam maior heterogeneidade no tamanho das famílias. Nas famílias mais numerosas, origina-se uma pior distribuição da renda *per capita*, além de a mulher participar menos do mercado de trabalho e de os filhos tenderem a receber menos educação. À medida que a taxa de fecundidade cai, em especial para as famílias mais pobres, tende a haver melhora da renda *per capita*, maior participação da mulher no mercado de trabalho e maiores avanços educacionais dos filhos.

Outra razão pela qual tenderia a se reduzir a desigualdade à medida que vai evoluindo o desenvolvimento seria a transição do campo para o meio urbano. No campo, as oportunidades seriam menores, devido à pequena integração dos mercados, às maiores dificuldades de acesso à

educação, às possibilidades de emprego mais limitadas e ao menor acesso ao financiamento. Ainda, de forma estereotipada, a renda e o nível educacional seriam menores no campo que na cidade e as famílias tenderiam a ser mais numerosas no campo que na cidade. Nas etapas iniciais do processo de urbanização, as diferenças de renda entre o campo e a cidade contribuiriam para elevar a desigualdade de rendimentos. Entretanto, à medida que vai avançando o processo de urbanização, o diferencial de rendimentos entre o campo e a cidade afetará apenas pequena fração da população e sua contribuição para a desigualdade seria reduzida. O mesmo tipo de raciocínio aplica-se ao processo de formalização das atividades produtivas. Em um primeiro momento da formalização das relações trabalhistas, os privilégios de poucos assalariados formais seriam fonte de desigualdade, mas, à medida que a formalização avança, esse processo converte-se em fator de equidade.

De modo geral, pode-se dizer que a formulação teórica que predomina na literatura sobre desenvolvimento econômico defende que, nos estágios iniciais e intermediários do desenvolvimento – medidos pela renda *per capita* –, o mecanismo que promove o crescimento acarreta também piora na distribuição de renda. O fator que explica tal fato é a transferência da população do meio rural para o urbano, o que induz ao surgimento de atividades produtivas cuja complexidade exige mão-de-obra mais especializada e remuneração mais elevada, em função de sua melhor e/ou maior qualificação. Somente nos estágios mais avançados do desenvolvimento econômico é que a distribuição de renda tornasse-se mais igualitária. Tal teoria é conhecida como a curva de Kuznets, sugerindo padrão de desigualdade que acompanha

o desenvolvimento dos países, que pode ser caracterizado como U invertido. Contudo, essa teoria vem sendo rejeitada por um número crescente de autores (LOCATELLI, 1988).

No Brasil, também o *trade-off* entre crescimento e igualdade ficou marcado, na política econômica, pela política do “crescer o bolo primeiro, para depois distribuir” ou, na sua versão de *nouvelle consine*, “crescer, crescer e crescer” (HENRIQUES, 2000). De certa forma, a piora na desigualdade, nas fases iniciais e intermediárias do desenvolvimento econômico, seria uma necessidade, pois permitiria a geração de poupança, tão fundamental para o processo de acumulação de capital e crescimento econômico.

Vários autores contestam a visão de que, necessariamente, para países em desenvolvimento, o crescimento e a igualdade são objetivos conflitantes entre si. Seria bastante questionável a interpretação que assegura que a distribuição de renda deve piorar antes de se tornar mais igualitária. De forma semelhante, contudo, não se poderia postular a existência de relação direta entre crescimento e melhora na concentração de renda, pois, entre os países em desenvolvimento que apresentaram altas taxas de crescimento, alguns apresentaram piora e outros, melhora na distribuição de renda. Na realidade, haveria espaço para as políticas públicas influírem na relação entre crescimento e desigualdade (LOCATELLI, 1988).

Vários outros autores também questionam o suposto *trade-off* entre eficiência e igualdade. Na realidade, alguns autores argumentam que, ao contrário da visão tradicional, a desigualdade pode trazer efeitos negativos para a eficiência econômica, pois prejudica, por exemplo, os investimentos em capital humano (FERREIRA, 2000).

Do ponto de vista deste trabalho, cabe destacar que, mesmo que as políticas

públicas tenham algum “espaço” para influenciar a relação entre crescimento e desigualdade, existem razões para que haja limitações nessa influência. Com isso, não se quer negar que a desigualdade possa influenciar negativamente o crescimento econômico ao trazer prejuízos ao investimento em capital humano, contudo é importante salientar que, em algum grau, o tradicional *trade-off* entre eficiência e igualdade é inerente às motivações econômicas dos agentes individuais em um sistema econômico capitalista ou, pelo menos, exacerbadas pelo capitalismo.

Primeiramente, ressalta-se que a principal motivação dos agentes econômicos individuais para ações ou tomada de decisões que geram crescimento econômico, como acumulação de capital físico e humano, é, em geral, a busca pela desigualdade de renda, mais especificamente, é ter padrão de renda igual ou melhor à média da sociedade. Nesse sentido, o objetivo microeconômico que gera o crescimento macroeconômico é a busca pela desigualdade. Como esperar a igualdade do processo de crescimento macroeconômico, se o objetivo microeconômico que o gera é a desigualdade?

Nesse sentido, a desigualdade reproduz-se não mais no imobilismo, mas no crescimento e por meio dele. O crescimento passa a ser função dela ou forma de reproduzi-la. Mostra que a necessidade de a ordem social “desigualitária” e a estrutura social de privilégio manterem-se é que produz e reproduz o crescimento como seu elemento estratégico (BAUDRILARD, 1995).

A desigualdade é fruto inerente ao funcionamento dos sistemas econômicos capitalistas e a busca por desigualdade de renda dos agentes econômicos individuais está por detrás do fenômeno do crescimento macroeconômico. Os mecanismos de mercado e a sua “mão invisível” não são capazes de atenuar, de forma

significativa, a tendência natural à desigualdade. Na realidade, a desigualdade pode ser considerada externalidade negativa<sup>10</sup> inerente a um sistema econômico capitalista em que os indivíduos agem por interesse próprio.

Além disso, cumpre lembrar também que a velha máxima de Adam Smith (1723-1790), em sua clássica obra *A riqueza das nações* – segundo a qual os indivíduos, agindo por conta do seu próprio interesse, geram como resultado, pelas forças de mercado ou da “mão invisível”, o máximo bem-estar social –, descarta importantes externalidades negativas do comportamento individualista, que comprometem, de forma significativa, esse bem-estar social.

Nesse contexto, é dissimulada a análise liberal que reforça a eficácia do auto-interesse no crescimento econômico, mas despreza justamente a busca pela desigualdade movida pelo auto-interesse que gera externalidades negativas inerentes, como a corrupção e a falta de coesão social. Análises preconceituosas e estereotipadas em relação à intervenção do Estado na economia tendem a vê-las como nocivas e procuram enfatizar o caráter corrupto do governo. Entretanto, o Estado não é um ente estranho à sociedade, mas, pelo contrário, faz parte dessa mesma sociedade. A corrupção do Estado não decorre de ele ser Estado, mas de ser instituição de sociedade movida pelo auto-interesse.

A teoria econômica tradicional também exalta a competição de forma positiva, como instrumento essencial para a eficiência, desprezando seus efeitos colaterais negativos inerentes, como a referida falta de coesão social e a violência a ela associada.

### Considerações finais

O capitalismo passou por profundas transformações desde seu prelúdio, com

o fim do dualismo caracterizado, por um lado, pelos capitalistas e, de outro, por uma massa homogênea de trabalhadores. Presentemente, os trabalhadores formam uma massa heterogênea e competem entre si por ascensão profissional em organizações complexas e de estrutura piramidal, em uma busca patológica por sucesso. O controle do capital está associado cada vez menos à sua propriedade e cada vez mais ao capital humano.

Essas transformações tomaram o mercado de trabalho uma loteria, em que os bilhetes são os investimentos em capital humano. Nessa loteria, os vencedores apropriam-se do trabalho dos perdedores. Os trabalhadores com baixo ou nenhum investimento em capital humano estão excluídos dela e, por essa razão, são, *a priori*, perdedores. Como a estrutura das organizações e dos mercados de trabalho é piramidal, necessariamente, haverá vencedores e perdedores. O caráter de loteria do mercado de trabalho também é encontrado nas teorias dos MWTA e dos torneios.

Conseqüentemente surge, ao lado da tradicional apropriação do trabalho pelo capital, descrita por Karl Marx, em *O capital*, nova forma de exploração do trabalho, que reforça a tendência inerente à desigualdade do capitalismo. Essa nova forma de exploração tem como instrumento o capital humano e ocorre de forma semelhante à exploração feita pelo capital físico. Assim, o capital físico e o capital humano são instrumentos de legitimação da exploração do trabalho.

Essa nova forma de exploração do trabalho reforça a tendência inerente ao capitalismo de geração de desigualdade pela dicotomia capital-trabalho e impõe importantes limitações nas tradicionais políticas públicas de combate à desigualdade, baseadas na democratização dos investimentos em capital humano. Mesmo que todos tenham o mesmo capital humano

ou a mesma produtividade, dada a atual estrutura piramidal do mercado de trabalho, sempre haverá vencedores e perdedores. Todos os gerentes de uma firma podem ter a mesma produtividade potencial, mas apenas um será promovido a diretor.

De outra parte, a lógica de intensa especialização e divisão do trabalho, do ponto de vista tanto social quanto de intra-firma, tornam complexas ou mesmo sem sentido comparações de produtividade, tendo em vista que os trabalhadores executam tarefas distintas. Existe, ademais, interdependência entre as produtividades individuais. Mesmo que todos na sociedade tivessem curso superior completo, pela lógica da divisão do trabalho alguém qualificado teria de executar as tarefas de baixa qualificação. É uma divisão que não decorre dos diferenciais de produtividade, e, sim, de diversos fatores que transcendem a lógica econômica, como aspectos sociais, culturais e mesmo questões operacionais.

A desigualdade deixa de ser resultado das diferenças nos atributos produtivos dos trabalhadores e passa a ser resultado inerente aos mercados de trabalho capitalistas e ao capitalismo. Em primeiro lugar, porque a própria desigualdade nos investimentos em capital humano, em especial em educação, é fruto inerente ao capitalismo. O capitalismo gera desigualdade, que origina diferentes investimentos em capital humano, os quais, por sua vez, ajudam a reproduzir a desigualdade.

O crescimento macroeconômico também tem importantes limitações no combate à desigualdade, na medida em que essa desigualdade é a finalidade microeconômica, que gera o crescimento macroeconômico. O crescimento em si é função da desigualdade, ou a desigualdade é a finalidade do crescimento.

Na realidade, os indivíduos esforçam-se para ser extremamente produtivos, investem em capital humano, porque

querem ficar ricos, querem ser desiguais. A busca individual microeconômica e auto-interessada da desigualdade é que gera o crescimento macroeconômico. Portanto, o comportamento individual que produz o crescimento macroeconômico é, na realidade, uma busca pela desigualdade. Se a busca individual e auto-interessada pela desigualdade é que gera o crescimento, como conciliar crescimento e igualdade? Como conseguir igualdade a partir do

***“Políticas públicas de combate à desigualdade baseadas na democratização do capital humano apresentam importantes limitações, pois o mercado de trabalho capitalista está organizado de forma que existam vencedores e perdedores”***

crescimento, se o crescimento resulta da busca pela desigualdade?

O sistema econômico capitalista movido pelo auto-interesse gera, como externalidade negativa inerente à desigualdade, o tradicional *trade-off* entre crescimento econômico e igualdade em nível microeconômico, que nunca foi resolvido, em nível macroeconômico, pelo funcionamento dos mercados. Os economistas tradicionais, contudo, jamais procuram

explicitar que esse *trade-off* decorre de análise que toma como implícita uma natureza humana egoísta e auto-interessada.

A máxima de Adam Smith, em sua obra *A riqueza das nações*, segundo a qual o sistema econômico capitalista, caracterizado por indivíduos movidos pelo auto-interesse, geraria o máximo bem-estar social, despreza importantes externalidades negativas inerentes a esse tipo de comportamento.

Em primeiro lugar, a própria questão já colocada da desigualdade. Mais estranho que esse lapso, porém, é a análise liberal que reforça a eficácia do auto-interesse no crescimento econômico, mas despreza justamente a busca pela desigualdade movida pelo auto-interesse, que gera outras expressivas externalidades negativas, como a corrupção e a falta de coesão social. A teoria econômica tradicional também exalta a competição, de forma positiva, como instrumento essencial para a eficiência, desprezando suas externalidades negativas.

Políticas públicas de combate à desigualdade baseadas na democratização do capital humano, mesmo sendo desejáveis e positivas, apresentam importantes limitações, pois o mercado de trabalho capitalista está organizado de forma que existam vencedores e perdedores, havendo ou não diferenciais de produtividade.

As novas formas de exploração do trabalho explicitam uma relação de causalidade em que o crescimento macroeconômico é gerado pela busca da desigualdade microeconômica. Como o crescimento pode reduzir a desigualdade, se é gerado pela busca da desigualdade? As forças de mercado, em nível macroeconômico, mostram-se incapazes de reverter esse *trade-off*. Mais do que isso, o comportamento microeconômico auto-interessado, que gera o crescimento econômico, torna inerente ao funcionamento do capitalismo externalidades negativas

expressivas, como a corrupção, a falta de coesão social e a violência a elas associada.

O combate à desigualdade demanda, então, teoricamente, mudanças no comportamento humano, de forma que o motor do crescimento macroeconômico não seja a busca microeconômica pela desigualdade de renda entre os indivíduos, assim como a alteração dos valores sociais, culturais e demais fatores que tornaram o mercado de trabalho capitalista uma instituição em que, necessariamente, há vencedores e perdedores. Enquanto a motivação para produzir for o auto-interesse, a busca pela desigualdade, pelo sucesso profissional e pela riqueza, de forma inerente, haverá contradição entre eficiência e desigualdade. O trabalho não será a satisfação de necessidade, mas, sim, um meio de satisfazer outras necessidades<sup>11</sup>. Será possível conciliar eficiência e equidade apenas se a motivação para a produção for o bem-estar coletivo.

Dado o “receituário” recomendado para o combate à desigualdade, fica implícito que este trabalho aceita que o comportamento humano e os valores podem ser objeto de transformação, pois, caso se adotasse a posição determinista de que a natureza humana é imutável, não haveria motivos para intervenções sociais.

Contudo, é necessário reconhecer que esse diagnóstico levanta importantes indagações: Como são determinados o comportamento humano e os valores e como eles podem ser alterados? Até que ponto o comportamento humano é influenciado pelo sistema econômico capitalista e é independente da conjuntura sócio-histórica? Embora essas questões sejam relevantes, este artigo não as discutirá, pois são tão complexas que fogem ao escopo deste trabalho, merecendo discussão específica, impossível de ser feita neste *paper*.

(Recebido em janeiro de 2005. Versão definitiva em março de 2005)

## Notas

<sup>1</sup> Por tradicional exploração do trabalho pelo capital, entenda-se aquela descrita por Marx em *O capital*.

<sup>2</sup> Por literatura econômica tradicional, deve ser entendida a chamada teoria econômica neoclássica e a teoria do capital humano, que, grosso modo, defendem que os salários são determinados pela produtividade (marginal). Para uma visão da teoria tradicional, ver Borjas (2000) e Bosworth, Dawkins e Stromback (1996).

<sup>3</sup> Por busca patológica por sucesso, este artigo refere-se a uma busca obsessiva por sucesso profissional e financeiro, que coloca o mencionado objetivo como o principal sentido da vida e a falta dele como o resultado inaceitável e psicologicamente insuportável.

<sup>4</sup> Ver Ferreira (2000), Barros e Mendonça (1995), Barros, Henriques e Mendonça (2000, 2000a) e Ramos e Vieira (2000).

<sup>5</sup> Entende-se a teoria econômica tradicional como a teoria microeconômica neoclássica, que defende não apenas que o salário seja determinado pela produtividade marginal, mas também que a maximização dos lucros seja o único e exclusivo objetivo das firmas.

<sup>6</sup> Sobre mercados internos de trabalho, ver Doeringer e Piore (1971).

<sup>7</sup> Os criadores da teoria dos MWTA foram Frank e Cook (1996). Para ter uma idéia da teoria dos torneios, ver Lazear e Rosen (1981).

<sup>8</sup> Para conhecer a teoria dos superstars, ver o trabalho de Rosen (1981).

<sup>9</sup> A “mão invisível” do mercado é a referência feita à expressão criada por Adam Smith, em *A riqueza das nações*.

<sup>10</sup> A expressão “externalidade negativa”, na literatura econômica, pode ser entendida como efeito colateral negativo.

<sup>11</sup> Ver MARX, Karl, 1963, p. 162.

---

## Referências bibliográficas

ARBACHE, Jorge Saba; CORSEUIL, Carlos Henrique. *Liberalização comercial e estrutura de emprego e salário*. IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 801).

\_\_\_\_\_. *Trade liberalization and labor markets in developing countries: theory and evidence*. IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 853).

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *América Latina frente a la desigualdad*. Washington: 1998.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. *Os determinantes da desigualdade no Brasil*. IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 377).

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

\_\_\_\_\_. *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, 2000.

- BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Rio de Janeiro: Elfos 1995.
- BECKER, Gary. *Human capital— A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Columbia University Press, 1964.
- BORJAS, George J. *Labor economics*. McGraw-Hill, 2000.
- BOSWORTH, Derek; DAWKINS, Peter; STROMBACK, Thorsten. *The economics of the labour market*. Longman, 1996.
- BOUND, John; JOHNSON, George. Changes in the structure of wages in the 1980's: an evaluation of alternative explanations. *American Economic Review*, p 371-392, June 1992.
- CARD, David; DINARDO, John. *Skill based technological change and rising wage inequality: some problems and puzzles*. NBER Working Paper Series n. 8769, 2002.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. Mercado de trabalho: dinâmico ou estático. *Boletim Informações FIPE*, São Paulo, abr. 1995.
- DOERINGER, Peter B.; PIORE, Michael J. *Internal labor markets and manpower analysis*. Heath Lexington Books, 1971.
- EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. *A moderna economia do trabalho— teoria e política pública*. 5. ed., São Paulo: Makron Books, 2000.
- FERNANDES, Reynaldo. Desigualdade salarial: aspectos teóricos. In: CORSEUIL, Carlos Henrique et al. (Orgs.). *Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil*. Rio de Janeiro, IPEA, p. 1-49.
- FERREIRA, Francisco H. G.; LITCHFIELD, Julie A. Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil. In: IPEA. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. 2000.
- FERREIRA, Francisco H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional. In: IPEA. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. 2000.
- FRANK, Robert H.; COOK, Philip J. *The Winner-Take-All Society*. Penguin Books, 1996.
- GALBRAITH, James K. *Created unequal*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.
- \_\_\_\_\_. *A era da incerteza*. Editora Pioneira, 1982.
- \_\_\_\_\_. *A economia e o interesse público*. Pioneira, 1988.
- JUHN, Chinhui; MURPHY, Kevin; PIERCE, Brooks. Wage inequality and the rise in returns to skill. *Journal of Political Economy*, p. 410-442, June 1993.
- KATZ, Lawrence; MURPHY, Kevin. Changes In relative wages, 1963-1987: supply And demand factors. *Quarterly Journal Of Economics*, p. 35-78, Febr. 1992.
- LAZEAR, Edward P.; ROSEN, Sherwin. Rank-order tournaments as optimum labor contracts. *The Journal of Political Economy*, v. 89, n. 5, Oct. 1981, p. 841-864.
- LEVY, Frank; MURNAME, Richard J. U. S. Earnings and earnings inequality: a review of recent trends and proposed explanations. *Journal of Economic Literature*, p. 1333-1381, 1992.
- LOCATELLI, Ronaldo Lamounier. Crescimento e desigualdade: uma resenha crítica. *Revista de Economia Política*, v. 8, n. 2, abril/junho 1988.
- MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos – Textos filosóficos*. Lisboa: Edições 70, 1964.
- \_\_\_\_\_. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril, 1983. (Os Economistas).

RAMOS, Lauro; VIEIRA, Maria Lúcia. *Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes*. Rio de Janeiro, IPEA, 2001 (Texto para Discussão, 803).

\_\_\_\_\_. Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores. In: IPEA. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. 2000.

ROBBINS, D. *HOS hits facts: facts win – evidence on trade and wages in the developing world*. Harvard Institute for International Development 1996. (Discussion Papers, 557).

ROSEN, Sherwin. The economic of superstars. *The American Economic Review*, v. 71, n. 5, p. 845-858, Dec. 1981.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações – Investigações sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Editora Abril, 1983. (Os Economistas).

SOARES, Sergei; SERVO, Luciana M. Santos; ARBACHE, Jorge Saba. *O que (não) sabemos sobre a relação entre abertura comercial e mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 843).

SNOWER, Dennis J. *Inequality of earnings*. Centre For Economic Policy Research, 1999. (Discussion Paper, 2.321).

## Resumo - Resumen - Abstract

### **As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade**

*Rogério Nagamine Costanzi*

O mercado de trabalho sofreu profundas transformações desde o começo do capitalismo até o momento atual, sendo possível compará-lo a uma loteria, na qual os trabalhadores passaram a competir entre si por ascensão profissional. Os bilhetes dessa loteria são os investimentos em capital humano. Nela haverá, necessariamente, vencedores e perdedores, com os primeiros apropriando-se do trabalho dos últimos. Dessa realidade, surge uma nova forma de exploração do trabalho, cujo instrumento de legitimação é o capital humano, que reforça a tendência inerente do capitalismo à geração de desigualdade e coloca limitações à visão tradicional de combate à desigualdade baseada na democratização do capital humano. O crescimento também tem limitações na redução da desigualdade, tendo em vista que a motivação microeconômica que gera o crescimento macroeconômico é justamente a busca pela desigualdade.

### **Las nuevas formas de explotación del trabajo en el capitalismo contemporáneo y las políticas públicas de combate a la desigualdad**

*Rogério Nagamine Costanzi*

El mercado de trabajo pasó por profundas transformaciones desde el inicio del capitalismo hasta el momento actual, convirtiéndose en una lotería, en que los trabajadores pasaron a competir entre sí por ascenso profesional. Los billetes de esta lotería son las inversiones en capital humano. En esta lotería, habrá, necesariamente, ganadores y perdedores, con los primeros apropiándose del trabajo de los últimos. De esta realidad, surge una nueva forma de explotación del trabajo, cuyo instrumento de legitimación es el capital humano, que refuerza la tendencia inherente del capitalismo de generación de desigualdad e impone limitaciones a la visión tradicional de combate a la desigualdad basada en la democratización del capital humano. El crecimiento también tiene limitaciones en el combate a la desigualdad, puesto que la motivación microeconómica que genera el crecimiento macroeconómico es justamente la búsqueda por la desigualdad.

### **New forms of labour exploitation in contemporary capitalism and public policies to combat inequality**

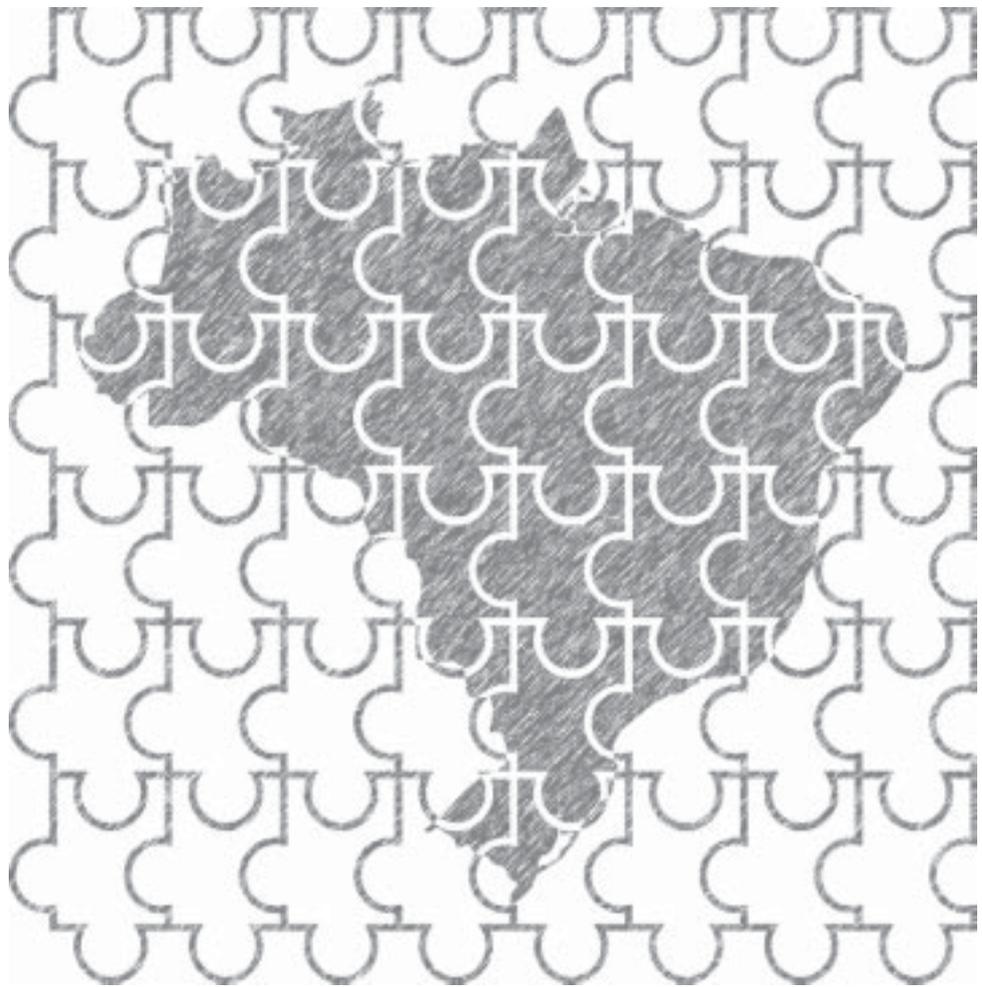
*Rogério Nagamine Costanzi*

The labour market has undergone deep transformations from the start of the capitalism to the current moment, becoming a lottery, in which workers started to compete among themselves for professional development. The tickets of this lottery are the investments in human capital. Here, there exists, necessarily, winners and losers: the firsts appropriates the work of the latters. A new form of exploration of the work appears, in which the instrument of legitimation is the human capital. It strengthens the inherent trend of the capitalism towards inequality generation and imposes limitations to the traditional vision of inequality reduction based on the democratization of the human capital. Growth has also limitations to combat inequality, considering that the microeconomic motivation that generates the macroeconomic growth is exactly the search for inequality.

