

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

A capacidade de regulação estatal na Argentina

Oscar Oszlak & Ruth Felder

Pedro Luís Barros Silva

Um modelo para a nova gerência pública

Lawrence R. Jones & Fred Thompson

José Mendes Ribeiro

**O Quadro Lógico: um método para
planejar e gerenciar mudanças**

Peter Pfeiffer

Rosani Evangelista da Cunha

O Estado e os planos de saúde no Brasil

Carlos Octávio Ocké Reis

**Participação e desenvolvimento em
assentamentos humanos recentes**

Paulo Henrique Lustosa

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 51

Número 1

Jan-Mar 2000

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Vera Lúcia Petrucci
Maurício Muniz Barretto de Carvalho
Osório Tarcísio Calixto

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Roberto Pio da Costa Filho; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; José Geraldo Piquet Carneiro; José Luís Pagnusat; José Mendes; Ladislau Dowbor; Livia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Maria Rita G. Loureiro Durand; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Calmon; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Tânia Fischer; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Isabella Madeira Marconini

Supervisor de produção gráfica

Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti

Revisão

Galber José Oliveira Maciel
Juliana Girão de Moraes

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília — DF
Telefone: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 245 6189

© ENAP, 2000

Tiragem: 1.500 exemplares
Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) — Exemplar avulso: R\$ 12,00

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública -
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 51, n.1 (Jan-Mar/2000). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública - Periódicos.
I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

A capacidade de regulação estatal na Argentina <i>Oscar Oszlak & Ruth Felder</i>	5
Um modelo para a nova gerência pública <i>Lawrence R. Jones & Fred Thompson</i>	41
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças <i>Peter Pfeiffer</i>	81
O Estado e os planos de saúde no Brasil <i>Carlos Octávio Ocké Reis</i>	125
Participação e desenvolvimento em assentamentos humanos recentes <i>Paulo Henrique Lustosa</i>	151

A capacidade de regulação estatal na Argentina

Oscar Oszlak e Ruth Felder

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

1. Introdução

A reforma do Estado, iniciada na grande maioria dos países latino-americanos no final dos anos 80, possui duas fases claramente diferenciadas como característica. Observadas retrospectivamente e talvez de forma simplificada, têm sido denominadas primeira e segunda fases da reforma, embora, na prática, tratem-se de dois momentos quantitativa e qualitativamente diferentes.

A primeira fase se caracterizou pela redução do aparato estatal mediante a transferência a terceiros (empresários privados, ONGs, governos subnacionais e fornecedores) da responsabilidade de produzir determinados bens e serviços, tanto para usuários da sociedade quanto para o próprio Estado. Além da privatização, descentralização e terceirização, que foram seus principais instrumentos, essa etapa também incluiu a desregulação de várias atividades econômicas (controles de preços, intervenções equilibradoras nos mercados, mecanismos de promoção). No caso argentino, as transformações tiveram um caráter veloz e profundo, traduzindo-se na eliminação de um segmento significativo da estrutura institucional do Estado, de sua dotação de pessoal e, em última instância, de alguns de seus papéis tradicionais¹.

Quando se observa que, convencionalmente, a atividade estatal se manifesta através da produção de bens, da prestação de serviços e da regulação da atividade sócio-econômica, fica claro um “esvaziamento”, do domínio funcional do Estado, parcialmente compensado pelos novos papéis assumidos: ao invés da produção direta dos bens e serviços, o Estado tenta regular as condições de prestação dessas mesmas funções,

Oscar Oszlak, doutor em Ciências Políticas pela Universidade de Berkeley. Doutor em Ciências Econômicas, diretor do programa de mestrado em Administração Pública e pesquisador do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas da Universidade de Buenos Aires. Ruth Felder, mestre em Administração Pública, licenciada em Ciências Políticas, professora assistente da Faculdade de Ciências Econômicas na Universidade de Buenos Aires

Traduzido por Maria Mercedes Mourão

que foram transferidas a outros agentes sociais, assumindo também, em certos casos, responsabilidades de promoção e financiamento.

Cabe esclarecer que as funções regulatórias que substituem as diretamente produtivas, são diferentes das desativadas pelas políticas de desregulação mencionadas acima. A diferença essencial entre umas e outras é o caráter público dos bens ou serviços envolvidos. Com efeito, a nova regulação pretende abranger as relações entre o Estado, os prestadores e os usuários, quanto às condições em que os novos operadores prestam serviços públicos. Por outro lado, as regulações suprimidas no marco da reforma estatal apontavam para a aplicação de regras de jogo segundo as quais o Estado tentava preservar ou corrigir determinados desequilíbrios econômicos ou sociais, como no caso do estabelecimento da base de preços; do fornecimento de certos insumos críticos; do uso de estoques de intervenção para regular os mercados; da fixação da paridade cambial, do salário mínimo ou da taxa de juros bancária. Nesses casos, existe um interesse público, mas não um serviço público afetado.

Existe, ainda, outra área importante de intervenção estatal vinculada à função reguladora, embora de natureza diferente da anterior. Trata-se das funções de habilitação, controle e inspeção de estabelecimentos privados e públicos dedicados à produção e comercialização de diversos bens de consumo (alimentos, medicamentos) ou à prestação de determinados serviços (i.e. de saúde, educacionais, recreativos, culturais, de segurança) em aspectos relativos às condições de produção, qualidade dos bens ou serviços, observação de normas de moralidade pública etc.

Apesar do Estado nacional não ter se desvinculado destas funções, existem indícios de que o maciço dismantelamento de seu aparato institucional durante a primeira fase da reforma, poderia ter comprometido, em parte, sua capacidade de exercer plenamente as funções regulatórias irrevogáveis e fundamentais que lhe cabe desempenhar nestas áreas. Na medida em que a redução estatal se manifestou na redução de pessoal capacitado (via aposentadorias antecipadas e demissões voluntárias, ou na diminuição de recursos para infra-estrutura, bens e serviços não pessoais), pode-se ter produzido uma crescente deformidade na função de produção destes serviços, o que alterou sua prestação eficaz. As freqüentes denúncias sobre comercialização de medicamentos não autorizados ou falsificados, alimentos em deplorável estado de higiene, acidentes produzidos pela falta de controles oportunos, dentre muitos outros exemplos, evidenciam a debilidade institucional existente para prevenir tais situações.

Com estas notas introdutórias, procuramos contextualizar a questão da regulação estatal dentro do escopo das mudanças produzidas na primeira fase da reforma do Estado. A intenção da segunda fase é a de passar de uma evidente situação de menos Estado a uma situação de melhor

Estado. Seus objetivos apontam muito na direção do interior do aparato institucional do que na direção da sociedade ou dos níveis subnacionais do Estado. Propõe-se adequar a distribuição de papéis entre as diversas áreas da administração e da hierarquização dos recursos humanos em função de critérios de eficácia, eficiência e economia na gestão (Rodríguez, 1996).

Essa “introversão” da reforma é uma tarefa pendente. O valor retórico e simbólico de seu enuncia do não seria questionável se a intencionalidade política manifestada se apoiasse em uma séria avaliação das possibilidades de alcançar os objetivos almejados. Nesse sentido, e no que diz respeito à regulação, a primeira reforma deixou como pendência a criação e fortalecimento da principal contrapartida do processo privatizador: o aparato institucional responsável pela regulação das empresas e serviços privatizados. Essa tarefa deveria ter correspondido a essa primeira etapa reformadora e sua execução deveria ter sido simultânea ou, inclusive, prévia à decisão de privatizar. Agora, em condições de negociação muito mais difíceis em função do extraordinário poder adquirido pelos novos donos do poder econômico, a tarefa pendente tem sido encomendada aos responsáveis pela segunda reforma.

Neste trabalho analisaremos a capacidade institucional disponível no Estado argentino para enfrentar, de maneira eficaz, suas responsabilidades regulatórias no campo da prestação de serviços públicos privatizados. Diferente de muitos trabalhos que recentemente abordaram a questão, não tentaremos avançar na conceitualização da regulação estatal² nem na análise de seus instrumentos técnicos³. A extensa literatura disponível nos exime de seu tratamento, ainda que sua referência possa justificar-se em alguns trechos do trabalho.

Ao contrário, nossa análise procurará empregar uma abordagem sistemática para analisar os déficits de capacidade institucional observáveis nos organismos do Governo argentino que cumprem funções regulatórias no contexto do Estado pós-ajuste. O objetivo é refletir sobre os desafios institucionais que pressupõem essa substituição dos papéis tradicionais de produção, financiamento e prestação, por outros de regulação e controle. Interessa-nos encontrar algumas respostas a questões, tais como: o que ganha ou perde o Estado ao transferir responsabilidades de produção ou prestação direta, que processos se desencadeiam nos planos do poder e da distribuição da renda, e até que ponto se pode revertê-los mediante ações de regulação.

Para isso, o texto se concentrará na relação que deveria existir entre as responsabilidades da regulação e a capacidade institucional disponível⁴. Isto implica examinar de maneira sistemática questões relativas:

- às regras de jogo que governam as relações entre os agentes envolvidos na gestão reguladora;
- à natureza das redes interinstitucionais que se estabelecem entre si;
- aos arranjos estruturais e funcionais que se criam para que a função reguladora seja cumprida;
- às políticas de incentivos e sanções estabelecidas para aqueles que devem desempenhar tais funções;
- aos recursos materiais e humanos disponíveis; e
- às capacidades individuais que se requerem para que o papel regulador seja cumprido a contento.

Também, contrariamente a outra tendência observável nos estudos neste campo, não serão analisados casos relacionados a esta ou àquela instituição, serviço ou área específica de regulação. Não obstante, este trabalho utilizará casos já estudados para obter evidências que ilustrem os aspectos que se pretende abordar.

2. Considerações conceituais

Resolvida a questão de sua dimensão, emerge agora, mais nitidamente, um conjunto de questões ligadas à redefinição do papel do Estado após o processo de reforma. No debate suscitado, isso envolve desde pontos de vista de alto grau de generalidade e abstração (i.e. a materialização de um modelo de boa sociedade segundo o qual o Estado, o mercado e a sociedade civil ocupariam por fim os espaços adequados que correspondem a cada um) até questões mais instrumentais, tais como o desenho das políticas, mecanismos e recursos que consigam efetivar esse novo papel.

Existe um amplo consenso em assinalar que a transformação do Estado de produtor em regulador é um dos traços mais destacados da redefinição do seu papel. Apesar do fato de que, antes dos processos de reforma, os Estados desenvolviam amplas tarefas de regulação, as reformas produzidas tendem a redefinir os conteúdos dessa função. No entanto, na etapa anterior, a regulação implicava na existência de normas setoriais e territoriais em matéria de benefícios fiscais, controles de preços ou licenças de importação entre outros, e agora, as atuais atividades de regulação e controle se orientam à estrutura dos mercados, aos esquemas tarifários, aos compromissos de investimento, à qualidade dos produtos e serviços, à segurança dos usuários e de terceiros e ao cumprimento dos contratos. Trata-se de modalidades orientadas a controlar e encaminhar, por meio de instrumentos legais e administrativos, atividades que, embora geralmente desenvolvidas por agentes privados, têm grande

impacto público. A regulação supõe um processo sistemático e contínuo, levado a cabo habitualmente pelas agências especializadas, mediante o qual se exigem ou se prescrevem certas atividades ou condutas por parte de agentes privados ou públicos.

Falar de Estado regulador supõe fazer referência a um Estado que:

“pretende proporcionar respostas específicas a problemas circunscritos, respeitando, na medida do possível, as lógicas de ação dos sistemas regulados” (Majone e La Spina, 1993).

Essas formas de intervenção supõem uma relação entre o próprio Estado, os agentes privados passíveis da regulação (em geral empresas privadas fornecedoras de bens e/ou serviços críticos) e os receptores destes bens ou serviços, tanto usuários e clientes quanto cidadãos em geral.

Embora essas definições abranjam um grande leque de possíveis áreas de ação, muitas das quais estiveram historicamente sujeitas à regulação estatal, como no caso do controle da produção e comercialização dos alimentos e medicamentos, da previdência social ou da proteção ambiental, o debate sobre o Estado regulador na Argentina está estreitamente associado à política de privatização de empresas públicas, provavelmente o instrumento mais visível durante a primeira etapa da reforma do Estado, caracterizada pela urgência de abrir mão da gestão destas empresas, eliminando um conjunto de problemas associados ao seu funcionamento.

A privatização favoreceria, ao menos em termos teóricos, uma definição mais precisa das tarefas a cargo do Estado por meio de uma clara divisão do trabalho, que permite efetivar as responsabilidades, já que enquanto os proprietários e agentes privados têm apenas que tentar maximizar as utilidades, o Estado deve ocupar-se em alcançar uma maior eficiência na atribuição (Torre e Gerchunoff, 1988). Dessa forma, seu papel é menos confuso do que quando realizava simultaneamente as tarefas de produtor, regulador e avalista do acesso aos serviços. Definições desse tipo trazem à tona a necessidade de alcançar um equilíbrio adequado entre a rentabilidade empresarial e as garantias face às falhas de mercado⁵ e aos efeitos potencialmente frágeis da lógica mercantil.

Na Argentina, a ordem de prioridades que caracterizou a primeira etapa de reforma do Estado (e o processo de privatização de empresas públicas dentro dela) adiou a criação e o fortalecimento do aparato institucional que deveria atuar como interlocutor dos prestadores privados, mediador entre estes e os usuários e/ou avalista do interesse público, em aberta contradição com os critérios usualmente aceitos na matéria, que recomendam a sanção dos marcos regulatórios e a criação das agências correspondentes antes de iniciar os processos de privatização. Como

assinalamos anteriormente, ao deixar pendentes essas tarefas, as margens de ação para efetivá-las ficam notoriamente delimitadas legalmente, pelo que estabelecem os contratos de transferência dos serviços e, politicamente, pelo aumento da capacidade de exercer pressão dos setores econômicos encarregados desses serviços.

Nos últimos anos, dentro de um conjunto de questionamentos cada vez mais intensos aos postulados ideológicos do Estado mínimo, ocorrem situações de conflito relacionadas à prestação e ao controle dos serviços⁶ que colocaram em relevo a natureza centralizadora da regulação deste tipo de atividade⁷. No entanto, a preocupação generalizada com o controle dos serviços públicos não se tem traduzido até o momento em uma política sistemática de fortalecimento da institucionalidade regulatória⁸.

As crescentes demandas no que diz respeito ao fortalecimento da regulação estatal de serviços públicos tornam-se indiscutíveis em nível de generalidade do seu contexto. Requerem, no entanto, uma análise mais minuciosa do conjunto de aspectos e opções do processo regulatório. Ao contrário de modelos que apresentam, em termos teóricos, as características, vantagens e desvantagens de possíveis técnicas de regulação, o ponto de partida deste trabalho é o esquema institucional existente para refletir sobre a capacidade disponível no Estado para assumir, de maneira eficaz, suas responsabilidades regulatórias no campo da prestação de serviços públicos.

Falar de serviços públicos exige uma primeira tomada de posição com relação ao tema. Implica assumir que persiste a responsabilidade estatal pela garantia de regularidade, uniformidade e continuidade dos serviços, independentemente da pessoa jurídica que esteja a cargo da gestão empresarial. O que supõe então que a garantia de um acesso equitativo às redes de serviços, a harmonização entre os diferentes operadores, bem como o controle dos preços e as normas técnicas de qualidade devem ser objeto de regulação (López, 1997). Não é essa a posição de autores como Mairal (1993) que consideram que a privatização das redes de serviços significa passar da tradicional teoria do serviço público, desenvolvida na Europa continental, a um modelo mais próximo do *public utility* (utilidade pública) do direito norte-americano e inglês, ou seja, do serviço público como atividade estatal delegada aos particulares, ao serviço público como atividade privada regulamentada pelo Estado.

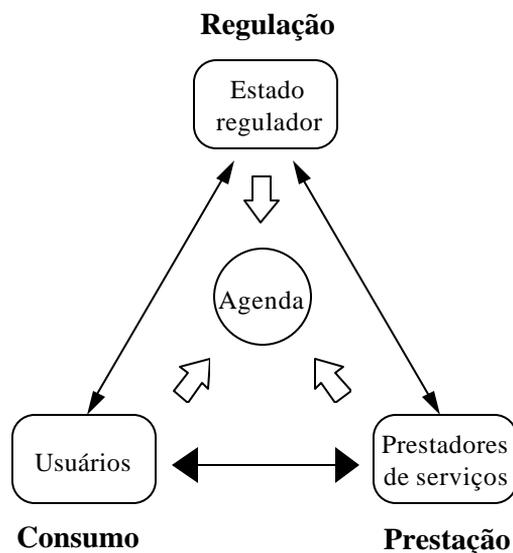
A mudança no plano da gestão que presume a substituição dos tradicionais papéis estatais de produção, financiamento e prestação pelos papéis de regulação e controle é apenas uma parte da redefinição das relações entre Estado e sociedade. Envolve, ainda, processos menos visíveis, porém não menos importantes. Por meio da reflexão em torno das

características da institucionalidade regulatória poderiam ser encontrados alguns elementos para responder a questões, tais como o que ganha e perde o Estado ao transferir responsabilidades de produção ou prestação direta; quais são os processos de redistribuição do excedente social e dos recursos de poder, e até que ponto é possível revertê-los por meio de ações de regulação⁹.

Como assinalamos, a regulação da prestação de serviços públicos privatizados supõe uma modalidade de intervenção estatal segundo a qual as relações entre prestadores e usuários é intermediada pelas ações do Estado destinadas a proteger o interesse público envolvido e, desta maneira, o dos consumidores, usuários ou beneficiários. Na Figura 1 se representam os agentes que participam nas relações triangulares assim criadas e a natureza dos vínculos que estabelecem entre si. Em cada vértice do triângulo têm lugar diferentes processos que merecem ser examinados separadamente. Por sua vez, também as relações entre os vértices podem ser de grande importância para a análise¹⁰.

Figura 1: Prestação, Consumo e Regulação

Agentes e Processos



Os agentes identificados são o *Estado regulador*, os *prestadores de serviços* e os *usuários*. No vértice do Estado, decidem-se questões relativas ao âmbito da **regulação**, aos aspectos que abrangem e seus alcances, aos critérios de aplicação, aos marcos jurídicos e aos mecanismos

institucionais a serem empregados para garantir sua vigência. No vértice da **prestação**, os prestadores, dentro do marco regulador estabelecido, adotam políticas relativas aos volumes dos serviços, aos tipos de usuários, às tecnologias a serem empregadas, aos custos e preços, aos investimentos necessários, à introdução de novos produtos e às estratégias para ganhar novos mercados, estender as concessões ou contrabalançar a ação reguladora. No vértice do **consumo** decide-se, sempre que possível, a utilização ou não dos serviços, os eventuais substitutos a serem empregados (i.e. gás por eletricidade, transporte ferroviário por transporte automotor), a frequência, o alcance da utilização dos serviços, as táticas de *free riders* (acesso à redes, viagens sem bilhetes) e as estratégias individuais, familiares ou empresariais para enfrentar o custo dos serviços.