---

Rogério Nagamine Costanzi

Mestre em Economia pelo Instituto de Pesquisa Econômica da Universidade de São Paulo (IPE/USP), Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, em exercício na Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/IPEA), ex-chefe de Divisão da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (1995), ex-coordenador-geral de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (2000 a 2003). Contato: rogerio.nagamine@ipea.gov.br



# A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais<sup>1</sup>

*Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e  
Marco Antonio Carvalho Teixeira*

## **Introdução**

A investigação sobre a imagem das instituições políticas junto ao eleitorado e às elites sociais é uma ferramenta fundamental para aprimorar a democracia e melhorar o desempenho do Estado. Com pesquisas dessa natureza, é possível descobrir a percepção externa de lacunas e erros de tais instituições, alguns deles imperceptíveis para os seus componentes, bem como coletar sugestões para o seu aperfeiçoamento. A importância dessas sondagens torna-se maior quando a instituição em questão é pouco conhecida pela sociedade e existe, ademais, uma visão difusa que a qualifica de forma negativa. Este artigo retrata um caso que se encaixa nessa situação: os Tribunais de Contas (TCs) subnacionais.

Esta pesquisa originou-se de projeto desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, intitulado Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (Promoex)<sup>2</sup>. Sua elaboração ocorreu em parceria com os dirigentes e técnicos dos 33 TCs subnacionais e conta com

o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O objetivo do Promoex é modernizar o controle externo dos governos estaduais e municipais, reformulando a gestão dos TCs, em prol de sua maior eficiência, efetividade, transparência e *accountability*.

Numa primeira etapa, a Fundação Instituto de Administração (FIA) da Universidade de São Paulo (USP) realizou ampla radiografia dos Tribunais de Contas subnacionais (2002), cujos dados deram importantes subsídios para a formulação de projetos de mudança dos TCs; não captaram, porém, uma dimensão essencial em qualquer processo de reforma institucional: a percepção dos atores estratégicos, em particular os externos à instituição em questão.

Foi essa constatação que levou à elaboração de um *survey* de elites sociais e institucionais, que, de um modo ou de outro, são afetadas pelos TCs e podem, ao mesmo tempo, exercer uma corrente de opinião decisiva contra eles ou a favor deles, influenciando, assim, sua capacidade e legitimidade de exercer a autoridade de controlador de contas públicas.

Cabe esclarecer, inicialmente, o uso dos termos “elites sociais e institucionais”, bem como do conceito de “atores estratégicos”. Utilizamos o termo “elites” com o significado de “lideranças” que desempenham papel relevante na sociedade e/ou no Estado e cuja identificação pode se dar por critérios de posição formal numa dada hierarquia ou por reputação e influência perante o cenário público. Metodologicamente, essa acepção é defendida por dois dos maiores especialistas em pesquisas de opinião no Brasil, os cientistas políticos Bolívar Lamounier e Amaury de Souza. Dizem eles:

“Que é ‘elite’? O termo presta-se, como é sabido, a um uso polêmico

ou político (...). O conceito é utilizado apenas no sentido corrente nas ciências sociais – praticamente sinônimo de “lideranças”, como coletivo genérico. Toda sociedade é formada por distintas hierarquias, cada uma delas baseada em diferentes recursos de influência ou poder. ‘Elite’ são as pessoas que ocupam o ápice dessas diferentes hierarquias e conseqüentemente exercem, ou podem vir a exercer, importante influência nas decisões governamentais e nos destinos da sociedade. No sentido acima, fazem parte da elite tanto os grandes empresários como os médios ou pequenos reconhecidos por sua liderança; líderes sindicais; políticos; altos administradores públicos; oficiais superiores das Forças Armadas; intelectuais; profissionais liberais; jornalistas e líderes associativos. A seleção dos entrevistáveis, como em geral ocorre em pesquisas sobre elites, base[ia]-se tanto em critérios de posição (ocupação de importantes cargos) como de reputação (ser considerado uma pessoa influente por outros membros da elite ou por pesquisadores experientes)” (LAMOUNIER; SOUZA, 1992: 9).

Já o termo “atores estratégicos” vincula-se à forma de selecionar as “elites” a serem entrevistadas, a partir do grau de importância que tais grupos têm em relação aos Tribunais de Contas subnacionais. Nesse sentido, “elites” e “atores estratégicos” não são noções sinônimas, mas sim, complementares, tendo em vista os objetivos da pesquisa: combinar os dois critérios – posição/capacidade de liderança e relação estratégica do ator com os TCs –, de modo a produzir diagnóstico e perspectivas de reforma dessas instituições. Assim, se a opção fosse apenas pelo critério de “elites”,

a amostra incluiria possivelmente empresários, lideranças sindicais e a Igreja. Dada a dimensão “estratégica” da relação de alguns organismos da sociedade civil com os TCs, entretanto, privilegiamos estes – conselhos regionais de contabilidade, administração e engenharia, entre outros, como veremos no desenho da amostra – e dispensamos outros que correspondem ao critério de “elites”, mas que seriam pouco relevantes para os objetivos deste trabalho. Ressalte-se, aliás que o adjetivo “social” é utilizado no texto apenas para caracterizar atores não-estatais da amostra (imprensa, acadêmicos, ONGs, a Ordem dos Advogados do Brasil e os três conselhos regionais) e não tem a pretensão de designar uma representação geral da sociedade brasileira.

Uma última observação metodológica: a seleção dos atores estratégicos foi feita em diálogo com os técnicos dos Tribunais de Contas subnacionais que participam do Promoex, dando maior legitimidade para a amostra. Ao mesmo tempo, tivemos a palavra final sobre o desenho da pesquisa, garantindo com isso a necessária isenção científica.

O presente texto pretende resumir as principais conclusões desta pesquisa sobre a imagem dos Tribunais de Contas subnacionais, de modo que não se trata de uma avaliação sistemática de suas políticas, mas sim, de um retrato construído pela percepção de elites sociais e institucionais, enquadradas como atores estratégicos em relação a esta instituição de controle.

### **O universo pesquisado e os instrumentos de investigação**

A reforma de qualquer instituição pública, em ambiente democrático, depende do apoio de atores sociais estratégicos. No momento em que os TCs subnacionais decidiram passar por ampla

reformulação, eles necessariamente precisariam saber a opinião que a sociedade e os outros poderes tinham dele. Mais do que isso, duas hipóteses implícitas incomodavam os principais agentes desse processo reformista: haveria um descontentamento difuso em relação ao seu desempenho e suas ações e funções seriam pouco conhecidas, inclusive por instituições e grupos com maior contato com os TCs.

Diante disso, foi montado um *survey* de elites institucionais e sociais, composto por cinco grandes setores, subdivididos em categorias específicas. Essa amostra procurou representar a diversidade de atores públicos e sociais que, em cada estado, mantêm com os TCs alguma relação institucional e política ou guardam algum tipo de expectativa quanto ao bom desempenho de suas funções, como é caso de setores organizados da sociedade civil.

Foram selecionados, então, atores vinculados ao Legislativo, ao Executivo, ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil organizada, levando-se em conta que, em alguns casos, os TCs tinham como função fiscalizar os estados e municípios, enquanto noutros, somente os municípios, e em dois deles, os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, a fiscalização envolve apenas o poder público de tais capitais. Isso criou algumas variações na amostra, sem, no entanto, modificar profundamente o conjunto de entrevistados. No total, foram escolhidas 919 pessoas, tal como relatado no Quadro 1.

Houve enorme dificuldade em conseguir entrevistar todos os selecionados, por conta do tempo de trabalho – cerca de três meses –, da abrangência territorial da pesquisa – todos os estados da Federação – e da reticência de alguns grupos em dar entrevistas e, principalmente, emitir opiniões sobre uma instituição pública como os Tribunais de Contas. O Judiciário e o

Quadro 1: Amostra dos atores públicos e sociais

Setores	Subsetores	Número de entrevistas
Legislativo	Presidente da Assembléia Legislativa	1
	Dep. Estadual (governista) da Comissão de Orçamento	1
	Dep. Estadual (oposicionista) da Comissão de Orçamento	1
	Dep. Estadual (governista) da Comissão de Orçamento	1
	Dep. Estadual (oposicionista) da Comissão de Orçamento	1
	Vereadores da capital	2 (4) *
	Vereadores de cidade média	1
	Vereadores de cidade pequena	1
	Executivo	Gestores, técnicos estaduais
Gestores, técnicos do município da capital		2 (4) *
Gestores, técnicos de uma cidade média		1
Gestores, técnicos de uma cidade pequena		1
Controle interno – governo estadual		3
Controle interno – município da capital		1 (2) *
Judiciário	Desembargadores do Tribunal de Justiça	2
	Juiz do TRE	1
Ministério Público	Procurador-Geral de Justiça	1
	Promotores de Justiça da Cidadania	2
Sociedade civil	Imprensa	1
	Universidade/acadêmicos	1
	OAB – seccional	1
	ONG	1
	Conselho de Engenharia	1
	Conselho de Contabilidade	1
	Conselho de Administração	1
<b>Total de entrevistas por estado (menos DF, SP e RJ)</b>		34
<b>Total de entrevistas, considerando os 26 estados e o Distrito Federal</b>		919 **

\* Os números entre parêntesis dizem respeito às quotas adotadas nesse setor, nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

\*\* O total reflete a soma de entrevistas por estado, descontadas nove entrevistas de âmbito municipal no Distrito Federal (vereadores, gestores e controle interno) e considerado o acréscimo nas quotas municipais de São Paulo e Rio de Janeiro, indicadas acima.

Ministério Público foram os mais arredios, ao passo que o Executivo e a sociedade foram os que mais aderiram à sondagem.

O resultado líquido foi um número menor de entrevistas, 644, ou seja, 70,1% do total. Independentemente disso, consideramos que o contingente atingido foi suficiente para compor amostra de extensão nacional e aferir conclusões que, como dito no início, estavam mais preocupadas em construir uma imagem externa dos TCs do que avaliar estritamente o seu desempenho. Trata-se de número compatível com pesquisas de opinião de mesma escala realizadas no Brasil e no mundo. Estas últimas, aliás, trabalham com algo em torno de 2000 entrevistas para representar um universo de dezenas de milhões de pessoas, enquanto este *survey* recorreu a 644 entrevistas para representar alguns poucos milhares de lideranças e atores estratégicos.

É importante frisar, de outra parte, que a amostra da pesquisa não teve a intenção de fazer uma representação estatística de cada setor e, por isso, o número de entrevistados não pode ser visto isoladamente. Quanto ao número de entrevistas por estado, lembramos que o universo selecionado tinha como meta produzir um retrato em escala nacional – não cabe, assim, uma interpretação de cada estado individualmente. De qualquer forma, vale mais uma vez citar Bolívar Lamounier e Amaury de Souza para referendar metodologicamente nossa posição:

“Qual deveria ser o número de entrevistados em diferentes setores? Por exemplo, quantos empresários, quantos políticos, quantos intelectuais? Não existe possibilidade de uma resposta exata a esta questão, visto que não existem parâmetros precisos para a seleção estatisticamente rigorosa de uma amostra. O importante, num trabalho [de *survey* de elites nacional], é

que o conjunto finalmente entrevistado seja *plausível* como representação das lideranças destacadas do País” (LAMOUNIER; SOUZA, 1992:10).

Ressalte-se que o texto dos autores citados se referia a uma pesquisa que continha oito setores e na qual foram entrevistadas 450 lideranças, números que, cotejados aos utilizados pelo presente trabalho, nos dão-nos mais segurança para as inferências e conclusões aqui expostas.

Os questionários aplicados aos atores estratégicos dos Tribunais de Contas subnacionais continham questões gerais para todos os grupos e algumas específicas. Em sua grande maioria, as perguntas eram fechadas e pediam algum tipo de avaliação com gradação de intensidade. Em poucas delas e, sobretudo no final do questionário, admitiu-se abordagem mais aberta, com a possibilidade de respostas mais longas e diversificadas. Pretendia-se, com esse instrumento, espelhar, de forma mais qualitativa, a imagem dos TCs.

Cinco grandes linhas nortearam o questionário: aspectos referentes ao relacionamento dos TCs com o campo ao qual estava vinculado o entrevistado, à gestão e eficiência dos tribunais, à sua transparência/*accountability*, uma avaliação mais geral de seu desempenho e sugestões de reformulação institucional. Analisaremos, a seguir, na forma breve que permite este artigo, alguns dos resultados e conclusões obtidos.

### **O Tribunal de Contas e seu relacionamento com as instituições e a sociedade: nível de conhecimento e avaliação da importância institucional**

Os resultados do *survey* evidenciaram que a amostra geral de entrevistados tinha um grau de conhecimento bastante

significativo das atividades do TC. Na média dos setores, mais de 1/3 da amostra (38%) afirmou ter nível elevado de conhecimento das atividades do TC (somando “muito alto” e “alto”) e quase a metade (46%) tem, pelo menos, grau médio de conhecimento. Esses dados qualificam a amostra como apta a tecer considerações sobre as atividades desempenhadas pelos TCs subnacionais. Na média, apenas 13,8 % afirmaram ter reduzido conhecimento da instituição e irrisório 1,5% afirmou desconhecer completamente o trabalho dela.

Como era de se esperar, o maior percentual de desconhecimento (4,2%) ocorreu na sociedade civil, assim mesmo num valor muito baixo, que não chega a comprometer a representatividade desse setor na amostra e, mais do que isso, vai contra uma das hipóteses iniciais: a de que os setores sociais majoritariamente ignoram as funções dos TCs subnacionais. Se somarmos as respostas “muito alto” e “alto”, os maiores percentuais de elevado conhecimento encontram-se entre o Controle Interno (49%) e o Ministério Público (46%), vindo a seguir o Judiciário (32,5%), depois a sociedade civil (28,9%) e finalmente os gestores e técnicos do Executivo (26,8%).

Com relação à frequência com a qual os entrevistados utilizam determinadas informações produzidas pelos Tribunais de Contas subnacionais, constatou-se que a informação mais *frequentemente* utilizada é a “apreciação das contas do chefe do Poder Executivo” (26,12%), seguida de perto pelo “julgamento das contas dos ordenadores de despesa” (21,68%). Certamente, por sua maior especificidade, as informações menos utilizadas dizem respeito aos itens 9 e 10 da referida questão (acompanhamento das contas do Judiciário e do Ministério Público, com respectivamente

55,1% e 54,% de respostas “nunca”, na média dos setores).

Observando-se os setores específicos, o Legislativo é aquele que mais se destaca por usar *frequentemente* as informações produzidas pelo TC (29%, na média dos itens), seguido pelo Ministério Público (17%, na média dos itens). Gestores e técnicos do Executivo, membros do Judiciário e da sociedade civil recorrem menos às informações produzidas pelos TCs e equiparam-se em torno de 11%, na média dos itens.

No caso dos setores públicos, o item mais importante da lista diz respeito à apreciação e ao acompanhamento de suas próprias contas. Em segundo lugar, no caso do Legislativo, vem o interesse pela “apreciação das contas do chefe do Poder Executivo”. No caso dos gestores e técnicos do Executivo, dois itens aparecem empatados em segundo lugar: “Julgamento das contas dos ordenadores de despesa” e “Relatórios de auditorias”. Entre os juízes, o segundo maior interesse, depois de suas próprias contas, recai sobre a “apreciação de aposentadorias, reformas e pensões”. No caso do Ministério Público, é interessante notar que os entrevistados fazem uso mais abrangente das informações produzidas pelos TCs. Cerca de 1/4 dos membros do MP afirmou fazer uso freqüente de, pelo menos, 5 dos 11 itens listados na tabela. Quanto à sociedade civil, a “apreciação das contas do chefe do Poder Executivo” empata em primeiro lugar com o uso freqüente de informações relativas à “apreciação de denúncias e representações”.

Os entrevistados que fazem uso das informações produzidas pelo TC foram instados a avaliar também a qualidade e a utilidade delas. A avaliação positiva (soma de “ótimo” e “bom”) daqueles que chegaram a utilizar alguma das 11

informações listadas chegou a 79%, na média dos setores. Embora sejam os que menos utilizam informações produzidas pelos TCs, os juízes são os que melhor as avaliam (87%), um pouco acima da avaliação dos parlamentares – com 85% das alternativas “ótima” ou “boa” somadas –, seguidos, mais abaixo, pelo Ministério Público (78%) e pela sociedade civil (74%). Os gestores e técnicos do Executivo foram os que fizeram a avaliação menos positiva, com 70% de aprovação e 30% de avaliação negativa (quando somadas as alternativas “inadequada” e “péssima”).

Com resultados similares à questão anterior, 78% dos entrevistados que utilizam informações produzidas pelo TC consideraram-nas “úteis” ou “muito úteis”. A seqüência da avaliação dos setores quanto à utilidade mudou pouco em relação à seqüência da qualidade: em primeiro, 86% dos juízes que usam as informações consideraram-nas “muito úteis” ou “úteis”, seguidos de perto pelos parlamentares com 83%, vindo, a seguir, a sociedade civil (77%) e o Ministério Público (75%). Mais uma vez, foram os gestores e técnicos do Executivo que deram menor grau de aprovação à utilidade das informações (68% de “muito útil” ou “útil”), se comparados aos demais atores.

A pesquisa procurou analisar também a relação mais específica de alguns setores estabelecidos na amostra com os TCs subnacionais. Desses dados, o que mais chamou atenção foram os resultados referentes aos atores do Executivo – gestores e integrantes do controle interno –, Ministério Público e Judiciário.

É preocupante notar que uma parte significativa dos gestores e técnicos do Executivo nunca ou raramente utiliza os serviços dos TCs subnacionais (44,1%) e 33% só o fazem eventualmente, diante de 22,1% que alegam utilizar sempre ou

frequentemente o apoio da instituição controladora. Ademais, esses mesmos atores, objetos por excelência da fiscalização dos tribunais, alegam terem sido *pouco fiscalizados pelos TCs*, afirmação em si muito preocupante para a *accountability* democrática do sistema político brasileiro. No que diz respeito à legalidade, 36,9% afirmaram que nunca sofreram qualquer tipo de fiscalização e 23,8% teriam sido fiscalizados, no máximo, duas vezes. No que se refere ao controle por resultados (em verdade, uma atividade ainda pouco desenvolvida pelos TCs), 51,2% deles afirmaram não ter passado por esse tipo de fiscalização, diante de um total de 28% que já passaram por ela duas vezes ou mais. Note-se que 22,8% dos entrevistados nem sequer responderam à pergunta.

Apesar de pouco enfatizar o papel fiscalizador dos Tribunais de Contas, a maior parte dos gestores e técnicos do Executivo que se prontificaram a avaliar a relação que tiveram com os auditores do TCs considerou-a ótima ou boa (47%), ao passo que 10,7% consideraram tal relacionamento ruim ou péssimo. Portanto, não se trata, nesse caso, de problema de qualidade técnica da ação desses tribunais, mas de maior efetividade desses órgãos no controle do Executivo. Nessa mesma linha de raciocínio, um número muito expressivo de gestores estaduais e municipais (62,5%) disse que não se criaram formas de cooperação entre o Executivo e Tribunal de Contas, enquanto 26,8% afirmaram que sim e 10,7% não responderam.

Uma pista para pensar essa problemática foi dada pela resposta referente ao papel dos tribunais como agentes da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): 48,8% dos gestores e técnicos do Executivo disseram que a ação dos TCs teve impacto no cumprimento da LRF, 42,9% disseram

que não e 8,3% não responderam. Trocando em miúdos, quando existe uma ação mais forte e programada dos TCs, ancorada em lei com grande legitimidade social, suas atividades tornam-se importantes para o Executivo. Esse mesmo ambiente institucional tem de ser constituído em outras frentes de atuação dos TCs subnacionais, para que se reforcem sua legitimidade e autoridade junto aos governos estaduais e municipais, a fim de tornar mais compreensível e efetivo o seu papel institucional.

Com relação aos integrantes do Controle Interno, 66,2% dos entrevistados consideram que a relação com o Tribunal de Contas é ótima ou boa, enquanto 26,5% consideram-na ruim. Tais dados demonstram que, nesse setor, também do Executivo, a receptividade em relação ao papel desempenhado pelo TC é maior do que o verificado junto aos gestores e técnicos e, mesmo quando tais atores avaliam negativamente o relacionamento, a principal razão aventada é a má estruturação administrativa do próprio Controle Interno.

O tema da parceria institucional, com vistas a favorecer o controle externo da administração pública foi abordado pelos entrevistados do Judiciário e do Ministério Público. No caso dos magistrados, 55,8% deles mostraram-se favoráveis a essa hipótese e 41,9% parecem resistir à idéia. O dado que mais chama a atenção vem do Ministério Público. Entre seus membros, a receptividade em relação à parceria institucional foi impressionante: nada menos do que 90,7% colocaram-se a favor de algum tipo de ação conjunta entre o Ministério Público e o TC e apenas 7,4% não apóiam a idéia. Ao mencionar sugestões concretas nesse sentido, um grande número de promotores e procuradores de justiça demonstrou forte interesse no corpo técnico e no aparato material dos

TCs e propuseram várias formas de cooperação entre as duas instituições. Como afirmou um dos entrevistados,

“O Tribunal de Contas é um órgão técnico e o MP tem o poder coercitivo, através da ação civil pública de improbidade. Os órgãos, agindo de forma independente (sem interação), não chegam a lugar nenhum. Se unirem seus pontos fortes, certamente haveria diminuição da corrupção”.

A maior receptividade do Ministério Público em relação à idéia de aproximação com os TCs pode ser confirmada também pela opinião dos membros da instituição sobre os relatórios produzidos pelos TCs e encaminhados à ela, para que esta possa instruir as ações penais: 59,3% dos membros do MP consideram que esses relatórios têm a fundamentação técnica adequada, enquanto 18,5% afirmam que não e 22,2% não responderam a pergunta. Entre os juízes, o percentual de aprovação dos relatórios do TC aplicados a ações penais foi de apenas 39,5%. Quatorze por cento afirmaram que os relatórios possuíam fundamentação técnica adequada e uma maioria de 44,2% não respondeu a pergunta.

Num primeiro balanço, os dados revelam, em primeiro lugar, que os setores técnicos ligados ao Executivo estão na faixa dos que usam com menor freqüência as informações dos TCs subnacionais e, ademais, avaliam mal a utilidade dos dados e tarefas vinculados a esses tribunais. Poder-se-ia argumentar, intuitivamente, que, como se trata do Poder mais investigado pelos tribunais, haveria maior probabilidade de avaliação negativa. Só que a visão negativa sobre o grau de utilidade das informações pode revelar algo pior: uma *dificuldade enorme de comunicação*, o que, ao fim e ao cabo, tende a prejudicar o processo de controle. Outra

constatação importante refere-se ao papel de legislações, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, para ativar e legitimar a sua atividade fiscalizadora. Mecanismos similares a esses relacionados à LRF poderiam ativar outras de suas atribuições, como a de controle e avaliação dos resultados das políticas públicas, a partir de legislação que obrigasse a criação de contratualização entre o Executivo e os Tribunais de Contas em torno de metas e formas de aferição de desempenho do governo.

Por fim, a extrema importância que os membros do Ministério Público deram à possibilidade de se firmarem parcerias com os TCs pode ser um novo caminho de atuação institucional e construção de *accountability*, numa linha pouco explorada no sistema político brasileiro. Contudo, cabe ressaltar que o MP tem ampliado suas atribuições desde a Constituição de 1988 e, muitas vezes, atropela ou toma para si as funções de outras instituições, em vez de simplesmente dividir tarefas com elas, como revelam alguns estudos recentes (ARANTES, 2002; STRAUSS, 2005). Numa situação em que os TCs precisam fortalecer sua legitimidade e autoridade, a cooperação institucional pode ser positiva, contanto que fiquem bem definidas as funções de cada qual.

### **Qualidade, capacidades institucionais e mérito das decisões dos Tribunais de Conta**

A qualidade da gestão dos Tribunais de Contas subnacionais e a legitimidade de suas decisões constituíram dois temas fundamentais para a pesquisa. No primeiro bloco, destaca-se inicialmente a avaliação dos TCs, no que diz respeito à facilidade de acesso, à qualidade e ao tempo de resposta de serviços solicitados, tal qual indica a Tabela 1.

A maior parte dos entrevistados considera ótima ou boa a *facilidade de acesso* aos serviços prestados pelos TCs subnacionais (51,2%), bem como a *qualidade da resposta* (50,5%). Em viés mais negativo, apenas 1/3 dos entrevistados considera “ótimo” ou “bom” o *tempo de resposta*. Isso coloca a questão da celeridade e eficiência como tópico essencial para a reformulação e modernização desses tribunais.

A Tabela 2 revela, a seguir, outra importante informação, referente à avaliação das atividades realizadas pelos Tribunais de Contas subnacionais.

Constata-se que os  *julgados do Tribunal de Contas* não são considerados ótimos, mas são bem avaliados pelos entrevistados de todos os setores. Na média, 48% dos entrevistados consideram-nos “bons”, enquanto 24,8% os avaliam como “inadequados” ou “péssimos”. No que tange aos *relatórios ou pareceres técnicos*, a percepção é ainda mais positiva, com uma média expressiva de 56,5% de respostas assinadas como “bom”, com apenas 16,5% de “inadequado” ou “péssimo”, somados. No caso do Ministério Público, chama a atenção que a instituição é a que pior avaliação faz dos  *julgados do TC* e a que melhor avaliação faz dos *relatórios e pareceres técnicos*. Judiciário e sociedade civil também apresentam essa tendência, mas de maneira menos expressiva do que a revelada pelos membros do MP. No caso do Legislativo, os percentuais relativos a avaliações positivas e negativas praticamente se repetem nos dois casos.

Grande destaque deve ser dado ao *assessoramento dos técnicos do Tribunal de Contas às CPIs*. Embora 1/3 não tenha se manifestado sobre esse ponto, pois ele se concentra na função legislativa, a maioria (47,4%) julgou “ótimo” ou “bom” essa atividade e 19,5% do total a avaliou como inadequada ou péssima. Esse aspecto

soma-se a outros em que as qualidades técnicas dos TCs subnacionais foram muito bem avaliadas. A avaliação dos servidores do órgão, exposta na Tabela 3, é outro item sobre o qual se percebe que os entrevistados têm visão positiva.

Os membros do Legislativo são os que melhor avaliam a *qualificação dos servidores* do Tribunal de Contas: 53,4% consideram-na boa e 14,3%, excelente. Os integrantes do Controle Interno do Executivo vêm em seguida: para 51,8%, a qualificação dos servidores do TC é boa e para 7,2%, excelente. Já os membros do Judiciário e do Ministério Público não avaliam tão bem a

qualificação dos servidores do TC. Nenhum membro do Judiciário considera-a excelente e menos da metade (41,9%) classifica-a como boa. No caso dos integrantes do Ministério Público, o resultado não é muito diferente. Apenas 7,4% avaliam-na como excelente e 40,7% julgam-na boa. A avaliação dos gestores e técnicos do Executivo é semelhante à realizada pelos membros do Ministério Público. Cabe destacar, no entanto, que é bastante pequena a porcentagem média dos entrevistados que avaliam negativamente a qualificação dos servidores do TC. Apenas 5,3% consideram-na inadequada para as

**Tabela 1: Avaliação dos serviços solicitados ao Tribunais de Contas (em %)**

		Legislativo	Gestores e técnicos do Executivo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
1. Facilidade de acesso	ótimo	32,5	8,9	14	11,1	9,9
	bom	34,4	46,4	23,3	42,6	34,5
	inadequado	9,7	11,9	7	16,7	11,3
	péssimo	4,5	4,8	2,3	9,3	2,1
	sem opinião/ não se aplica	18,8	28	53,5	20,4	42,3
2. Qualidade da resposta	ótimo	19,5	5,4	9,3	3,7	5,6
	bom	44,8	43,5	32,6	53,7	34,5
	inadequado	11	14,9	4,7	11,1	12
	péssimo	5,2	2,4	0	7,4	4,9
	sem opinião/ não se aplica	19,5	33,9	53,5	24,1	43
3. Tempo de resposta	ótimo	12,3	2,4	7	1,9	5,6
	bom	36,4	33,9	23,3	22,2	23,9
	inadequado	16,9	18,5	14	33,3	16,2
	péssimo	14,3	12,5	2,3	16,7	11,3
	sem opinião/ não se aplica	20,1	32,8	53,5	26	43

Observação: Esta questão não foi dirigida ao Controle Interno do Executivo.

**Tabela 2: Avaliação das atividades realizadas pelos TCs (em %)**

		Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
1. Julgados do TC	ótimo	9,7	9,3	5,6	0,7
	bom	50,6	51,2	44,4	45,8
	inadequado	14,3	14	22,2	19
	péssimo	7,1	7	11,1	4,2
	sem opinião	18,2	18,6	16,7	30,3
2. Relatórios e/ou pareceres técnicos do TC	ótimo	13,6	2,3	18,5	2,8
	bom	53,2	58,1	61,1	53,5
	inadequado	17,5	9,3	9,3	15,5
	péssimo	3,2	7	1,9	2,1
	sem opinião	12,3	23,3	9,3	26,1
3. Assessoramento técnico do TC às Comissões Parlamentares de Inquérito	ótimo	12,3	-	-	-
	bom	35,1	-	-	-
	inadequado	11,7	-	-	-
	péssimo	7,8	-	-	-
	sem opinião	33,1	-	-	-
4. Publicações e estudos	ótimo	-	4,7	7,4	5,6
	bom	-	41,9	31,5	34,5
	inadequado	-	7	9,3	11,3
	péssimo	-	7	1,9	3,5
	sem opinião	-	39,5	50	45,1
5. Treinamentos e cursos (atividades de capacitação)	ótimo	-	0	11,1	-
	bom	-	39,5	24,1	-
	inadequado	-	2,3	5,6	-
	péssimo	-	7	0	-
	sem opinião	-	51,2	59,3	-

Observações: Esta questão não foi dirigida aos gestores e técnicos nem ao Controle Inter-no do Executivo. O item 3 não foi submetido ao Judiciário, ao Ministério Público e à sociedade civil. O item 4 não foi submetido ao Legislativo e o item 5 não foi submetido ao Legislativo e à sociedade civil.

suas funções e menos de 1%, na média dos setores, apontou essa qualificação como péssima. Se cotejarmos essa análise com outras sobre o perfil técnico dos outros poderes, o percentual atingido pelos TCs subnacionais ainda é bastante alto.

Pelo exposto nesta seção, afere-se que os Tribunais de Contas recebem, no geral, boa avaliação de suas capacidades administrativas. É bem verdade que há alguns flancos que precisam ser mais bem tratados, porém as elites institucionais e

**Tabela 3: Avaliação sobre a qualificação dos servidores do TC (em %)**

	Legislativo	Gestores e técnicos do Executivo	Controle Interno do Executivo	Judiciário	Ministério Público
Excelente	14,3	4,8	7,2	0	7,4
Boa	53,9	43,5	51,8	41,9	40,7
Razoável	23,4	25	33,7	20,9	20,4
Inadequada para suas funções	3,2	6,5	1,2	4,7	5,6
Péssima	1,3	2,4		0	0
Não sei	3,8	17,9	6	32,6	25,9

Observação: Esta questão não foi dirigida à sociedade civil.

sociais emitiram opiniões que podem ser interpretadas como aprovação das capacidades administrativas dos TCs. Por essa variável, conforme os entrevistados, esses tribunais teriam as condições básicas para exercer bem suas funções de controle.

Aqui, porém, está o calcanhar de Aquiles dos Tribunais de Contas. Se a capacidade institucional básica existe, as críticas dirigem-se fortemente ao mérito de suas decisões. Essa questão pode ser aferida pela contraposição entre a independência da instituição e a politização de sua estrutura decisória. Procuramos traduzir esse dilema no questionário em termos de decisões “políticas” *versus* decisões “técnicas” e solicitamos aos entrevistados que identificassem a direção predominante das ações dos TCs subnacionais, tal qual revela a Tabela 4.

A boa leitura dos números revela um quadro que pode ser assim sintetizado: enquanto 2/3 dos entrevistados disseram que há predominância de critérios políticos ou de injunções políticas nas decisões dos TCs subnacionais, apenas 1/3 apontou o predomínio da variável técnica. Observando-se as afirmações mais contundentes, nota-se que 21,9% (na média dos setores) afirmaram que as decisões são norteadas por critérios políticos e a metade disso

(10,3%) acreditou que as decisões são norteadas por critérios técnicos. É interessante notar a variação significativa entre os setores que compõem o conjunto estudado: no Judiciário, a diferença entre os que afirmaram o predomínio da política sobre a técnica é de 6,9 pontos percentuais (48,8% e 41,9%, respectivamente); no Legislativo, é de 12,3 pontos percentuais (53,9% e 41,6%, respectivamente); na sociedade civil, essa diferença avança para 39,4 pontos percentuais (67,6% e 28,2%, respectivamente); e no Ministério Público, o avaliador mais duro, a distância de posições atinge nada menos que 57,3 pontos percentuais (77,7% e 20,4%, respectivamente).

Essa avaliação feita pelas elites institucionais e sociais é preocupante. Ela coloca o tema da legitimidade externa dos TCs subnacionais como ponto chave para sua reformulação. Uma resposta mais peremptória, todavia, precisa ser formulada a partir da análise da *accountability* dos TCs, como se verá a seguir.

### **A *accountability* dos Tribunais de Contas subnacionais**

Uma dimensão essencial a qualquer instituição pública democrática é sua

**Tabela 4: As decisões do Tribunal de Contas são norteadas por (em %)**

	Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
Critérios políticos	16,2	18,6	29,6	23,2
Critérios técnicos	18,2	7,0	5,6	10,6
Uma mescla de critérios políticos e técnicos, mas com predomínio das injunções políticas	37,7	30,2	48,1	44,4
Uma mescla de critérios políticos e técnicos, mas com predomínio da variável técnica	23,4	34,9	14,8	17,6
Não sei	4,5	9,3	1,9	4,2

Observação: Esta questão não foi dirigida aos gestores e técnicos nem ao Controle Interno do Executivo.

capacidade de responder aos cidadãos e aos seus órgãos representativos. Trata-se da temática da *accountability*, que pode ser definida como o controle ininterrupto dos governantes, por instrumentos verticais – eleições, fundamentalmente – e horizontais – os *checks and balances* entre os Poderes e as instituições fiscalizadoras (ABRUCIO; LOUREIRO, 2005). Analisar os Tribunais de Contas pela ótica da *accountability* passa, primeiramente, pela avaliação do impacto de suas ações no público em geral. Nesse sentido, todos os atores entrevistados foram instados a responder como os TCs subnacionais relacionam-se com os cidadãos comuns nos aspectos tratados na Tabela 5.

Em todos os aspectos que envolvem o relacionamento do TC com o cidadão comum, listados na Tabela 5, a avaliação negativa (soma de “inadequado” com “péssimo”) predomina sobre a avaliação positiva (soma de “ótimo” e “bom”). O item que recebe a pior avaliação é justamente o da *comunicação de suas atribuições institucionais para os cidadãos*, com 61,3% de inadequado/péssimo e 18,5% de ótimo/bom, na média dos setores. Não por coincidência, a sociedade civil é o setor que mais se queixa de

deficiência nessa área, com 67,6% das respostas considerando inadequado ou péssimo. Em seguida, vem a avaliação negativa sobre a *clareza da linguagem utilizada pelos TCs para o cidadão comum*, com 52,5% de inadequado/péssimo e 24,6% de ótimo/bom, somados. Da mesma forma, a sociedade civil destaca-se com 60% de avaliação negativa sobre esse ponto.

As avaliações negativas sobre a *transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo Tribunal de Contas e a facilidade de acesso aos trabalhos elaborados dessa instituição* estão no mesmo patamar (algo em torno de 2 para 1), mas, nesses casos, a sociedade civil divide com o Ministério Público a responsabilidade pelos percentuais mais elevados de crítica aos TCs subnacionais. Os resultados obtidos pela *fiscalização do uso dos recursos públicos* receberam a avaliação menos negativa de todas (44,3% de inadequado/péssimo e 33,4% de ótimo/bom), talvez por ser a mais publicizada de todas as atividades do TC.

Cabe destacar que, apesar da avaliação majoritariamente negativa da sociedade civil acerca dos aspectos da *comunicação, da clareza da linguagem, da transparência da fiscalização, da facilidade de acesso e dos resultados obtidos pela*

*fiscalização*, em questão específica aplicada nesse setor, uma ampla maioria de seus representantes (62%) avaliou como positivo o impacto das decisões dos TCs junto à sociedade (metade afirmou que o impacto era forte e positivo e a outra metade que era fraco e positivo, segundo a Tabela 6). O distanciamento institucional e a fragilidade comunicativa provavelmente sejam fatores mais determinantes para a imagem dos Tribunais de Contas do que a falta de qualidade e capacitação técnica.

Os entrevistados responderam a um outro importante questionamento para avaliar a efetividade da *accountability* dos TCs subnacionais. Trata-se da relevância de algumas ações de controle externo para o aprimoramento da democracia no país. A grande maioria dos entrevistados avaliou como “muito importante” ou “importante” todas as ações fiscalizadoras realizadas pelos TCs como mecanismos de consolidação democrática. O item que recebeu maior destaque foi *auditorias*, com

**Tabela 5: Avaliação do relacionamento do TC com o cidadão comum, nos seguintes aspectos (em%)**

		Legislativo	Judiciário	Ministério Público	Sociedade civil
1. <b>Transparência</b> dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo TC	ótimo	9,1	4,7	3,7	1,4
	bom	30,5	23,3	13	25,4
	inadequado	26,6	30,2	33,3	35,2
	péssimo	16,2	18,6	20,4	20,4
	não sei	17,5	23,3	29,6	17,6
2. <b>Resultados</b> obtidos pela fiscalização do uso dos recursos públicos	ótimo	10,4	2,3	5,6	1,4
	bom	31,8	37,2	22,2	26,8
	inadequado	24	20,9	29,6	31,7
	péssimo	14,3	20,9	14,8	21,1
	não sei	19,5	18,6	27,8	19
3. <b>Facilidade de acesso</b> aos trabalhos elaborados pelo TC	ótimo	9,1	2,3	3,7	2,1
	bom	33,1	23,3	7,4	23,9
	inadequado	24	20,9	42,6	32,4
	péssimo	20,1	20,9	20,4	19
	não sei	13,6	32,6	25,9	22,5
4. <b>Comunicação</b> de suas atribuições institucionais para os cidadãos	ótimo	7,1	2,3	1,9	0,7
	bom	20,1	14	11,1	16,9
	inadequado	31,2	27,9	35,2	31,7
	péssimo	27,9	27,9	27,8	35,9
	não sei	13,6	27,9	24,1	14,8
5. <b>Clareza</b> da linguagem utilizada pelo TC para o cidadão comum	ótimo	5,8	0	3,7	1,4
	bom	24,7	25,6	14,8	22,5
	inadequado	33,8	20,9	35,2	28,2
	péssimo	19,5	18,6	22,2	31,7
	não sei	16,2	34,9	24,1	16,2

Observação: Esta questão não foi dirigida aos gestores e técnicos do Executivo nem ao Controle Interno.

**Tabela 6: Impacto das decisões dos TCs na sociedade**

Impacto	%
forte e positivo	31
forte e negativo	5,6
fraco e positivo	31
fraco e negativo	14,8
não têm impacto	15,5
não respondeu	2,1

Observação: Esta questão foi aplicada apenas entre os representantes da sociedade civil.

87,5% de respostas “muito importante” ou “importante”, na média dos setores. O que recebeu menor destaque, ainda assim com percentual elevado, foi *análise concomitante de edital de licitação*, com 77,8% de respostas “muito importante” ou “importante”. Apesar de os tópicos contarem com majorias folgadas a favor, uma análise detalhada por setor revela que o Legislativo, o Controle Interno do Executivo e a sociedade civil entram no cômputo da média com os valores mais altos (entre 85% e 90%), ao passo que o Judiciário e o Ministério Público dão um pouco menos de importância às ações dos TCs para o aperfeiçoamento da democracia, contribuindo com algo em torno de 70% a 75% para a composição das médias gerais de aprovação, valores que, no entanto, ainda são bastante altos.

Um aspecto essencial à boa *accountability* diz respeito à clareza das funções de determinada instituição e ao exercício correto das tarefas esperadas pela sociedade e pelos poderes públicos. A crítica a funções desnecessárias e a demanda por novas parecem vir mais fortemente dos gestores e técnicos do Executivo, seguidos de perto pelo Ministério Público. Parte significativa dos representantes da sociedade civil também requer novas

atribuições para os TCs subnacionais, embora não tenham sido questionados sobre funções eventualmente supérfluas. O Judiciário é aquele que apresenta a menor demanda de novas tarefas para os TCs e que menos constata neles a existência de funções desnecessárias.

No caso de respostas afirmativas a essas questões, abrimos no questionário espaço para que os entrevistados dessem exemplos concretos. Entre os *gestores e técnicos do Executivo*, foi possível identificar quatro grandes temas, ou linhas de atuação, que esse setor gostaria de ver sendo introduzidos ou ampliados, no rol de atribuições do TC:

§ Tema I: Orientação, educação e prevenção;

§ Tema II: Atuação *pari passu*, concomitante, *in loco* (agilidade);

§ Tema III: Avaliação dos resultados e da efetividade das políticas governamentais;

§ Tema IV: Mais transparência e maior contato com a sociedade civil.

Segundo os *gestores e técnicos do Executivo*, os TCs deveriam desenvolver mais ações no sentido de prevenção e de orientação aos administradores públicos, como forma de reduzir as irregularidades no planejamento e na execução dos gastos públicos. A função de assessoria é destacada como uma das possíveis inovações que contribuiriam para esse papel preventivo e orientador, apoiada na competência técnica dos quadros dos TCs, amplamente reconhecida não só pelos gestores e técnicos do Executivo, como pelos demais setores da amostra.

Os integrantes da burocracia do Executivo manifestaram, ainda, preocupação com a eficácia da fiscalização dos gastos públicos, mais precisamente com o *timing* de sua realização pelo TC. Segundo vários gestores e técnicos do Executivo, em vez de se limitarem a realizar essa fiscalização *a posteriori*, os TCs deveriam buscar formas

de implementá-la *pari passu*, simultaneamente, à execução dos gastos públicos.

Dessas críticas, um conjunto significativo de respostas de *gestores e técnicos do Executivo* levantou a idéia de que o TC deve-se converter exclusivamente em órgão de fiscalização dos resultados das políticas governamentais. O argumento geral é de que o acompanhamento contábil, realizado *a posteriori*, e, muitas vezes, meramente formal dos gastos públicos não contribui para o aperfeiçoamento da administração pública e, nesse sentido, o TC deveria ir além desse ponto e colocar-se como agente fiscalizador da *efetividade* das ações de governo. A introdução dessa função de avaliação e controle dos resultados de políticas públicas e até mesmo de acompanhamento dos processos judiciais desencadeados a partir de informações produzidas pelo próprio Tribunal levaria a instituição a assumir novo e muito mais significativo papel perante o governo e a sociedade.

Se juntarmos a preocupação com a ação mais preventiva e de auditoria simultânea à realização dos gastos e atos administrativos do Executivo, por um lado, e o pleito para que se priorize a avaliação *a posteriori* da efetividade das políticas, por outro, poderíamos ter aí uma contradição, mas, numa outra e plausível interpretação, o que os gestores públicos estão pedindo ao Tribunal de Contas é que ele seja menos formalista e atue no conteúdo, de forma ágil e em parceria com a administração pública. Do ponto de vista da *accountability*, trata-se de focar mais na responsabilização por controle de resultados, um dos aspectos mais inovadores do Estado contemporâneo, que consegue combinar as preocupações democráticas com as relacionadas à melhoria de seu desempenho (CLAD, 2000).

Um quarto tema ocupou a atenção dos gestores e técnicos do Executivo: a necessidade de maior transparência e contato

dos TCs com a sociedade civil. Segundo os entrevistados, os tribunais deveriam construir e aprimorar formas de divulgação e publicidade de seus atos, gerando, inclusive, ganhos de legitimidade para si mesmos.

Esse tema também foi destacado pelos representantes da *sociedade civil* ouvidos pela pesquisa. Na opinião de um deles, os TCs subnacionais deveriam aproximar-se mais da sociedade, pois hoje um TC “parece um bloco monolítico, frio, distante e insensível”. Sugestões concretas foram dadas nesse sentido, abrangendo desde a realização de eventos e debates em espaços públicos, com ampla participação de setores organizados da sociedade civil, até a criação de programa de rádio ou TV para informar os cidadãos sobre os atos da instituição.

O segundo tema destacado pelos representantes da sociedade civil, também bastante instigante, tem a ver com a efetividade das ações do próprio TC. De acordo com os entrevistados, a instituição deveria buscar novas formas de garantir que suas decisões tivessem maior eficácia. Agir de ofício diante de denúncias de corrupção e executar seus próprios julgados foram algumas das sugestões feitas. Cabe registrar também que, ao se preocuparem com a questão da efetividade das ações dos TCs, representantes da sociedade civil levantam dúvida sobre a capacidade de esses tribunais fiscalizarem e julgarem, tecnicamente, com isenção e independência, os políticos.

Da mesma forma que os gestores e técnicos do Executivo, também os representantes da sociedade civil enxergam, nas funções de orientação, educação e prevenção, um caminho importante que poderia ser trilhado pelo TC.

A questão sobre *atividades que o Tribunal de Contas realiza e não deveria realizar* abriu

espaço para que os entrevistados registrassem suas suspeitas e críticas e as concentrassem em um ponto fulcral, já notado anteriormente: a politização indevida dos TCs subnacionais e a falta de isenção, de neutralidade e de imparcialidade de suas ações. Ou seja, mais do que citar funções supérfluas ou desnecessárias, uma grande parcela dos atores fez aqui forte crítica ao desvio político que afirmam ocorrer nesses tribunais. O Quadro 2 retrata essa situação, segundo a visão predominante em alguns dos grupos pesquisados.

Para que os Tribunais de Contas subnacionais possam exercer adequadamente a *accountability*, além de saber quais são as funções que deveriam exercer e hoje não fazem, bem como quais são as atividades ou ações realizadas tachadas de indevidas, buscou-se saber o que os entrevistados acreditavam ser os maiores problemas e as maiores qualidades dos TCs. Por meio de questões abertas, nada menos do que 90% dos entrevistados (na média dos seis setores) elaboraram frases

e pequenos parágrafos sobre o primeiro aspecto e 83% deles fizeram o mesmo sobre o segundo.

Três problemas dos TCs foram mais realçados pelos entrevistados, a saber:

• a politização do Tribunal e falta de independência;

• a falta de transparência e de relação com a sociedade;

• a burocratização das atividades e lentidão das respostas.

Desses, a *politização e a falta de independência do Tribunal* – é, sem dúvida, o que mais se destacou. A maior parte das respostas apontou esse problema como o mais grave na caracterização dos TCs subnacionais. A politização indesejável da instituição acometeria suas diversas dimensões, conformando-lhe imagem externa bastante negativa: o processo de escolha dos conselheiros, decisões políticas contrariando aspectos técnicos, ingerência externa no funcionamento do TC, ações políticas de perseguição a adversários e omissões graves diante de correligionários, da corrupção e do nepotismo. Não foram

**Quadro 2: Frases de parlamentares, gestores e técnicos do Executivo e de membros do Ministério Público sobre a questão “atividades que o TC realiza e não deveria realizar”**

	<b>Politização indevida do Tribunal de Contas</b>
Legislativo	Apreciar contas do poder público sobre o prisma político.
	Envolve-se muito em política.
	Interferir politicamente nos bastidores das decisões políticas.
Gestores e técnicos	Age politicamente na apreciação de contas.
do Executivo	Ignorar a legalidade, imparcialidade.
	Deixar de agir politicamente.
Ministério Público	Julgamento político de contas governamentais.
	Ingerência nos órgãos para atender um reclamo político.
	Perseguir os inimigos políticos e deixar seus amigos sem punição.

poucos os que utilizaram a expressão “politicagem” para definir, em uma só palavra, o que seria o maior problema dos TCs. Houve quem afirmasse que a instituição não é um “tribunal de verdade”, pois sua composição seria “altamente política”. Outro entrevistado resumiu o dilema da politização do tribunal *versus* cumprimento efetivo de suas obrigações institucionais da seguinte forma: “Falta de independência. Precisa explicar?”.

No que diz respeito à *maior qualidade* do TC, um número significativo de entrevistados respondeu simplesmente que não havia nenhuma ou que desconhecia qualidades dignas de nota. Em uma das respostas mais contundentes da pesquisa, um parlamentar afirmou: “*Não vejo nenhuma, apenas o abrigo de casos de nepotismo, de má gestão e de apadrinhamento político, sem ajudar a cortar gastos, sem serventia para a sociedade, gerando apenas despesa para o Estadô*”.

Entretanto, cabe registrar que encontramos também várias frases elogiosas em relação à transparência de alguns TCs subnacionais e outras destacando a agilidade com que determinadas Cortes respondem a consultas e processos. Em termos mais específicos, houve comentários destacando a “contínua busca de processos de modernização e aperfeiçoamento” de muitos TCs – frase que apareceu com grande frequência. Um parlamentar chegou a afirmar: “Acho que é honesta a intenção de se auto-reformarem, ainda que as mudanças ocorram lentamente”. Representantes da sociedade civil ressaltaram “o interesse de mudar seu estado de inércia atual, aproximando-se da sociedade” e “a busca de melhoria operacional, agilidade e transparência” como características de alguns TCs. Entre os membros do Ministério Público igualmente encontramos quem destacasse “a busca, ainda que tímida e limitada, da

melhoria da qualidade de seus serviços de fiscalização das gestões públicas” e “o desenvolvimento de um projeto de modernização”.

Entre as qualidades mencionadas, duas ocorreram em número bastante significativo e merecem ser agrupadas por temas, a saber:

• a competência técnica e a qualidade do corpo de funcionários;

• a importância do papel institucional conferido aos TCs.

*Não seria exagero afirmar que é na qualidade do corpo de funcionários dos tribunais e na competência técnica da instituição que reside o maior “capital de legitimidade” que os TCs detêm hoje.*

Associados à dimensão técnica, alguns comentários destacaram igualmente, como pontos positivos, o grau de informatização dos TCs, a estrutura física e material de muitos deles, a remuneração de seus servidores e as condições de trabalho da instituição. De maneira evidente, por exemplo, promotores e procuradores do Ministério Público demonstraram especial interesse em estabelecer parcerias com os TCs subnacionais justamente por essas qualidades, não encontradas na maior parte dos MPs estaduais, que se ressentem da falta de corpo técnico especializado e de instalações físicas adequadas.