É possível analisar as relações que mantêm os agentes localizados nos vértices do triângulo. No vínculo **regulação/prestação**, os problemas centrais que se colocam são, por exemplo, os da capacidade institucional, legitimidade e poder coercitivo dos órgãos regulatórios para exercer seu papel. Isso inclui, entre outras coisas, conhecer com precisão o significado de regulamentar; como se define o papel estatal neste aspecto; com que alcance; como salvaguardar o interesse público neste sentido; que problemas de captura burocrática suscitam ou qual é a efetividade dos recursos de coerção e legitimidade do Estado, com relação aos de informação e recursos materiais que manejam as empresas e nos quais baseiam seu poder relativo.

No vínculo **prestação/consumo**, as partes posicionam-se com relação a questões, tais como o grau em que os serviços prestados satisfazem as necessidades dos usuários; a medida em que a prestação discrimina usuários (por exemplo, no que diz respeito ao alcance geográfico); os critérios de rentabilidade face aos investimentos necessários para seu fornecimento; o caráter razoável dos preços ou tarifas e os padrões de comparação; a incidência das tarifas sobre o orçamento dos usuários e o grau em que alteram preços relativos, afetando a equidade distributiva e contribuindo com o empobrecimento de certos setores etc.

Finalmente, na relação **regulação/consumo** verifica-se qual é a medida em que o interesse dos usuários fica protegido; qual é a efetividade do papel estatal; quanta legitimidade ganha ou perde o Estado no exercício de sua função reguladora; até que ponto os excessos no custo dos serviços não são equivalentes ao déficit das empresas públicas agora privatizadas, representando, em consequência, um tipo diferente de transferência, via preços, que compensa uma distribuição “às cegas” via déficit.

De todas as relações e processos previamente enumerados, os que interessam principalmente para o presente trabalho são os que ocorrem no “vértice” da regulação e nos vínculos entre regulação e prestação.

Esses constituem nosso objeto primordial de análise, uma vez que a densidade e orientação dessas interações refletirão, em última instância, a capacidade institucional do Estado para cumprir eficazmente seu papel regulador. Não obstante os outros vértices e suas inter-relações configuram as dimensões analíticas que, ou explicam parcialmente o déficit de capacidade institucional existente ou proporcionam informação contextual imprescindível para compreender esse déficit.

3. Regras de jogo

A definição dos objetivos e prioridades da regulação estatal pareceria ser um ponto de partida ideal para podermos determinar os arranjos interinstitucionais requeridos, os esquemas organizados de forma apropriada, os recursos necessários e demais variáveis associadas à capacidade institucional para exercer funções regulatórias de maneira eficaz. Porém, esse marco normativo nem sempre permite explicitar as regras de jogo que deveriam governar as relações entre as partes envolvidas no vínculo regulação/prestação.

Parte do êxito da regulação está associada, precisamente, com a clareza de tais regras. Por exemplo, com a existência de um marco regulatório com ambigüidade mínima em relação a quem se aplicam as normas ou a quais são os critérios a serem utilizados em cada situação. Quanto menor a incerteza a respeito dos direitos e obrigações de cada uma das partes, menor será a margem de negociação entre elas, a qual tende a minimizar o impacto das assimetrias de poder e, desta maneira, incrementar a efetividade da regulação. Porém, veremos que a possibilidade de se estabelecer tais condições está limitada por diversos obstáculos.

Falar de regras de jogo supõe considerar um leque de variáveis muito abrangente e heterogêneo, tais como fundamentações ideológicas dos agentes que participam na relação, vigência de normas formais e informais, recursos de poder de cada uma das partes, espaços e margens da ação política, natureza moderada ou maximalista das demandas ou oportunidades de formação de coalizões. Nesse plano dirimem-se questões relativas à preservação do caráter público dos serviços privatizados, os efeitos redistribuídos da gestão privada de serviços, a definição dos receptores dos serviços em termos de usuários ou clientes, os limites à aplicação de critérios exclusivamente empresariais na prestação dos serviços etc.

Uma primeira definição relativa ao sentido da regulação, não necessariamente explícita nem unívoca, requer decidir se o Estado orientará sua ação a resguardar o interesse geral, implicando com isso uma clara atitude de proteção e defesa dos direitos dos usuários, ou se se limitará

a atuar como árbitro entre agentes privados, notoriamente desiguais, reunidos em um mesmo mercado ainda que defendendo interesses essencialmente contraditórios. Entre esses extremos (que poderiam ser considerados como tipos ideais antagônicos) existe uma variada gama de fórmulas possíveis, que se desdobram em cenários nos quais variam as relações de força entre os agentes envolvidos e, em consequência, demandam diferentes capacidades institucionais por parte do estado regulador.

Em princípio, não deveriam existir dissonâncias importantes entre a magnitude das responsabilidades regulatórias e as capacidades institucionais disponíveis para exercê-las. Frente a essa necessidade de adequação, existem duas opções possíveis. Ao se considerar que não se pode renunciar à responsabilidade regulatória e esta é irreduzível, tais capacidades deveriam elevar-se até o nível compatível com o das competências assumidas nesse sentido. Dito de outra forma, deveriam limitar-se os objetivos regulatórios em função do reconhecimento de debilidade das capacidades institucionais disponíveis¹¹.

Na Argentina, as regras de jogo foram-se configurando durante o próprio processo de privatização das empresas estatais. O caráter excepcional da crítica situação econômica e política em que se estabeleceram as bases das relações entre Estado, empresas e usuários, deixou sua marca sobre as modalidades que iriam se consolidando na prestação e regulação dos serviços. A urgência governamental em transferi-los ao setor privado aumentou significativamente a capacidade de negociação empresarial.

Por outro lado, a ausência de debate e a própria urgência limitaram as possibilidades de organização e incidência dos usuários nas definições iniciais, contradizendo nos fatos as supostas expectativas do discurso oficial. Efetivamente, em 1990, quando ainda não se havia concretizado nenhuma transferência ao setor privado, o então Ministro de Obras Públicas assinalava que:

“o Governo está deixando a administração das empresas de serviços nas mãos da sociedade, e a sociedade as controlará, exigindo-lhes eficiência, bom serviço (...). O cidadão levantará a bandeira do interesse público¹².”

Suas palavras expressavam a pouca prioridade dada à questão da regulação, durante a etapa inicial das privatizações.

Uma das primeiras regras de jogo que, de fato, mais contribuiu para limitar a capacidade regulatória do Estado foi a defasagem temporal entre o momento de privatização dos serviços, o de sanção dos marcos regulatórios e o de criação dos órgãos regulatórios dos serviços transferidos ao setor privado. Na ausência de marcos regulatórios, os contratos de concessão fixaram condições que logo condicionaram ou entraram em contradição com os marcos posteriormente aprovados.

Entretanto, as situações mudaram segundo a época e o tipo de serviço considerado. O serviço telefônico, o transporte aéreo e o ferroviário foram privatizados sem prévia sanção do respectivo marco regulador, nem criação do ente regulador correspondente. Os serviços elétricos e de gás foram privatizados com o marco regulador sancionado, mas sem um ente regulador estabelecido. Nos casos do fornecimento de água potável e do serviço de correio, a sanção do marco regulador e a constituição do ente regulador foram prévios à transferência ao concessionário. Existem, por outro lado, casos extremos como o setor aéreo no qual esquemas reguladores específicos nem sequer chegaram a ser definidos.

O problema central, que permitiria explicar a criação tardia dos organismos de regulação, tem sido a ausência de critérios preestabelecidos acerca do funcionamento esperado dos serviços e dos próprios organismos de controle. Essa circunstância colocou em evidência, mais uma vez, a vigência de um estilo decisório no qual a motivação (compulsão a agir) prevaleceu sobre a compreensão do problema, sobre o entendimento de em que campo se estava atuando (Hirschman, 1964). A literatura assinala que a incerteza a respeito dos alcances do marco regulador pode gerar formas de seleção adversas, ao atrair investidores dispostos a assumir riscos mais altos, ou aqueles com maior capacidade para exercer influência e captar rendas em detrimento dos consumidores (Bitrán e Saavedra, 1993). Na prática, a indefinição normativa promoveu comportamentos oportunistas por parte de algumas empresas que, como no caso do transporte ferroviário, ganharam as licitações com ofertas de investimentos e de pagamento de títulos ao Estado que nunca chegariam a cumprir e que em poucos anos seriam renegociados.

Um dos problemas decorrentes da falta de marcos regulatórios prévios é a possibilidade de que as empresas reclamem a validade do estipulado nos contratos frente às obrigações mais graves ou controles mais estritos que poderiam surgir de posteriores tentativas de regulamentar aspectos dos serviços. O caso da elaboração do marco regulatório telefônico, que foi encomendada à Secretaria de Telecomunicações sobre a base dos princípios, de acordo com os prazos fixados nas condições de licitação (Hill e Abdala, 1993), implica, de fato, no reconhecimento formal desta limitação.

Porém, as conseqüências mais visíveis desse tipo de defasagem se manifestariam mais tarde em casos, tais como o controvertido rebalanceamento das tarifas telefônicas contemplado nos contratos de venda da ex-ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicações); a autorização à empresa Águas Argentinas para instalar medidores nos imóveis de propriedade horizontal e faturar em bloco aos consórcios, que deveriam se encarregar de dividir os custos entre os vizinhos; ou a

possibilidade outorgada a essa mesma empresa para cobrar uma taxa por infra-estrutura, o que lhe permitiria recuperar, mediante a cobrança a cada novo cliente, o investimento necessário para estender a rede.

Na maioria dos casos, o debate parlamentar esteve ausente nas definições iniciais acerca do controle dos serviços. Isso eliminou uma voz decisiva nessa inicial e crucial etapa e, com o tempo, condicionou severamente os atuais esforços do Congresso por impulsionar um maior protagonismo parlamentar em seu papel regulador dos entes regulatórios. Por iniciativa do Poder Executivo, formalizada por meio de decretos, constituíram-se o Ente Tripartido de Obras e Serviços Sanitários (ETOSS), a Comissão Nacional de Telecomunicações (CNT) e a Comissão Nacional de Correios e Telégrafos (CNCT), logo unificadas na Comissão Nacional de Comunicações (CNC); e a Comissão Nacional de Transporte Ferroviário (CNTF), fundida posteriormente com o organismo de controle de transporte automotor em uma única Comissão Nacional de Regulação do Transporte (CNRT). Os únicos entes criados por lei foram o Ente Nacional Regulador do Gás (ENARGAS) e o Ente Nacional Regulador da Eletricidade (ENRE).

Do ponto de vista jurídico, a criação mediante uma lei ou um decreto supõe uma condição diferente para os organismos criados desta forma. No primeiro caso, o funcionamento dos entes sustenta-se na maior legitimidade e permanência do instrumento legal, enquanto nos casos de entes criados por decreto, sua ação fica sujeita a uma vontade executiva muito mais facilmente alterável (Thury Cornejo, 1995). Talvez essas diferenças expliquem as sucessivas modificações sofridas pelos organismos de controle do transporte ferroviário e de comunicações, em comparação com a maior estabilidade evidenciada pelos organismos de regulação do fornecimento de eletricidade e gás.

Como assinalado acima, outra questão-chave na configuração de regras de jogo entre reguladores e prestadores é a dificuldade para estabelecer critérios transparentes e inequívocos, aplicáveis aos diversos aspectos que compõem sua relação. Ainda que os marcos reguladores tenham se incorporado, geralmente, às recomendações derivadas da experiência internacional em matérias, tais como *razoabilidade das tarifas*, *defesa dos direitos dos usuários*, *competência ou eficiência*, essas definições são quase sempre muito abstratas, e sua aplicação depende da possibilidade de desagregá-las até o nível requerido pelas exigências da gestão. A dificuldade agrava-se pela inexistência de padrões precisos ou *benchmarks* que indiquem níveis aceitáveis para os diversos aspectos que envolvam a prestação dos serviços¹³.

Um nível de análise mais concreto, que também afeta o conteúdo das regras de jogo, é a escolha dos critérios técnicos para o exercício da regulação, o reconhecimento da especificidade e das vantagens e

problemas inerentes a cada um deles. O *price cap* que, com diversas variantes, é o critério inspirador da fixação de tarifas, estabelece preços que durante determinado período não podem crescer acima da taxa RPI (Índice de Preços ao Consumidor - X) onde X representa uma estimativa *ex ante* dos aumentos de eficiência da empresa e fixa-se externamente. Ao final desse período, o valor de X redefine-se e os aumentos de eficiência superiores a essa taxa são mantidos como benefício da empresa. Embora esse esquema ofereça incentivos para reduzir a estrutura de custos, o ajuste de X apresenta problemas quando não é definido explicitamente o mecanismo de modificação, gerando a possibilidade de comportamentos oportunistas, tanto da empresa quanto do regulador. Na prática, introduz-se uma importante parcela de discricionariedade, gerando contínuos processos de negociação entre o regulador e o regulado, o qual poderia promover uma tendência a reduzir custos, deteriorando a qualidade dos serviços e limitando os investimentos.

Em síntese, dentro do amplo leque de aspectos que conformam as regras de jogo examinadas, dois eixos fundamentais podem ser assinalados. O primeiro vincula-se com os debates e a articulação dos consensos necessários em torno da importância e dos efeitos diferenciais da regulação sobre a atividade econômica e a vida cotidiana, o qual remete a um nível de análise estritamente político. Até o presente momento, as demandas de diversos agentes preocupados com o tema não parecem ter tido o peso suficiente como para incorporar o tema à agenda de questões prioritárias, nem para gerar uma resposta estatal consistente em uma tarefa sistemática de fortalecimento e adequação dos esquemas institucionais inicialmente criados.

O segundo eixo abrange um conjunto de aspectos técnico-normativos que merecem a atenção dos especialistas e procuram alcançar maior precisão, ou evitar contradições e falhas na definição dos direitos e obrigações de cada um dos agentes, assim como dos procedimentos a seguir frente a circunstâncias diversas. Nem mesmo neste nível, como se depreende da análise efetuada, parecem existir condições propícias para que os entes possam dispor de critérios e mecanismos de ação firmemente estabelecidos.

4. Relações interinstitucionais

Uma segunda fonte de déficit de capacidade institucional pode originar-se na dinâmica gerada a partir das relações estabelecidas entre os diferentes agentes envolvidos no processo de regulação/prestação/uso dos serviços. Embora, até agora, não se fizeram maiores diferenciações com respeito à identidade dos agentes, por razões de simplificação da

análise, cabe assinalar que em cada um dos vértices do triângulo apresentado na Figura 1 intervém mais de um agente.

Por exemplo, ainda que tenhamos nos referido até agora aos entes regulatórios, são diversas as instituições públicas, estatais ou não, cuja atuação esperada deveria auxiliar os fins regulatórios, ainda que, em alguns casos os limitem, bloqueiem ou os redirecionem em diversos sentidos. Basta mencionar os órgãos do Poder Executivo que exercem tutela sobre entes regulatórios; as comissões permanentes ou *ad hoc* criadas por ambas as câmaras do Poder Legislativo para intervir em diversos aspectos da regulação; os órgãos estatais e privados de defesa do consumidor ou a Defensoria do Povo. Ainda que nossa análise concentre-se nos entes, não se pode desconhecer o decisivo papel que podem desempenhar essas outras instituições quando essas buscam dirimir as questões suscitadas pela relação regulação/prestação.

Tanto a teoria quanto a experiência internacional coincidem quanto à necessidade de que as agências regulatórias tenham autonomia. Esse critério baseia-se na necessidade de dar continuidade ao trabalho das equipes técnicas e das autoridades político-administrativas, para além da duração de um governo. Também pretende isolá-las de pressões políticas e assim lhes oferecer maiores possibilidades de que sua ação se guie fundamentalmente por critérios técnicos. Dessa forma, seria assegurada a necessária previsibilidade para tomar decisões que, geralmente, condicionam por muitos anos a oferta do serviço.

Ainda que, na Argentina, os entes se organizem sob a forma de organismos autárquicos, em alguns casos, a falta de autonomia em relação ao poder político tem sido manifestada e é objeto de numerosas críticas. Naturalmente, a situação varia segundo os organismos, mas a intervenção do Poder Executivo nas decisões dos entes é recorrente. Existe um certo consenso em assinalar que o ETOSS e a ex-CNT parecem haver sido os mais influenciados pelo Executivo¹⁴.

A independência em relação ao poder político é considerada uma forma de garantia da segurança jurídica e da proteção das empresas prestadoras contra medidas arbitrárias. Porém, prescrições desse tipo merecem ser relativizadas. Não é possível supor que visando garantir o futuro dos investimentos das empresas, deva-se vetar a possibilidade ou a necessidade de revisar certos critérios de controle ou de fixar limites para determinadas atividades, particularmente, nos casos em que a transformação tecnológica poderia produzir a obsolescência das normas que regem a relação. Mais do que a rigidez dos critérios inicialmente fixados, a segurança jurídica poderia ser protegida pela existência de mecanismos claros de discussão e redefinição de critérios regulatórios que tomem por base um conjunto de indicadores já aceito.

Até agora, a experiência argentina parece indicar que a falta de independência em relação ao poder político e o questionamento das normas vigentes tornam-se mais prejudiciais para os usuários que para as empresas reguladas. Cabe citar, nesse sentido, que as renegociações dos contratos de prestação dos serviços ferroviários, de água potável e esgoto surgiram por iniciativa das próprias empresas.

Um esclarecimento pertinente nesse ponto é o reconhecimento de que os critérios técnicos que produziriam um maior grau de previsibilidade, respondem fundamentalmente a noções de regulação econômica, isto é, a esquemas que, na ausência de concorrência, colocam limites os mais semelhantes possíveis aos estabelecidos pelo mercado. De fato, circunscrever-se a estes tipos de critérios técnicos transforma os entes em avalistas das regras de mercado, o que deixa sem cobertura um conjunto de situações¹⁵.

Às vezes, também aceita-se ampliar a definição do papel dos entes, adicionando-lhes tarefas próprias da defesa dos interesses dos usuários; ou criam-se e reforçam-se instâncias de relação com esses que contemplem mecanismos claros de atenção, de prioridades, de necessidades, de processamento e resposta às demandas, de consulta e participação etc. Nesse sentido tem sido apresentada a opção de criar dois organismos diferentes para exercer essas funções: um organismo regulador centrado na relação produção/regulação e uma defensoria que atue na interface regulação/consumo, com capacidade para processar eficazmente as demandas dos usuários, os agentes mais frágeis desta relação, e com faculdades para requerer informação e exigir respostas do organismo de regulação como das empresas.

Por outro lado, para uma maior clareza das funções que desenvolvem os organismos de regulação, também é desejável uma distribuição de funções mais precisa entre as áreas a cargo dos entes e as desempenhadas por instituições da Administração Central (i.e. Secretarias de Energia, de Transporte, de Comunicações, de Recursos Naturais e Meio Ambiente), que possuem claras sobreposições em temas que também são matéria dos entes.

A criação da CNRT, que significou separar as tarefas de fiscalização do transporte de um conjunto de tarefas de planejamento, gestão e promoção do sistema de transporte atribuídas à sua antecessora, a Comissão Nacional de Transporte Ferroviário (CNTF), poderia ter se constituído em um avanço na direção indicada. Em sentido contrário e associado à falta de autonomia, a ação da CNC se confunde com a da Secretaria de Comunicações. Considerando que aquela tinha faculdades para decidir sobre a reestruturação tarifária, foi a Secretaria que teve a incumbência da exposição de motivos e os trâmites para sua concretização.