Outro conjunto significativo de respostas à pergunta sobre a *maior qualidade* do Tribunal de Contas destacou a importância do seu papel institucional no sistema político brasileiro, *revelando que, para boa parte dos entrevistados, as críticas eventuais ao funcionamento dos TCs não devem colocar em dúvida sua imprescindibilidade para a democracia.* Afinal, como afirmaram alguns entrevistados, a maior qualidade da instituição é, no mínimo, “o fato de impor uma certa dor de cabeça aos gestores mal-intencionados” e “a sua existência mesma, bem ou mal, coíbe práticas abusivas do Executivo”.

Sob o prisma da *accountability*, é possível dizer que os TCs subnacionais, na opinião das elites sociais e institucionais entrevistadas, ainda necessitam tornar mais transparentes suas ações, mais claras suas funções, melhorar seu desempenho em prol da agilidade e do tratamento mais adequado a seus usuários e, sobretudo, despolitizar suas decisões. Cumprir essa agenda reformista levará ao reforço da legitimidade dos TCs.

### Propostas para reformulação dos Tribunais de Contas

Os entrevistados também foram instados a propor e/ou analisar aspectos que poderiam melhorar a qualidade e o desempenho dos TCs subnacionais. Num primeiro momento, defrontaram-se com uma lista de sugestões de mudança e atribuíram peso a cada aspecto, conforme a Tabela 7 demonstra.

Na média dos setores selecionados, algo entre 80% e 87% dos entrevistados considera as 14 sugestões de melhoria dos resultados da atuação do TC como “muito importantes” ou “importantes”.

No que diz respeito ao item “abreviar o tempo de resposta”, a maior taxa de aprovação da idéia ficou com os membros do Legislativo (91,5%), que dependem diretamente dos trabalhos dos TCs para exercer o papel de fiscais do Executivo, e a menor foi dada pelos membros do Judiciário (74,5%).

A sugestão de manter um canal mais direto com o Poder Executivo recebe as maiores taxas de aprovação (importante ou muito importante) entre os próprios gestores e técnicos do Executivo e os membros do Controle Interno, com 91% e 91,5%, respectivamente. Isso reforça o que foi mostrado no início do artigo: o Poder Executivo considera fundamental a melhoria de suas relações com o TC.

Os atores que se relacionam diretamente com esses tribunais também consideram importante ou muito importante a existência de um canal mais direto com o órgão. Tal intenção aparece no Legislativo, com 93,5%; no Judiciário, com 79,1%; e no Ministério Público, com 92,6%. Finalizando, 92,3% dos representantes da sociedade civil entrevistados também consideram importante a existência de um canal de comunicação direto com o TC. Verifica-se, portanto, que tanto os atores públicos quanto os sociais gostariam de estabelecer maior aproximação com o Tribunal de Contas, por meio de canais diretos efetivos.

A padronização de decisões (julgar de maneira uniforme independente de quem seja o gestor) surge como preocupação comum a todos os atores entrevistados. A maior ênfase é dada pelos membros do Ministério Público (com 88,9% de “importante” e “muito importante”) e a menor taxa verifica-se nos entrevistados do Poder Legislativo (84,4%).

Também importante – e já colocada em outro momento desta pesquisa como um dos desafios para os Tribunais de Contas – é a avaliação de resultados dos programas de governo. Tal questão é vista como importante ou muito importante por 97,6% dos entrevistados do Controle Interno do Executivo e a menor ênfase é atribuída pelos membros do Judiciário (81,4%), mesmo assim num patamar alto de indicação. Um total de 89,3% dos gestores e técnicos do Poder Executivo igualmente desejam que os TCs assumam tal atribuição. *Isso demonstra que, para além dos requisitos da legalidade, legitimidade e economicidade, os membros do Poder Executivo participantes da pesquisa querem que os TCs concentrem-se, cada vez mais, na avaliação do alcance de suas políticas governamentais no momento do julgamento de suas contas.*

**Tabela 7: Importância de propostas para melhorar os resultados da atuação do Tribunal de Contas (em %)**

<i>1. Abreviar o tempo de resposta</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	61	30,5	3,9	0,6	3,9
Gestores e técnicos do Executivo	45,8	41,1	3,6	1,2	8,3
Controle Interno do Executivo	62,7	27,7	4,8	1,2	3,6
Judiciário	51,2	23,3	4,7	2,3	18,6
Ministério Público	53,7	33,3	3,7	1,9	7,4
Sociedade civil	57,7	32,4	0,7	0,7	8,5
<i>2. Manter um canal direto mais efetivo com o Poder Legislativo</i>	muito importante	importante	pouco importância	sem importância	sem opinião
Legislativo	68,2	25,3	3,2	0	3,2
Gestores e técnicos do Executivo	34,5	43,5	7,1	2,4	12,5
Controle Interno do Executivo	32,5	49,4	9,6	1,2	7,2
Judiciário	34,9	44,2	2,3	4,7	14
Ministério Público	35,2	27,8	20,4	1,9	14,8
Sociedade civil	43,7	42,3	7	1,4	5,6
<i>3. Manter um canal direto mais efetivo com o Poder Executivo</i>	muito importante	importante	pouco importância	sem importância	sem opinião
Legislativo	46,8	31,2	13	3,9	5,2
Gestores e técnicos do Executivo	56,5	34,5	3	1,2	4,8
Controle Interno do Executivo	60,2	31,3	6	0	2,4
Judiciário	34,9	44,2	2,3	4,7	14
Ministério Público	24,1	37	22,2	1,9	14,8
Sociedade civil	44,4	38,7	10,6	1,4	4,9
<i>4. Identificar as necessidades dos agentes que utilizam os serviços do TC</i>	muito importante	importante	pouco importância	sem opinião	sem importante
Legislativo	36,4	52,6	2,6	1,3	7,1
Gestores e técnicos do Executivo	51,8	30,4	8,9	0,6	8,3
Controle Interno do Executivo	55,4	36,1	7,2	0	1,2
Judiciário	34,9	30,2	4,7	2,3	27,9
Ministério Público	55,6	31,5	5,6	0	7,4
Sociedade civil	55,6	32,4	7	0,7	4,2

(... continua)

(... continuação da Tabela 7)

<i>5. Reduzir a formalidade no trâmite dos processos</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	44,8	36,4	13	1,9	3,9
Gestores e técnicos do Executivo	60,7	27,4	4,8	0	7,1
Controle Interno do Executivo	57,8	28,9	9,6	1,2	2,4
Judiciário	48,8	27,9	0	2,3	20,9
Ministério Público	53,7	38,9	3,7	0	3,7
Sociedade civil	50	33,8	9,2	1,4	5,6
<i>6. Decidir de modo uniforme os casos ou matérias similares</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	43,5	40,9	6,5	1,9	7,1
Gestores e técnicos do Executivo	50,6	32,7	10,1	0	6,5
Controle Interno do Executivo	62,7	33,7	1,2	0	2,4
Judiciário	58,1	23,3	0	2,3	16,3
Ministério Público	68,5	20,4	3,7	0	7,4
Sociedade civil	44,4	42,3	6,3	1,4	5,6
<i>7. Divulgar os relatórios técnicos juntamente com as decisões do Colegiado</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	52,6	38,3	6,5	1,3	1,3
Gestores e técnicos do Executivo	41,1	41,7	10,1	0	7,1
Controle Interno do Executivo	49,4	42,2	3,6	1,2	3,6
Judiciário	39,5	39,5	2,3	4,7	14
Ministério Público	63	27,8	1,9	1,9	5,6
Sociedade civil	51,4	36,6	5,6	0	6,3
<i>8. Priorizar o controle de legalidade</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	55,2	37	3,2	0,6	3,9
Gestores e técnicos do Executivo	43,5	42,3	10,7	0	3,6
Controle Interno do Executivo	26,5	53	15,7	2,4	2,4
Judiciário	53,5	30,2	0	2,3	14
Ministério Público	68,5	24,1	3,7	0	3,7
Sociedade civil	58,5	31	3,5	2,1	4,9

(... continua)

(... continuação da Tabela 7)

<i>9. Priorizar o controle da economicidade</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	46,1	44,2	5,2	0	4,5
Gestores e técnicos do Executivo	55,2	40,5	6,5	0,6	7,1
Controle Interno do Executivo	43,4	49,4	4,8	0	2,4
Judiciário	44,2	37,2	0	2,3	16,3
Ministério Público	51,9	40,7	3,7	0	3,7
Sociedade civil	45,8	41,5	7	0,7	4,9
<i>10. Priorizar a avaliação de resultados dos programas governo</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	50,6	35,7	7,1	1,9	4,5
Gestores e técnicos do Executivo	65,5	23,8	6	0	4,8
Controle Interno do Executivo	78,3	19,3	1,2	0	1,2
Judiciário	41,9	39,5	2,3	2,3	14
Ministério Público	50	33,3	11,1	0	5,6
Sociedade civil	43,7	42,3	7,7	2,1	4,2
<i>11. Ampliar a disseminação de conhecimentos para os jurisdicionados</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	37,7	50	5,8	0,6	5,8
Gestores e técnicos do Executivo	44,6	39,3	7,7	1,2	7,1
Controle Interno do Executivo	65,1	30,1	1,2	0	3,6
Judiciário	37,2	41,9	4,7	2,3	14
Ministério Público	40,7	46,3	7,4	0	5,6
Sociedade civil	44,4	45,1	5,6	0,7	4,2
<i>12. Debater mais suas ações com a sociedade</i>	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	59,1	29,9	7,1	1,3	2,6
Gestores e técnicos do Executivo	55,4	31,5	7,7	0	5,4
Controle Interno do Executivo	56,6	33,7	6	1,2	2,4
Judiciário	46,5	32,6	2,3	4,7	14
Ministério Público	48,1	38,9	5,6	1,9	5,6
Sociedade civil	64,1	28,2	2,1	1,4	4,2

(... continua)

(... continuação da Tabela 7)

13. Manter canal direto mais efetivo com o poder judiciário	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	-	-	-	-	-
Gestores e técnicos do Executivo	-	-	-	-	-
Controle Interno do Executivo	-	-	-	-	-
Judiciário	41,9	37,2	4,7	2,3	14
Ministério Público	37	29,6	18,5	3,7	11,1
Sociedade civil	-	-	-	-	-
14. Manter canal direto mais efetivo com o Ministério Público	muito importante	importante	pouco importante	sem importância	sem opinião
Legislativo	-	-	-	-	-
Gestores e técnicos do Executivo	-	-	-	-	-
Controle Interno do Executivo	-	-	-	-	-
Judiciário	51,2	34,9	0	2,3	11,6
Ministério Público	77,8	14,8	3,7	0	3,7
Sociedade civil	-	-	-	-	-

Observação: os itens 13 e 14 só foram submetidos ao Judiciário e Ministério Público

Para detectar um aspecto mais qualitativo, foi pedido aos entrevistados que destacassem quais pontos principais seriam necessários para que os TCS subnacionais efetivamente melhorassem. O Quadro 3 destaca, de forma sintética, em ordem de citação pelas elites sociais e institucionais, os aspectos essenciais para se moldar uma reforma que reconstrua a identidade dos TCS.

## Conclusão

Ao final, destacamos brevemente os principais aspectos constatados pela pesquisa e relatados neste artigo.

Em primeiro lugar, os Tribunais de Contas subnacionais são relativamente conhecidos por todos os atores e poucos foram os que deslegitimaram, a princípio, sua existência. No entanto, a forma de

### Quadro 3: Como deveria ser o Tribunal de Contas: cinco principais aspectos

1º lugar – Independência institucional, composição e desempenho apolíticos
2º lugar – Transparência, principalmente com relação à sociedade
3º lugar – Agilidade
4º lugar – Orientação, auxílio, educação e prevenção
5º lugar – Perseguir seu papel institucional, melhorando a efetividade de suas ações administrativas

exercer suas atividades é criticada pelos entrevistados em vários aspectos, tanto no que se refere à sua forma de gestão, como, e de maneira incisiva, no que tange ao mérito de suas decisões. Em poucas palavras, o *survey* com as elites sociais e institucionais apontou os dois principais rumos de reforma dos TCs: o aprimoramento dos instrumentos administrativos e a relegitimação institucional.

Destaca-se, ainda, que há sérios problemas de comunicação com os atores do Executivo e da sociedade civil. Todos os entrevistados, e não apenas os vinculados às organizações sociais, queixaram-se da maneira como os TCs apresentam-se e lidam com os cidadãos. Quanto mais próximos da população e transparentes forem os TCs subnacionais, mais apoio social terão para suas ações. Isso pode se chocar com a percepção de politização de sua estrutura, conforme a visão dos entrevistados, mas, talvez, essa tensão seja um primeiro passo para uma reformulação mais profunda de seu funcionamento, em prol das atribuições que a maioria dos entrevistados ainda acredita que devam ser realizadas pelos TCs.

Chama muito a atenção o relacionamento mal resolvido com as burocracias estaduais e municipais, as quais, aliás, manifestaram forte desejo de reordenamento dos TCs e de aproximação maior com eles no processo de controle, ao mesmo tempo em que um grande número dos expoentes dessas burocracias ouvidos disse não sofrer muita fiscalização dos TCs. Aparentemente, há um estranho paradoxo nessa percepção: poder-se-ia supor que os problemas de comunicação derivariam da necessária independência desses tribunais; todavia, os fiscalizados afirmaram que não são muito cobrados. O fato é que maior interligação e entrosamento com o Executivo podem ser feitos com a manutenção e o reforço de sua autoridade.

O campo da gestão foi bastante apurado pela pesquisa. Entre os maiores problemas, foram citados, com grande frequência, a falta de agilidade, o burocratismo, o uso de linguagem muito hermética e, principalmente, a necessidade de exercer, com maior ênfase, a função de avaliação e controle de resultados. Este último aspecto é o que mais merece reflexão. Em estudo recente, Michael Barzelay (2002) mostrou como os órgãos incumbidos de controlar e auditar os governos passam por reformas profundas em várias partes do mundo. Sua função básica tem-se focado cada vez mais no acompanhamento dos gastos públicos para avaliar a qualidade e os resultados dos programas (BARZELAY, 2002).

É preciso fazer essa mesma mudança nos TCs brasileiros e, tal como a LRF, que, segundo os entrevistados, reforçou o papel desses tribunais na fiscalização das finanças públicas, seria necessário criar algum tipo de incentivo legal para que eles concentrem suas preocupações no tema do desempenho da gestão pública, em vez de atuarem basicamente pela lógica do formalismo. Nesse sentido, alterar as leis orçamentárias e mesmo obrigar os governos a definir metas e meios que possam ser acompanhados são passos fundamentais para adequar os Tribunais de Contas à nova visão de controle que se espalha pelo mundo.

Os pontos mais positivos dos TCs estão em sua qualidade técnica e estrutura administrativa. Essa vantagem deve ser utilizada como principal impulso ao processo de modernização, angariando apoio para as mudanças aqui citadas e o fortalecimento de sua legitimidade. É por sua capacitação técnica, também, que os TCs podem atrair o interesse de outras instituições por parcerias, como propuseram os membros do Ministério Público, e responder à demanda por abertura de

mais espaços de relacionamento, como pediram principalmente os entrevistados ligados à sociedade civil e ao Executivo.

Como esperado pelas hipóteses iniciais, o grande problema dos Tribunais de Contas subnacionais é a imagem de instituição extremamente politizada. Sua reformulação passa necessariamente por esse ponto, até

porque se constatou que a função fiscalizadora é muito valorizada pela sociedade e pelos poderes públicos, fato que justifica a existência dos TCs, mas, sozinho, não os sustenta. Os TCs precisam fazer das críticas efetuadas pelas elites sociais e institucionais um mapa que seja o guia de sua transformação e de seu revigoramento.

---

## Notas

<sup>1</sup> Este artigo resume a pesquisa realizada para o Ministério do Planejamento, no bojo do Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (Promoex). O relatório geral contém um número maior de informações e pode ser encontrado no sítio [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br), no link vinculado ao Promoex.

<sup>2</sup> Além dos autores citados, Vítor Marchetti e Karen Fernandez também participaram como pesquisadores desse projeto.

---

## Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2005.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002.

BARZELAY, Michael. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: Tribunal de Contas da União. *Controle Externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília, 2002.

CLAD. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD/BID; Eudeba, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar; SOUZA, Amaury de. *As elites brasileiras e a modernização do setor público*. um debate. São Paulo: Editora Sumaré/FAPESP/Fundação Ford, 1992.

MANSOUR, Tatiana Rebello. *Tribunal de Contas do Acre – Considerações sobre eficiência e Eficácia do Controle Externo*. 2001. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

MARTINS, Carlos Estevam. Governabilidade e controles. *RAP: Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 23, 1989.

MAZZON, José Afonso; NOGUEIRA, Roberto. Projeto de prestação de serviço especializado para realização de pesquisa e proposição de iniciativas para adequada implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) pelos Tribunais de Contas estaduais e municipais. *Relatório de pesquisa. FLA-USP*. São Paulo, 2002.

OLIVEIRA, Telma Almeida. *O controle da eficiência da Administração Pública no Brasil*. 1994. Dissertação. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SPECK, Bruno. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas, SP: Unicamp, 2002.

STRAUSS, Daniel. *A accountability no sistema antitruste brasileiro: as indefinições de seu desenvolvimento institucional*. 2005. Dissertação. (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. *Entre o técnico e o político – O Tribunal de Contas do Município de São Paulo e o controle financeiro das gestões Luiza Erundina (1989-1992) e Paulo Maluf (1993-1996)*. 2004. Tese. (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP, São Paulo.

## Resumo - Resúmen - Abstract

### **A imagem dos tribunais de contas subnacionais**

*Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio e Marco Antonio Carvalho Teixeira*

O presente artigo expõe a visão que as elites sociais e institucionais têm sobre os Tribunais de Contas (TCs) subnacionais brasileiros. Realizada no bojo do processo de diagnóstico e reforma dos TCs, o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e do Distrito Federal (Promoex), esta pesquisa revela quais são os problemas que afetam o desempenho administrativo e a legitimidade institucional desses órgãos fiscalizadores, bem como as suas qualidades, as quais podem ser utilizadas como motor de sua reformulação. A partir da interpretação das opiniões dos atores entrevistados, a análise final procura revelar quais caminhos podem ser trilhados para se modernizarem os Tribunais de Contas subnacionais.

### **La imagen de los Tribunales de Cuentas subnacionales brasileños**

*Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio y Marco Antonio Carvalho Teixeira*

Este artículo expone la visión de las elites sociales e institucionales sobre los Tribunales de Cuentas (TCs) subnacionales brasileños. Realizada en el contexto del diagnóstico y proceso de reforma de los TCS, el Programa de Modernización del Sistema de Control Externo de Estados y Municipios (Promoex), esta investigación revela los problemas que afectan el desempeño administrativo y la legitimidad institucional de esas entidades fiscalizadoras, además de sus cualidades. A partir de la interpretación de las opiniones emitidas por los actores entrevistados y encuestados, el análisis final busca mostrar cuáles son los caminos a seguir para modernizar los Tribunales de Cuentas subnacionales.

### **The image of the Brazilian subnational Courts of Audit**

*Rogério Bastos Arantes, Fernando Luiz Abrucio and Marco Antonio Carvalho Teixeira*

This article presents findings of a survey among social and institutional elites showing how they view the Brazilian subnational Courts of Audits (Tribunais de Contas – TCs). The survey was conducted in the context of diagnosis and reform process of the TCs, in the light of the Program of Modernization of External Control of States and Municipalities (Promoex), and points out the issues that affect their administrative performance and institutional legitimacy, as well as their qualities. By interpreting the opinion of the strategic actors interviewed, the final analysis of this paper seeks to reveal ways to modernize the Courts of Audit at the subnational level.

---

Rogério Bastos Arantes

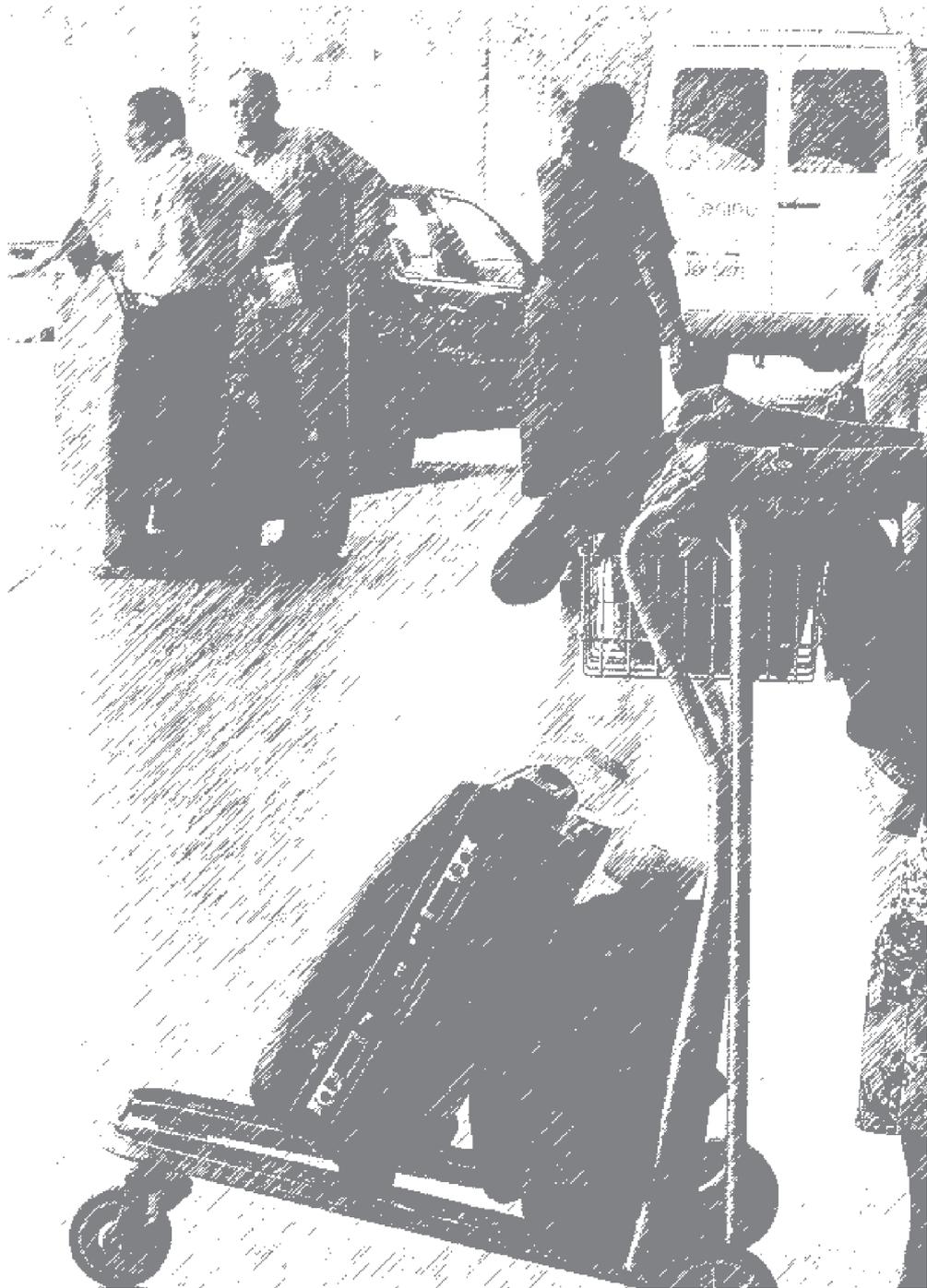
Doutor em Ciência Política pela USP e professor da PUC (SP). Contato: rarantes@pucsp.br.

Fernando Luiz Abrucio

Doutor em Ciência Política pela USP, professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV (SP) e professor da PUC (SP). Contato: fabrucio@fgvsp.br.

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Doutor em Ciência Política pela PUC (SP), pesquisador do Programa Gestão Pública e Cidadania da FGV (SP) e professor da Fundação Santo André. Contato: marcoteixeira@fgvsp.br.



# Ética na administração pública\*

*Barbara Freitag*

## **Introdução**

No filme *O terminal*, de Steven Spielberg, que esteve por várias semanas em cartaz nos cinemas brasileiros, há vários personagens cujas representações dão excelente introdução ao tema “Ética na Administração Pública”. Quem assistiu ao filme recentemente lembrará do personagem principal, Viktor Navorski, estrelado por Tom Hanks, que representa um passageiro vindo de uma das ex-repúblicas soviéticas, querendo desembarcar no novo aeroporto de Nova York. Pequeno detalhe: seu país de origem acaba de mergulhar numa guerra civil. O governo, reconhecido pelos EUA, foi derrubado. A situação está confusa, e o novo grupo no poder ainda não foi “oficializado” pelo governo americano. Resultado: o passaporte do personagem perdeu sua validade legal.

Segundo a legislação americana, um passageiro sem passaporte e visto válidos não pode entrar no país. A autoridade legal, representada pelo diretor em exercício da administração do aeroporto, que aqui corresponderia ao diretor da Infraero, dá instruções a um funcionário para que impeça Viktor de passar pelo controle

de passaportes e o encaminhe ao escritório da diretoria. O passageiro não domina o idioma inglês. Conhece apenas algumas palavras esparsas, mas insuficientes para que o diretor tenha idéia da língua falada e compreendida por ele. A tentativa de lhe explicar a decisão das autoridades americanas de reterem-no no terminal fracassa. O passaporte de Viktor é retido. Em troca, recebe um crachá de *visitor*, que o autoriza a se movimentar no terminal, inclusive nas lojas e *free shops*. Em outras palavras, ele tem a possibilidade de gastar seus dólares, fazendo compras. Além do crachá, recebe *vouchers* para refeições e um bipe, que deverá carregar consigo para ser localizado pela administração do aeroporto, caso a situação de seu país se reverta e, com isso, fique resolvida a sua condição de passageiro irregular.

O diretor do aeroporto encontra-se em situação delicada. Por um lado, como está preste a ser promovido, não pode errar em nenhuma decisão e, por isso, atém-se ao pé da letra da lei; por outro, reconhece a excepcionalidade da situação de Viktor, que – a princípio – estava com a documentação em ordem, tinha a passagem de volta marcada e endereço em Nova York aonde ir (um bar onde se toca jazz). Difícilmente poderia ser culpado pelo golpe ocorrido em sua terra natal, razão pela qual se encontrava “fora da legalidade”, do ponto de vista americano. É como diz o diretor: “Ele caiu em uma fresta do sistema”.

O diretor encarrega seu assessor subalterno para ficar de olho no “visitante”, que tenta aceitar seu infortúnio como pode. Tenta telefonar para casa, mas não domina a técnica do telefone a cartão de crédito – que ele não tem. O vento e o empregado da limpeza levam os seus *vouchers* de refeição e ninguém tem tempo ou disposição para ajudá-lo ou explicar-lhe alguma

coisa. Ele procura adaptar-se à situação como pode, sem infringir a lei local. Alimenta-se de restos de comida deixados por passageiros em trânsito, de *ketchup* e mostarda. Depois, descobre que, recolhendo carrinhos de mão, consegue a devolução de moedas inseridas no orifício para se soltar o carro. Finalmente, acomoda-se num terminal de embarque (nº 67), ainda em obras, para dormir. Faz o asseio corporal nos banheiros do terminal e estuda formulários que vai preenchendo para ver se consegue ser “liberado”.

Passam-se dias, semanas, meses e nada de sua situação alterar-se. Enquanto isso vai aprendendo inglês, consegue comunicar-se com os empregados das lojas e lanchonetes do terminal e vai ganhando a simpatia do pessoal do controle de passaportes, que, apesar disso, não lhe facilita o carimbo certo.

O diretor do aeroporto angustia-se com sua situação e procura encontrar uma solução. Manda chamá-lo e lhe diz que, durante cinco minutos, uma certa porta de saída estaria sem guardas de controle. Viktor deveria usar essa “brecha” e atravessar a porta da saída, mas ele não entende a situação. O controle do monitor o intimida; ele deduz que a saída é uma cilada, um pretexto para prendê-lo – que seria o caso, em seu país de origem, na era comunista – e não aproveita a oportunidade, apesar da torcida contrária do diretor e de seu assessor.

Novas semanas e meses se passam. Por ser prestativo e trabalhador, é contratado pela firma de obras responsável pela ampliação do aeroporto e passa a receber US\$19,00 por hora de bons serviços prestados. Agora dinheiro já não lhe falta. Pode comprar comida, livros e um terno elegante para impressionar uma aeromoça que acha atraente. Arranja-se na situação esdrúxula em que se encontra, faz amizades e revela a razão de sua vinda: obter um autógrafa de um saxofonista que toca jazz

de um conjunto musical admirado por seu pai. Nada mais inocente. Mas o diretor, seus auxiliares e mesmo o faxineiro começam a desconfiar que ele tem uma missão política ou mafiosa. Aumenta-se o controle sobre ele.

Em certa ocasião, o diretor manda chamá-lo para ajudar na solução de um impasse: um passageiro russo é detido por estar carregando remédio. Mesmo estando em trânsito, ele não poderia embarcar com remédios, pois uma lei não o autorizava. O passageiro fica histérico. O remédio é para seu pai que está à morte. Viktor traduz o drama do passageiro, e aparentemente nada consegue com o diretor, inflexível intérprete da lei. Mas se lembra de uma cláusula do formulário: declarando que o remédio é destinado a um animal, pode ser liberado. Instrui, então, o passageiro russo a fazer essa declaração, que, assim, embarca levando os remédios. O chefe do diretor, em fase de aposentadoria, critica seu sucessor: “É preciso respeitar a lei, quando for estritamente necessário; é preciso ter flexibilidade, quando a dimensão humana prevalece”.

Nova tentativa do diretor em exercício de oferecer oportunidade a Viktor de sair do terminal: declarar-se ameaçado de prisão, receber tratamento de refugiado e ser repatriado. Era só aceitar, mas Viktor é honesto, ama seu país e nada teme em sua terra natal. Como percebe que não tinha dado a resposta esperada, admite ter medo de fantasmas, mas essa declaração não serve para cair na brecha de refugiado.

A partir desse momento, o diretor lhe declara guerra! Põe a aeromoça com quem Viktor acaba jantando uma noite no aeroporto para espioná-lo. Nada de irregular consegue extrair, a não ser o pedido do pai de obter um autógrafa de um saxofonista num bar no centro de Nova York. É preciso aceitar a situação e ter paciência.

Finalmente, a solução para seu caso vem de fora. No país de Viktor, restabelecem-se a paz e também as relações diplomáticas com os EUA. Da noite para o dia, o passageiro cai na legalidade e quer fazer uso de seu direito de visitar Nova York e cumprir seu propósito de conseguir o autógrafa.

Por sua vez, o diretor em exercício do aeroporto, com a paciência esgotada, quer ver-se livre do *visitor*, que tanto o incomoda. Entrega-lhe a passagem e o passaporte, mas quer barrar sua saída para Nova York. Faz chantagem com a informação que detém sobre a situação irregular de seus “amigos”, os empregados subalternos do aeroporto, todos clandestinos, mas aceitos por prestarem serviços e ganharem sua vida no comércio local, mesmo sem documentação legal. Finalmente Viktor, sabendo que a partida do seu avião estava adiada, força a saída para Nova York. O diretor dá ordens aos policiais de fronteira para o barrarem, algo agora incorreto, do ponto de vista legal. Apesar das ameaças do diretor e dos policiais, os amigos de Viktor enfrentam a polícia e ajudam-no a sair para Nova York com o carimbo certo e o casacão de inverno que lhe empresta o assessor do diretor. Paralisado, o diretor observa, diante dos monitores, que perdera o controle da situação. Viktor segue de táxi para o bar onde se toca jazz, consegue o autógrafa que queria e volta ao aeroporto para embarque.

### Interpretações

Serão passados em revista três modelos de interpretação, que darão subsídios para se interpretar a trama do filme em termos éticos: o primeiro baseia-se na teoria ética de Kant e Hegel; o segundo, na teoria psicogenética da moralidade de Piaget e Kohlberg; e o terceiro, na teoria discursiva

da moral e do direito de Habermas. À luz de cada um desses modelos, tentar-se-á uma interpretação do comportamento ético do diretor em exercício do aeroporto, do passageiro retido, Viktor, e de alguns dos personagens coadjuvantes.

## O primeiro modelo: Kant e Hegel

Em sua essência, a teoria moral de Kant baseia-se no “imperativo categórico”, um princípio interior pelo qual orientamos a nossa ação. Nesse sentido, uma de suas formulações mais precisas diz: “Age de tal modo que a máxima de tua vontade possa sempre valer como um princípio para uma legislação geral”<sup>1</sup>. Em outra formulação, ainda mais simplificada, Kant ordena: “Age segundo a máxima que possa simultaneamente transformar-se na lei geral”<sup>2</sup>.

Para aqueles menos familiarizados com a filosofia kantiana, vale antecipar, pelo menos, duas críticas que lhe seriam feitas por Piaget, de um lado, e por Habermas, de outro. Essa teoria ética parte de uma moralidade dada *a priori*, sem o concurso da experiência. O imperativo categórico não é adquirido ou apreendido, ele preexiste na condição humana como se fosse “inato” – expressão que Kant não utiliza, por se interessar somente pelo “ser cognoscente, dotado de razão”. Piaget e Kohlberg, ao contrário, partem da tese da gênese da moralidade, pela qual o indivíduo passa por vários estágios, assimilando experiências do mundo externo, que serão sintetizadas pelas estruturas cognitivas internas em amadurecimento, transformando ações (externas) em operações (internas). A crítica de Habermas ao imperativo categórico de Kant volta-se contra o “caráter monológico” desse imperativo. Para Habermas, a ação orientada por um princípio ou máxima tem caráter social e decorre de

processos dialógicos. A razão comunicativa que orienta as ações é, por isso mesmo, interação de dois ou mais atores e não decorre de um estado de espírito de foro íntimo de um ator isolado.

A rigor, o diretor em exercício do aeroporto não segue uma máxima dada que pudesse ser transformada em lei para todos. Ele age segundo os ditames da lei oficial do Estado. Quando busca uma “saída”, abrindo brechas da lei para Viktor, ele não o faz por necessidade interior em favor da “dignidade humana” e em respeito a Viktor, mas, sim, por conveniência e comodismo, para se ver livre do passageiro incômodo. Trata-se de ação vacilante e oportunista, que busca um meio termo entre a lei oficial, que ele não quer ferir para não prejudicar sua nomeação ao cargo superior, e o mal-estar interior provocado pela (in)decisão de submeter um passageiro honesto, atingido por arbitrariedade política – a revolução em seu país –, um desconforto e constrangimento sem par.

Vejamos, segundo o modelo kantiano, como a situação de Viktor pode ser interpretada. Esse personagem age de modo criativo, procurando não ferir a lei do país que não lhe dá abrigo e recupera parte de sua liberdade – tolhida pela falta de dinheiro – pelo trabalho clandestino, aspecto a que Hegel daria valor fundamental. Viktor não fere ninguém, não passa ninguém para trás, procura manter sua dignidade (e higiene), sobrevive conforme as condições peculiares encontradas, adaptando-se, de forma flexível, às mais variadas situações. Até mesmo segue o imperativo categórico de Kant que não admite a mentira sob nenhuma circunstância, o que ocorre quando Viktor diz não ter medo de voltar para seu país, ainda que a resposta afirmativa lhe assegurasse o estatuto especial de refugiado. Como, ao contrário, afirma honestamente que “ama” seu país, perde

assim a oportunidade de ter tratamento condigno nos EUA. Mas Viktor foge ao imperativo kantiano, quando se adapta à situação para ajudar o compatriota a levar frascos de remédio para o pai doente, ferindo a legislação americana. Ele sugere que o amigo minta para conseguir levar os remédios de que o pai necessita, afirmando que são destinados a animais (cabras). Esse episódio lembra muito um dos testes de Kohlberg, conhecido na literatura especializada como “o dilema de Heinz”, ao qual se voltará no tópico seguinte.

Viktor conhece, nesse meio tempo, os caprichos da burocracia americana. Por razões éticas – para proteger seus amigos em condição de permanência irregular no país –, desiste de entrar em Nova York, quando o diretor em exercício do aeroporto ameaça denunciar os amigos em situação irregular às autoridades competentes, o que acarretaria a sua expatriação. A atitude do diretor não é nada ética, quando fecha os olhos diante da legislação vigente, em atitude oportunista: enquanto o mercado de trabalho puder tirar proveito dos imigrantes irregulares, deixa-os trabalharem, mas, em momentos de crise, denuncia-os.

Kant elogiaria a desistência de Viktor para salvar os amigos e condenaria a chantagem imposta pelo diretor em exercício do aeroporto, que usa a fragilidade legal dos amigos, fazendo deles instrumento de seu interesse para já se livrar do passageiro irregular.

### **O segundo modelo: Piaget e Kohlberg**

A abordagem dos psicólogos Piaget e Kohlberg segue por outro caminho. Eles formularam a teoria psicogenética pela qual nem a razão teórica nem a razão prática (moralidade) podem ser consideradas inatas ao ser humano. Para eles, a criança

vai “construindo”, num intensivo intercâmbio com a natureza e seu meio social, as categorias necessárias para processar o mundo das coisas e dos homens. Trata-se, no primeiro caso, das categorias lógicas, hipotético-dedutivas; no segundo, das categorias morais do certo e do errado, do justo e do injusto. Sob a pressão da autoridade paterna e da pressão social do grupo, o jovem vai assimilando normas e leis sociais, que acaba reconhecendo como necessárias, produzidas pelo coletivo em processos de negociação e diálogo. Os dois autores introduziram, desse modo, a teoria dos estágios morais, amplamente subsidiada por estudos empíricos realizados com representantes de todas as classes sociais, grupos étnicos e sociedades estudadas.

Segundo essa teoria, todos nós passamos por três estágios bem distintos no que concerne ao desenvolvimento moral. No primeiro estágio – o da amoralidade, para Piaget, e o pré-convencional, para Kohlberg –, a criança ainda não tem noção dos conceitos do bem e do mal, do justo e do injusto, nem tampouco sabe da existência da norma social e da validade de regras do jogo; ela comporta-se “fora da lei”, agindo e pensando somente em seu próprio benefício ou no dos amigos, respeitando unicamente a autoridade do mais forte – heteronomia. No segundo estágio, que Piaget chamou de semi-autonomia e Kohlberg, de estágio convencional, a regra e a norma são conscientizadas, respeitadas e seguidas à risca, como se fossem as representantes da ordem paterna ou do mandamento divino. O desvio significa punição imediata e severa, não havendo circunstâncias que pudessem amenizar o castigo. A infração da norma e da lei é condenada e necessita de correção e punição para a restituição da ordem (*law and order*). No terceiro estágio – o da

moralidade plena ou autonomia moral, para Piaget, e pós-convencional, para Kohlberg –, o adolescente sabe da existência das regras e normas, tem consciência de sua necessidade e de seu impacto, mas, conforme a situação, corre o risco de transgredi-las, agindo com base em um princípio superior, independente dos ditames do grupo ou da sociedade, segundo a frase célebre de Lutero: *hier stehe ich und kann nicht anders* (cá estou agindo, segundo um princípio que se me impõe, sem que possa evitá-lo). É o caso do oficial nazista que aparece no filme *O pianista*, de Polanski. Em nome de um humanismo totalmente desrespeitado pelo regime nazista, o oficial alemão intervém para salvar o pianista, correndo o risco de ser fuzilado. Seu diário, hoje, nos diz que ele agiu dessa forma em benefício de vários outros judeus, empenhando-se em salvá-los, pois discordava profundamente da “ética nazista”, que se tornara inaceitável para ele, quando percebeu as barbaridades cometidas nos campos de concentração. Isso não fez com que fosse salvo. Morreu prisioneiro na Sibéria, quando o exército vermelho entrou na Polônia e o capturou.

Vejam os como seriam avaliados os personagens de *O terminal*. Sem dúvida, o diretor em exercício do aeroporto seria classificado como representante típico do estágio convencional (*law and order*), procurando evitar qualquer represália contra si próprio que pusesse em risco sua promoção pessoal – dimensão pessoal, de interesse egoístico. A aceitação inquestionada das normas, das leis e dos valores da sociedade americana reflete sua aceitação acrítica do sistema social em que vive, independentemente de suas incongruências, lacunas e contradições explícitas. Ele ainda demonstra total falta de empatia em relação à difícil situação do passageiro, caído na fresta entre dois sistemas

societários: um excessivamente burocratizado (o americano), o outro, em estado de anomia (o da ex-república soviética, sacudida por uma guerra civil).

Buscando compreender as ações de Viktor por esse modelo teórico, surge certo impasse. Por ignorar completamente a legislação americana e também a língua do país, ele se movimenta no espaço do terminal como uma criança em estágio pré-convencional. Sua conduta é heterônoma, pois aceita, no início, sem questionar, a autoridade do diretor em exercício do aeroporto e as leis que ele faz valer. Subordina-se, não se rebela e se vira. Do ponto de vista do país de origem, também se comporta de maneira heterônoma: não ousa atravessar o portão de controle para ingressar em Nova York, quando as autoridades americanas oferecem-lhe uma brecha. E não mente, possivelmente por medo de represálias dos dois sistemas sociais, que ele percebe indistintamente como autoridades, para não dizer autoritários. Se mandam, é preciso agir de acordo. Mas o passageiro *visitor* mostra-se capaz de aprendizagem e vai mudando de estágios. De ignorante da lei, passa a conhecedor e observador cético, no episódio do remédio de seu compatriota. Como no caso de Heinz, que rouba remédio da farmácia para salvar a vida de sua mulher, Viktor sugere ao compatriota em trânsito que burla a burocracia da legislação americana e declare, falsamente, que o remédio será usado para cabras. Depois, Viktor acaba rebelando-se contra a proibição do diretor de entrar em Nova York, no momento em que recupera o passaporte e seu amigo o indiano, o faxineiro do aeroporto, decide enfrentar as autoridades americanas e indianas, anunciando sua volta para a Índia, onde seria preso por tentativa de assassinato. A atitude ética de Viktor com relação ao companheiro

perde sua razão de ser, invalidando-se, assim, a ameaça do diretor de expatriá-lo. Viktor encara e enfrenta o diretor e seus agentes de polícia e atravessa o portão de imigração para Nova York, fazendo valer o princípio da caridade e a promessa que fizera a seu pai de obter o autógrafa do saxofonista. Nesse momento, Viktor a tingue o estágio da moralidade pós-convencional.

Nesse contexto, ainda é interessante a reação do assessor do diretor em exercício do aeroporto. Até aquele momento, ele comportara-se de maneira perfeitamente leal ao seu superior, o diretor. Mas, no momento em que este tenta barrar a saída de Viktor para Nova York, que agora estava com toda a documentação em ordem, ele toma o partido de Viktor e entrega-lhe o seu casaco de inverno com as palavras: “Lá fora, você vai precisar disso.” Aqui o assessor liberta-se do estágio convencional, ignora a autoridade hierárquica e deixa valer um princípio moral interior: respeitar a dignidade humana desse passageiro infeliz, retido pelas malhas de legislação injusta e absurda.

### O terceiro modelo: Habermas

A teoria discursiva da moral e do direito de Habermas introduz a dimensão societária da ética e do direito na discussão. Antes de Habermas, Hegel havia feito esforço louvável de separar, analiticamente, moralidade e direito. A moralidade refletiria os estados de consciência dos atores subjetivos; a lei, a forma pura da autoridade objetivada na lei escrita. Por isso, o sujeito necessitava de um campo – o social, a sociedade civil – para praticar ações éticas. Segundo Hegel, moral e direito realizam-se em contextos de “eticidade” (*Sittlichkeit*), como síntese dos dois outros momentos. Mas Habermas vai um passo além de Hegel, introduzindo a idéia – nova para a

“Fenomenologia do Espírito” e a “Filosofia do Direito” – segundo a qual a razão não tem estatuto absoluto como ponto de chegada, mas é sempre razão dialógica, que está sempre em processo de validação e reformulação, disposta a se deixar questionar, submetendo normas e leis a discursos teóricos e práticos, em que pretensões de validade são temporariamente suspensas para que possam ser reasentadas em sua validade (*Gültigkeit*).

A ética e o direito discursivo sugerem “que somente podem aspirar à validade aquelas normas e leis que tiverem o consentimento e a aceitação de todos os integrantes de um discurso prático. Para que uma norma ou lei tenha condições de transformar-se em lei geral, aspirando à validade universal como máxima de conduta de todos os participantes do discurso prático, os resultados e efeitos colaterais decorrentes de tal observância precisam ser antecipados, pesados, em suas conseqüências, e aceitos por todos. Isso ocorrerá por meio de processos argumentativos em que prevalece o melhor argumento, à luz de sua maior coerência, justiça e adequação, respeitados todos os demais. O caráter universal de uma norma ou lei qualquer somente evidencia-se quando elas não exprimirem meramente a intuição moral ou legal de uma cultura ou época específica, mas, sim, tiverem conteúdo que possa ter validade geral, fugindo a toda e qualquer forma de etnocentrismo”<sup>3</sup>.

Procurando aplicar esse modelo ético aos personagens do filme em discussão, torna-se claro que eles não tiveram nem criaram uma “situação dialógica” em que a meta pudesse ser o entendimento mútuo e a solução adequada do impasse se calcasse em consenso temporário. Não houve suspensão temporária das “pretensões de validade” da lei e dos princípios éticos que orientavam a ação/reação de cada ator. As tentativas de diálogo entre os “envolvidos”

eram, de início, abortadas pela incompetência lingüística dos personagens. Os idiomas que cada um dominava eram incompreensíveis para o interlocutor imediato. Pergunta-se, pois, do ponto de vista habermasiano, por que o diretor não mandou chamar um intérprete competente, que pudesse transmitir a razão da visita de Viktor aos EUA e, em particular, a Nova York.

O diretor valeu-se mais tarde da disponibilidade de Viktor em ser intérprete em outra situação de impasse – do compatriota em trânsito que carregava remédio. Mas, com o passar do tempo, Viktor mostrou-se aprendiz rápido e competente tanto da língua americana como das leis de imigração e dos trâmites burocráticos do aeroporto, como demonstra a solução prática que procura dar ao drama de seu compatriota. Graças a essas qualidades e à sua crescente competência dialógica, Viktor estabelece amizades, consegue ser reconhecido pelos seus pares, que estão, como descobre, também em situação ilegal e/ou clandestina. E mais, ajuda a desobstruir os canais comunicativos entre o “boy da cantina” e a funcionária da imigração, cujo casamento consegue promover graças à sua intervenção inteligente. De certo modo, até mesmo convence o indiano, triste e solitário, distante de seu país e de sua família (por mais de 20 anos), a voltar para casa, mesmo que tivesse de enfrentar alguns anos de cadeia, por ter ferido um policial – sete anos de reclusão segundo a lei do país.

Contudo, todas essas “soluções” seriam casuísticas e não formas de universalização de uma lei geral da qual todos os passageiros pudessem se beneficiar, caso caíssem em uma “fresta” da lei, como Viktor. Caberia ao diretor em exercício do aeroporto levar o caso aos seus superiores e exigir regulamentação adequada que modificasse as leis insuficientes ou incompetentes de seu país.

Passar-se-ia, assim, da ética discursiva situacional para a revalidação discursiva da lei ou Constituição existente. Pelo menos, depois de 9/11, tais procedimentos deveriam ter sido encaminhados pelas autoridades jurídicas e políticas, ou seja, pelo Congresso e governo americano, para se “resolver” a questão da comunicação “patologicamente distorcida” – como diria Habermas, em recente entrevista dada a uma colega americana, Giovana Borradori, 2003<sup>4</sup> –, durante décadas, senão séculos, nos EUA como país de imigração.

Enquanto esses imigrantes eram ingleses de diferentes convicções religiosas, europeus, até mesmo refugiados judeus, poloneses, russos do holocausto, o modelo constitucional americano parecia dar conta do recado. Mas, atualmente, como mostrou o 9/11, esse modelo é precário em relação aos imigrantes que os americanos não vêem com bons olhos e dos quais não necessitam. A xenofobia e a hostilidade aberta contra imigrantes vindos da África, Ásia, e América do Sul ficam evidentes no filme comentado.

## Conclusão

Os três modelos discutidos lançam uma luz diferenciada sobre a questão moral e ética dos atores em dificuldades, mas não fornece uma “regra de ouro” para o funcionário público que busca orientação de cunho ético em situações de impasse ou conflito. A rigor, não saímos daquelas três clássicas perguntas que Kant já se fazia: *Was kann ich wissen? Was soll ich tun? Was darf ich hoffen?* (O que posso saber? Como devo agir? O que posso esperar?)

Sempre podemos aprofundar-nos em uma literatura competente que indique pistas ou sugira optar por um modelo ético ou outro, fazendo nos valer da autoridade do filósofo privilegiado. É um bom

caminho, que daria resposta à primeira pergunta: O que posso saber? Sempre devo estar a par dos modelos mais sofisticados da discussão ética, devendo orientar-me pelo mais justo, para tomar as decisões. Contudo, estarei reduzido à dimensão “monológica” de foro íntimo, que, como se viu, tem suas limitações.

Em termos práticos (*Was kann ich tun?* O que posso fazer?), poder-se-ia sugerir aos cursos de formação de funcionários públicos uma prática introduzida por Kohlberg e seus colaboradores no contexto de uma *high school* americana, capaz de desenvolver a competência moral dos atores naquilo que Kohlberg chamou de “Just Community Experiment”<sup>5</sup>. Esse modelo prático baseia-se na decisão voluntária de os atores aderirem a uma “comunidade justa” no interior da escola, reunindo alunos e professores do nível pré-universitário, para se darem suas próprias máximas morais, regras éticas e conceberem, no coletivo, as formas de sanção, em caso de desrespeito, desvio ou confronto total quanto às normas estabelecidas. No caso, elas se voltavam para a regulamentação do uso de drogas, do roubo e da agressão (física) dentro do grupo, da cola, da mentira, da aquisição do saber. A maior sanção era a expulsão do membro infrator do grupo, depois de várias tentativas dialógicas de resolver o caso “por vias discursivas”. Posto em prática, o modelo promovia aprendizados mútuos, capazes de desenvolver os estágios de moralidade de um patamar a outro ou, pelo menos, dentro de um patamar, de um nível

inferior a um nível mais maduro, em cada um dos atores.

Se essa “prática discursiva” for ensaiada desde já nas escolas, inclusive nas universidades, o funcionário público adquirirá a competência dialógica e moral para enfrentar situações de conflito – como no caso do dilema de Heinz – e de impasse, encenados no filme *O terminal*. Um dos problemas do modelo habermasiano é que ele é posto em questão pela incompetência dialógica ou de oposição ao diálogo dos atores em cenários de conflito: seja no caso do ataque às torres gêmeas em 9/11 pelos adeptos de Osama bin Laden, seja no caso da escola russa de Beslan, tomada pelos terroristas chechenos, para dar dois exemplos mais recentes.