Ainda que, como já assinalamos, a autonomia seja um requisito geralmente aceito, no caso de agências que tomam decisões quase judiciais (quando fixam preços, especificações técnicas ou garantem o devido processo anteconflitos), tal autonomia não deveria equivaler a uma total ausência de apoio político, que terminaria por fazer com que esses organismos se tornassem mais vulneráveis às pressões dos regulados.

Uma das garantias contra o risco de captura¹⁶ dos reguladores por parte das empresas reguladas é precisamente o fortalecimento dos organismos, tendo por base sinais políticos claros que mostrem a importância da função regulatória na agenda estatal e os benefícios que derivam de sua otimização. Uma maior visibilidade da gestão dos entes e o reforço de seus mecanismos de prestação de contas permitiriam alcançar um ponto de equilíbrio entre a necessária autonomia, a legitimidade e a proteção quanto à captura por parte das empresas reguladas.

Atualmente, a Auditoria Geral da Nação está encarregada do controle externo dos entes, no entanto, o controle interno está a cargo do Sindicato Geral da Nação. Um caminho a explorar a fim de fortalecer a *accountability* dos entes, poderia ser o controle por parte de comissões *ad hoc* do Parlamento. Existem diversos projetos legislativos que propõem esquemas desse tipo, associados, em alguns casos, a reestruturações globais do marco institucional e da lógica de funcionamento dos organismos regulatórios¹⁷.

Aspiazu e Vispo (1994) sugerem que a criação de um “superente” centralizado impediria a superespecialização dos funcionários e, em consequência, contribuiria com a redução das probabilidades de associação por parte das empresas reguladas. Outra opção é o fortalecimento do papel que desempenha a Auditoria Geral da Nação, tanto no controle dos entes como das empresas prestadoras.

Outro problema a assinalar nesse nível de análise é a falta de relação e de desenho conjunto de políticas entre entes que se ocupam de áreas vinculadas, como é o caso do ENRE e o ENARGAS no setor energético. Por outro lado, apesar de que a unificação dos organismos de controle de transporte na CNRT prometia ser um meio para aumentar a coerência na aplicação de políticas nesta área, os resultados não parecem confirmar essa expectativa¹⁸.

Cabe também considerar diversos aspectos relativos às relações interinstitucionais que afetam especificamente a relação entre regulação e consumo. Por exemplo, a dispersão institucional torna mais complexo o vínculo dos usuários com os reguladores, ao ter que lidar com uma multiplicidade de organismos e de critérios normativos diferentes de acordo com o serviço de que se trate. É inegável que os serviços têm particularidades que os tornam dificilmente equiparáveis do ponto de vista técnico,

mas no caso das redes de serviços domiciliares (água corrente e esgoto, eletricidade, gás natural e telefonia básica), existe um conjunto de aspectos comerciais e de atenção aos usuários que poderiam unificar-se sem maiores impedimentos técnicos (i.e. interesses punitivos, prazos de corte de serviço por atraso de pagamento, prazos para a reparação de falhas). Sua dispersão parece obedecer especialmente à falta de acordos encaminhados a atingir um maior grau de coerência na aplicação das políticas regulatórias.

A inclusão das associações de usuários nos organismos de controle dos serviços encontra-se ainda pendente. Prevista na Constituição Nacional, essa modalidade de participação poderia moderar os riscos de captura do regulador por parte das empresas reguladas e a notória assimetria de recursos técnicos, econômicos e de informação existente entre empresas e usuários. Até o momento, apenas no caso do ETOSS criou-se um âmbito participativo deste tipo, ainda que seu funcionamento tenha sido muito limitado¹⁹.

Em outro âmbito, é significativo que os entes só atendam em segunda instância as reclamações dos usuários e, em geral, se recusem a tornar-se receptadores dessas queixas, ao mesmo tempo que se limitam as possibilidades de ingerência de outros organismos, tais como a Direção Nacional do Consumidor ou do Defensor do Povo. A Lei 24.240 de Defesa do Consumidor, sancionada em 1993 em uma tentativa de evitar situações de falta de proteção dos usuários, adicionou um capítulo dedicado à prestação de serviços públicos, que fixa pautas a seguir frente a um conjunto de situações que costumam ser conflitantes²⁰. Uma vez que a aplicação dessa lei ficou reservada a situações não contempladas na legislação específica, as empresas tendem a rechaçar os critérios que essa norma estabelece, quando lhes parecem menos favoráveis que os estipulados pelos marcos regulatórios.

Uma situação semelhante se produz no que diz respeito à proteção contra condutas monopolistas. Embora, em geral, os serviços públicos de gestão privada apresentem condições de monopólio natural e em outros casos se mantiveram importantes reservas de mercado pelos esquemas contratuais (Gerchunoff, 1995), a própria direção de defesa da concorrência, autoridade de aplicação da norma que defende o interesse dos consumidores, não considera que a Lei de Defesa da Concorrência seja aplicável aos serviços públicos, ainda que esses constituam o exemplo por excelência de atividades com características de monopólio natural. É sugestivo, a esse respeito, que esse organismo tenha como objetivo quase exclusivo garantir o correto funcionamento dos mercados e evitar atos que lesionem a concorrência ou constituam abuso de poder dominante no mercado.

Para fins de atendimento das demandas dos usuários, sua unificação em uma única instância contribuiria para facilitar os trâmites. Uma medida desse tipo não necessariamente implica em fundir os organismos em um “superente” do tipo mencionado acima. Bastaria criar áreas comuns de atenção aos usuários, o que por sua vez favoreceria um funcionamento descentralizado e mais acessível a esse tipo de agências. As vantagens desse esquema devem ser avaliadas, porém, à luz da maior complexidade que introduz na tramitação das demandas, e do cuidado que requer o desenho dos respectivos mecanismos, para evitar que se tornem emaranhados burocráticos que aproximam os balcões de reclamação dos bairros, mas se afastam das respostas.

Uma conclusão parcial sobre este ponto leva-nos novamente ao nível de análise prévio: a resposta à pergunta sobre o que se pretende que seja a regulação é pré-requisito da clareza na divisão de funções e da relação entre os organismos encarregados. Também nos permite colocar em destaque além dos entes regulatórios, uma definição abrangente de regulação que amplia o alcance da rede institucional responsável pelo seu exercício.

5. Organização interna e atribuição de funções

Assinalar que os modelos e estruturas organizacionais de uma instituição devem adequar-se à natureza da missão, objetivos e metas que persegue, poderia parecer uma verdade óbvia. No entanto, são poucas as que conseguem plenamente esse ajuste entre meios e fins. Em parte porque seus objetivos ou o alcance dos mesmos não são claros e, por isso, torna-se difícil estabelecer relações de causa-efeito entre um certo esquema organizacional e sua aptidão para alcançar seus objetivos. E, em parte, também, por falhas de desenho, vazios ou superposições de funções e deslocamento de objetivos devidos a interferências políticas ou lutas de poder.

Observados por este ângulo, os entes regulatórios contariam com importantes vantagens constitutivas. Por sua natureza, trata-se em geral de organizações que podem desenhar-se *ex novo*, contam com uma missão legítima e um amplo consenso social, não recebem o legado de pesadas burocracias nem culturas patológicas e, potencialmente, estão em condições de estabelecer funções de produção mais racionais e eficazes.

Porém, a experiência argentina demonstra que essas organizações não são imunes aos problemas descritos acima: sua missão não tem um alcance definido; suas funções não são devidamente atribuídas às unidades e funcionários responsáveis; e sua subordinação ao poder político as

expõe a verdadeiros esvaziamentos no plano decisório. Vejamos alguns aspectos mais desagregados dessa problemática.

Todos os entes regulatórios criados até hoje consideram, em sua organização, a constituição de unidades gerenciais especializadas segundo as funções que deverão desenvolver. A CNRT é uma exceção a essa regra, pois essas unidades coexistem matricialmente com um conjunto de gerências responsáveis de supervisionar os distintos modos de transporte. Este esquema poderia tornar-se funcional se os objetivos e ações das gerências estivessem bem delimitados, o que não ocorre. Para ilustrar esse ponto, os registros de operadores do transporte automotor se encontram a cargo da Gerência de Controle Técnico e não da Gerência de Controle de Permissões de Transporte Automotor, que só coordena e controla os aspectos administrativos do registro. Tampouco existe clara delimitação das ações correspondentes às Gerências de Controle e de Segurança. Além do mais, essa última só exerce controle sobre o transporte ferroviário e não sobre o automotor. E assim, poderiam citar-se numerosos outros exemplos.

Em matéria de desconcentração, o único organismo em que se realizaram avanços nesse sentido é o ENARGAS. No decreto de criação deste ente previu-se a existência de representações localizadas em cada área de distribuição de gás, nas quais se dividiu o território nacional no momento da privatização, com o propósito de atender em cada jurisdição a relação entre as empresas distribuidoras e os usuários²¹. Esse critério levou-se à prática mediante a criação de cinco representações regionais que dependem da Gerência de Regiões e que estão encarregadas da representação do organismo, do atendimento das reclamações e da coleta e destino de questões formuladas pelas províncias e municípios.

Em outro sentido, a sede da CNRT está na cidade de Buenos Aires e ainda que seu decreto de criação a habilite a estabelecer representações nas províncias, a decisão correspondente a essa habilitação ainda não foi efetivada. Também o ENRE funciona centralizadamente na Capital Federal. No caso do ETOSS, a área regulada não abrange todo o território nacional, mas apenas a Capital Federal e treze prefeituras da província de Buenos Aires que são atendidas por uma sede localizada na região do centro da cidade. A particularidade desse organismo é a participação conjunta, na sua diretoria, de representantes da cidade de Buenos Aires e da província de Buenos Aires. No início, estava prevista a assinatura de convênios com os municípios compreendidos pela concessão, a fim de descentralizar o atendimento em agências que funcionariam no âmbito dos conselhos de vizinhança ou nas sedes municipais da área regulada, facilitando assim o encaminhamento de consultas e reclamações por parte dos usuários dessas zonas. Até hoje, no entanto, esses convênios não se concretizaram.

O debate sobre a centralização/descentralização da administração não produziu resultados conclusivos acerca da conveniência de uma ou outra modalidade de funcionamento. No caso dos organismos que estamos focalizando nesse trabalho, a existência de sedes em pontos mais afastados do território facilitaria o acesso dos usuários, mas também aumentaria a necessidade de coordenação e de recursos para seu funcionamento. Em qualquer caso, uma medida desse tipo apenas resolve uma parte do problema. Também deve se prever que não fique diluído o âmbito geográfico de aplicação do controle do funcionamento dos serviços, e de sua qualidade, ao afastar-se esse controle da Capital Federal.

A direção de todos os organismos regulatórios está a cargo de corpos colegiados designados pelo Poder Executivo. Apenas nos casos do ENRE e do ENARGAS há a participação do Congresso na nomeação e remoção dos diretores, ainda que essa intervenção tenha caráter não vinculatório. No restante dos entes, a legislação estabelece que a remoção dos diretores deve estar fundamentada. A margem de discricionariedade do Poder Executivo que isso supõe e a falta de especificação das modalidades de intervenção do Parlamento ou de outros organismos de controle, diminui a possibilidade de independência desses funcionários com respeito a decisões e orientações governamentais.

Em geral, aos diretores se aplicam as normas sobre incompatibilidades fixadas para os servidores públicos, mas apenas para alguns deles se estabelecem prazos posteriores a sua desvinculação, nos quais é proibido ter interesses nas empresas reguladas. Em uma tentativa de prevenir o possível risco de captura, o decreto de criação da CNRT proíbe que os diretores tenham interesses relacionados com empresas de transporte até dois anos após terem cessado seus mandatos. No caso da CNC, o prazo se reduz para um ano. No entanto, a legislação não especifica os mecanismos a serem empregados para comprovar o respeito dessa norma. Inclusive, não existem impedimentos em matéria de incompatibilidade para os diretores do ETOSS, do ENARGAS ou do ENRE.

Ao entrarmos nos níveis mais desagregados da estrutura organizacional dos entes, percebem-se outras deficiências. Primeiramente, para que os órgãos de regulação possam ser avalistas efetivos da proteção do interesse público, envolvido na prestação dos serviços, as funções que lhes atribuem devem poder ser desagregadas em ações atribuíveis às unidades organizacionais que as compõem. Sem esse nível de especificação, é impossível que o enunciado genérico de objetivos se faça efetivo na gestão dos entes. Não obstante, a CNRT não tem definidas suas competências e funções a partir do segundo nível de abertura de sua estrutura organizacional. Ainda que necessária, essa definição de competências é, no entanto, insuficiente para garantir seu exercício efetivo, alterado

frequentemente por interferências políticas na cadeia de comando, que mudam e desvirtuam a linha de autoridade²².

Para citar outro exemplo, o decreto de criação da CNRT estabelece os deveres de “garantir a publicidade de suas decisões, incluindo os antecedentes com base nos quais elas foram tomadas” (art. 5.a); ou “receber e tramitar com diligência toda queixa, denúncia ou solicitação de informação dos usuários ou de terceiros interessados relativos à adequada prestação dos serviços”. A Gerência de Qualidade e Prestação de Serviços está incumbida dessas funções, assim como da proteção dos direitos dos usuários e da comunicação com a comunidade. Em função dessa responsabilidade, deve desenvolver, entre suas ações, a coordenação dos dispositivos de coleta de informação para monitorar o nível de satisfação dos usuários.

Ainda que isto represente um avanço em comparação aos serviços de eletricidade, gás e água potável, em que não se tem formalizada a obrigação de sistematizar esses mecanismos de coordenação, requer-se uma maior especificação das formas de cruzar a informação proveniente deste tipo de fonte com a proveniente das fiscalizações que realiza a Gerência de Controle Técnico, de modo a obter um panorama da obediência aos contratos, da qualidade dos serviços e da manutenção da infra-estrutura e dos bens.

Outras ações relacionadas com essa responsabilidade, tais como a definição dos regulamentos de proteção ao usuário e o estabelecimento de programas de educação e difusão dos direitos dos usuários de transporte, estão pendentes de execução, apesar de estarem previstas entre as missões e funções do organismo. Tampouco existem maiores precisões formais acerca das atribuições das diversas unidades organizacionais para o reconhecimento de situações irregulares que poderiam ser sancionadas, da determinação das sanções proporcionais às faltas cometidas e da possibilidade de conseguir que as empresas as acatem, o que até o momento não tem ocorrido.

Embora que entre os deveres da CNRT conste a solicitação de informação e documentação das empresas de transporte para verificar e avaliar o desempenho do sistema de transporte e a devida observância da fiscalização encomendada, isso não se reitera na atribuição de responsabilidades às gerências que têm incumbência no tema (Gerência de Concessões Ferroviárias, Gerência de Qualidade e Prestação de Serviço, Gerência de Controle Técnico e Gerência de Segurança no Transporte).

Em síntese, existem ainda fortes brechas entre as responsabilidades atribuídas aos entes, sua distribuição em termos operacionais entre as diferentes unidades organizacionais que os integram e o exercício efetivo de suas competências por parte dessas unidades. Junto com os déficits

em matéria de descentralização funcional e os problemas de incompatibilidades não resolvidos, os fatores assinalados contribuem para reduzir a capacidade institucional dos entes para cumprir sua missão.

6. Disponibilidade de recursos físicos e humanos

A origem dos recursos e os mecanismos estabelecidos para sua obtenção e atribuição constituem indicadores eloqüentes acerca do grau de independência dos entes regulatórios com relação às empresas e ao poder político. Neste aspecto, a situação dos entes é heterogênea. O ENARGAS, o ENRE e a CNC confeccionam seus orçamentos e os apresentam ao PEN (Poder Executivo Nacional) para sua inclusão no projeto de orçamento nacional. No ENARGAS e no ENRE os recursos para o financiamento provêm fundamentalmente das taxas de inspeção e controle que pagam diversos agentes do sistema, assim como das multas aplicadas. Em ambos os casos, estipula-se que os projetos de orçamento devem ser publicados para que possam ser analisados e, eventualmente, cumpridos pelas partes envolvidas. O ETOSS estabelece seu próprio orçamento e os recursos provêm fundamentalmente de uma porcentagem (2,67%) do faturamento aos usuários²³. Por último, diferente dos demais organismos, que elaboram seu próprio orçamento, o da CNRT é confeccionado pela Secretaria Nacional de Orçamento do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos.

O financiamento, baseado em uma taxa percentual sobre a renda das empresas reguladas permite, teoricamente, que os entes não sofram as restrições que enfrenta o conjunto da administração e, ao mesmo tempo, resguarda sua autonomia em relação ao poder político, mas se cria, por outro lado, um problema de incentivos, já que os incrementos tarifários, e o correspondente aumento do faturamento aumentam os recursos. Dificilmente os organismos levariam a cabo medidas que têm como efeito “não-desejado” a redução de seu orçamento. Além disso, as possíveis vantagens desse tipo de mecanismos foram diluídas pela prática das autoridades econômicas no sentido de dispor, a seu arbítrio, dos fundos que os entes recebem²⁴.

Como conseqüência direta desse manejo dos recursos, os organismos vêm paulatinamente reduzindo seus recursos nos sucessivos exercícios orçamentários. O ENARGAS teve, em 1993, um orçamento de \$ 9.200.000, cifra estimada antes do funcionamento do ente. Posteriormente, reajustou seu montante a \$ 12.457.155. Para o ano 1994, foi fixado um orçamento de \$ 26.550.000 que foi aprovado pelo Congresso da Nação

mediante a Lei de Orçamento, mas a execução orçamentária alcançou \$ 25.842.021. Para o ano 1995, a previsão havia se reduzido a \$ 22.449.199. No caso do ENRE, seu orçamento para 1994 estava em volta dos 25 milhões de dólares²⁵. Em 1995, a estimativa caiu para \$15.558.088, mas, conforme a redução disposta pelo Ministério da Economia, o orçamento efetivamente executado foi de apenas \$13.200.000. Por sua parte, a CNTF teve a sua disposição, em 1995, um orçamento de 7,9 milhões de dólares que posteriormente foram reduzidos a 6,3 milhões em 1996²⁶. Os recursos aumentaram em 1997 para 13,3 milhões, depois da fusão dos diversos organismos de controle de transporte na CNRT. O orçamento da CNT, ao contrário, tem sido mais alto que o dos demais entes e demonstra uma evolução crescente que a maior parte dos organismos não apresenta. De 42,8 milhões de dólares em 1994, passou para 54,3 milhões em 1995 e para 63 milhões em 1996.

Os orçamentos constituem, de toda forma, um simples reflexo monetário da disponibilidade, ou não, dos recursos necessários para que os entes possam cumprir cabalmente com sua missão. Existe evidência de que muitos deles não contam com os meios materiais e os recursos humanos que se requerem para desenvolver as diferentes tarefas especializadas de sua incumbência. A *função de produção* implícita na integração dos insumos empregados — infra-estrutura, despesas com pessoal e bens ou serviços não pessoais — não parece, freqüentemente, ter correspondência com a exigida pela natureza da tarefa técnica que deve desempenhar.