(*Was darf ich hoffen?*) Nossa civilização ocidental aprimorou-se no uso da linguagem das armas e da ação estratégica, abandonando pelo caminho o potencial transformador da ação comunicativa, baseada no diálogo e entendimento. Precisamos resgatar essa vertente da modernidade, que se está atrofiando cada vez mais e que – nas palavras de Jabor, em recente comentário no *Jornal Nacional* – está acabando com a delicada estrutura em filigrana da democracia ocidental, cedendo espaço ao fascismo terrorista do Estado (americano) e ao fascismo terrorista dos revolucionários do mundo oprimido (árabe). Quem sai perdendo é o mundo civilizado que o século XIX ousou sonhar, mas que o século XX já começou a demolir. Empenhem-nos a impedir essa catástrofe.

## Notas

\*Este texto é fruto do seminário “Ética na Administração Pública”, realizado na ENAP em 28 de setembro de 2004

<sup>1</sup>KANT, Emanuel. *Kritik der praktischen Vernunft*. Frankfurt/M. Suhrkamp Verlag, 1977a. p.140

<sup>2</sup>KANT, Emanuel. *Metaphysik der Sitten*. Frankfurt/M., Suhrkamp Verlag, 1977b. p. 81

<sup>3</sup>FREITAG, Bárbara. *A questão da moralidade*: da razão prática de Kant à ética discursiva de Habermas. Brasília: SOS-Imprensa, 2003, p. 51.

<sup>4</sup>BORRADORI, Giovana. *Filosofia em tempo de terror*: diálogos com Habermas e Derrida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004

<sup>5</sup>FREITAG, Barbara. *Itinerários de Antígona*: a questão da moralidade. Campinas: Papyrus, 2002, p. 220 e 221.

---

Barbara Freitag

Socióloga e ensaísta, doutora em Ciências Humanas pela Technische Universität Berlin (Alemanha), é professora titular e pesquisadora do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Contato: [bfreitag@uol.com.br](mailto:bfreitag@uol.com.br).

# Ponto de Vista: Vicente Trevas

## Os desafios federativos

Editado por *Claudia Asazu e Clarice Oliveira*

A federação é recurso estratégico para repactuar o Brasil em torno de um novo projeto nacional de desenvolvimento e, nesse sentido, torna-se fundamental enfrentar seus contenciosos e suas debilidades, afirma o sociólogo Vicente Carlos Y Plá Trevas, Subchefe de Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República. À frente da subchefia desde o início do governo Lula, ele vê avanços nas relações intergovernamentais e no trato de assuntos federativos nesses dois anos de governo. “Há muita animação federativa”, diz. Historicamente, ressalta Trevas, a federação constituiu um mecanismo compensatório para conservar a unidade do País, reproduzindo as desigualdades. Reverter tal equação é o grande desafio. Publicamos, a seguir, algumas de suas impressões, deixadas em conversa na ENAP<sup>1</sup>.

### **Novo ciclo histórico**

O que constitui e, o mais grave do meu ponto de vista, o que pode desconstituir o governo Lula é o desafio de abrir um novo ciclo histórico, capaz de enfrentar o que poderíamos chamar de “agenda estrutural da sociedade brasileira”. É a agenda da superação da desigualdade social, das desigualdades regionais, da pobreza e da miséria do País, que se expressam em taxas inaceitáveis de exclusão social. É a agenda da cidadania e da democracia que, ao longo

do século XX, foi desconstituída por períodos autoritários e ditatoriais. Por fim, é a agenda do crescimento econômico, em um país que já teve um grande desempenho na matéria, registrando crescimento, durante décadas, a taxas de 7%. Esse crescimento, todavia, foi concentrado territorial e socialmente. Portanto, falar de um novo ciclo histórico é tentar superar os padrões que o País viveu, de maneira particular, na segunda metade do século XX.

### **Projeto complexo**

Outro grande desafio é pactuar o País em torno de um projeto nacional de desenvolvimento. É um projeto de grande complexidade, que deverá ser operado simultaneamente em várias escalas, com integração regional e nacional. Não há como torná-lo sustentável se não nos integrarmos em uma economia globalizada, de uma forma que não seja subalterna, nem subordinada. Para isso, é crucial expressar nossos interesses nacionais em torno de um bloco regional. É a lógica que preside a consolidação da União Européia. Estamos tentando consolidar hoje o eixo Brasília-Buenos Aires, lembrando o quanto foi importante o eixo Bonn-Paris para viabilizar a consolidação da União Européia.

Outra dimensão importante é que somos um país continental. Parece uma banalidade e nos esquecemos disso no cotidiano, mas o fato é que somos um país

que se expressa através de uma significativa diversidade, infelizmente, aliada de significativa desigualdade. O País se expressa através da questão amazônica, da questão nordestina, da questão do Centro-Oeste, sem falar do Sul e Sudeste. Um projeto nacional deve, assim, ser capaz de dar forma e conteúdo às diferentes expressões macrorregionais. Nesse sentido, fizemos várias operações importantes: a constituição do Plano Amazônia Sustentável é um exemplo. Estamos também operando um desenho para o Nordeste.

É preciso, além disso, ter em mente a dimensão regional que se expressa nos estados federados, sob risco, caso contrário, de criar-se aí um contraponto ao projeto. Fazendo um balanço do final da década de 1990, vemos que a tensão federativa motivada pela guerra fiscal, que hoje se reatualiza, colocava a Federação em um perverso jogo de soma negativa, no qual o ganho do Estado A representa a perda do Estado B, dada à ausência de um projeto nacional que articulasse a dimensão regional.

### **Concertação e repactuação**

Para alcançar esses fins, são necessárias duas operações fundamentais: uma é tentar compartilhar, constituir uma agenda com os atores sociais e econômicos do País, ou seja, viabilizar políticas de concertação social. A expressão mais visível disso foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Conselho das Cidades. Outra operação fundamental é atualizar o pacto federativo, repactuar a Federação brasileira em torno desse projeto nacional de desenvolvimento. Repactuar apenas em torno de competências e de recursos leva ao jogo da soma negativa. Vejo, por exemplo, que desigualdades regionais e sociais se expressam fortemente nas grandes concentrações metropolitanas, onde o pacto federativo está fragilizado.

### **Federação singular**

A nossa Federação tem singularidades. Qual foi o grande tema que a constituiu? Está associado à mudança do regime político do País, à transição da Monarquia para a República. Apenas para lembrar, o processo de independência da América colonial no século XIX foi de fragmentação das agregações coloniais. Somos um contraponto, porque não assumimos a forma republicana ou oligárquica, assumimos uma forma imperial. O Império foi um argumento forte para manter-nos unidos. Esse período foi de muita tensão entre centralização e descentralização. A Confederação do Equador<sup>2</sup> e outros movimentos foram momentos de afirmação das singularidades e especificidades desse país. A nossa Federação funda-se – é a minha convicção pessoal – no grande desafio de permanecermos unidos sendo um país imenso, diferente e, sobretudo, desigual. Estou convencido de que a nossa elite dirigente, ao longo do final do século XIX e, principalmente, no século XX, teve inteligência e ardil político para pactuar no sentido de conservar a nossa unidade, reproduzindo a nossa desigualdade. A federação foi sempre um mecanismo compensatório para que a corda não esticasse a ponto de romper, ou seja, uma equação para compensar desigualdades e reproduzir os interesses do grupo dominante e dos grupos subalternos oligárquicos. Os historiadores têm outra interpretação, mas minha sensibilidade diz que foi um engenho importante para nos conservar unidos. O desafio é mudar a equação, mobilizar a Federação para superar as desigualdades sociais e regionais.

### **Federação trina**

Devemos fazer um esforço em entender os diversos conteúdos do pacto federativo brasileiro ao longo do século XX e começo do século XXI. Fazendo

uma rápida retrospectiva, o primeiro conteúdo do pacto federativo foi oligárquico; houve interrupção da Constituição durante o Estado Novo; houve o repactuamento federativo do período populista e desenvolvimentista e houve um momento de tutela federativa do regime militar. Não se mobilizou a Federação. O jogo que se expressava nas cenas políticas regionais permaneceu de forma tutelada e subordinada, sem autonomia alguma. E, finalmente, é importante ter consciência da repactuação federativa de 1988, quase um século depois do pacto federativo de 1889.

O pacto federativo de 1988 fez uma ousadia conceitual: constituiu-nos como uma federação trina. Não é assim nos melhores atores da família federativa contemporânea. Isso é uma novidade, um desafio e também uma agenda de dificuldades. Esse pacto se deu em momento em que a União Federal estava na berlinda. Creio, e podemos chamar historiadores e cientistas políticos, que na Constituinte não havia os pensadores da União Federal. Ela era, naquele momento, a expressão do regime autoritário. Na verdade, uma preocupação do constituinte foi criar contrapontos para evitarmos recaídas autoritárias e centralizadoras. Grande parte das competências do Estado brasileiro, no seu conjunto, são compartilhadas e comuns, o famoso art. 23 da Constituição. O desenho federativo do pacto de 1988 teve o grande sentido da descentralização. É um desenho que não está ainda concluído e que deixou ambigüidades. Por exemplo: prefeitos alegam que a competência “x” é do governo municipal, do estadual e do federal, mas apenas eles são cobrados. O governo estadual desaparece, a União está longe e apenas o prefeito é cobrado por uma competência que é do Estado brasileiro, de forma compartilhada. Valeria um dia revisitarmos o que foi o repactuamento de 1988.

### Contenciosos dos anos 1990

Sobre a década de 1990, período de implantação do pacto federativo de 1988, chamo a atenção para os contenciosos federativos. Logo após e principalmente no final da primeira metade e início da segunda metade dos anos 90, a União começou a fazer operações no sentido de viabilizar uma centralização fiscal, ou seja, tentar configurar uma parte da receita pública através de um mecanismo que não

***“O que constitui e, o mais grave do meu ponto de vista, o que pode desconstituir o governo Lula é o desafio de abrir um novo ciclo histórico, capaz de enfrentar a agenda estrutural da sociedade brasileira”***

fosse objeto da partilha federativa, as importantes contribuições. Isso reaparece hoje. Os prefeitos dizem que começaram o pacto federativo de 1988 tendo participação, como municipalidades, em torno de 19% da receita pública e, hoje, têm em torno de 14%. Nessa situação também estão os governadores.

Um segundo elemento do contencioso federativo foi o processo de ajuste fiscal. É um tema que teremos que visitar. Uma

parcela importante da receita dos estados federados está comprometida com aquilo que se expressou na renegociação das dívidas e nesse processo de ajuste.

O terceiro contencioso foi a guerra fiscal. É um tema que se recoloca. Temos hoje uma guerra fiscal interessante, porque é ao contrário, uma guerra fiscal visando efetivar o tributo. Antes, era deixar de cobrar. Agora é o seguinte: você não cobra na origem, mas, quando chegar à minha cidade ou estado, vou cobrar.

### **Insuficiências federativas**

Chamo a atenção também, nos anos 1990, para as insuficiências e debilidades federativas. Uma primeira insuficiência refere-se à gestão pública nas regiões metropolitanas. Este país concentrou nos territórios metropolitanos uma grande agenda de problemas: desemprego, violência, exclusão social. No entanto, o que aconteceu com a gestão pública metropolitana? Está fragmentada, insuficiente e pouco potente. E aqui há um problema: a Constituição de 1988 delegou aos estados a competência de legislar em termos de região metropolitana, microrregião e aglomerações urbanas, as três modalidades que compõem as políticas regionais. A minha leitura, que precisa de um estudo, é, no mínimo, um balanço de insuficiências. Estou convencido de que a estadualização da gestão pública metropolitana foi um equívoco dos nossos constituintes. Deveríamos repactuar a Federação na gestão pública metropolitana. Acho isso tão verdadeiro que, em termos informais, estamos começando a operar nessa direção. Na segurança pública, por exemplo, um tema que dá especificidade aos estados federados, hoje já há repactuação voluntária entre a federação.

O segundo aspecto frágil refere-se aos municípios e nasce de uma ironia: o que nos singulariza, que é uma federação trina,

é, ao mesmo tempo, um grande desafio e insuficiência. Por quê? Porque uma grande parte dos municípios não são efetivamente entes federados. São constitucionalmente federados, mas não o são plenamente, porque não realizam as suas condições e especificidades de entes federativos. Grande parte dos nossos municípios vive basicamente de transferências constitucionais e transferências voluntárias. Portanto, desconstituem-se como entes federados, entre outros, pela dimensão da incapacidade tributária.

Por último, outra debilidade da Federação é a questão do financiamento. É um tema mais complicado porque diz respeito a como o Estado brasileiro se projeta na dinâmica federativa. O elo complexo da cadeia, do meu ponto de vista, são os estados: há um contencioso surdo e potente em marcha.

### **O governo Lula e a federação**

Temos consciência de que a federação é um recurso estratégico. O governo Lula começou praticando o diálogo federativo. Apenas para lembrar: com menos de 70 dias de governo, o presidente e uma grande parte de seu governo estiveram presentes em um momento federativo sensível: a marcha dos prefeitos a Brasília. Era a sexta edição de um movimento cujo objetivo era mais explicitar o contencioso federativo do passado do que para praticar o diálogo federativo. A presença do presidente teve o sentido de transformá-la em um momento legítimo para explicitar os contenciosos e firmar o diálogo federativo. Ao final da marcha, foi assinado um protocolo de cooperação federativa entre o Governo Federal e as entidades nacionais dos prefeitos, que definia duas questões: uma agenda de diálogo federativo com os municípios e, em seguida, um instrumento para esse diálogo.

## Agenda compartilhada

Constituímos com os municípios uma agenda compartilhada, organizada em torno de três questões. A primeira era do Governo Federal, o tema das reformas tributária e previdenciária. A segunda questão, o tema dos recursos e dos financiamentos. Colocamos ainda um terceiro, o tema do desenho federativo. Em seguida, constituímos uma forma de operar essa agenda, por meio da criação do Comitê de Articulação Federativa<sup>3</sup>. A Subchefia de Assuntos Federativos coordena e tem presença permanente. Todos os ministérios com incidência mais permanente nas relações municipais participam e todos os outros são convidados, quando o tema incide sobre suas competências específicas. O balanço hoje é positivo. Foi fundamental o conceito de agenda compartilhada, uma agenda que não era dos municípios para a União e nem da União para os municípios. Os interesses se cruzavam e embasavam essa agenda. Foi fundamental também trabalhar por consenso, forma que não omitia, nem desqualificava o contencioso. De toda maneira, foi uma política de ganhos, efetivada ao longo do ano 2003. Cito um: a nova lei do ISS, um tributo fundamental para os municípios.

## Contradições e avanços

O próprio Comitê Federativo, por outro lado, foi revelando as contradições, a assimetria da Federação brasileira. Todos os ganhos que obtivemos em 2003 e que fortaleciam a capacidade tributária própria dos municípios são ganhos que não se universalizam. Por quê? Porque a maior parte dos municípios não executa sua condição de tributação. Quem ganhou com o ISS foram todos, menos aqueles municípios – a maioria – que não cobram o ISS. Percebemos também que ganhos, como o salá-

rio-educação, também revelavam distorções federativas. Como era antes da nova lei? Um fundo nacional para financiar o ensino básico fundamental, a ser transferido aos estados e municípios. Era, porém, transferido aos estados, muitos dos quais não tinham legislação para ordenar a transferência aos municípios, o que resultava em município “amigo”, município “inimigo”, crise e problemas de fluxo de caixa. Agora é: você tem “x” alunos, “x” para você, tem

***“A expressão mais visível da política de concertação social foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e do Conselho das Cidades”***

“z”, então “z” para você, e assim por diante. Outro elemento importante foi a mobilização federativa, conduzida pessoalmente pelo presidente. Ele conduziu pessoalmente quatro reuniões nacionais com todos os governadores, as quais foram estruturadas em torno de uma agenda, a das reformas. Isso foi um elemento importante, porque criou simultaneamente um diálogo federativo intenso. Fizemos, em várias políticas públicas,

avanços federativos. Tivemos uma agenda federativa no encaminhamento do PPA, no encaminhamento do Programa Fome Zero e, agora, no Bolsa Família. Temos uma agenda federativa no desenho dos programas de desenvolvimento macrorregional e nos diversos programas dos ministérios. Existe uma animação federativa grande.

### **Futuro**

Em muitas áreas, vivemos dificuldades que não são só operacionais e de gestão,

mas dificuldades de cultura política. Precisamos de sensibilidade federativa. Em cada Ministério já existem, de forma consolidada, assessores parlamentares. Todo ministro sabe que é preciso ter uma “antena” no Congresso. E por que não termos um sensor federativo em cada ministério? Estamos propondo que um dia isso aconteça.

---

### **Notas**

<sup>1</sup> O texto é produto do “Café com Debate”, realizado em 20 de setembro de 2004.

<sup>2</sup> A Confederação do Equador foi um movimento revolucionário ocorrido em 1824 no Nordeste do Brasil. O termo alude a uma união de províncias que pretendeu se separar do Brasil, principalmente por discordar do Império, e criar uma república (nota da editora).

<sup>3</sup> O Comitê de Articulação Federativa foi formalizado por meio do Protocolo de Cooperação Federativa, assinado pelo Governo Federal e pelas entidades de municípios que organizaram a VI Marcha a Brasília em Defesa dos Municípios, ocorrida entre os dias 11 e 13 de março de 2003. É composto por representantes da União, indicados pela Casa Civil da Presidência da República, e por representantes dos municípios, indicados pela Confederação Nacional de Municípios, pela Frente Nacional de Prefeitos e pela Associação Brasileira de Municípios (nota da editora).

# 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: idéias que fazem diferença

Por Christiane Telles, especial para a RSP

Para premiar e incentivar a geração e incorporação de novas práticas e conhecimentos na gestão pública, a ENAP e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão promovem, desde 1996, o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Em 2004, os três primeiros colocados foram o *Sistema Radar Comercial*, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o *Sistema de Custos e Informações Gerenciais*, do Banco Central (Bacen), e o *Centro de Pesquisas do HCPA: Inovando a gestão da pesquisa, por meio de laboratórios compartilhados*, do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA). A **RSP** conversou com as equipes vencedoras do 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal para relatar um pouco de suas experiências.

## 1º colocado – Sistema Radar Comercial (MDIC)

### Radar de oportunidades

Em fevereiro deste ano, as exportações brasileiras atingiram US\$ 7,7 bilhões, volume suficiente para que, no acumulado de 12 meses (março de 2004 a fevereiro 2005), as exportações ultrapasassem a barreira dos US\$ 100 bilhões, resultado recorde na história do comércio exterior brasileiro.

Dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio

Exterior (MDIC) mostram que, de janeiro a dezembro de 2004, o País exportou US\$ 96,475 bilhões, 32% a mais que em 2003. A expansão das exportações foi inédita e significou geração adicional de divisas da ordem de US\$ 23,391 bilhões, além de um saldo na balança comercial de US\$ 33,696 bilhões. No mesmo período, o Brasil ampliou horizontes e passou também a vender para mercados “não-tradicionais” como Libéria, Sudão, Chipre, Estônia, Mauritânia e Tunísia.

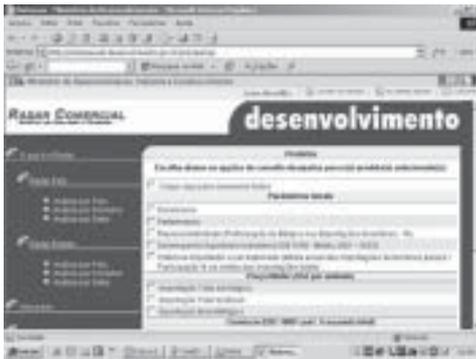
Para atingir esse desempenho comercial histórico, uma parcela da contribuição vem de serviços que o MDIC disponibiliza pela internet como o “Aprendendo a exportar”, o Portal do Exportador” e a “Vitrine do Exportador”. Além deles, o Ministério dispõe de outra ferramenta: o *Radar Comercial*, que desde 2001 vem sendo implementado por uma equipe

Antonio José Gadelha Alves, Aristóteles Soares Benício, Giuseppe Gutemberg Gomes Dias, Luciana Fonseca Damasceno Vieira, Miguel Marques da Silva, Rogério Alencar Pereira de Sousa e Rosa de Lourdes Costa da Rocha

da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX). O projeto, lançado oficialmente em abril de 2004, é um sistema que permite a identificação de oportunidades comerciais em 54 países, que representam aproximadamente 90% do comércio mundial.

### O mapa da mina

O *Radar Comercial* existia desde 2002 em versão impressa e suas informações davam suporte a diversas áreas do Ministério, especialmente àquelas responsáveis pela organização de missões comerciais no exterior. Agora, em versão eletrônica disponibilizada na internet (no endereço [www.radarcomercial.desenvolvimento.gov.br](http://www.radarcomercial.desenvolvimento.gov.br)), o acesso foi democratizado para uso de qualquer cidadão. Para acessar, o usuário precisa fazer um breve cadastro utilizando o CPF ou o CNPJ.



“Poderíamos dizer, sim, que é uma espécie de mapa da mina. Afinal, o *Radar Comercial* fornece informações fundamentais para quem quer saber para onde exportar e qual a melhor estratégia a ser utilizada. Vale a pena exportar roupas de cama para o Peru? Se pesquisarmos no *Radar Comercial*, vamos encontrar a resposta”, afirma Aristóteles Soares Benício, Analista de Comércio Exterior que faz parte da equipe que desenvolveu e mantém o sistema.

O coordenador do projeto, Antônio José Gadelha Alves, ressalta ainda o pioneirismo do projeto: “Além de ser uma ferramenta muito poderosa e eficaz, não conhecemos nada semelhante. Foi totalmente desenvolvida pela equipe do ministério, para suprir um vácuo de informações e análises mercadológicas indispensáveis para otimizar os esforços para a exportação”.

### Muito além das estatísticas

“É importante frisar que o *Radar Comercial* não é apenas um fornecedor de estatísticas, mas, sim, um sistema que apresenta muito mais do que números, funcionando como instrumento de consulta e análise de dados relativos ao comércio exterior. O principal objetivo do Radar é auxiliar na seleção de mercados e produtos que apresentam maior potencialidade para o incremento das exportações brasileiras, seja a curto, médio e longo prazo”, explica o coordenador do projeto.

O sistema é de fácil navegação e permite analisar cada mercado isoladamente, revelando em quais países o Brasil tem baixo *market-share* e, portanto, está explorando mal o potencial daquele mercado. A pauta importadora do país em foco é comparada com a pauta exportadora brasileira. Para análise mais aprofundada, são escolhidos os produtos que apresentam maior possibilidade de incremento das vendas brasileiras. “Para detectar, por exemplo, uma oportunidade de venda de calçados para a Ucrânia, é preciso saber o tipo: se é de couro ou de plástico, se é sapato, sandália, botina, etc. Enfim, saber em qual nicho de mercado está a oportunidade comercial, para que se possa incluir os produtores daquele nicho nos esforços de vendas (como missões



Uma parte da equipe do Radar Comercial

comerciais e feiras) que possam ser realizadas naquele mercado”, diz.

O *Radar Comercial* também informa para cada produto, em cada mercado, os países concorrentes e respectivas participações. Além disso, relaciona as medidas tarifárias e não-tarifárias de cada mercado, classifica cada produto quanto ao dinamismo das importações do país em estudo e quanto à performance das exportações brasileiras. “As pesquisas podem ter como foco o Brasil ou um estado brasileiro em relação a um determinado país ou em relação ao mundo. As análises relativas aos estados são de grande importância para subsidiar o planejamento do desenvolvimento regional”, enfatiza Luciana Damasceno, que também compõe a equipe de analistas e é responsável pela elaboração de análises para os estados.

“Nós estamos preocupados em identificar os produtos para que essas análises possam contribuir não somente para a orientação dos programas de promoção comercial, mas também para o direcionamento dos investimentos voltados para a exportação. As análises do sistema são utilizadas para construção de estratégias de abordagens dos mercados internacionais”, ressalta Gadelha.

### Potencial exportador

As informações do *Radar Comercial* são utilizadas por empresas de pequeno, médio e grande porte. Mas as pequenas e médias, em especial, acabam sendo as mais beneficiadas. Os altos custos de uma pesquisa de mercado desencorajam boa parte dos empresários a buscar informações mais apuradas. Desse ponto de vista, o MDIC aposta nessa parcela que ainda não exporta para aumentar as cifras comerciais do país. Em 2003, essas empresas contribuíram com apenas 2,4% das exportações brasileiras.

### Descobrimo o radar comercial

Era a primeira vez que empresários do Estado do Acre participavam de um evento internacional de grande porte, mas eles estavam preparados para negociar. Antes de viajarem rumo à China, onde foi realizada a Expo Brasil-China em setembro de 2004, a comitiva acreana, composta por sete empresários, encontrou no *Radar Comercial* as informações que precisava para abrir espaço para seus produtos no imenso

**“Vale a pena exportar roupas de cama para o Peru? Se pesquisarmos no Radar Comercial, vamos encontrar a resposta”**

mercado chinês, que em 2003, movimentou US\$ 800 bilhões na área de comércio exterior.

“As informações do *Radar Comercial* foram fundamentais para que nossos empresários pudessem ter uma visão mais real dos negócios que poderiam ser fechados com os chineses. Na palestra Oportunidades de Negócios Brasil – China, que precedeu a viagem, os dados do Radar mostraram de forma precisa quais produtos deveriam ser negociados”, afirma Leonardo Ferreira, Gerente de Relações Internacionais, da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico Sustentável do Estado do Acre.

Leonardo conta que o primeiro contato com o sistema aconteceu quando o Estado recebeu uma análise realizada pela equipe do Ministério sobre as possibilidades de negócios do Acre com os países andinos, em especial a Bolívia e

o Peru, países fronteiriços. “Como era um material muito completo e continha uma quantidade muito grande de informações, fizemos disso um CD-ROM e disponibilizamos essas informações para os empresários locais. Esse foi o primeiro CD-ROM de inteligência comercial do país”, enfatiza Ferreira. Além desse CD, mais de 60 empresários foram capacitados para utilizarem o *Radar Comercial* na internet, por meio de uma ampla divulgação do sistema em todo o Estado.

“Atualmente, o *Radar Comercial* é uma ferramenta utilizada com frequência pelos empresários acreanos. Pela importância que esse sistema representa para o incremento das nossas exportações, é nosso objetivo repassá-lo e instruir o empresário a usá-lo”, finaliza Ferreira.

Em 2004, o Acre exportou US\$ 7,6 milhões e seus principais produtos são a madeira cerrada, a Castanha do Brasil e a madeira compensada. Para 2005, os esforços estão voltados para a oferta de novos produtos, como móveis, doces regionais e artesanato.

## 2º colocado – Sistema de custos e informações gerenciais (Bacen)

### Custo por atividade

Qual é o custo de fazer a fiscalização do sistema financeiro? Quanto é gasto para fazer política monetária? Ou ainda, quanto é necessário para fazer o dinheiro chegar à sociedade? Essas são algumas das perguntas respondidas pelo *Sistema de Custos e Informações Gerenciais do Banco Central*, do Banco Central, que fornece aos gestores da instituição as informações sobre os custos administrativos de toda a sua estrutura organizacional. O diferencial desse sistema está justamente em identificar o custo de cada atividade executada, de forma profundamente detalhada.

Implementá-lo foi o desafio proposto por uma equipe do Departamento de

José Clóvis Batista Dattoli, Jefferson Moreira, Teofanes Araujo Acioli, Cleber Pinto dos Santos, Marisa Minzoni, Roridam Penido Duarte, Dimas Luis Rodrigues da Costa, Adalberto Felinto da Cruz Júnior, Carlos Alberto Correa, Edina Souza Costa Pinto, Victor Luiz Benites F. Alves, Wilson Emílio da Silva, Osmar Lourenço Peres, Renato de Mendonça Lopes, Theofanes Silva Rocha de Oliveira.

Planejamento e Orçamento (DEPLA) do Banco Central, a partir da necessidade de se aprimorar a gestão do banco e aumentar a transparência diante da sociedade. Assim, desde junho de 2003, o *Sistema de Custos e Informações Gerenciais* oferece um amplo banco de dados, que disponibiliza as informações necessárias à gestão da instituição.

A necessidade de se implementar um sistema de custos foi discutida dentro do Banco Central por mais de dez anos e somente a partir de 2000 o projeto começou a se concretizar. Nesse período, a equipe encarregada da experiência viu, na promulgação da Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma base legal que reforçou sua importância.

Incluído no Programa de Aperfeiçoamento dos Instrumentos de Atuação do Banco Central (PROAT), o projeto foi financiado pelo Banco Mundial e desenvolvido por servidores do Banco Central e consultores externos. A partir de então, várias etapas foram superadas: planejamento, divulgação e acompanhamento, definição de critérios, desenvolvimento de interfaces, desenvolvimento do sistema e, finalmente, a implementação da ferramenta.

### Funcionalidade, otimização e conhecimento

“O *Sistema de Custos e Informações Gerenciais* foi concebido para ser um

instrumento de apoio à gestão. Ele permite maior apuração e análise ampla dos custos dos serviços, atividades e processos distribuídos pela estrutura do Banco Central. Assim, temos como gerenciar todas as unidades, subunidades, diretorias e gerências regionais”, explica o coordenador do projeto e chefe do DEPLA, José Clóvis Dattoli.

Por meio desse sistema, é possível mapear toda a instituição e ter uma visão do conjunto e, simultaneamente, de cada unidade do Banco, facilitando a mensuração e o controle de cada atividade executada ou de algum projeto a ser iniciado. Seja na criação ou extinção de um departamento, no remanejamento ou contratação de funcionários ou na racionalização do uso de água, luz e telefone, o

**“Temos como gerenciar todas as unidades, subunidades, diretorias e gerências regionais”**

Sistema de Custos subsidia as atividades de planejamento e a elaboração do orçamento do Banco.

Essa metodologia, escolhida após pesquisa realizada pela equipe do projeto, é denominada “Custo por Atividade ABC (*Activity Based Costing*)”, que, segundo o coordenador do projeto, é pioneiro na Administração Pública Federal. “O método ABC é pioneiro até mesmo entre os bancos centrais. Claro que todo Banco Central tem seus mecanismos, mas nenhum está usando uma ferramenta tão poderosa como essa que adotamos”, orgulha-se Dattoli.

De acordo com ele, em missões do Banco Mundial, que financiou o projeto, representantes de diversos bancos centrais vieram ao Brasil conhecer o Sistema de Custo. Figuram na lista o Banco Central da Espanha, o *Federal Reserve*, o Banco Central dos Estados Unidos, e, mais recentemente, o Banco Central de Angola.

### Comprovando os benefícios

O chefe-adjunto do Departamento de Supervisão Indireta do Banco Central, Gilson Baliana, é um dos servidores que comprovou os benefícios da implementação do sistema e utiliza esse instrumento para gerenciar sua equipe. “Essa ferramenta permite um gerenciamento melhor do tempo dos funcionários. Agora, eu posso verificar quanto tempo é gasto para executar cada tarefa, o que me permite planejar melhor a distribuição de pessoal e de atividades em todo o departamento. Além disso, eu posso mensurar, com mais precisão, quanto custa executar cada tarefa, o que podemos racionalizar, em função do custo maior ou menor que elas apresentem”, explica Baliana. Ele ressalta ainda que o sistema também permite maior segurança na hora de tomar decisões. “Com o Sistema de Custos, nós temos uma visão estratégica que nos permite tomar decisões mais aprofundadas”.



Gilson Baliana: sistema oferece visão estratégica

### De olho no futuro

O *Sistema de Custo e Informações Gerenciais* do Banco Central tem pouco mais de um ano e é considerado pela equipe do DEPLA um sistema bem mais amplo e com mais funcionalidades. “Com o decorrer do tempo, será gerada uma base histórica e, a partir daí, vamos poder comparar esses dados e chegar a outras conclusões, como, por exemplo, maior otimização de recursos, estabelecimento de metas de redução de custos e o desenvolvimento de indicadores de eficiência”, explica Dattoli.

Agora, a equipe do projeto deseja que a iniciativa sirva de exemplo para outros órgãos da Administração Pública Federal: “Uma inovação traz enriquecimento institucional. Esperamos que o nosso *case* seja exemplo para outras organizações”, conclui.

### 3º colocado – Centro de Pesquisas do HCPA: Inovando a gestão da pesquisa, por meio de laboratórios compartilhados

#### Compartilhando esforços

Por ser vinculado à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a pesquisa também faz parte da rotina do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), que desde de 2001, optou por unir esforços dentro da instituição para ampliar o desenvolvimento de estudos e experiências. Até então, o HCPA passou muitos anos aquém do seu potencial para realizar pesquisas devido à falta de estrutura que viabilizasse o uso racional das áreas e equipamentos do hospital.

“Os projetos de pesquisa desenvolviam-se nas áreas de atendimento a pacientes integrando-se à rotina do hospital, fato que dificultava os procedimentos de assistência a pesquisas e a adequada alocação de recursos. A dificuldade de

realizar experimentos com animais é um exemplo claro. Sem estrutura, era necessário realizá-los fora da instituição”, lembra o presidente do HCPA, Sérgio Pinto Machado.

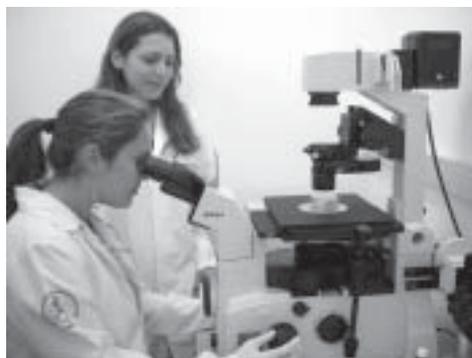
#### Em busca de soluções

A partir da identificação das principais necessidades, uma equipe do HCPA

Sérgio Carlos Eduardo Pinto Machado, Themis Reverbel da Silveira, Luiz Lavinsky, José Roberto Goldim, Rosane Paixão Schlatter

elaborou o projeto *Inovando a Gestão da Pesquisa Por Meio de Laboratórios Compartilhados*, que deu novo impulso às atividades de pesquisa da instituição. Com a implementação da iniciativa, o HCPA começou a racionalizar o uso dos equipamentos e do espaço físico, otimizando recursos, conseqüentemente. A principal característica desse tipo de gestão é o uso compartilhado. Qualquer projeto que ingresse no HCPA e necessite de condições básicas para seu desenvolvimento poderá utilizar a estrutura ali disponibilizada para projetos de pesquisa já existentes.

Para atender esse modelo, foi criado o Centro de Pesquisas, que hoje abriga, numa área de quatro mil metros quadrados, cinco laboratórios compartilhados: Unidade de Experimentação Animal,



Laboratório de reprodução (Foto: arquivo HCPA)

Laboratório de Patologia, Laboratório de Patologia Clínica, Centro de Terapia Gênica e Engenharia Biomédica. Há também os laboratórios temáticos, que possuem caráter temporário e auto-sustentável.

“Ao mesmo tempo, obtivemos maior integração e intercâmbio entre pesquisadores. Isso resultou em acréscimo de projetos multidisciplinares. Assim, em um único prédio, estamos desenvolvendo uma grande quantidade de linhas de investigação, dentro de variadas especialidades, com resultados reconhecidos nacional e internacionalmente”, explica Machado.

Os resultados dessa iniciativa são comprovados pelas estatísticas do hospital. Em 2004, a média de pesquisas no laboratório de patologia, por exemplo, aumentou para 9, enquanto em 2002 era de apenas 3,7 pesquisas. Só no ano passado, foram estudados 1.367 animais, realizados 7.758 cirurgias ou procedimentos em animais de pequeno porte e estavam em atividade 271 pesquisadores. De 2003 a 2004, houve um aumento de 34,3% no número de exames realizados.

Para que o Centro de Pesquisas fosse viabilizado, foram investidos R\$ 2,7 milhões para a construção da obra física, recurso proveniente do próprio HCPA e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), com a participação da Fundação de Amparo a Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

### **Portas abertas para a pesquisa**

A pesquisa sobre cirrose hepática em ratos da bióloga do HCPA, Úrsula Matte, talvez não existisse, se não fosse o compartilhamento dos laboratórios. A pesquisadora é uma das beneficiadas pelo projeto. “Antes da implementação do Centro de Pesquisa, eu não tinha nenhuma pesquisa com animais e agora são seis experiências nessa área. Pensávamos duas

vezes antes de fazer experiências com animais, pois tínhamos que ver tudo, onde deixá-los, onde procurá-los”, relata.

A bióloga lembra que a boa vontade de outras pessoas era a solução improvisada. “Tentávamos usar a estrutura do hospital, ou da Universidade Federal, numa condição pior, pois dependíamos da boa vontade das pessoas. Para fazer a análise bioquímica ou histológica era a mesma coisa: eu tinha que montar um laboratório

**“Antes da implementação desse projeto, eu não tinha nenhuma pesquisa com animais e agora são seis experiências nessa área”**

dentro de um algum setor da universidade ou do hospital, por exemplo”.

Ela comenta também sobre outros benefícios do projeto e as portas que se abriram para a realização de estudos e pesquisas. “Essa experiência abre muitas possibilidades, porque nós temos condições de trabalhar com diferentes técnicas. Em um único laboratório, temos acesso a diferentes equipamentos em que podemos fazer análise histológica, análise bioquímica, o que propicia uma redução significativa de custos, pois eu já tenho essa estrutura montada”, afirma Úrsula.

Outro aspecto positivo do compartilhamento dos laboratórios é o apoio qualificado de outros colegas. “Quando eu vou fazer uma experiência animal, por exemplo, técnicos me auxiliam, indicando a melhor maneira de utilizar os animais ou a melhor técnica a ser empregada naquela pesquisa”, diz.

De acordo com o presidente do HCPA, Sérgio Pinto Machado, os estudos desenvolvidos nos laboratórios do Centro de Pesquisas trazem, de forma crescente, importantes contribuições para a evolução dos conhecimentos em saúde, impulsionando avanços na prevenção, diagnóstico e tratamento de muitas doenças. “Ficamos

contentes com a classificação do projeto no Concurso da ENAP, pois, para nós, isto significa o reconhecimento de sua importância social e nos estimula ainda mais a continuarmos neste caminho que faz do Hospital de Clínicas, também na área de pesquisa, um referencial público de alta confiabilidade”, conclui Machado.

#### *Outros finalistas do concurso*

**4º – O novo olhar sobre a gestão de pessoas do setor público, na nova idade da democracia no Brasil** (Diretoria de Gestão de Pessoas e Administração, Radiobrás)

**5º – Programa GESAC - Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão** (Secretaria de Telecomunicações - Departamento de Inclusão Digital, Ministério das Comunicações)

**6º – Gestão estratégica de compras: otimização do pregão presencial** (Hospital de Clínicas de Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

**7º – Modelo de gestão de capacitação da Presidência da República – pool de capacitação** (Diretoria de Recursos Humanos, Casa Civil da Presidência da República)

**8º – Sistema de controle da arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante** (Departamento do Fundo de Marinha Mercante, Ministério dos Transportes)

# Teoria do Departamento de Administração Geral

CELSO M. FURTADO

Técnico de Administração do D.S.P.  
do Est. do Rio

O autor no presente trabalho focaliza a evolução dos sistemas diferenciais das atividades de administração geral nos países democráticos mais avançados e termina por situar o D.A.S.P. e a reforma administrativa brasileira de 1936 dentro do quadro mundial de progresso científico que vem lastreado a moderna administração pública. (N.R.)

## A REVOLUÇÃO POLÍTICA

**A**S grandes mutações trazidas à estrutura social, nos últimos cem anos, pela transformação das técnicas de produção, assumiram dois aspectos que nos interessa salientar: um político e outro técnico.

A revolução política caracterizou-se pela valorização de um número crescente de grupos sociais. Pode ser chamada de democratização fundamental progressiva. Já foi denominada de rebelião das massas.

A valorização do homem comum trazida pela revolução industrial transformou cabalmente a estrutura política, criando uma nova constelação de valores em torno de velhas instituições. O poder político que fôra, anteriormente, um patrimônio inalienável de determinada classe constituída de grupos sociais estáveis e detentora exclusiva de certas técnicas de mando, passou a ser disputado por grupos provenientes de camadas cada vez mais amplas da sociedade.

Essa valorização de novos grupos sociais não foi acompanhada, entretanto, de um processo educativo que os equiparasse, em experiência e consciência cultural às velhas elites (1). Entre as conseqüências desse desnivelamento de grupos so-

ciais, têm constituído objetos de análise o ímpeto revolucionário e o adormecimento contra-revolucionário — aspectos da “democracia de emoções” a que se refere Max Scheler.

Interessa-nos assinalar que êsse entrechoque de grupos sociais concorrentes ao poder, tornou profundamente dinâmica a arena política, emprestando ao Estado uma nova importância como instrumento de moderação entre forças antagonicas.

## A RACIONALIZAÇÃO

Outra conseqüência na estruturação social da revolução das técnicas de produção, foi o desenvolvimento crescente do processo de competição. Tem-se observado os reflexos do hipertrofiamento desse processo em quase tôdas as instituições sociais e na deformação da personalidade humana. O que nos preocupa, entretanto, é frizar que essa multiplicação das formas de competição constituiu a mola de inúmeros aperfeiçoamentos nas técnicas de trabalho, e representou o ponto de partida de um novo núcleo de estudos. A necessidade de vencer a concorrência engendraria tôda uma série de aperfeiçoamentos nos processos de trabalho e na composição das empresas.

Êstes estudos, que representaram desde o início uma forma de análise social, levaram à identificação de um novo instrumento de papel catalítico nas reações de que são agentes os fatores da produção — a organização. Chegou-se assim à identificação de “princípios extraídos indutivamente do estudo da experiência humana, princípios que podem condicionar a composição de tôda e qualquer associação de homens” (2). Daquela “ati-

(1) Para uma interpretação semelhante veja-se Harold J. Laski, *Reflexões sobre la Revolución de Nuestro Tiempo*, pág. 17. Tradução argentina.

(2) L. Urwick, *Organization as a Technical Problem*, in *Papers on the Science of Administration*, New York, 1937, pág. 49.

tude científica em face do trabalho" que Taylor defendeu como sendo a essência do "scientific management", (3) resultaria de um corpo de conhecimentos de valor universal na análise e na composição dos grupamentos humanos. (4)

#### A REPERCUSSÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Foi no momento em que o Estado — debatendo-se entre suas novas e complexas funções e uma velha instrumentalidade — lançou mão desse corpo de conhecimentos elaborado pelos pesquisadores das indústrias privadas, que teve início a reforma da administração pública.

A revolução política impuzera aos governos a necessidade de uma atitude dinâmica, de um programa sistemático de ação. A reforma da administração pública teria início, conseqüentemente, não na análise do trabalho e do grupamento das tarefas, como ocorreu na indústria privada, mas na transformação das cúpulas, na remodelação dos aparelhamentos diretores. Ocorria, assim, no campo governamental, uma inoculação de idéias, uma acatitação de técnicas elaboradas fora — um processo endógeno de renovação.

Pode-se perceber esse sentido de transformação de cúpulas nas primeiras reformas realizadas, ao fluxo das novas idéias, nos Estados Unidos. A primeira comissão oficial de planejamento, de que há nota, foi criada, em Hartford, Connecticut, em 1907 (5). Foi ainda nesse mesmo ano que iniciou suas atividades, na cidade de Nova York, o Bureau of Municipal Research. (6) Esse movi-

mento em nível municipal seria seguido, de perto, de agitação não menos fecunda em níveis estadual e federal. A People's Power League of Oregon elaborou, em 1909, uma proposta de plano de reorganização para o governo e a administração daquele Estado, pela qual o poder executivo seria concentrado nas mãos de um governador (7). Um ano depois surgiria a President's Commission on Economy and Efficiency, que de tão fecundas conseqüências seria para divulgação dos estudos de administração pública.

O corolário natural de uma política dinâmica seria, destarte, a formulação de plano para a ação administrativa, o qual passou a ser considerado "o dever do governo como agente do povo" (8).

Referindo-se aos trabalhos daqueles pioneiros, que foram os batalhadores do citado Bureau of Municipal Research, diz Schuyler Wallace: "muito cedo eles insistiram em que o conceito básico da gerência industrial, o planejamento, fosse colocado no centro do pensamento e da prática de governo". (9)

A idéia de que a formulação do plano de ação, renovado este sempre num processo contínuo era essencial para que a política acompanhasse as mutações sociais, corroborava com o princípio técnico de que a administração para ser montada como um todo orgânico deveria visar objetivos definidos.

#### ANÁLISE DA CHEFIA EXECUTIVA

O primeiro problema que se apresentou aos reformadores das administrações americanas foi o funcionamento da chefia executiva. A unidade de ação, essencial à execução do plano de trabalho, implicava na existência de uma chefia, centro coordenador e propulsor da máquina administrativa. "Seria fatal à eficiência de um governo entregar totalmente às agências separadas os problemas de planejamento e execução. Os planos devem ser coordenados e ajustados por algum indivíduo competente. A conclusão inevitável é que

(3) F. W. Taylor, *The principles of Scientific Management*, 1911, p. 130.

(4) A racionalização que resulta do processo de concorrência, está na própria natureza das novas técnicas de produção: "quanto mais industrializada é uma sociedade e quanto mais avançada sua divisão do trabalho e sua organização, maior será o número das esferas da atividade humana que serão funcionalmente racionais, e, por conseguinte, também previamente calculáveis... A força que cria em nossa sociedade as várias formas de racionalidade brota da industrialização como uma força específica de organização social. Karl Mannheim, *Libertad y Planificación Social*, págs. 54-56. Tradução do Fondo de Cultura Económica, México.

(5) *Local Planning Administration*. Institute for Training in Municipal Administration, 1941, pág. 12.

(6) Schuyler Wallace, *Federal Departmentalization*, 1943, pág. 13.

(7) A. E. Buck, *The Reorganization of State Governments in the United States*, 1938, pág. 6.

(8) *Local Planning Administration*, cit., pág. 15.

(9) Ob. cit., pág. 14.

deve haver um administrador chefe competente e tecnicamente treinado" (10).

A importância de uma chefia centralizada teve de ser defendida nos Estados Unidos contra uma tradição de administração local fragmentada. Tecnicamente, porém, esse problema não pode ser formulado. Desde o momento que se reconheça na administração um todo orgânico, ter-se-á defendido a existência de um centro coordenador que será a chefia. O que assobrou o estudioso dessa matéria foi o problema do funcionamento da chefia. Já Taylor e Fayol meditaram sobre a matéria.

Com o desenvolvimento da indústria, no sentido da complexidade, e da ação governamental, no sentido da variedade, tornou-se tão complexa a função de chefia que se chegou a pensar na impossibilidade de enfiá-la nas mãos de um só homem.

A solução de Taylor de divisão funcional das chefias de oficina e a sugestão de Fayol no sentido de criação de um estado maior ao lado do chefe, constituem as duas contribuições mais substanciais para o esclarecimento do problema.

A enumeração das atribuições do chefe executivo na administração pública, feita pelo Prof. L. D. White, dá uma idéia do vulto da matéria: a) determinar as linhas básicas da política administrativa; b) emitir as necessárias ordens, instruções e comandos; c) coordenar a organização; d) autorizar os detalhes da organização; e) controlar a administração financeira; f) nomear e demitir o pessoal; g) supervisionar, facilitar e controlar as operações administrativas; h) investigar (11).

Reconheceu-se muito cedo a necessidade de aparelhamento das chefias. O vulto e a complexidade de suas atribuições impunha notoriamente a criação dos instrumentos que possibilitassem ao chefe o exercício de sua função. Era preciso definir que espécie de assistência podia ser prestada ao chefe, que funções suas podiam ser delegadas, que posição teriam de assumir esses delegados em face das agências executoras.

Em 1937, o President's Committee on Administrative Management refletiu esse estágio do

desenvolvimento da análise da chefia enquadrando no seguinte tópico os fundamentos da eficiência do governo: "a eficiência governamental exige o estabelecimento de um Chefe Executivo como um responsável e efetivo centro de energia, direção e organização administrativa; a sistematização de todas as atividades nas mãos de pessoal qualificado sob a orientação do Chefe; e, para auxiliá-lo neste propósito, o estabelecimento de agências auxiliares". (12)

### A EXPERIÊNCIA INGLESA

Uma ampla experiência administrativa levaria os ingleses a identificarem uma acentuada diferença entre atividades diretamente ligadas aos fins colimados pelo governo e atividades estritamente instrumentais. Os frutos dessa experiência seriam sistematizados por um norte-americano, o Prof. W. F. Willoughby, cuja terminologia, hoje, corrente, qualifica, de *fins, funcionais* ou *específicas* as primeiras daquelas atividades, e *meios, institucionais* ou *gerais* as segundas.

A prática evidenciara ainda, aos ingleses, a grande similitude existente entre as atividades meios, quaisquer que fossem os fins que as mesmas subsidiassem. Os problemas técnicos de promoção de pessoal, compra de material, elaboração orçamentária, etc., eram semelhantes, quer surgissem num órgão de educação ou de agricultura.

Dois conclusões fluíram da identificação desses problemas: a) as mesmas normas gerais podiam e deviam ser utilizadas para todos os órgãos de administração geral e a experiência de cada um utilizada a bem de todos; b) os mesmos instrumentos de trabalho e o mesmo pessoal podiam ser empregados na administração geral de todas as agências — ou melhor: a administração geral pode, em tese, ser centralizada, disto resultando uma sensível economia.

Analisando o órgão que, em grande parte, centralizava a administração geral na Inglaterra — o ministério do Tesouro — Willoughby percebeu que essa agência estava perfeitamente aparelhada para prestar ao Chefe Executivo aquela assistência essencial ao exercício de sua função. Identificava-se, assim, o denominador comum a essas

(10) Harvey Walker, *Public Administration in the United States*, pág. 121.

(11) L. D. White, *Introduction to the study of Public Administration*, págs. 53-60.

(12) Report of the President's Committee on Administrative Management, 1937, pág. 3.

duas espécies de órgãos — de estado maior e de administração auxiliar — que era a função de controle sobre as agências operatórias.

### A TEORIA DO D. A. G.

A teoria do Departamento de Administração Geral — formulada por Willoughby — surgiu com a fusão, num todo orgânico, das agências de administração auxiliar, com o estado maior da chefia executiva.

Dois análises de mecanismos administrativos, processadas independentemente, — a da chefia executiva e a das atividades de administração geral — constituíram, assim, os pontos de partida da teoria do D. A. G.

A análise da chefia levaria à sua institucionalização, ou melhor, à constituição de um estado maior (staff), ou agência capaz de ampliar a capacidade do chefe, quer instruindo-o, quer documentando-o, quer verificando a efetivação de suas ordens.

A identificação da similitude entre as atividades meios, levando a centralização das mesmas e a sua aproximação do chefe executivo, fazia surgir para este um instrumento de controle ramificado em todos os canais da organização.

Reconhecendo que as atividades de administração geral representavam a melhor base de equipamento do estado maior da chefia, e por outro lado, que o chefe, para efetivar a sua vontade, encontrava nos canais da administração geral um magnífico instrumento, idealizou Willoughby uma agência que integrasse ambas as atividades, de estado maior e de administração meio. Denominou-a de Departamento de Administração Geral. (13)

A teoria do D. A. G., resultou, assim, diretamente do reconhecimento da necessidade de criação junto à chefia de agências, a um só tempo, de aconselhamento e de administração geral. Sua emancipação, entretanto, adviria da idéia de Willoughby de corporificação, em um todo orgânico, de todas as agências auxiliares da chefia. Surgiu assim a idéia de existência de um só órgão auxiliar da chefia. E isto era tão mais importante quanto trazia implícito o princípio de uma coordenação,

desde os níveis inferiores, de todas as atividades auxiliares da chefia. As normas relativas a pessoal, p. ex., eram elaboradas em um órgão que tinha igualmente consciência dos problemas de orçamento, material, etc. O chefe executivo não receberia conselhos fragmentários, ficando-lhe a responsabilidade de coordenação dos mesmos. Essa coordenação em último estágio pode ser inoperante ou incompleta. A idéia de que órgãos de organização, orçamento, material e pessoal, deveriam estar coordenados desde as primeiras fases do trabalho, está na essência da teoria do Departamento de Administração Geral. Trata-se de evitar a tendência ao unilateralismo, dos vários órgãos em que estiver funcionalizada a chefia.