Devido aos sucessivos cortes orçamentários, muitas áreas-chave ficaram sem responsável ou com pessoal insuficiente para controlar as empresas prestadoras. Após a unificação dos órgãos de controle do transporte automotor e ferroviário em uma única CNRT, a dotação de pessoal se reduziu à metade e os contratos se limitaram a um prazo máximo de seis meses. Também se diminuiu os salários do pessoal e não se renovaram numerosos contratos em áreas críticas²⁷.

Outro dos insumos-chave para o exercício do controle e um dos pontos críticos da relação regulador/regulado é a informação sobre o desempenho empresarial, à qual nos referimos no ponto anterior. Em todos os casos, a norma regulatória prevê a obrigação dos prestadores de prover a informação solicitada pelos entes. Complementariamente, os entes realizam inspeções e auditorias nas empresas ou contam com serviços de terceiros para realizá-las. Em alguns casos realizaram-se pesquisas para conhecer a opinião dos usuários com relação aos serviços, ainda que esse mecanismo não seja uma prática regular dos entes. Por exemplo, a modalidade de controle de qualidade da água potável realizada pelo ETOSS, inclui controles realizados pela própria empresa (que são auditados),

controles realizados pelo ente e contratos com terceiros que levam a cabo as análises correspondentes em seus laboratórios. Pelo menos formalmente, o nível de confiabilidade destes procedimentos fica garantido pela possibilidade do ente de acessar os arquivos de reclamações informatizados que a empresa possui.

Apesar da atribuição formal que os entes têm para obter das empresas informação com fins de controle, estas nem sempre cumprem exaustivamente com essa obrigação. Ademais, em certos casos, as assimetrias existentes lhes permitem manipular dados relevantes acerca de seus comportamentos e custos sem que o regulador consiga detectar a manobra, facilmente. Um relatório da Auditoria Geral da Nação²⁸, referindo-se aos controles que exerce a CNTF em relação à segurança e os acidentes no transporte ferroviário de carga, destaca a ausência de programas de análise e avaliação da segurança do transporte ferroviário que estabeleçam metas quantificáveis, assim como a falta de acompanhamento dos planos e ações nesse sentido²⁹. A implementação de sistemas informatizados que permitam o funcionamento em rede com as empresas, tal como disposto pela CNC, permitiria resolver alguns obstáculos deste tipo³⁰.

Em síntese, os recursos orçamentários dos entes, salvo exceções, demonstram uma clara tendência à queda. Isso reduz suas dotações de recursos humanos e coloca em situação precária as condições de trabalho de seu pessoal. As interferências políticas contribuem, ademais, para o deslocamento de postos críticos de funcionários que cumprem um papel-chave nos esquemas de controle. Por último, as reticências empresariais, unidas a uma certa falta de sistematização nos controles, dificultam a obtenção dos dados técnicos que constituem um insumo indispensável da função reguladora.

7. Políticas de pessoal e capacidades individuais

Todos os organismos de regulação se caracterizam por ter folhas de pessoal reduzidas e integradas por uma alta porcentagem de profissionais, na sua maioria engenheiros, advogados e contadores públicos. Como exemplo, podem citar-se os casos da dotação do ENARGAS, que por volta de 1995, contava com 134 agentes. Profissionais e técnicos constituíam 81% de seus recursos humanos, e os 19% restantes era pessoal administrativo. O ETOSS, por sua vez, tinha uma dotação de 72 postos, dos quais estavam preenchidos 54. Deste total, 73% possuíam níveis universitários, distribuídos entre 19 engenheiros, 7 advogados,

4 contadores públicos, 4 arquitetos e 3 economistas. O restante da folha de pessoal correspondia a outras profissões ou não era de nível universitário.

Desde então, a orientação reducionista que caracteriza as políticas de pessoal dos entes e sua evidente incapacidade para reconverter ou realocar pessoal em função das necessidades próprias da atividade substantiva, que devem desenvolver, tendem a descaracterizar seu perfil profissional.

Ao final de 1997, dezenas de empregados de FEMESA, a maioria deles engenheiros que trabalhavam em comissão na CNRT, foram confrontados com a opção de serem demitidos ou alocados a tarefas de controladores de chão do privatizado Ferrocarril Roca. Pelo acordo com os concessionários, os salários desse pessoal são pagos pelo Governo. A proposta que consistia em pagar a esses servidores \$ 300 por mês, em vez dos \$ 1700 recebidos até então, não motivou, naturalmente, a ninguém.

Os possíveis déficits nesta matéria não residem, aparentemente, na falta de capacitação para o exercício das tarefas³¹, apesar de que, em certos casos, como na CNRT, a imprensa tem denunciado que vários cargos-chave de nível gerencial têm sido ocupados por pessoas que não têm a idoneidade requerida para seu desempenho. Acreditamos que existam outras características das políticas de pessoal que possam resultar mais problemáticas.

Em primeiro lugar, ao estar enquadrados dentro da Lei de Contratos de Trabalho, na maioria dos casos, os funcionários não gozam de estabilidade em seus cargos. Essa política, que pode ter sido imaginada como uma forma de evitar os problemas de estabilidade dos funcionários, característicos da função pública, não parece ser conveniente no caso de funcionários que, face à ameaça de demissão, poderiam ver restringida sua liberdade de ação no exercício do controle.

Por outro lado, trata-se de funcionários que em boa parte vêm das ex-empresas públicas ou que desempenharam um papel importante nos processos de privatização. Ambas as situações poderiam condicionar suas atitudes em relação às novas tarefas que devem cumprir. Neste sentido, destaca-se a atitude pouco favorável a receber as demandas dos usuários, por considerar que se trata de questões menores. Esse comportamento, coerente com os procedimentos vigentes para realizar reclamações que mencionamos acima, revela uma desvalorização dos agentes mais fracos do esquema regulatório e contraria os esforços por incluir o ponto de vista dos usuários que caracterizam as diversas tentativas renovadoras da administração pública.

8. Conclusões

A principal conclusão decorrente do presente trabalho é que os entes criados pelo governo argentino para regular os serviços públicos privatizados apresentam importantes déficits de capacidade institucional para levar a cabo sua missão com o alcance e profundidade que exige essa tarefa, sobretudo em vista da importância de se proteger o interesse público envolvido e o dos usuários.

Em termos ideais, uma regulação eficaz supõe preservar o funcionamento de regras de mercado que, ao mesmo tempo, evitem os efeitos indesejados da existência de monopólios, desacelerem a concentração da renda, promovam uma maior justiça distributiva e estimulem o crescimento da economia. Pode deduzir-se a medida do esforço adicional requerido para que a regulação cumpra esses objetivos, com base em alguns indicadores-chave acerca do grau em que se alcançaram ou não tais objetivos. Poderia afirmar-se, nesse sentido, que os DCI (Déficit de Capacidade Institucional) serão tão mais graves quanto mais negativos sejam os valores desses indicadores-chave.

Um recente estudo financiado pelo Banco Mundial (Chisari, Estache e Romero, 1997) analisa o impacto das privatizações sobre a equidade — baseando-se em um modelo que contempla duas opções diferenciadas pela suposição de preços flexíveis e de preços fixos dos serviços³². Esse estudo demonstra que, se as regulações e controles funcionassem corretamente, as empresas privatizadas deveriam transferir aos usuários quase 1 milhão de dólares, o qual equivale a um “sobre-preço” de 16% sobre o consumo desses usuários. A porcentagem chega a 20% quando a estimativa efetua-se para os usuários de menor renda relativa. Segundo os autores “isso demonstra por que os operadores privados têm um grande incentivo a disputar qualquer decisão dos regulatórios que os force a compartilhar suas rendas extraordinárias com o restante da economia”.

O estudo conclui assinalando que “quando as regulações não são efetivas, os lucros da privatização traduzem-se em rendas extraordinárias para os mais ricos, que são os proprietários majoritários do capital nas empresas de serviços públicos”. E adverte: “se não existir uma boa regulação, e se não se conseguir que os aumentos de produtividade se traduzam em queda de preços para os usuários, então os lucros se concentram nos setores mais altos”.

Outro estudo (Aspiazu, 1997) demonstra que, das 50 empresas argentinas que obtiveram maior rentabilidade em 1995, 35 eram empresas vinculadas aos processos de privatização de serviços públicos. A rentabilidade dessas empresas representou 60% da obtida em conjunto pelas 200 maiores empresas nesse ano. Esses elevados lucros estiveram

associados às favoráveis condições criadas pelos marcos regulatórios e à relativa arbitrariedade na fixação de preços, com independência em relação ao ciclo econômico.

Nem a ação dos entes regulatórios, nem a voz da sociedade têm sido, até agora, capazes de deter esse simultâneo processo de monopolização indesejável, de concentração crescente e de desigualdade cada vez mais profunda. As interrupções de estradas para frear o incremento do valor dos pedágios; os conflitos suscitados com os usuários em relação à questionada mudança das tarifas telefônicas; os protestos produzidos devido aos aumentos nos serviços de água, têm sido insuficientes para deter a ilimitada voracidade das empresas.

A menos de dois anos da finalização de seu mandato, o Governo está renegociando de forma ativa alguns dos contratos oportunamente assinados com as empresas concessionárias no marco da privatização. O resultado previsível é uma flexibilização das obrigações de investimento que ficariam mais sujeitas às próprias necessidades empresariais, acompanhadas de consideráveis aumentos nas tarifas que se destinariam a financiar esses investimentos. Telefones, trens, rotas concedidas mediante o pagamento de pedágio, água e esgotos subterrâneos integram a lista dos serviços que os concessionários esperam prestar sob novas condições. Aparentemente, a pressa deve-se, em parte, à possível limitação da margem de discricionariedade que se produziria no caso do Congresso Nacional adquirir um papel mais significativo no esquema de controle dos serviços³³.

Ainda que as principais referências políticas dos diversos partidos têm manifestado que não haverá retorno nas privatizações, isso não equivale a garantir que se manterá, no vencimento, a titularidade das atuais concessões. Em um ano sem eleições, as condições para essa renegociação podem resultar propícias para o Governo, já que os possíveis custos políticos seriam atenuados. Não obstante, o prematuro lançamento da campanha eleitoral poderia converter o tema em uma das questões centrais do debate político que se aproxima.

Uma característica comum dos contratos que se estão renegociando é o aumento dos preços dos serviços para os usuários. Argumenta-se a necessidade de fazer obras que, se não fossem realizadas, poderiam afetar a prestação ou a qualidade do serviço, mas se desconhece se isso redundará, no momento certo, em uma queda das tarifas.

Em qualquer caso, uma coisa é certa: a capacidade atual dos entes regulatórios não permite prognosticar que, dado este âmbito institucional, possam deter-se (menos ainda reverter-se) as tendências em direção a uma crescente concentração e apropriação indevida de rendas por parte das empresas prestadoras de serviços públicos. Frente a tanta responsabilidade e à evidente debilidade operativa dos entes, “alguém” deveria assumir o papel de “custodiar os custódios”.

Como temos tentado demonstrar, a tarefa não se reduz simplesmente a dotar os entes de organização, pessoal, recursos e tecnologias necessárias, por mais imprescindível que isso seja. A superação dos DCI encontra seu limite quando o custo marginal do investimento na melhoria da gestão resulta superior ao benefício marginal resultante de uma regulação mais eficaz. Isso ocorre quando esse investimento é compensado pela contínua vigência das regras de jogo que governam os vínculos entre empresas, entes e usuários, assim como das redes interinstitucionais pelas quais se canalizam tais relações. Com base nisso, remover esses condicionamentos “externos” à gestão própria dos entes regulatórios é, também, parte inseparável dos esforços de fortalecimento institucional.

Até agora, as evidências de captura dos entes pelas empresas (que não parecem ser alheias às políticas e comportamentos governamentais) sugeririam que a determinação necessária não surgirá espontaneamente nem das entidades regulatórias, nem do atual Poder Executivo. Uma mudança de orientação poderia vir do esforço conjunto de um Poder Legislativo com maior protagonismo neste campo³⁴, de uma Auditoria Geral da Nação menos limitada na sua capacidade de intervenção³⁵, de um Poder Judicial não condicionado pelas tomadas de posição do Executivo e da reclamação sistemática (espontânea, institucionalizada ou mediada) por uma cidadania cada vez mais comprometida com a recuperação da cena pública e a promoção dos interesses igualmente públicos que nela são defendidos.

Notas

- ¹ Inesperadamente, faz muitos anos que a China Popular iniciou esse processo: modificar o papel do Estado, suprimir organismos e reduzir a folha de pessoal, chamando-as “três fixações” ou o princípio da decisão tripla.
- ² Por exemplo, não iniciaremos uma discussão do conceito de regulação, as formas em que se estabelece, seus alcances ou seus sujeitos. Dentre os trabalhos que abordam esses aspectos, cabe citar os de Majone e La Spina (1993), Mitnick (1989) e Reagan (1987).
- ³ Podem ser consultados os trabalhos de Bitrán e Saavedra (1993), Coloma e Gerchunoff (1992), Thury Cornejo (1995), Ariño Ortiz (1995), Vickers e Yarrow (1992), Urbiztondo, Artana e Navajas (1997) que, dentre muitos outros, abordam amplamente os aspectos técnicos da regulação.
- ⁴ O conceito de capacidade institucional, utilizado no trabalho, se ajusta à definição sugerida por Tobelem (1992). As variáveis propostas por esse autor para analisar os “déficits de capacidade institucional” do sistema de regulação estatal serão utilizadas para fins de identificação e avaliação das possíveis fontes desses déficits.

- 5 A teoria econômica reconhece três tipos de situações em que o mercado costuma falhar: o caráter indivisível dos bens, a presença de externalidades ou a prestação em condições de monopólio natural que justificam a intervenção estatal. Baseia-se na suposição de que o mercado é o regulador ótimo e, em conseqüência, quando existem condições que impedem seu funcionamento normal, requer-se a presença de um regulador externo para sanar essas situações mediante “a criação de condições semelhantes às do mercado...” (Lahera, 1994). Trata-se de entregar incentivos capazes de promover a eficiência na alocação de recursos, limitando ao mínimo ou eliminando a margem para a discricionariedade na fixação de preços. Em outros termos, o Estado deveria “obrigar os titulares e diretos das empresas prestadoras a atuar com a mesma eficácia com que deveriam se atuassem no mercado” (Ariño Ortiz, 1995).
- Embora teoricamente se aceite que a concorrência induz à busca da eficiência, reconhece-se que o bom funcionamento do mercado não garante a equidade (Bitrán e Saavedra, 1993). Perspectivas menos ortodoxas (e também menos desenvolvidas) começam a levar em conta os efeitos da lógica mercantil sobre a saúde, o ambiente, a segurança dos trabalhadores, os interesses dos consumidores e a necessidade de adotar medidas anti-discriminatórias ou de garantia dos direitos de cidadania e a proteção de terceiros alheios à relação de intercâmbio (Majone e La Spina, 1993).
- 6 Entre as situações de maior repercussão pública cabe mencionar as dificuldades em matéria dos critérios empresariais no fornecimento dos serviços aos setores de menores recursos, acidentes cujas responsabilidades nunca foram esclarecidas, e um conjunto de projetos apresentados no Congresso para colocar os organismos de regulação sob controle legislativo, que se formularam no marco de fortes confrontos entre legisladores do partido governante e o ex-Ministro de Economia Domingo Cavallo, que havia levado adiante as privatizações e sob cuja órbita haviam ficado os organismos regulatórios.
- 7 Prova disso é a preocupação do Banco Mundial (1997) para que os países adotassem posturas reguladoras, capazes de responder, em cada caso, às demandas da economia e da sociedade, assim como à capacidade institucional existente para levá-la a cabo. No seu relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, afirma-se que “a atenção à adequação entre o papel do Estado e sua capacidade institucional ajuda a reconciliar algumas fórmulas para a ação do Estado aparentemente conflitantes”.
- 8 Exemplo desta ausência é a criação puramente formal do ente que deve encarregar-se de regular os aeroportos recém-privatizados. Em 30 de dezembro de 1997, uma sentença judicial ordenava suspender os trâmites de privatização dos aeroportos até que fosse criado o organismo de regulação correspondente. No mesmo dia foi publicado o decreto de criação do Organismo Regulador do Sistema Nacional de Aeroportos. A sanção desse decreto permitiu iniciar a abertura das ofertas econômicas dos consórcios que haviam sido qualificados para concorrer pela concessão (Diario La Nación 31/12/97 e 8/1/98).
- 9 Somos conscientes de que a institucionalidade regulatória é apenas uma das dimensões a serem consideradas para esses efeitos. As modificações ocorridas nos planos das relações de poder e da redistribuição abrangem um conjunto muito amplo de aspectos da vida social e não podem dissociar-se dos processos globais de ajuste estrutural. Porém, a opção por alguns dos possíveis objetivos a serem alcançados mediante a regulação de serviços públicos, a escolha de um ou outro esquema de regulação e a qualidade de seu funcionamento, podem aliviar ou aumentar esses efeitos.
- 10 A dupla qualidade/preço do serviço poderia ser considerada como ponto de articulação entre esses três vértices. Entre as dimensões a serem consideradas para a definição da qualidade dos serviços se contam a continuidade e a confiabilidade do fornecimento, a rapidez e eficácia dos consertos de possíveis falhas, a segurança, a clareza e abrangência da informação acerca das condições de prestação que deveriam ser normatizadas em

- função das características de cada serviço; contempladas na prestação dos serviços por parte das empresas e garantidas pela ação regulatória do Estado.
- 11 Essa opção coincide com a sugestão do Banco Mundial (1997) de reconciliar objetivos regulatórios e capacidades institucionais, propondo objetivos mais ou menos ambiciosos em função da análise das forças e fragilidades existentes.
 - 12 Entrevista ao Ministro Dromi, Diário Página 12, 3/5/90.
 - 13 Embora a abrangência dos marcos regulatórios contribua com transparência e limite, a margem de arbitrariedade também demanda maiores capacidades institucionais de gestão. Por um lado, a elaboração e aplicação de normas mais minuciosas representa um maior custo de regulação e, por outro lado, uma normatização mais detalhada é, geralmente, mais inflexível face a situações não previstas. Nesse sentido, Vickers e Yarrow (1991) assinalam que a especificação dos contratos de concessão se torna também válida para os marcos regulatórios. Se contém excessivos detalhes podem se tornar difíceis de redigir ou aplicar; se, pelo contrário, exige-se determinada prestação, quaisquer que sejam as circunstâncias, podem se tornar inviáveis, sobretudo a longo prazo. Se são “incompletos”, requerem esforços permanentes de administração e supervisão e abrem maiores possibilidades, tanto à discricionariedade administrativa, quanto à necessidade de maior negociação entre regulador e regulado. Neste último caso, quanto maior a posição de recursos de poder e a capacidade de pressão do regulado, maiores são as oportunidades de captura do regulador por parte do regulado, em detrimento dos usuários dos serviços.
 - 14 No primeiro caso, o organismo está envolvido na aplicação de medidas previstas nos contratos de concessão: i.e. a aplicação da taxa por infra-estrutura aos novos usuários e o faturamento em bloco aos imóveis em propriedade horizontal, mencionados em nota anterior e cuja resolução foi além do ETOSS. Por sua vez, a instabilidade que caracterizou a CNT teve grande repercussão pública: um ano após ter sido criada, se enquadrou na órbita da Subsecretaria de Comunicações do Ministério de Economia, cuja criação foi posterior à da própria Comissão. Mais tarde, no início de 1992, foi objeto de intervenção, situação que durou quase dois anos. Uma vez normalizada, a oposição de alguns de seus diretores aos critérios impostos pelo Poder Executivo para a adequação das tarifas, desencadeou uma nova intervenção em 1995, que a vinculou mais estreitamente à Subsecretaria de Comunicações. Como resultado de disputas políticas que estão além da Comissão, a subsecretaria se transformou, em 1996, em secretaria e passou da órbita do Ministério da Economia para o âmbito da Presidência da República (Urbiztondo, Artana e Navajas, 1997). Uma vez neste marco, transformou-se na CNC, encarregada da regulação de um conjunto mais amplo e heterogêneo de atividades.
 - 15 Ver nota 1.
 - 16 O conceito de captura faz referência à possibilidade de controle das decisões da agência reguladora por parte das empresas reguladas que têm contatos frequentes e contam com recursos para condicionar os reguladores a serem receptivos a seus argumentos.
 - 17 Não desconhecemos, no entanto, que a conveniência ou inconveniência deste tipo de mecanismo é matéria de discussão jurídica e que muitos destes projetos estão inscritos no aumento de disputas no seio do governo incluindo, entre outras questões, a forma em que se levaram a cabo as privatizações e a luta pelo controle de uma área muito sensível do Estado, como é a regulação dos serviços públicos.
 - 18 Não é possível ignorar que a unificação, prevista pelo decreto 660/96 e concretizada em fins de 1996, respondeu a uma reorganização da administração pública impulsionada por restrições orçamentárias, que prevaleceram em relação aos critérios técnicos justificadores da conveniência desta unificação. De toda forma, esse esquema poderia trazer resultados positivos só na medida em que fosse possível integrar a gestão do controle dos diversos meios de transporte, o que até o momento não tem ocorrido.