A primeira experiência, já resultante da nova corrente de idéias, de instituição de um D. A. G., foi, sem dúvida, incompleta, não obstante o Departamento de Finanças criado no Estado de Illinois em 1917 (14). Desde então, e particularmente depois da publicação das obras de Willoughby, foram inúmeros os órgãos dessa natureza que surgiram. Encontramo-los, com menor ou maior âmbito de ação, sob denominações diversas: Departamento de Finanças, de Finanças e Controle, de Administração, de Administração e Finanças. Persiste nos Estados Unidos, entretanto, certa relutância em atribuir ao D. A. G., atividades tipicamente institucionais, quais sejam administração de pessoal, consultoria jurídica, etc. A existência de várias agências de administração geral, ligadas a uma mesma chefia, ainda é comum.

Dois problemas de organização esperam o estudioso logo no pórtico da teoria do D. A. G. O primeiro diz respeito à estruturação dessa agência, o segundo se refere à coexistência de agências de administração geral, em um mesmo órgão, ligadas a chefias de níveis diversos.

O primeiro desses problemas tem levado à estruturação funcional do D. A. G. A dificuldade maior trazida por essa forma de estruturação é a tendência ao surgimento de departamentos estanques. Atividades de organização e orçamento têm de ser coordenadas em todas as suas fases. Problemas de classificação de cargos e de análise de trabalho — entregues a técnicos de pessoal e organização, respectivamente — são apenas dois lados de uma mesma coisa. Tem-se reconhecido

(13) W. F. Willoughby, *Public Administration*, 1927, pág. 109.

(14) A. E. Buck, ob. cit., pág. 22.

a necessidade de uma integração autêntica dentro do D.A.G., o que não é fácil conseguir com as estruturas funcionais presentemente adotadas. A aplicação da teoria do D.A.G. muitas vezes não tem passado da criação de uma cúpula fictícia, sob a qual continuam trabalhando, cada uma para um lado, as agências de pessoal, material, orçamento, etc. Este fenômeno é de conseqüências mais graves quando no D.A.G. as atividades de pesquisa e estudo sobrelevam às de rotina.

O segundo problema configura-se nas administrações de grande vulto. Os grandes departamentos — tais os nossos Ministérios — possuem chefias altamente complexas que, uma vez institucionalizadas, dão lugar a agências da mesma natureza daquela que foi advogada para chefia central. Ademais, as atividades de administração geral não podem ser totalmente centralizadas em tais casos, pelo simples fato de que ao chefe central não cabem tôdas as decisões concernentes às atividades ligadas a pessoal, material, etc. A admissão de determinada categoria de pessoal, p.ex., por ser feita por um chefe de grande departamento, e não pelo executivo central, que deve ser desafogado de detalhes dessa ordem. A conclusão é que deve haver agências de administração geral em mais de um nível. A idéia de ligação entre essas agências através de uma divisão do trabalho entre elas, é a matriz do Sistema de Administração Geral. Comumente os órgãos desse sistema são articulados através de uma subordinação técnica dos inferiores aos superiores. Assim, toda decisão que afeta a mais de um órgão do mesmo nível, deve partir de nível superior.

A teoria do D.A.G., deu lugar, assim, a dois tipos de agências dessa natureza: a) uma centralizadora de tôdas as atividades institucionais e ligada à chefia central; b) outras articuladas em sistema e distribuídas pelos vários níveis de chefias.

#### A TEORIA DO D.A.G. NAS OBRAS DE ALGUNS TRATADISTAS

O Departamento de Administração Geral constitui um dos temas centrais dos estudos modernos de organização administrativa. Um cotejo, mesmo superficial, desses estudos, é de interesse para a compreensão do problema.

#### a) AS SUGESTÕES DE WILLOUGHBY

W. F. Willoughby caracterizando o chefe executivo como "general manager" do governo, reputa ser seu dever precipuo exercer controle geral sobre as atividades institucionais, e afirma: "A fim de que fique assegurada a necessária uniformidade e o emprego dos métodos mais eficientes, é necessário que o poder de prescrever e, subseqüentemente, assegurar a exata execução desses haveres, seja atribuído a alguma agência que exerça jurisdição geral sobre todos os serviços. A única agência com tal jurisdição é a chefia central. Se esta importante fase da administração pública merece ser adequadamente desempenhada, torna-se dever do chefe executivo, em sua capacidade de gerente geral, assumir a ação requerida, a fim de assegurar que esta classe de atividades seja executada adequadamente. Assim fazendo, éle tem a considerar se o fim em vista pode ser melhormente atingido através da prescrição dos métodos a serem seguidos pelos vários serviços ou através da criação de agências centrais, tal como uma agência central de compras, de contabilidade, etc., para prestar serviços a todos os demais órgãos". (15)

O último período do trecho transcrito deixa bem claro que Willoughby admite duas formas de organização das atividades institucionais: a simples coordenação por prescrição de normas e a instituição de agências centrais encarregadas de núcleos específicos de atividades institucionais, tais como compras, contabilidade, etc. Não obstante, mais adiante, subindo até a concepção de um órgão geral integrante das atividades institucionais, éle evidenciará a necessidade do "estabelecimento de um serviço de administração geral, análogo àquele do Tesouro no governo britânico, o qual, não tendo nenhuma função de administração específica, servirá como um órgão através do qual o chefe executivo possa efetivamente desempenhar suas atribuições de gerente geral". (16)

Sem descer a mais esclarecedora análise desse órgão central, o autor, que argumenta tendo em vista as necessidades do governo federal americano, discute em seguida a conveniência de integração, em nível ministerial, das atividades institucionais. Diz: "assim como o chefe executivo

(15) Willoughby, ob. cit., 46.

(16) Willoughby, ob. cit., 104.

deve exercer uma supervisão geral sobre os ministérios, no que deve ser auxiliado por um órgão especial, da mesma forma o chefe de cada ministério deve exercer um igual controle sobre os vários serviços que lhe são subordinados e, por conseguinte, ter um órgão especial para o auxiliar na consecução desse propósito". (17)

Esses órgãos de administração geral ministeriais deveriam ser chefiados, na opinião desse autor, por elementos da estabilidade e do prestígio administrativo dos sub-secretários de estado britânicos.

Willoughby propõe a seguinte estrutura para os órgãos ministeriais de administração geral: 1) Serviço de Administração; 2) Divisão de Arquivos e Comunicações; 3) Divisão de Pessoal; 4) Divisão de Material; 5) Divisão de Contabilidade; 6) Divisão de Publicações. (18)

O grave problema da articulação do órgão central com os ministeriais — os níveis de competência e as formas de subordinação — não foi, entretanto, esclarecido pelo fecundo autor.

#### b) A FÓRMULA RÍGIDA DE WALKER

Se Willoughby raciocina em termos de administração federal, o campo de observação do Prof. Harvey Walker parece ser a máquina administrativa de governos locais ou de estados-membros americanos.

O lúcido analista de "Public Administration in the United States", constrói uma teoria de Departamento de Administração Geral partindo dos três seguintes pontos: a) os objetivos de qualquer governo devem ser claramente definidos; b) é imprescindível a formulação de um plano para consecução desses objetivos; c) investido da responsabilidade de velar pelo cumprimento desse plano, deve haver um grupo de elementos competentes. (19)

A definição de objetivos é missão do chefe executivo junto ao corpo legislativo. Quanto ao preparo dos planos é esta uma tarefa ampla que Walker divide em duas partes: a) planos relativos a trabalhos a serem continuados; b) planos relativos a trabalhos novos. A parte mais complexa do preparo desses planos deve caber ao

chefe executivo, formulador que é da política do governo, no que deve ser assistido por uma equipe de técnicos. Relativamente ao controle da execução dos planos, cuja última responsabilidade cabe ao chefe executivo deve ser feito por elementos de fora dos departamentos executores.

A necessidade de coordenar o trabalho de todos esses auxiliares do chefe executivo, seja na formulação do plano, seja no controle de sua efetivação, pôs o Prof. Walker diante da contingência de abordar a teoria do D.A.G. E fez-o defendendo pontos de vista positivamente radicais. Assim pretende ele apresentar a organização ideal de uma agência dessa natureza partindo do princípio da completa centralização das atividades institucionais. Tal agência abrangeria: planejamento e organização, orçamento, contabilidade e auditoria, compras, pessoal, taxaço, consultoria jurídica, relatórios e possivelmente outras de menor vulto. (20)

De acordo com a maior ou menor amplitude da máquina administrativa, maior ou menor seria o D.A.G., sempre dentro do princípio da centralização.

Pela análise que faz dos aspectos particulares do problema — as dificuldades decorrentes da completa centralização contábil, p.ex. — somos levados a crer que o Prof. Walker limitou as suas queiras a pequenas unidades de governo. É a sua, sem dúvida, uma das formas mais rígidas sob que se tem apresentado a teoria do Departamento de Administração Geral.

#### c) O ESQUEMA DE PFIFFNER

Outro ilustre tratadista, o Prof. John Pfiffner, aceitando a fórmula de distinção de atividades institucionais e funcionais, aborda a teoria do D.A.G., partindo do reconhecimento da necessidade de controle centralizado das primeiras daquelas atividades. (21)

Porque não ateu o seu raciocínio aos pontos de referência do governo federal americano, como fizera Willoughby, o Prof. Pfiffner, admitindo também a necessidade de um órgão central de administração geral e órgãos de igual natureza inte-

(17) Willoughby, *ob. cit.*, 104-105.

(18) Willoughby, *ob. cit.*, 108.

(19) Harvey Walker, *ob. cit.*, págs. 119 e seguintes.

(20) Harvey Walker, *ob. cit.*, págs. 124 e seguintes.

(21) John Pfiffner, *Public Administration*, págs. 57 e seguintes.

grantes dos vários departamentos, pôde dar um maior acabamento à sua teoria. Assim é que propôs a articulação de tôdas as peças — a central e as departamentais — em um sistema de relações.

A maneira singela como apresenta esta solução, evidencia que Pfiffner pôs o problema em termos de administração municipal ou urbana, o que, aliás, vem indicado no desenvolvimento dos capítulos precedentes da mesma obra.

Esse autor aconselha a implantação de um D. A. G., imediatamente subordinado ao chefe executivo, bem como a de um órgão de igual natureza em cada uma das grandes unidades operatórias. Ao órgão central caberia a supervisão e o controle das unidades localizadas nos vários departamentos. "Os membros destas últimas unidades — diz Pfiffner — seriam diretamente responsáveis perante os chefes dos seus departamentos e seriam parte integrante dos respectivos departamentos, mas estariam sujeitos à supervisão e ao controle do órgão central de administração em muitos e importantes aspectos". (22)

Neste estágio de sua evolução a teoria do Departamento de Administração Geral ingressou na prática administrativa brasileira.

### IMPLANTAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL DO BRASIL

#### AS LINHAS GERAIS DA REFORMA

A reforma administrativa brasileira, iniciada em 1936 e diretamente inspirada na experiência anglo-americana, visou concomitantemente o aparelhamento das chefias executivas e a racionalização das atividades auxiliares. Já em seus primeiros passos é perfeitamente identificável todo um plano de aparelhamento da chefia central do governo e das chefias de nível ministerial através de um conjunto de órgãos que, uma vez articulados, dariam lugar a um completo Sistema de Administração Geral.

Não se simplificava, entretanto, a reforma, na criação de agências auxiliares das chefias principais — o DASP junto à Presidência da República e os Departamentos de Administração junto às chefias dos Ministérios. Era essencial, ademais,

que se abordasse o problema da articulação dessas agências com a rede de órgãos sobre que teria de exercer-se sua atividade. Quer para desempenhar funções de aconselhamento junto às chefias executivas, quer para agir como supervisores dos planos de ação dessas chefias, quer ainda para executar as atividades estritamente auxiliares da rotina, os D. A. G. — o central como os ministeriais — teriam de entrar em contato com uma cadeia de órgãos espalhados por uma vasta área.

Havia, ainda mais, que considerar a necessidade de aparelhamento das chefias executivas de níveis inferiores dentro dos órgãos de linha. Em razão disto surgiram as divisões, serviços, seções e turmas de administração geral. Analizados estes mesmos problemas em face da superposição das áreas jurisdicionais das chefias — de ministério, departamento, divisão, etc. — evidenciara-se a conveniência de se articularem as unidades de administração geral, de forma que às de nível inferior coubesse a realização de medidas preparatórias às atividades das de nível superior. Desta forma, em cada Ministério se formou uma cadeia de órgãos auxiliares ligados por um fluxo centrípeto de atividades.

A existência de uma rede de órgãos articulados em sistema, ou seja realizando fases sucessivas de um mesmo trabalho, condiciona um outro problema técnico: o grau de centralização das atividades, quer de estudos e pesquisas, quer executórias.

No caso brasileiro, acontecia que a exiguidade de elementos tecnicamente treinados e a necessidade de imprimir um ritmo inicial uniforme ao trabalho das várias peças do sistema aconselhavam a centralização das atividades normativas no órgão central — o D. A. S. P. Relativamente às atividades de seleção de pessoal e compras de material, razões de ordem técnica a par de uma política de moralização, determinaram uma centralização também da parte executória, possibilitadora que era de um mais eficiente controle. Para as demais atividades executórias firmou-se o princípio geral de descentralização por ministério, ou órgão diretamente subordinado à Presidência da República.

#### A ESTRUTURA DO SISTEMA

Um outro problema técnico que o reformador brasileiro teve de resolver foi o da estruturação do sistema.

(22) John Pfiffner, *ob. cit.*, pág. 59.

Era preciso conciliar dois princípios opostos e de concomitante pressão: a integração de funções — orçamento, material, pessoal, etc. — em cada nível de chefia, e a uniformidade de política no campo de cada uma dessas funções — unidade de direção. Ainda aqui se manifestava a dicotomia que estava na essência do sistema, posto que cada órgão de administração geral era simultaneamente um estado-maior da chefia executiva a cujo lado se encontrava e instrumento de trabalho de unidades superiores, para as quais tomava medidas preliminares de rotina.

A solidez do sistema repousava, portanto, em uma eficiente articulação vertical, baseada na diferenciação de funções — o que condicionava a formação de sistemas distintos: pessoal, material, orçamento, etc. — e uma perfeita integração dessas várias funções em cada nível, o que era essencial à formulação da política e à programação do trabalho em cada nível de chefia.

A fórmula que se encontrou para solução deste problema consistiu em conservar as unidades de pessoal, material, orçamento, etc., sob supervisão unificada — pelo que cada turma, seção ou serviço de administração geral seria uma miniatura de D.A.G. — e relacioná-las, do ponto de vista técnico, com as unidades de igual função em nível superior. Concomitantemente a direção técnica dos vários sistemas funcionais seria unificada em níveis ministerial e nacional, obtendo-se uma só orientação doutrinária para toda a Administração e uma só política executória para cada Ministério.

Sintetizando a evolução de idéias que temos historiado, podemos resumir nos três seguintes itens os fundamentos da reforma que instituiu o Sistema de Administração Geral implantado no Brasil:

a) articulação dos órgãos auxiliares das chefias executivas de todos os níveis;

b) centralização das atividades de estudos, e descentralização, como regra, das atividades executórias;

c) supervisão unificada das atividades de administração geral a serviço de um mesmo órgão e articulação funcional entre unidades de níveis superpostos, originando sistemas convergentes.

#### NOVOS PROBLEMAS E NOVAS SOLUÇÕES

Após dez anos de experiência, podemos hoje afirmar que as soluções apresentadas para os problemas técnicos fundamentais foram as mais acertadas, se se tem em vista o clima igualmente revolucionário e construtivo em que se desenvolvia a reforma administrativa no Brasil.

Os numerosos problemas marginais que a implantação da reforma traria, iriam condicionar uma progressiva transformação do panorama geral. Assim, não muito tarde teriam de ser reconsideradas as atribuições dos órgãos de administração geral intra-ministeriais, posto que logo se evidenciou uma tendência de submersão das atribuições desses órgãos como estados-maiores das chefias executivas, em benefício dos trabalhos de rotina administrativa. Igualmente necessário seria reconsiderar, em face da crescente multiplicação dos problemas administrativos e do anseio geral de progressiva melhoria de métodos de trabalho, a centralização total das atividades de estudo. Isto por três motivos principais: a) já se faziam sentir os efeitos da política de seleção e aperfeiçoamento do pessoal e crescia o número de elementos tecnicamente treinados; b) a melhor maneira de combater aquela tendência para limitar-se a trabalhos de rotina seria empregar esses órgãos de uma fase num plano geral de estudos; c) as atividades de estudo, em suas fases preliminares, seriam realizadas com vantagem por órgãos que mantivessem um contacto mais imediato com os executores.

A existência destes problemas foi reconhecida pela recente reforma do órgão central do Sistema — o D.A.S.P. —, orientada que foi no sentido de uma mais ampla descentralização, que não chegou a cindir o sistema anterior.

# Para saber mais

## Sobre PPP

(Sítios sugeridos por Barbara Brito e Antonio Silveira, autores do artigo “Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro”)

- No Brasil:
  - [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)
  - [www.ppp.mg.gov.br](http://www.ppp.mg.gov.br)
  - [www.planejamento.sp.gov.br](http://www.planejamento.sp.gov.br)
  - [www.spg.sc.gov.br](http://www.spg.sc.gov.br)
- Reino Unido:
  - [www.hm-treasury.gov.uk](http://www.hm-treasury.gov.uk)
  - [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk)
  - [www.partnershipsuk.org.uk](http://www.partnershipsuk.org.uk)
  - [www.scotland.gov.uk/pfi](http://www.scotland.gov.uk/pfi)
- África do Sul:
  - [www.pppcentre.com](http://www.pppcentre.com)
- Canadá:
  - [www.pppcouncil.ca](http://www.pppcouncil.ca)
- Chile:
  - [www.concesioneschile.cl](http://www.concesioneschile.cl)
- Irlanda:
  - [www.ppp.gov.ie](http://www.ppp.gov.ie)

## Sobre o Concurso Inovação na Gestão Pública

- <http://inovacao.enap.gov.br>
- *Ações premiadas no 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal* (ENAP, 2005). O livro traz os relatos das experiências finalistas, elaborados pelas equipes vencedoras.

## Sobre exclusão social na Europa e na Espanha

- SUBIRATS, J. *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación “La Caixa”, 2004 (Colección Estudios Sociales, nº 16. Em [www.estudios.lacaixa.com/comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfeshomecos\\_esp](http://www.estudios.lacaixa.com/comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfeshomecos_esp). Acesso em 08/03/05).

## Sobre o PROMOEX

- [www.planejamento.gov.br/pnpage/index.htm](http://www.planejamento.gov.br/pnpage/index.htm)

## Sobre Ética

- [www.presidencia.gov.br/etica](http://www.presidencia.gov.br/etica)

## Biblioteca Graciliano Ramos/ENAP

- Especializada em administração pública e gestão governamental, conta em seu acervo com aproximadamente 8 mil títulos de livros e 155 títulos de periódicos nacionais e estrangeiros. A biblioteca tem como público-alvo servidores públicos, professores universitários e pesquisadores. Oferece também atendimento a distância por e-mail, envio de material bibliográfico por correio e e-mail (serviço pago), empréstimo entre bibliotecas, entre outros. Mais informações no sítio da ENAP ([www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)).

# Acontece na ENAP

## Café com Debate

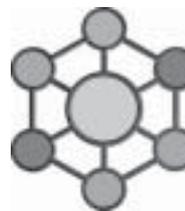
O *Café com Debate* reúne executivos, gerentes e assessores do Governo Federal para a discussão de temas em destaque na administração pública. O evento é aberto ao público e divide-se em dois momentos: a apresentação do palestrante, seguida do debate, acompanhado de café-da-manhã. Em 2004, o *Café com Debate* contou com a presença de Mario Salerno (Diretor de Estudos Setoriais do IPEA), Fernando Haddad (Secretário-Executivo do MEC), Nelson Machado (Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento), Vicente Trevas (Subchefe de Assuntos Federativos), Marco Aurélio Nogueira (professor da UNESP), Alencar Rodrigues Ferreira Jr. (Secretário-Executivo do Ministério do Trabalho) e Sérgio Amadeu (diretor-presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação). Informações sobre o *Café com Debate* encontram-se no sítio da ENAP.



## Mesa-Redonda de Pesquisa-Ação em Gestão por Competências

A ENAP iniciou, em novembro de 2004, a *Mesa-redonda de Pesquisa-Ação em Gestão por Competências*, que se destina à discussão desse modelo de gestão nas atividades de planejamento, seleção, treinamento e avaliação de servidores. A mesa-redonda viabilizará a publicação de um documento com propostas para disseminação dessa abordagem, que deverá ser lançado até junho de 2005. A metodologia que fornece suporte aos encontros foi desenvolvida pela *Canada School of Public Service* (CSPS).

Sua aplicação pioneira no País foi possível graças à parceria estabelecida com a ENAP em 2003. Informações sobre a mesa-redonda e arquivos para *download* encontram-se na página eletrônica do evento ([http://zeus.ena.gov.br/mesa\\_redonda/index.htm](http://zeus.ena.gov.br/mesa_redonda/index.htm)).



## 10º Concurso

Estarão abertas, entre 3 de julho e 3 de outubro de 2005, as inscrições para o *10º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Serão premiadas até 20 práticas inovadoras. Podem ser inscritas experiências desenvolvidas em órgãos do Poder Executivo Federal, bem como em instituições qualificadas como organizações sociais que estejam trabalhando, em parceria com o Governo Federal, na prestação de serviços de interesse público. As iniciativas podem envolver equipes de servidores, atuando em pequenas unidades administrativas, setores, coordenações ou instituições inteiras. Informações sobre o *10º Concurso* podem ser obtidas no endereço <http://inovacao.ena.gov.br>.



A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### Normas para os colaboradores

**1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, deverão ter até 25 laudas com 20 linhas de 70 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. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

- 2. Ensaios:** sempre inéditos no Brasil, deverão ter até 10 laudas com 20 linhas de 70 caracteres.
- 3. Vinculação institucional:** Artigos e ensaios 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 avaliação, por sistema de "blind review" de 2 a 3 pareceristas, os quais se reservam o direito de sugerir ao autor modificações que atendam aos objetivos da revista.
- 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](mailto: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 maiores informações acesse [www.enap.gov.br](http://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) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178

E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

## Conheça a série **Cadernos ENAP**



Nos *Cadernos ENAP* são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

### **28** *A renovação das organizações: gerenciando transições na força de trabalho.*

James R. Nininger e Marilyn J. Arditti. 2004. 92 p.

Este relatório aborda a gestão eficaz de transições na força de trabalho. Este trabalho oferece soluções práticas e elementos cruciais para a gestão dessas transições extraídos de experiências de organizações públicas canadenses.

### **27** *O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança.*

Herman Bakvis e Luc Juillet – 2004

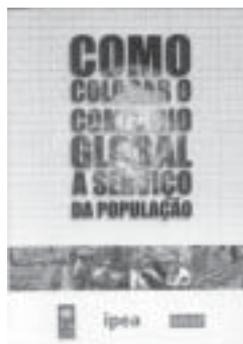
### **26** *A jornada da aprendizagem – um guia para alcançar a excelência.*

Peter Stoyko

*Um modelo canadense de administração pública?*

Iain Gow – 2004

## Lançamentos **Publicações ENAP**



Como colocar o comércio global a serviço da população  
*Kamal Malhotra e outros; co-edição Ipea/ENAP/PNUD, 2004*

Coletânea que trata da globalização de forma contemporânea e progressista abordando a política externa arrojada e inovadora que o governo brasileiro vem procurando desenvolver nos fóruns internacionais de comércio.



Ações premiadas no 9º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal 2004  
*Juliana Girão de Moraes (org.) 2005*

O nono volume da série do Concurso traz o relato completo das experiências premiadas em 2004.

*Para conhecer ou adquirir as publicações ENAP visite o site [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

£ Ano 56 – 2005

£ Número avulso: R\$ 13,00 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

*Preço unitário: R\$ 12,00*

### Texto para discussão

£ 1 £ 2 £ 3 £ 4 £ 5 £ 6 £ 7 £ 8 £ 9 £ 10

£ 11 £ 12 £ 13 £ 14 £ 15 £ 16 £ 17 £ 18 £ 19 £ 20

£ 21 £ 22 £ 23 £ 24 £ 25 £ 26 £ 27 £ 28 £ 29 £ 30

£ 31 £ 32 £ 33 £ 34 £ 35 £ 36 £ 37 £ 38 £ 39 £ 40

£ 41 £ 42 £ 43 £ 44 £ 45 £ 46 £ 47

*Preço unitário: R\$ 5,00*

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

£ GRU

£ Nota de empenho

## Forma de pagamento

Os interessados em adquirir qualquer um dos títulos poderão dirigir-se diretamente à ENAP ou solicitar a publicação por fax ou pelos Correios, informando os títulos das publicações solicitadas e endereço completo para entrega. Para o pagamento, poderão ser utilizadas uma das formas a seguir:

1. 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 Publicações na página da ENAP para maiores informações.
2. 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

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS – Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612/0001-09  
Site: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)