- 19 De acordo com o art. 21 do decreto 999/92, criou-se uma Comissão Assessora *ad Honorem* cujo objetivo é oferecer assistência ao corpo diretivo do ente, em questões de caráter econômico-financeiro, legal e científico, relacionadas com a concessão, e cuja integração cabe à diretoria do ente. A Comissão Assessora teve uma breve experiência de funcionamento, levando-se em consideração que, desde o momento de sua criação em agosto de 1993, foi convocada apenas para participar na discussão da proposta de Regulamento do Usuário apresentada pela empresa Águas Argentinas.
- 20 Obriga as empresas a informar aos usuários sobre as condições da prestação e os direitos e obrigações de ambas as partes. Também fixa prazos para a resolução de reclamações ou recebimento de faturas que implicam em maiores garantias que surgem da normatização regulatória. São especialmente importantes os pontos que se referem à suposição de erro de faturamento (quando o faturamento de um período excede em 75% da média dos dois anos anteriores, presume-se que existe erro e se permite ao usuário pagar unicamente o valor médio), a indenização por reclamações de montantes incorretos ou faturas já pagas e a fixação de tetos para as taxas por pagamento fora do vencimento, que são consideravelmente menores que os impostos pagos por algumas empresas.
- 21 Esta divisão territorial determina que muitos usuários deveriam deslocar-se para outra província para realizar um trâmite no ente. Como exemplo, cabe mencionar que o Escritório Regional Noroeste, sediado na cidade de Salta, atende as províncias de Santiago del Estero, Tucumán, Salta e Jujuy. Todos os usuários da região metropolitana, do norte da província de Buenos Aires e da região da província da pampa são atendidos na sede central da Capital Federal.
- 22 Por exemplo, a aprovação dos planos de investimento que executam as empresas concessionárias com subvenção estatal, começou a ser encaminhada a técnicos vinculados com a nova direção da CNRT, tirando de fato essa atribuição do Gerente de Concessões Ferroviárias. Essa pessoa pertencia à equipe privatizadora dos trens urbanos na gestão Cavallo. A Gerência administra os quase 200 milhões de dólares por ano que o Estado destina para cobrir o déficit operacional e o plano de investimentos dos adjudicatários.
- 23 A fixação da renda do ETOSS como sendo uma alíquota da renda da empresa regulada permitiu um incremento de mais de 40% de seus recursos em dois anos, mas esse tipo de mecanismo aumenta o risco de captura por parte de Águas Argentinas (Urbizondo, Artana e Navajas, 1997).
- 24 Claro exemplo desta situação é o corte que sofreu o ENRE, cuja estimativa orçamentária para 1996 era de \$ 16.598.486 e foi reduzida pela Secretaria da Fazenda para \$ 9.321.010. Em um relatório elaborado pela instituição, coloca-se que “não parece correto que a Sec. de Fazenda modifique o orçamento elaborado pela diretoria de um ente autárquico (...) menos ainda quando não se trata de recursos originados no Tesouro Nacional”.
- 25 Revista Mercado, abril de 1994.
- 26 O próprio titular do organismo manifestava que “com os fundos que nos deixaram é praticamente impossível levar adiante as tarefas de controle...” (Diario Clarín, 5/1/95).
- 27 Além do pessoal fixo, a dotação da CNRT se compõe, em grande parte, de pessoal contratado cujos contratos não foram renovados a partir da sanção do orçamento de 98. Nas principais gerências da CNRT, o orçamento designado aos contratos se reduziu pela metade. O organismo viu-se obrigado a desfazer-se de especialistas que elaboram os inventários dos bens ferroviários entregues em concessão (cuja propriedade é retida pelo Estado). Os cargos de muitos técnicos responsáveis por inspecionar o estado dos veículos de transporte, assim como a relação entre tarifas e custos, têm sido suprimidos, o que explica por que os inquéritos administrativos por denúncias ou infrações contra as linhas de transporte continuam acumulando-se sem resposta. Recentemente,

a CNRT transferiu o responsável de supervisionar os programas de investimentos dos trens urbanos financiados pelo Estado e representam montantes multimilionários. Tampouco renovou o contrato do chefe da auditoria contábil, encarregado da revisão dos balanços dessas concessões. O último fato que produziu comoção na CNRT foi a decisão de liquidar definitivamente a FEMESA (o ente residual dos trens urbanos) privando-o de orçamento. Isto implicou na drástica diminuição de pessoal do órgão regulador, que em grande parte se compõe de pessoal de FEMESA em comissão.

28 Resolução nº 67, 3/4/96.

29 Segundo o decreto 2218/94, que estabelece a estrutura orgânica da Comissão, a Gerência de Segurança deveria se encarregar de elaborar e executar esses programas.

30 O exercício efetivo do controle não depende, entretanto, da mera posse da informação, mas do conjunto de fatores que temos analisado. Um organismo de regulação poderia contar com um conjunto importante de informações relevantes e tomar decisões em função dos interesses empresariais no caso de estar capturado. Não obstante, o caso contrário é improvável, o que indica a importância de se contar com mecanismos que permitam obter essa informação.

31 Não obstante, a avaliação dos déficits em matéria de capacitação para as tarefas específicas que desempenham os funcionários requereria uma análise das características de cada posto e da capacitação de quem o ocupa, o que ultrapassa os limites deste trabalho.

32 Que corresponderiam à regulação efetiva e ineficaz, respectivamente.

33 Não é casual que a ameaça de uma futura tutela legislativa tenha precipitado a criação de uma câmara patronal das poderosas empresas concessionárias, nos momentos em que a maioria dos contratos de adjudicação começaram a renegociar-se. No final de 1997, as telefônicas, Edenor, Edesur, Metrogás, Gás Natural e Metrovías formaram a Associação de Empresas de Serviços Públicos Argentinos, integrada à Câmara Argentina de Comércio.

34 De acordo com uma recente compilação realizada pela Fundação Conselho para o Projeto Argentino, foram apresentados ao Congresso quinze projetos de lei para reformular o sistema de controle dos serviços públicos. A maioria dos projetos propõe colocar todos os entes sob um órgão superior (conhecido como superente) que, segundo algumas propostas, poderia integrar-se com os próprios legisladores. A investida parlamentar é liderada por Deputados, e especialmente, por legisladores do partido oficial da Província de Buenos Aires, o que inclui a iniciativa dentro da luta partidária interna por quotas de poder, visando as próximas eleições. À exceção da Comissão Nacional de Comunicações, que controla os serviços telefônicos e postais e funciona na órbita do Secretário de Comunicações, o restante dos entes nacionais dependem do Ministério da Economia. Corresponde a esse Ministério fiscalizar a obediência dos contratos e autorizar mudanças tarifárias, tarefa que participam os entes regulatórios, cuja nomeação também lhes compete. Se prosperassem as mudanças impulsadas pelo Congresso, o Ministério da Economia perderia essas faculdades.

35 Embora a Aliança constituída pela UCR, o FREPASO e outros partidos políticos menores insinuou reiteradamente sua intenção de aumentar os controles sobre as empresas privatizadas, os legisladores do FREPASO tendem a limitar suas propostas ao fortalecimento da Auditoria Geral da Nação. Esse órgão apresenta seus relatórios ao Congresso por meio da Comissão Revisora de Contas, instância na qual, geralmente, são arquivados, sem originar outros desdobramentos.

- ASPIAZU, D. (1997), *Elite empresarial en la Argentina. Tercerización, Centralización del Capital, Privatización y Beneficio Extraordinario*, Proyecto Secyt-Conicet (Documento de Trabajo n. 2 del Proyecto Privatización y Regulación en la Economía Argentina).
- ASPIAZU, D. e VISPO, A. (1994), "Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina". *Revista de la CEPAL*. n. 54, Santiago de Chile, dezembro.
- BANCO MUNDIAL. (1997), *El Estado en un mundo en transformación*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington.
- BITRAN, E. e SAAVEDRA, E. (1993), "Promoción de la competencia y regulación de los monopolios naturales". En Lahera, E. *Cómo mejorar la gestión pública*. Cieplan, Flacso, Foro 90, Santiago de Chile.
- CHISARI, O. ESTACHE, A. e ROMERO, C. (1997), *Winners and Losers from Utility Privatization in Argentina. Lessons from a General Equilibrium Model*. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1824.
- GERCHUNOFF, P. e MACHINEA, J. (1995), "Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización". En Bustos, P. (comp.) *Más allá de la estabilidad. Argentina en época de la Globalización y la Regionalización*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.
- HILL, A. e ABDALA, M. (1993), *Regulation, Institutions, and Commitment. Privatization and Regulation in the Argentine Telecommunications Sector*. The World Bank, Policy Research Department. Finance and Private Sector Development Division. Policy Research, Working paper 1216.
- HIRSCHMAN, A. (1964), *Estudios sobre política económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*. Buenos Aires: Aguilar.
- LAHERA, E. (1994), "Nuevas orientaciones para la gestión pública". *Revista de la CEPAL*, n. 52, Santiago de Chile, abril.
- LOPEZ, A. (1997), *Regulación y control de la calidad de los servicios públicos privatizados*, Tesis de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, mimeo.
- MAIRAL. (1993), "La ideología del servicio público", *Revista de Derecho Administrativo*, año 5, n. 14, Buenos Aires, setembro-dezembro.
- MAJONE e LA SPINA. (1993), "El Estado regulador". En *Gestión y Política Pública*. v. II n. 2, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, julho-dezembro.
- MITNICK, B. (1989), *La economía política de la regulación*. Fondo de Cultura Económica, México.
- ORTIZ, G. A. (1995), Teoría y práctica de la regulación para la competencia. (Hacia un nuevo concepto de Servicio Público) Mimeo. En SEMINÁRIO SOBRE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS PRIVATIZADOS, Buenos Aires, Universidade de Belgrano, 5 a 7 de setembro.
- REAGAN, M. (1987), *Regulation. The politics of policy*. Little, Brown and Company, Boston.
- RODRIGUEZ, J. (1996), "La tarea de reforma constituye una actividad permanente hacia una administración más eficiente". Entrevista em *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. año 3. n. 6. Otoño, Buenos Aires.
- THURY CORNEJO, V. (1995), "Fundamentos y límites de la potestad sancionatoria de los entes reguladores de servicios públicos". *Revista de la Administración Pública*. n. 207.

- TOBELEM, A. (1992), *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. LATPS Occasional Paper Series n. 9.
- TORRE, J. e GERCHUNOFF, P. (1988), "El papel del Estado". *Revista IDEA*, Buenos Aires, maio.
- URBIZTONDO, S. ARTANA, D. e NAVAJAS, F. (1997), *La autonomía de los entes reguladores*. FIEL, Proyecto Red de Centros del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.
- VICKERS, J. e YARROW, G. (1991), *Un análisis económico de la privatización*. Fondo de Cultura Económica, México.

A capacidade de regulação estatal na Argentina

Oscar Oszlak e Ruth Felder

O trabalho analisa os déficits de capacidade institucional dos entes do governo argentino responsáveis pela regulamentação do fornecimento de serviços públicos oferecidos por entidades privadas, após o maciço processo de privatização que aconteceu nos anos 90. Oferece uma interpretação dos desafios institucionais que implica substituir as funções tradicionais de produção, financiamento e prestação de serviços do setor público por funções de regulamentação e controle.

O objetivo principal do artigo é estabelecer quais são as relações requeridas entre responsabilidades reguladoras e capacidades institucionais disponíveis. Isto implica um exame sistemático de seis tipos de déficits que podem afetar o desempenho dos entes reguladores: 1) as regras de jogo que governam as relações entre agentes envolvidos no processo regulador (p. ex, agências, fornecedores e cidadãos); 2) a natureza das redes inter-institucionais estabelecidas entre os agentes; 3) as conciliações estruturais e funcionais criadas para desempenhar funções reguladoras; 4) as políticas de incentivos e sanções fixadas para os entes reguladores desempenhem seu papel; 5) os recursos materiais e humanos disponíveis; e 6) as capacidades individuais requeridas para cumprir com as funções de uma forma eficaz.

O trabalho chega à conclusão de que os entes reguladores criados pelo governo argentino apresentam deficiências significativas no tocante à capacidade institucional para cumprir sua missão com o alcance e profundidade necessários, especialmente tendo em conta que nisto se encontram comprometidos o interesse público e o bem-estar dos consumidores.

La capacidad de regulación estatal en la Argentina

Oscar Oszlak y Ruth Felder

El trabajo analiza los déficit de capacidad institucional de las agencias del gobierno argentino responsables de regular la provisión de servicios públicos brindados por firmas privadas, luego del masivo proceso de privatización que tuvo lugar en los años 90. Ofrece una interpretación de los desafíos institucionales que implica reemplazar las funciones tradicionales de producción, financiamiento y prestación del sector público por funciones de regulación y control.

El objetivo principal del artículo es establecer cuáles son las relaciones requeridas entre responsabilidades regulatorias y capacidades institucionales disponibles. Ello implica un examen sistemático de seis tipos de déficit que pueden afectar el desempeño de las agencias regulatorias: 1) las reglas de juego que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en el proceso regulatorio (v.g. agencias, prestadores y ciudadanos); 2) la naturaleza de las redes inter-institucionales establecidas entre esos actores; 3) los arreglos estructurales y funcionales creados para desempeñar funciones regulatorias; 4) las políticas de incentivos y sanciones fijadas a las agencias regulatorias para desempeñar su rol; 5) los recursos materiales y humanos disponibles; y 6) las capacidades individuales requeridas para cumplir con las funciones de una manera eficaz.

El trabajo arriba a la conclusión de que las agencias regulatorias creadas por el gobierno argentino presentan significativas deficiencias en cuanto a la capacidad institucional para cumplir su misión con el alcance y profundidad necesarios, especialmente teniendo en cuenta que en ésto se hallan comprometidos el interés público y el bienestar de los consumidores.

Oscar Oszlak,
doutor em
Ciências Políticas
pela Universidade
de Berkeley.
Doutor em
Ciências Econô-
micas, diretor
do programa de
mestrado em
Administração
Pública e pesqui-
sador do Conse-
lho Nacional
de Pesquisas
Científicas e
Técnicas da
Universidade de
Buenos Aires.
Ruth Felder,
mestre em
Administração
Pública, licen-
ciada em
Ciências Polí-
ticas, professora
assistente da
Faculdade
de Ciências
Econômicas na
Universidade de
Buenos Aires

State regulatory capacity in Argentina

Oscar Oszlak and Ruth Felder

The paper deals with the institutional capacity deficit exhibited by those agencies or the Argentine government in charge with regulating the provision of public services by private firms, following the massive privatization process that took place during the 90's. It offers an interpretation of the institutional challenges involved in replacing the traditional production, financing and delivery functions of the public service by regulatory and control functions.

The main concern of the paper is to find out what are the required relationships between regulatory responsibilities and available institutional capacity. This implies a systematic examination of six types of deficit that may affect the performance of the regulatory agencies: 1) the rules of the game governing the relationships among the actors involved in the regulatory process (i.e. agencies, providers and citizens); 2) the nature of the inter-institutional networks established among those actors; 3) the structural and functional arrangements created to perform regulatory functions; 4) the policies of incentives and sanctions established for regulatory agents to perform their role; 5) the material and human resources available; and 6) the individual capacities required to render services in an effective way.

The paper concludes that the regulatory agencies created by the Argentine government exhibit substantial shortcomings in institutional capacity to carry out their mission with the necessary scope and depth, more so when the public interest and consumers' well-being are at stake.

Um modelo para a nova gerência pública*

Lawrence R. Jones e
Fred Thompson

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

1. Introdução

O lugar destacado que ocupa a nova gerência pública nos Estados Unidos é resultado fundamentalmente dos esforços de David Osborne, um jornalista, e de Ted Gaebler, ex-prefeito de uma cidade, autores de um livro amplamente lido: *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público* (Osborne e Gaebler, 1992). A publicação de *The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review* aumentou ainda mais o interesse pela nova gerência pública. O Relatório Gore propôs inventar "...um governo que coloque os usuários em primeiro lugar" mediante a criação de um claro sentido de missão, empunhando o leme mais do que os remos, delegando autoridade, substituindo normas e regulamentações por incentivos, formulando orçamentos baseados em resultados, expondo as operações do governo à concorrência, procurando soluções de mercado mais do que soluções administrativas e, quando isso não for possível, medindo o sucesso das ações de governo em termos de satisfação do usuário" (Gore, 1993:7).

Osborne e Gaebler afirmam abertamente que eles não inventaram os conceitos que expuseram. Reconhecem que sua principal contribuição reside na realização de uma síntese das idéias e das experiências de outros. A reinvenção do governo faz parte de um movimento muito mais amplo que atualmente tem alcance mundial. Os reformadores da nova gerência pública encontram-se na maioria, senão em todos os níveis de governo, em nações tão diversas como o Reino Unido, Suécia, Países Baixos, Canadá,

Lawrence R. Jones, PhD em políticas públicas e orçamentárias pela *University of California*. Fred Thompson, PhD em administração pública e internacional pela *University of Columbia*

Traduzido por Maria Mercedes Mourão

Suíça, Alemanha, Itália, Dinamarca, Finlândia, Estados Unidos, Argentina, Brasil, Cingapura, Hong-Kong, Japão e, talvez, os mais conhecidos, Nova Zelândia e Austrália.

Os cinco “R” fornecem um quadro para a compreensão dos diversos conceitos que compõem a nova gerência pública, isto é, reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. Temos procurado apresentar esses conceitos centrais de maneira racional, seqüencial, visando à sua utilização como guia para a inovação e a mudança organizacional.

A promessa implícita dos cinco “R” é a de que, obedecendo-se a essa seqüência, o resultado será um governo com maior capacidade de resposta, mais efetivo e eficiente. Entretanto, é necessário que se faça uma advertência: poucos são os ganhos que se prometem a curto prazo, se é que se promete algum. Os cinco “R” não podem ser implementados em menos de cinco anos, sendo o prazo de dez anos uma estimativa mais realista. O quadro 1 oferece um resumo dos principais eventos de cada uma das fases desse quadro de referência.

Quadro 1: Os cinco “R” da nova gerência pública

<p>1. Reestruturação:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar as competências centrais da organização. • Eliminar da organização tudo aquilo que não agregue valor a seus serviços — especialmente as regras que inibem o desempenho. • Contratar externamente tudo aquilo que não seja uma competência central da organização. <p>Ferramentas: <i>TQM</i>, análises da cadeia de valor, estimativa de custos baseadas nas atividades (<i>activity-based costing</i> — <i>ABC</i>).</p>
<p>2. Reengenharia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciar novamente, em vez de tentar “ajeitar” os processos existentes. • Colocar a informatização e outras tecnologias da informação no centro das operações. • Construir da base em direção ao topo, em vez de fazê-lo de cima para baixo. • Basear o desenho organizacional mais em processos que em funções e posições no organograma. • Enfocar o esforço na melhoria da qualidade do serviço e na redução do tempo do ciclo produtivo e dos custos. <p>Ferramentas: modernas bases de dados, sistemas especializados e tecnologias da informação: trabalho de equipe, <i>benchmarking</i> e otimização do tempo e do ciclo produtivo.</p>
<p>3. Reinvenção:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver um processo de planejamento. • Estabelecer uma estratégia de serviço e de mercado. • Deslocar a organização em direção a novas modalidades de fornecimento de serviços e novos mercados. <p>Ferramentas: planejamento estratégico, pesquisas de mercado, determinação de custos de metas, redes e alianças.</p>

4. Realinhamento:

- Alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com suas estratégias de mercado e de fornecimento de serviços.
- Alinhar a estrutura de controle/recompensas da organização com suas estruturas administrativas e de responsabilidades.
- Priorizar os centros de missão; as atividades funcionalmente especializadas, tais como a gerência de pessoal e financeira são missões centrais apenas para as organizações que fornecem esses serviços, tais como agências de pessoal temporário ou instituições financeiras; se as unidades não desempenharem missões centrais, devem ser consideradas unidades de apoio.

Ferramentas: organizações baseadas no desempenho, estruturas multidivisionais, produção mínima, orçamento e prestação de contas das responsabilidades, preços de transferência, incentivos de alto poder.

5. Reconceitualização:

- Acelerar o ciclo de observação, orientação, decisão e ação — tanto para melhorar o desempenho quanto para aprender mais rapidamente.
- Capacitar os trabalhadores da linha de frente para avaliar o desempenho do serviço e oferecer um *feedback* sobre o fornecimento do serviço e da estratégia.
- Construir uma organização com capacidade para aprender e para se adaptar.

Ferramentas: descentralização, controles flexíveis, capital de trabalho, análise rápida, novos modelos de aprendizagem.

Essas idéias sugerem a conveniência de se realizar mudanças significativas na burocracia tradicional e na cultura burocrática, tal como assinalam as críticas mais avançadas da burocracia (Barzelay, 1992). Elas descrevem alguns dos fundamentos do novo paradigma de gerência pública. Não se trata apenas de termos de um dicionário; na verdade os cinco “R” constituem princípios para a ação.

2. O primeiro “R”: Reestruturação

A reestruturação é o primeiro passo no processo de mudança da gerência. Implica eliminar da organização tudo aquilo que não adicione valor ao serviço ou ao produto fornecido aos consumidores, segundo os princípios da missão ou da prestação de contas das responsabilidades, do controle do orçamento e da gestão. Os componentes da organização deveriam classificar-se segundo sua função ou responsabilidade primária; por exemplo, centros de missão, centros de renda, centros de despesas ou de custos, centros de serviço interno, centros de investimento. A participação de cada um deles é avaliada quanto à sua contribuição ao fornecimento de serviços destinados a satisfazer as demandas dos cidadãos. Essa metodologia pode conduzir a uma significativa horizontalização ou achatamento da estrutura organizacional, uma considerável delegação de autoridade, de responsabilidade e de tomada de decisões no que diz respeito às operações do dia-a-dia nos níveis da organização mais próximos do público. Geralmente, significa

deixar tarefas de lado. Por certo, a melhoria de produtividade em grande escala no governo depende da eliminação de centenas de tarefas. Mas a reestruturação também deveria perceber a importância de um futuro crescimento no treinamento dos empregados, especialmente no uso de novas tecnologias e processos de trabalho.

Por que o governo deveria se reestruturar? Uma parte da resposta pode ser encontrada na significação e no desempenho relativo ao setor de serviços dos Estados Unidos. Hoje, os serviços representam 75% do PIB. Isso significa que os Estados Unidos devem aumentar a produtividade dos serviços, para crescer mais saudavelmente, mas no curso das últimas décadas os aumentos têm sido extremamente vagarosos. A produtividade do governo coloca um problema especialmente grave. Menos de 15% do PIB é gerado por 20% da força de trabalho empregada pelo governo norte-americano. Nos serviços privados, o valor agregado por trabalhador é apenas 5% menor que na indústria, mas a produtividade governamental é três vezes menor que a produtividade industrial. Em oposição aos dados acima, em 1958 o valor agregado por trabalhador do governo era 40% maior que no setor de bens.

Outra parte da resposta aponta para a organização do fornecimento de serviços. É válido supor que houve um momento em que as burocracias foram relativamente efetivas. Os arranjos organizacionais burocráticos foram bem-sucedidos no que diz respeito a oferecer segurança, empregos e estabilidade econômica, garantir a justiça e a equidade e fornecer os serviços homogêneos, “de tamanho único”, requeridos ao longo do período de desenvolvimento da infra-estrutura governamental, desde o final do século passado até meados dos anos 60 (Osborne e Gaebler, 1992: 14). Em crises como a Grande Depressão e as duas guerras mundiais, a burocracia resguardou-nos de possíveis danos. Enquanto isso, porém, os arranjos organizacionais hierárquicos, centralizados e baseados em regras criadas durante a época industrial, tornaram-se cada vez mais anacrônicos.

A concorrência econômica global, a mobilidade do capital internacional e os surpreendentes avanços das telecomunicações e da armazenagem, processamento e recuperação da informação estão produzindo uma economia baseada no conhecimento – uma economia em que os trabalhadores exigem autonomia e os cidadãos/consumidores exigem produtos de alta qualidade, serviços superiores e a possibilidade de dispor de uma ampla gama de escolha. As burocracias empresariais modeladas de acordo com critérios antigos não são capazes de satisfazer essas exigências, como também não podem fazê-lo as burocracias governamentais ultrapassadas. A satisfação dessas demandas requer a existência de organizações flexíveis, adaptáveis, inovadoras e centradas no usuário, que ofereçam uma grande quantidade de bens de alta qualidade, ajustados aos anseios e necessidades individuais.

No entanto, poucos servidores ou gerentes públicos têm tido suficiente experiência em matéria de reestruturação. Como consequência, torna-se necessária a utilização de melhores métodos, para eliminar os elementos dispensáveis mencionados acima. Além disso, também se requer a existência de melhores quadros de avaliação, em relação aos quais possam comparar-se as opções e as ações de reestruturação.

Qual tem sido a tendência do setor público para abordar a reestruturação? A seqüência de eventos a seguir parece caracterizar a reestruturação na maioria das organizações públicas.

A primeira resposta à reestruturação costuma ser a negação. Essa é, geralmente, acompanhada de medidas de curto prazo, destinadas a reduzir as despesas, conjuntamente com esforços que visam detectar os culpados. Nesse ponto, as organizações devem escolher entre reduzir os serviços ou eliminar postos de trabalho. Muitos servidores se rebelam frente a essa opção, argumentando que os cortes orçamentários deveriam fazer-se gradativamente, que as organizações encontrariam uma saída melhor confiando no processo de aposentadoria natural dos empregados, na eliminação das vagas e nos cortes de orçamentos de apoio e inclusive no adiamento da manutenção, em vez de fazer cortes radicais, efetuando reduções generalizadas de pessoal ou cortes que comprometam programas ou serviços específicos. Quando não há outra solução, reduzem-se primeiramente os serviços considerados não-essenciais. Assim, fazem-se cortes em elementos que não são visíveis ao público, como por exemplo, as operações de apoio e manutenção, treinamento de pessoal e substituição de ativos. Esses cortes diminuem o capital acumulado de uma organização e freqüentemente desmoralizam seus empregados, pelo menos os que entendem que ignorar a manutenção e o investimento terá como resultado, no futuro, o aumento dos custos. Entretanto, as demissões em massa também são onerosas. Quando se leva em consideração o pagamento dos benefícios que acompanham a demissão, os custos de substituição, a perda de moral e de habilidades valiosas, para não falar no mal-estar experimentado pelos empregados que perdem seus trabalhos, as reduções do *staff* por meio do mecanismo de demissão voluntária, podem, na verdade, representar custos mais elevados, sendo menos efetivas que o desmantelamento — especialmente aqueles pouco seletivos.

A fase seguinte da reestruturação implica, via de regra, cortes mais profundos, que incluem reduções em todos os orçamentos, geralmente acompanhados de congelamento de cargos e salários, maior utilização do tempo parcial e de empregados não-permanentes, bem como de outras iniciativas que visam reduzir o monte dos custos salariais. Entretanto, a estratégia de cortes generalizados tende a enfraquecer as organizações como um todo. É particularmente nociva pelo fato de os programas de

alta demanda, que exigem pessoal altamente qualificado, sofrerem cortes da mesma magnitude que os programas de menor demanda e qualidade (Jones, 1984; Jones & McCaffery, 1989; Jones & Blixer, 1992).

O planejamento e a definição de prioridades deveriam guiar a reestruturação, cujos lemas deveriam ser a manutenção da qualidade do serviço e a permanência de empregados qualificados. Devido ao fato de isso freqüentemente resultar no desmantelamento de programas, o fortalecimento das prioridades requer um firme apoio político, um planejamento estratégico, uma base de dados razoavelmente sofisticada, para guiar a tomada de decisões, e uma considerável negociação com os *stakeholders*. Requer também uma definição dos níveis críticos de operação dos programas, por exemplo, aqueles abaixo dos quais os programas não podem operar, mantendo assim a capacidade de atingir seus objetivos de maneira satisfatória (Jones, 1985).

As estimativas do valor agregado aos serviços fornecidos aos cidadãos e a participação de empregados e acionistas são fundamentais para se chegar a uma reestruturação efetiva. O gerente competente poderá reconhecer que os cortes não deveriam basear-se no prestígio organizacional, na longevidade do programa e na antigüidade dos empregados, na magnitude do orçamento ou outros critérios que podem ser pertinentes, mas que não agregam valor. Lamentavelmente, a informação requerida sobre o programa para agir de outra maneira, freqüentemente, não existe.

Nessa questão, é fundamental a implementação de um processo de planejamento capaz de gerar uma informação apropriada e confiável, que permita estabelecer comparações internas entre programas. O processo de planejamento e os planos estratégicos também devem adequar-se ao financiamento a longo prazo, à gestão da dívida e ao planejamento de capital. Na tentativa de planejar e implementar experiências bem-sucedidas de reestruturação, é provável que os gerentes se sintam frustrados ao reconhecer até que ponto não tinham investido suficientemente, ou simplesmente tinham gastado mal no passado, com relação a uma adequada prestação de contas, planejamento, avaliação de programas e políticas, tecnologia da informação e outros recursos analíticos.

A questão da participação na tomada de decisões, concernentes à reestruturação, é muito delicada e poderia ser administrada, em grande parte, pelos contratos gerência-trabalho. Os argumentos em prol de uma participação mais ampla dos empregados apresentam-se freqüentemente apoiados num critério de justiça, na contribuição à boa moral dos servidores e na adesão a valores gerenciais democráticos. Um argumento muito mais consistente para a participação é que os empregados e os usuários dos programas têm informações que devem ser avaliadas pelos gerentes dos mesmos no momento de decidir se há necessidade de reestruturação

e como fazê-lo. Muitas das melhores sugestões referentes a como poupar dinheiro e incrementar a eficiência provavelmente sejam oriundas dos gerentes de programa, das suas equipes e dos cidadãos consumidores, quando questionados a esse respeito.

A centralização do planejamento e o estabelecimento de prioridades são características típicas da reestruturação. Em primeiro lugar, a prolongada dependência em relação a um ou a alguns indivíduos, para tomar as decisões de reestruturação, pode ter como resultado a reintrodução de muitas das falhas burocráticas que contribuíram para a crise. O sistema mandarim chinês de gerência, baseado na influência pessoal, é contrário a uma reestruturação efetiva, por causa de seus efeitos sobre a moral dos trabalhadores e sobre a abertura da organização à reestruturação, à reengenharia, à reinvenção, ao redesenho e à reconceitualização. Porém, o grau de centralização da autoridade na reestruturação poderia ser menos importante que outras variáveis, para explicar a resolução bem-sucedida da crise. A mitigação do impacto dos cortes, a continuidade da liderança, a extensão da politização da reestruturação, a capacidade para definir e comunicar a função e as metas organizacionais, na medida em que se estabelecem e se definem as prioridades de serviços, a forma de governo e o grau de cooperação entre o Legislativo e o Executivo podem ser variáveis mais importantes.

O dilema da centralização da autoridade decisória *versus* uma maior participação na reestruturação culmina numa negociação fundamental: ou centralizar e limitar a representatividade e a disposição do governo para responder às demandas, visando a uma maior eficiência nas decisões e na execução, ou permitir que a participação nas decisões seja mais aberta e, conseqüentemente, levar a uma maior fragmentação. O acesso aberto poderia em certas ocasiões limitar a capacidade do governo de estabelecer prioridades e fazer cortes específicos. Em ambos os casos, aspectos valiosos são sacrificados, o que nos faz pensar que a melhor abordagem seria uma combinação das duas opções, com as quais políticos e gerentes pudessem cooperar, mas empregando um mecanismo processual que limite as opções e restrinja o período onde podem ser feitas e revisadas as mesmas. No fechamento de instalações militares nos Estados Unidos, os Poderes Legislativo e Executivo utilizaram esses mecanismos processuais restritivos, para decidir o fechamento de centenas de bases militares, operação cujos detalhes tinham sido debatidos, em alguns casos, durante décadas.

Os desajustes prolongados e agudos entre os aspectos de jurisdição e os compromissos de políticas podem afetar o nível de crédito e a capacidade das organizações públicas em financiar a formação e o empréstimo de capital que enfrentem os déficits de caixa de curto prazo. Talvez não seja reconhecida a necessidade da reestruturação senão no momento

em que a organização já não possa mais obter crédito. Quando já se produziu a perda do crédito, são necessários um planejamento e uma ação financeira de longo prazo para reavaliar os efeitos dos cortes nos programas e serviços, melhorar a gerência do fluxo de caixa e as práticas de investimento que garantam a solvência dos fundos de pensão, limitar os encargos da dívida e harmonizar sua base tributária e sua capacidade de serviço. Esse planejamento e essa ação financeira podem também trazer uma avaliação das opções de arrendamento ou liquidação de propriedades e equipamento, uma possibilidade de se estabelecer custos e cronogramas apropriados da depreciação e substituição dos ativos de capital, um melhor manejo do inventário e, em certas situações, uma previsão de reservas financeiras suficientes para dar suporte ao orçamento na possibilidade das estimativas serem ultrapassadas no futuro.

Os programas de longo alcance e o planejamento financeiro poderiam requerer a assessoria de consultores na área de gestão financeira e poderiam envolver a participação de outras entidades públicas, banqueiros, assessores do mercado de bônus municipais e outros, reconstruindo a confiança na responsabilidade e na solvência da empresa. As organizações públicas poderiam descobrir, como já o fizeram muitas organizações privadas, que a melhoria da produtividade a longo prazo exige que se arrisque capital para investir em novos equipamentos, treinamento de empregados, análises de programas e pesquisas adicionais de mercado. Devido ao fato de a reestruturação requerer uma análise do valor do serviço, são inevitáveis os custos adicionais para a modificação do sistema de contabilidade, coleta de dados, análise e tomada de decisões. Evidentemente, algumas organizações, preocupadas em poupar centavos enquanto desperdiçam dólares, evitam esses custos, fazendo cortes profundos em todos os setores, sem levar em consideração a capacidade de fornecer serviços de qualidade no futuro. Esse enfoque não é um modelo apropriado para uma reestruturação bem-sucedida, apesar das óbvias vantagens que oferece aos servidores escolhidos e nomeados. Certamente, ela só é possível quando os governos praticam uma contabilidade de caixa não-acumulativa, o que significa que as organizações podem oferecer uma falsa impressão de saúde fiscal, manipulando os prazos dos pagamentos. As cortinas de fumaça e as miragens fiscais são freqüentemente suficientes para convencer os meios de comunicação e o público de que uma crise foi superada, aparentemente, sem grandes perdas a longo prazo. Lamentavelmente, os custos do manejo inadequado da reestruturação são elevados, e seus efeitos negativos podem se fazer sentir por muito tempo.

A contribuição mais importante da reestruturação, em matéria de aumento da produtividade, é a substituição de tecnologia obsoleta. Em numerosas organizações públicas, os cortes orçamentários guiados por uma visão limitada, realizados ao longo de um período de vários anos,

geraram atrasos substanciais em matéria de tecnologia e treinamento. Esse problema é abordado com maior profundidade no capítulo do segundo “R” — a reengenharia.

No contexto da reestruturação, algumas das idéias propostas para resolver os problemas da organização e dos cidadãos, poderiam inicialmente ser consideradas como sendo demasiadamente radicais, porém, mais tarde, mostram-se factíveis. Por exemplo, submetida à pressão da necessidade fiscal, a cidade de Oakland, na Califórnia, vendeu a investidores privados o prédio público onde estava sediado seu museu. Entretanto, a cidade continuou oferecendo os serviços do museu, alugando-o dos novos proprietários. Acordos similares de venda condicionada ao aluguel têm sido bem-sucedidos também em outras cidades. Esses acordos possibilitam aos governos locais reduzirem seus custos de manutenção e de operação, ao mesmo tempo em que os incentivos ao investimento privado ajudam a garantir a manutenção e o cuidado apropriados das instalações. Seus usuários podem ser chamados a assumir a responsabilidade de uma maior parcela dos custos, por meio do pagamento de tarifas de utilização. Uma melhor contabilidade dos custos poderia contribuir para a determinação de preços e níveis tarifários apropriados, relacionados com a capacidade de pagamento.

As justificativas para a provisão de serviços por parte do governo deveriam ser exaustivamente avaliadas pelos servidores públicos ao tomarem decisões relativas a tarifas de uso, redução de programas, continuação ou interrupção do serviço oferecido. A tendência à privatização tem sido impulsionada pelo reconhecimento de que muitos dos serviços tradicionalmente prestados pelo governo podem e devem ser oferecidos pelos setores privados ou sem fins lucrativos da economia. A reestruturação e a privatização são compatíveis em muitas instâncias, funcionando como meios capazes de reduzir a escala e o campo de atuação do governo.

3. O segundo “R”: Reengenharia

A reengenharia é o segundo passo a ser dado pelos novos gerentes públicos. Centra-se mais num recomeço do que em tentativas de consertar os problemas existentes mediante soluções parciais ou temporárias, aplicando medidas paliativas. Exige pensar sobre processos e não sobre funções e posições estabelecidas nas hierarquias organizacionais. Seus objetivos referem-se ao aumento da satisfação do consumidor e à melhoria da qualidade do serviço, aliadas a uma maior eficiência, medida primariamente em termos do tempo e do custo do ciclo produtivo. Aproveita as vantagens da nova tecnologia computadorizada e de outras tecnologias de informação, e requer um constante acompanhamento, na prática, das

alternativas propostas para substituir os métodos de trabalho existentes antes da implementação de novos sistemas e processos.

Aqui apenas propomos apresentar uma definição sucinta de reengenharia, uma vez que muito tem sido escrito acerca desse tema, em particular por Hammer e Champy (Hammer & Champy, 1993; Hammer & Stanton, 1995; Hammer, 1996). Ele é um processo *top-down*, em que a organização, tipicamente guiada pela restrição de recursos e pressões competitivas do mercado, procura servir melhor seus clientes, mediante a redução da duração do ciclo do processo de trabalho, o que por sua vez pode reduzir custos, tanto a curto quanto a longo prazo. Essa metodologia não tenta mudar os processos já existentes, mas sim substituí-los com métodos mais eficientes de se fazer as coisas.

A utilização mais ampla de computadores e de outras tecnologias da informação é um elemento fundamental, para que sejam atingidas as metas da reengenharia, uma vez que possibilita que menos empregados façam o trabalho antes desempenhado por um número maior de pessoas. Ela modifica o fluxo do trabalho e as relações dependentes de tarefas seqüenciais ou recíprocas, recortando, em parte, os processos tradicionais, por meio da substituição do trabalho manual dos empregados pela computadorização, na obtenção, análise, decisão e manejo de dados. No entanto, a chave não é tanto substituir pessoas por tecnologia, senão promover um trabalho mais inteligente, eliminando os métodos de trabalho baseados no manuseio de papel, desnecessários e redundantes.

Não surpreende que a reengenharia conduza à horizontalização ou ao achatamento da pirâmide organizacional, na medida em que serão necessários menos empregados da gerência baixa e média, para se fazer um trabalho igual ou melhor, após a implementação desse método. Isso permite o deslocamento de alguns trabalhadores que passaram a prestar um serviço direto ao usuário, dependendo da demanda, capacidade, aptidão e treinamento. O investimento em educação e treinamento do *staff* para operar efetivamente os novos processos é um aspecto essencial da reengenharia. Os exemplos bem-sucedidos são numerosos (Hammer & Champy, 1993: 150-199; Hammer & Stanton, 1995: 204-227; Hammer, 1996: 174-190), e freqüentemente verifica-se redução de 70% a 90% nas etapas dos processos de trabalho, redução no tempo do ciclo entre 60% e 80% e de 20% até 80% nos custos. Em outras palavras, a reengenharia é utilizada com o objetivo de se chegar a uma melhoria substancial e não marginal do desempenho.

Esse processo implica um compromisso por parte dos executivos em oferecer apoio total à iniciativa, à seleção e à priorização dos processos que serão objetos de reengenharia; à atribuição das responsabilidades do projeto a equipes de trabalho; à seleção dos membros das equipes de trabalho,

representantes dos antigos processos e dos envolvidos nos processos de produção; à atribuição das responsabilidades de liderança das equipes e das atividades de informação e interface; à análise dos processos existentes; ao desenvolvimento de alternativas ao *status quo*; às verificações-piloto e avaliação das alternativas testadas; à integração dos ensinamentos provenientes da tentativa e erro na implementação das alternativas; à escolha da melhor alternativa e, finalmente, à implementação do novo processo e interrupção daquele que está sendo substituído.

Podem fazer-se necessária, provisoriamente, a operação simultânea de antigos e novos processos. A seleção e atribuição de tarefas às equipes de trabalho é fundamental para se alcançar os resultados desejados. A continuidade do apoio executivo, para a verificação das iniciativas e a aceitação de uma margem para o fracasso, é essencial. É de se esperar que ocorram alguns ou muitos erros, enquanto se chega à definição de novos processos. O compromisso pleno dos recursos, para implementar a iniciativa de reengenharia, também é essencial. O tempo de experiência do *staff*, o apoio tecnológico e o financiamento devem ser disponibilizados, na medida em que sejam requeridos pelas equipes que participam do processo. Além disso, o apoio ao esforço deve ser virtualmente aberto em termos de cronograma, isto é, as equipes devem ter liberdade para trabalhar diversas alternativas até o sucesso ser obtido. O estabelecimento artificial de datas-limite, nas quais o processo de reengenharia deve estar encerrado, não é produtivo. Pelo contrário, deve-se pedir às equipes que trabalhem até alcançar sua meta.

O balanço final para a avaliação do sucesso dessa metodologia é o incremento da satisfação do usuário, isto é, dos resultados. A redução do tempo do ciclo e dos custos não são fins em si mesmos. Aos invés disso, são o resultado de melhores processos de trabalho. Os critérios de mensuração são fundamentais para se determinar se a reengenharia foi bem-sucedida e, conseqüentemente, se os métodos de avaliação dos resultados e de comparação daqueles com os anteriormente atingidos, mediante os procedimentos utilizados, devem ser elaborados como parte do esforço de reengenharia. Sem os meios para medir quantitativa e qualitativamente a melhoria do serviço, essa metodologia perde virtualmente o seu sentido. Há formas mais simples de se cortar custos, se esse for o único objetivo. Isso significa que devem ser evidenciados os indicadores de resultados e as bases de dados, da mesma forma que os procedimentos de coleta devem ser desenhados e elaborados. Os dados devem ser coletados, analisados e comparados. Os dados de contabilidade devem estar relacionados com a mensuração dos resultados, para possibilitar a análise de custos, bem como as respostas dos consumidores às diversas alternativas de processos de custos diferentes. Tipicamente, diferentes segmentos da base de usuários preferirão diferentes combinações de

qualidade e custo dos serviços. A reengenharia deve tentar harmonizar essas preferências, o que também constitui um dos objetivos da reinvenção.

Os defensores dessa metodologia reconhecem que muitos fluxos de trabalho organizacional, desenhos de tarefas, mecanismos e estruturas de controle são supérfluos ou obsoletos. Os processos de reengenharia, acompanhados da reestruturação e da redução de tamanho, visam melhorar o desempenho administrativo e poupar dinheiro, diminuindo a burocracia organizacional. Tal como explica Michael Hammer:

“trata-se de deixar de insistir em alternativas que demonstraram ser deficientes. Em vez de introduzir processos obsoletos nos sistemas computadorizados, deveríamos interrompê-los e recomeçar. Deveríamos aplicar a reengenharia às nossas organizações, utilizar o poder da moderna tecnologia da informação, para redesenhar radicalmente nossos... procedimentos, visando obter uma melhoria radical do seu desempenho... Não podemos esperar atingir novos níveis de desempenho apenas recortando as sobras e automatizando os procedimentos já existentes. Em vez disso, devemos desafiar as premissas tradicionais e mudar as antigas regras” (Hammer, 1990: 104,107).

Hammer compara a reengenharia com a revolução acontecida no sistema de contas pendentes da *Ford Motor Company*. No início do anos 80, os auditores da Ford estudaram cuidadosamente as atividades de contas pendentes e concluíram que, mediante a consolidação, a racionalização de procedimentos e a instalação de novos sistemas de computação, o *staff* na folha de pagamento poderia ser reduzido em 20% — passando de 500 para 400 empregados. A Ford mostrou-se satisfeita com esse plano para diminuir a relação de contas pendentes, até que observou a organização de contas pendentes da Mazda, na qual havia um total de cinco funcionários. Como consequência, a Ford “não se conformou com a modesta mudança que tinha executado num primeiro momento. Optou por uma mudança profunda — e obteve uma melhoria radical”. Por meio da reengenharia, a Ford cortou o número de operações manuais necessárias à contabilidade de transações e conciliações, associadas ao processamento e ao pagamento dos bens utilizados, numa proporção de nove a três, obtendo assim “uma redução de 75% das despesas permanentes, em vez dos 20% que teria obtido mediante a aplicação de um programa convencional”. Hammer destaca que as mudanças feitas pela Ford, na sua operação de contas pendentes, resultou na melhoria da gerência de materiais e numa informação financeira mais adequada.

Os princípios da reengenharia são extremamente simples. Primeiramente, quando isto é possível, trata-se de desenhar as tarefas em volta de um objetivo ou resultado, ao invés de fazê-lo em torno de uma única função — a especialização funcional e a execução seqüencial são inerentemente opostas ao procedimento expeditivo. Em segundo lugar, quando possível, fazer com que aqueles que utilizam o produto da atividade desenvolvam-na, fazendo com que os indivíduos que produzem a informação a processem, uma vez que são eles os que têm maior necessidade de informação e maior interesse em que essa seja adequada. Sem sacrificar nenhum dos benefícios da descentralização, a utilização de modernas bases de dados, sistemas inteligentes e redes de telecomunicações oferecem muitos, senão todos, os benefícios que no passado tornaram atrativas a centralização administrativa e a especialização de funções administrativas, tais como relatórios, contabilidade, compras ou garantia de qualidade (economia de escala, elevados níveis de coordenação e padronização). Em terceiro lugar, trata-se de captar a informação de uma única vez e em sua fonte. Em quarto lugar, coordenar atividades paralelas durante o seu desenvolvimento e não após sua finalização. Finalmente, atribuir responsabilidades na tomada de decisões às pessoas que fazem o trabalho, e incorporar o controle no desenho das tarefas.

O contraste entre a maneira com que a Ford maneja suas contas pendentes e os procedimentos-padrão operativos nas organizações governamentais não poderia ser mais surpreendente. Na Marinha dos Estados Unidos, por exemplo, são necessárias operações manuais para cumprir com vinte e seis transações e nove conciliações — trinta e cinco passos no total — para que um usuário obtenha provimento autorizado de um fornecedor qualificado (Hemingway, 1993: 8-12). Esse sistema não só é complicado, mas freqüentemente resulta num serviço de má qualidade e numa quantidade excessiva de inventários. Segundo o relatório Gore, esse sistema freqüentemente provoca atrasos na obtenção de peças de reposição. E esses atrasos mantêm uma grande parcela dos automóveis e caminhões da Marinha fora de serviço, obrigando a instituição a comprar 10% a mais de veículos do que realmente necessita (Gore, 1993: 12).

A pesquisa tem demonstrado que a computadorização poderia eliminar mais da metade das etapas nos processos de contas pendentes na Marinha (Hemingway, 1993: 25). Então, por que haveriam de ser 14, ou ainda 35, os trâmites necessários, sendo que a Ford só necessita de três? Uma primeira resposta é que a Marinha falha na captação da informação de uma única vez e na fonte. Ao invés disso, cada um dos passos do processo de fornecimento — requisição, recepção, certificado de fatura, conciliação e revisão — repete-se ao longo da cadeia de comando. Mais ainda, as pessoas que produzem a informação não a processam. O processamento é manejado por especialistas em gerência financeira

em cada um dos níveis, desde o centro de custo até o *Financial Information Processing Center*, do sistemicamente centralizado *Department of Defense Finance and Accounting Service* (DFAS).

Mas a razão mais importante é que a Marinha, como muitas outras organizações públicas, não inclui o controle financeiro nos desenhos de tarefas. Aos oficiais comandantes da Marinha, por exemplo, não lhes é atribuída a responsabilidade de controlar os custos, e eles não dispõem de uma discricionariedade suficiente para combinar ou quantificar os recursos utilizados. Até em tempos de paz, sua efetividade no manejo dos recursos tem pouca incidência na avaliação de seu desempenho. Certamente, seu orçamento é estabelecido em um nível superior. O sistema de ordenamento e processamento dos fornecimentos pretende, primariamente, garantir que nem eles, nem autoridades de nível superior excedam-se nas suas atribuições estatutárias, que estão divididas em 50 prestações de contas separadas, 557 códigos de gerência e 1769 linhas de contabilidade.

Os princípios de reengenharia dos processos pressupõem que os oficiais do comando operacional deveriam, pelo contrário, ser responsabilizados pelas suas compras e assistidos por um sistema padronizado de informação. A partir dessa visão, o DFAS seria responsável apenas pela manutenção de um sistema de informação padronizado e pelo monitoramento das compras feitas pelos oficiais comandantes. A *Defense Logistics Agency* está atualmente se dedicando à criação de uma base de dados sobre fornecedores, utilizada para negociar contratos com vendedores, em benefício da organização como um todo, e que planeja compartilhar com os oficiais comandantes. Em vez de regras para evitar que eles se excedam nas suas obrigações, os oficiais comandantes deveriam ser avaliados em tempos de paz, ao menos parcialmente, utilizando-se o critério do seu sucesso no manejo dos custos. A adoção desse critério permitiria reduzir o número de entradas no manual de contabilidade para se fazer uma compra, de 35 para 3: ordem, recepção e pagamento.

Na *Hewlett-Packard*, a adoção desse enfoque resultou numa substancial poupança nas despesas e em mais de 100% de melhoria do serviço (Hammer, 1990: 110). Esse e outros sucessos de reengenharia dos tipos que foram descritos acima poderiam ser alcançados em organizações públicas? A resposta parece ser afirmativa, caso os funcionários públicos entendam e efetivamente apoiem os esforços de reengenharia durante um tempo suficiente, para que possam ser verificadas por completo todas as alternativas, para que sejam satisfeitas as necessidades de treinamento e para que os resultados sejam cuidadosamente avaliados e integrados de tal maneira que a organização aprenda tanto com seus sucessos quanto com seus fracassos.

4. O terceiro “R”: Reinvenção

A reinvenção é o terceiro passo a ser dado por uma gerência pública efetiva. Requer pensamento estratégico e planejamento, para se deslocar em direção ao desenvolvimento de novos mercados e métodos de prestação de serviços. A estratégia de *marketing* deve ser aplicada, para poder ser comparada à estratégia global da organização e ao planejamento a longo prazo. Em essência, avalia e produz mudanças abrangentes nos serviços oferecidos ao cliente e na estratégia do mercado de produtos, particularmente no que diz respeito à concorrência ou à ameaça de concorrência. Essa transição é essencial para a sobrevivência da organização, num mundo permanentemente em mudança e cada vez mais competitivo.

Quando se opera com uma orientação de planejamento estratégico de longo alcance, em condições de austeridade fiscal, as organizações públicas necessitam dar mais atenção não só à programação da análise de resultados e à comparação de custos e benefícios totais (benefícios sociais líquidos), como também ao *marketing* do serviço endereçado ao público. Um melhor *marketing* do setor público, como componente de um melhor planejamento estratégico de largo alcance, é um dos elementos-chave para o sucesso da reinvenção. Inicialmente os gerentes públicos necessitam compreender a definição de *marketing* como sendo alguma coisa que está além da simples publicidade e das vendas. A importância da pesquisa de mercado, para definir as atitudes e comportamentos do cliente, é reconhecida como vital para o planejamento. A atenção prestada aos diversos componentes daquilo que no setor privado se denomina *marketing mix* resultará numa melhor compreensão das relações existentes entre pesquisa de mercado, desenvolvimento de programas, distribuição dos preços, propaganda, promoção, vendas e avaliação dos serviços públicos e do comportamento do cliente. A importância da pesquisa, na determinação da capacidade de pagamento e das variáveis de segmentação do mercado, tem que ser reconhecida. Ao lado desse reconhecimento, está a tomada de consciência das diferenças entre o mercado do setor público e do setor privado, em termos de orientação em direção ao produto ou em direção ao serviço, e as óbvias conseqüências do fato de que no setor público, freqüentemente, não existe um pagamento direto feito pelo consumidor em troca dos serviços recebidos.

Uma orientação dirigida ao planejamento de mercado nas organizações públicas também reconhece que, em função de grande parte do suporte financeiro ser oriundo do governo e não diretamente dos clientes, é necessário prestar mais atenção naquilo que se pode denominar *marketing* político interno, em oposição à focalização no *marketing* externo ao consumidor, próprio das organizações do setor privado. O

marketing político, apesar de frequentemente mal-entendido, é um componente essencial do processo orçamentário público. A maior parte dos setores públicos exercem consideravelmente essa atividade, ainda que às vezes o façam de maneira pouco organizada e mal-executada, com falhas na coordenação com outras unidades do governo. O desejo dos responsáveis pela tomada de decisões, por ter uma informação mais precisa sobre as preferências dos eleitores, incentivará os governos a desenvolverem novos procedimentos, visando determinar as atitudes do cidadão em relação a tipos específicos de serviços públicos. A definição da segmentação do mercado de serviços públicos, por meio de uma pesquisa de opinião, é um primeiro passo para a melhoria da capacidade de resposta do governo no que se refere à qualidade do serviço, preço, distribuição e outras preferências do público. Os governos podem estar mais predispostos a investir em procedimentos inovadores de comunicação, que vão desde a votação por correio até a votação informatizada, a televisão interativa, a votação por telefone e os sistemas de amostra de opinião.

Os esforços que visam melhorar a avaliação das preferências do mercado envolverão novos problemas, incluindo a sobrecarga de informação e a forma de captar dinheiro para financiar a experimentação com novas tecnologias de comunicação. Assim mesmo, o controle da participação do público e dos empregados poderia ser mais difícil neste contexto. O manejo de uma melhor informação poderia dificultar a defesa das decisões orçamentárias adotadas a partir de critérios e considerações de equidade, em oposição às preferências e à capacidade de pagamento da maioria, tendo em vista que a maioria não apóia objetivos de equidade. A objeção à idéia de que é obrigação do governo fornecer serviços sociais, e a ignorância das justificativas baseadas no bem público para certos serviços governamentais, parece estar implícita em alguns esforços realizados pelos cidadãos para limitar a renda e as despesas do governo.

Na próxima década, ou num período aproximado, é possível que as organizações públicas reduzam a gama de serviços que oferecem, entregando muitos dos serviços que hoje em dia prestam a grupos de cidadãos, às organizações sem fins lucrativos e ao setor privado. Alguns serviços podem simplesmente não serem mais oferecidos. No contexto da reinvenção, caberia esperar o permanente desenvolvimento de tarifas de uso e contribuições para gerar rendas que paguem o fornecimento do serviço. Um incremento na já predominante parceria com o setor privado, intensificando-se a contratação de acordos conjuntos de compra e arrendamento, de créditos intergovernamentais e bônus de assistência e de acordos compartilhados de serviços, é compatível com a reinvenção. Concomitantemente a essas mudanças, surge uma reorientação da maneira como recursos para o financiamento público são alocados às organizações. Enfoques como o sistema de *vouchers* públicos, que fornece aos cidadãos-

usuários o dinheiro ou o crédito para ser utilizado em serviços prestados diretamente, poderiam melhorar a forma como se define a demanda pública e a estratégia governamental de mercado, incluindo a fixação de preços e outras políticas de distribuição de serviços e procedimentos.

O desenvolvimento de um enfoque de *marketing* estratégico, em condições de concorrência, é básico para o sucesso de uma reinvenção. Para ilustrar essa questão, é preciso retroceder na história para considerar o exemplo de uma empresa privada, a *Hudson's Bay Company* (Milgron & Roberts, 1992: 6-9). Em 1670, o rei da Inglaterra concedeu uma carta real a uma firma chamada *Governor & Company of Adventurers of England Trading into Hudson's Bay*, outorgando-lhe o direito exclusivo de comercialização na maior parte do que é hoje o Canadá. Conhecida hoje como a *Hudson's Bay Company*, essa firma é a mais antiga entidade comercial do mundo. Mas quase não sobreviveu. No início de 1800, estava completamente derrotada pela sua rival, a *North West Company*. A *North West Company* era bem-sucedida, apesar de uma enorme desvantagem: estava infringindo a lei. Para ocultar a violação da decisão real, via-se forçada a operar via Montreal, em vez de fazê-lo pela rota mais curta, através da Baía de Hudson, para chegar a Londres. Isso aumentava tanto os custos de transporte da *North West Company* quanto os requerimentos de capital de trabalho. A *Hudson's Bay Company* podia vender suas peles num período de seis meses, desde o momento em que as comprava até aquele em que as comercializava; a *North West Company* enfrentava um atraso que variava de 18 a 24 meses. Como resultado, seus custos logísticos eram praticamente o dobro dos custos da *Hudson's Bay Company*.

O primeiro elemento do sucesso da *North West Company* era sua organização. Não apenas colocou seus postos comerciais mais perto de seus clientes, como também adotou uma estrutura que motivava seus membros a servirem aos interesses da firma. Trabalhava em parceria com duas categorias de sócios, que dividiam os benefícios da organização. Os sócios superiores, residentes em Montreal, eram responsáveis pelo financiamento, a aquisição dos bens comerciais e a venda de peles no mercado de Londres. Os sócios estacionais manejavam os negócios no campo. Os dois grupos encontravam-se anualmente para trocar informações e definir as políticas, mas as decisões operacionais estavam nas mãos dos sócios estacionais individuais, que trabalhavam *in situ* e eram motivados pelos seus associados, para responder sempre, e em qualquer circunstância, com esforço e imaginação. Os outros empregados eram escolhidos em função da sua capacidade de adaptação à cultura organizacional e empresarial da *North West Company*. Também a eles eram dadas responsabilidades reais, e eram remunerados segundo seu

desempenho. A preocupação pelo desempenho levou a uma sociedade plena e com divisão dos benefícios da empresa. A *Hudson's Bay Company*, pelo contrário, era dirigida com uma burocracia rígida.

“As regras e os controles emanados da longínqua Londres regiam cada ação e decisão dos empregados no campo, deixando uma pequena margem de responsabilidade para responder às condições emergentes. A inovação era desestimulada e inclusive penalizada, e o desempenho era recompensado somente com a possibilidade de algum dia obter uma promoção para o escalão seguinte da hierarquia burocrática. Os empregados eram escolhidos em função da sua capacidade para suportar o tédio do serviço na gélida baía e do seu desejo de trabalhar em troca de baixas remunerações, obedecendo a ordens. Eram disciplinados em função da ameaça de castigos no caso de infração às inúmeras regras da companhia” (Milgrom & Roberts, 1992: 8).

Em 1809, um novo grupo de proprietários comprou a *Hudson's Bay Company*. Eles responderam ao desafio da *North West Company*, imitando sua rival. Deslocaram os postos de comércio da *Hudson's* em direção ao interior para concorrer diretamente com a *North West*, descentralizaram a autoridade na organização, instituíram um plano para dividir lucros baseado no desempenho e recrutaram uma nova classe de empregados capazes de trabalhar na organização agressiva e empresarial que estavam tentando construir. Dez anos depois, a *North West Company* estava derrotada. Em 1820, as duas companhias se associaram, num acordo que dava o controle à *Hudson's Bay Company*.

Essa história ilustra uma série de aspectos: a importância do *staffing*, da mensuração do desempenho e a retribuição relativa ao mesmo, a importância de uma localização próxima do mercado e o valor de alinhar a estrutura organizacional com a estratégia do próprio produto/mercado. O mais importante é como o tempo é fundamental na concorrência organizacional (Dixit & Nalebuff, 1991: ix,3). Como a concorrência internacional ocorre em tempo real, freqüentemente o sucesso depende da capacidade de se cumprir uma série de passos, por exemplo, a reinvenção do ciclo, mais rapidamente do que a concorrência. Os sócios estacionais da *North West Company* podiam responder rapidamente às novas condições e situações. Até 1809, a *Hudson's* tomava suas decisões operacionais em Londres, e a comunicação entre a Baía de Hudson e Londres era extremamente lenta. O tempo transcorrido entre uma comunicação, informando a situação no campo, e a recepção de uma resposta era freqüentemente de até 15 meses. Não causa surpresa que as decisões da *Hudson's* fossem freqüentemente inadequadas, motivo pelo qual era constantemente derrotada pela sua rival.

A noção de que a competição organizacional está baseada no tempo é uma questão extremamente importante, cada vez mais amplamente reconhecida na literatura sobre gerência (Blackburn, 1991; Meyer, 1993; Nonaka, 1990; Stalk & Hout, 1990; Thomas, 1990; Vesey, 1991). Peter Senge, por exemplo, argumenta que a capacidade de aprender mais rápido que o rival é a chave da competição bem-sucedida (1990: 4). Christopher Meyer observa que o ciclo produto-desenvolvimento é essencialmente de reinvenção ou circuito de aprendizagem, e conclui que as equipes e as organizações mais rápidas superam seus concorrentes porque têm mais oportunidades para aprender (1993: 31). Porém, aqueles que escrevem acerca da competição baseada no tempo freqüentemente abordam a melhoria dos processos internos como sendo uma questão central na redução do tempo de desenvolvimento do produto (Stalk & Houton, 1990), na redução do tempo de produção (Meyer, 1993) e da perda de tempo (Hammer, 1990), ou na melhoria das comunicações internas. Isso parecia significar que a concorrência organizacional é, primeiramente, um jogo contra a natureza¹, isto é, prevalecem os fatores materiais.

No entanto, a história da *Hudson's Bay Company* lembra-nos de que a competição organizacional não é apenas um jogo contra a natureza. A concorrência de mercado, além de uma luta entre rivais pelo domínio e a sobrevivência, é também um jogo no qual a derrota está, via de regra, “profundamente enraizada na estratégia do perdedor” (Bower, 1990: 49). Nos jogos estratégicos em tempo real, o circuito, ou ciclo de aprendizagem de cada um dos jogadores, tem uma importância fundamental. Esse ciclo consiste em quatro passos. O primeiro é a observação. Os rivais começam observando suas posições, o entorno e as condições da concorrência. Então, a partir da observação, cada um deles orienta-se na situação e conseqüentemente decide seu curso de ação. Finalmente, cada um implementa sua decisão, isto é, age. A seguir, a organização verifica se seu comportamento mudou a situação do mercado. Nossa descrição daquilo que denominamos o ciclo de reinvenção de observação-orientação-decisão-ação e de suas origens está baseado nas descrições de Fallowus (1981: 26-34) e Smith (1985).

Se um dos rivais no mercado é capaz de avançar de maneira consideravelmente mais rápida que o outro, por meio desse ciclo de reinvenção, obtém uma enorme vantagem. Quando o mais lento dos participantes entra em ação, o mais rápido já está fazendo alguma coisa diferente daquilo que havia sido observado ou antecipado, e, embora o primeiro deles possa beneficiar-se de uma previsão afortunada ou inspirada, via de regra suas ações são cada vez menos adequadas. Ainda que o mais lento dos participantes faça esforços visando à eficiência, cada uma de suas ações será menos eficaz que as precedentes, encontrando-se cada vez

mais ultrapassado. No momento final, freqüentemente entra em pânico e, muitas vezes, subitamente pede falência.

Isso é exatamente o que aconteceu na história da *Hudson's Bay Company*. Inicialmente, o desenho organizacional da *North West Company* dava-lhe uma enorme vantagem no tempo do ciclo de reinvenção. Não surpreende que suas respostas fossem muito mais apropriadas à situação que as respostas de sua rival. No final, os proprietários da *Hudson's* entraram em pânico, desfazendo-se dela pelo preço de 20 centavos por dólar. Depois que novos proprietários-gerentes mais agressivos e seus aliados depuraram a *Hudson's Bay Company* de seu *handicap* organizacional, a empresa rapidamente ultrapassou sua rival. Sua arma logística foi a capacidade de ir mais rápido que a *North West Company*, por meio do ciclo de reinvenção. Os dez anos seguintes testemunharam a cruel e sangrenta concorrência entre as duas rivais, mas a vantagem pendeu na direção da *Hudson's*, apesar de o resultado final da luta nunca ter estado em questão.

A importância da observação e a orientação dirigida ao desenvolvimento de uma sólida estratégia organizacional foram sublinhadas em *The Economist* (Fev. 27, 1993: 14-15), que afirma:

“...a mudança não é originária da indústria de informática. Mas seu ritmo e o fato de que está acontecendo em tantas áreas ao mesmo tempo poderiam sê-lo. De maneira tal que, para alcançar o sucesso e para sobreviver, as empresas de computação agora têm de fazer um esforço incalculável para... vigiar outras empresas... e monitorar tecnologia. As empresas devem manter uma posição vigilante com relação às ações das outras empresas, inclusive daquelas com as quais mantêm alianças não-formais ou com as quais não concorrem. A maioria das firmas dependem delas em outros setores da indústria para serem bem-sucedidas. Se uma empresa enfrenta uma dificuldade num setor, isso poderia significar um sopro mortal para empresas em outros setores”.

A capacidade para atravessar o ciclo de reinvenção mais rapidamente, e de forma mais apropriada que os concorrentes, é o elemento crucial do sucesso na competição organizacional. Cabe perguntar se o fato de realizar estrategicamente esse ciclo mais rapidamente e de maneira mais apropriada que os concorrentes, num “jogo” de mercado, tem uma importância fundamental para a sobrevivência e vitalidade organizacional.

Os serviços ou produtos reconhecidos apresentam várias vantagens competitivas. Em primeiro lugar, são familiares aos usuários. Os que se incorporam posteriormente devem superar a reputação e o conhecimento que deles têm os usuários, se desejam captar uma participação no mercado. Na ausência de um serviço ou produto superior ou de vantagens de custo

significativas, será difícil fazê-lo. Aqueles que ingressaram no mercado primeiro têm também a experiência da produção. Como consequência, organizacionalmente eles têm maiores probabilidades de avanço na curva da aprendizagem, antes que seus concorrentes possam ter começado a atuar. Como seus custos permanentes já foram distribuídos em numerosas unidades de produção, seus custos unitários são mais baixos que aqueles que poderão obter a empresa que ingresse posteriormente no mesmo mercado. Além disso, chegar primeiro ao mercado frequentemente significa que, ao chegar, será capaz de fazer arranjos mutuamente vantajosos com fornecedores, o que lhe dará um acesso preferencial a peças de reposição e matérias-primas. É possível chegar a arranjos semelhantes com os fornecedores de serviços que interagem diretamente com o público. Esses arranjos poderão funcionar como barreiras eficazes, para impedir o ingresso de concorrentes potenciais (Carlton & Perloff, 1990: 181).

O conhecimento das vantagens competitivas por aquele que ingressa mais cedo no mercado costuma ser suficiente para dissuadir potenciais concorrentes. Como Michael Porter (1980: 98) explica:

“uma boa defesa consiste em criar uma situação na qual os concorrentes, após considerar os fatores descritos acima ou tentar concretizar um movimento, cheguem à conclusão de que esse movimento é inadequado. Tal como os movimentos ofensivos, a defesa pode ser feita forçando os concorrentes a se retirarem após a batalha. Porém, a defesa mais efetiva é evitar por completo a batalha”.

O próprio fato de o primeiro ao chegar ao mercado conseguir fazer o primeiro movimento outorga-lhe uma vantagem substancial. Já adotou uma determinada posição, realizou investimentos e adquiriu ativos específicos para a produção — isto é, os custos subterrâneos —, o que faz com que seja pouco provável que abandone a indústria, sem antes lutar. Esse compromisso oferece às empresas reconhecidas um incentivo para gastar mais dinheiro, a fim de defender sua posição, da qual os concorrentes potenciais estão dispostos a expulsá-las.

Isso não significa que atacar uma empresa reconhecida seja impossível. A competição organizacional onde uma entidade de mobilidade rápida, com agilidade de pensamento, age e submete um adversário a situações de desafio, demonstra este fato. Por exemplo, quando a concorrência está dominada pelos avanços tecnológicos, uma organização com agilidade de pensamento e de mobilidade, antecipando os processos futuros, poderia envolver o produto ou serviço em uma barreira impenetrável e fazer com que perca força e morra. Obviamente, o segredo do sucesso num ataque desse tipo reside na capacidade de movimentar-se muito mais

rapidamente que o oponente, o que requer a existência de um adversário excepcionalmente complacente, um engano que impeça o observador de compreender os movimentos do atacante ou uma vantagem significativa do lado do atacante (Porter, 1980: 95-98, Fudenburg e Tirole, 1986)².

Uma organização reconhecida poderia contra-atacar, empregando uma série de manobras que abrangem o preço, o produto, a promoção e a praça. Devido ao ajuste de custos, em igualdade com outros fatores, quanto mais rapidamente se pretende ingressar no mercado, mais altos são os custos (Alchian, 1959). Isso significa que a organização reconhecida tem a opção de seguir uma política passiva de preços, tratando seu monopólio, conquistado com esforço, como se fosse uma mina de ouro a ser explorada. Nesse caso, começará transferindo um alto preço ao seu produto. Em última instância, os que ingressam depois desgastam a participação no mercado da empresa reconhecida, forçando-a a reduzir seus custos até chegar a um nível competitivo. A velocidade desse processo dependerá do nível inicial, das dificuldades representadas pelas barreiras antepostas aos potenciais dos novos participantes e dos processos iniciais. Em função do interesse de dissuadir os novos potenciais concorrentes no mercado, a organização reconhecida poderia fixar um preço menor que o que seria fixado, se não levasse em consideração o futuro. Mas, já que a renda atual é mais valiosa que a renda futura, os gerentes poderiam optar por conseguir o dinheiro a curto prazo. Alternativamente, por meio da criação de vantagens que não podem ser facilmente copiadas, uma empresa, que desde cedo exerce a liderança, poderia tentar dissuadir os concorrentes potenciais.

A literatura sobre estratégia institucional é rica em recomendações relativas ao que é necessário observar (Porter, 1980: 1-87, 126-190, 361-382) sobre a orientação dada à organização e seus serviços ou produtos, tanto no que diz respeito ao mercado quanto à concorrência, visando explorar plenamente seus pontos fortes e esconder suas fraquezas (Ibidem, 88-125, 191-298), bem como sobre a escolha do melhor curso de ação (Ibidem, 299-357). Grande parte do restante da literatura sobre gerência está relacionada à implementação efetiva dessas ações. Certamente, essa é a base fundamental do controle gerencial. Lamentavelmente, essa literatura quase não tem nada a dizer sobre a importância da duração do ciclo de reinvenção. O segredo para se mover mais rapidamente que o oponente reside na redução dos atritos, mediante a adoção de estruturas administrativas simples e confiáveis, e na utilização de ferramentas flexíveis, capazes de adaptarem-se rapidamente em resposta às táticas em permanente processo de mudança.

Muitas inovações gerenciais justificam-se em função da sua contribuição no que diz respeito à confiabilidade e adaptabilidade organizacional, incluindo a descentralização, a delegação de poder aos empregados, a liderança centrada em princípios, a flexibilidade do processo de produção, a otimização do tempo do ciclo e a contabilidade dos custos de transação. A maior parte dos estudantes de administração pensa que a efetividade de grandes e complexas organizações melhora quando a autoridade é delegada aos níveis inferiores da organização, junto com as responsabilidades. As decisões são adotadas pelos funcionários que detêm as informações mais pertinentes para enfrentar uma situação específica, e cujo grau de compromisso, no que diz respeito aos resultados, é maior. A novidade reside na justificação da adoção de inovações, como a descentralização em termos de sua contribuição para reduzir o ciclo de reinvenção e, conseqüentemente, sua contribuição direta com a estratégia organizacional.

Utilizando o exemplo da *Hudson's*, dissemos que a centralização é incompatível com a implantação de um ciclo de reinvenção, e que a descentralização é um elemento-chave para uma adaptação bem-sucedida. Em condições de centralização, os subordinados devem fazer aquilo que estão encarregados de fazer. Se eles observam que a situação sofreu qualquer tipo de mudança, devem informar a ocorrência da mudança em direção ascendente, por meio da cadeia de comando, e esperar novas instruções. Frequentemente, quando as instruções chegam, a situação muda novamente, e as instruções recebidas resultam inúteis. A descentralização e a delegação de poder permitem que os empregados com melhor possibilidade de observação de novas situações atuem com mais agilidade.

As organizações centralizadas tratam as pessoas como se fossem máquinas. Mas, como já vimos, as máquinas raramente representam uma fonte de vantagens competitivas, uma vez que os insumos materiais utilizados pelas organizações, o equipamento e a tecnologia, as capacidades funcionais e os desenhos organizacionais que estão disponíveis para um dos concorrentes também o estão para todos. As pessoas são uma fonte de vantagem competitiva somente quando contribuem com a organização, utilizando sua inteligência e sua iniciativa, isto é, quando os indivíduos são tratados como pessoas.

Há evidências que sugerem que a descentralização no desenvolvimento de serviços, projetos ou programas, ao invés de fazê-lo seguindo as linhas funcionais, poderia fazê-lo incrementando a velocidade e a flexibilidade organizacional, especialmente no processo de desenvolvimento de novos produtos. Segundo Takeuchi e Nonaka (1989: 85-86),

“...a ênfase na velocidade e na flexibilidade requer um enfoque diferente da gerência de desenvolvimento de um novo produto. No contexto do antigo enfoque, o processo de desenvolvimento de um produto ocorria como se fosse uma corrida de revezamento, na qual um grupo de especialistas funcionais passava o bastão ao grupo seguinte. O projeto transcorria de maneira seqüencial, fase após fase: desenvolvimento conceitual, controle de viabilidade, desenho do produto, desenvolvimento do processo, produção piloto e, finalmente, a produção”.

No contexto do novo enfoque, o processo de desenvolvimento emerge da interação constante de uma equipe multidisciplinar selecionada, cujos membros trabalham juntos do início ao fim. Em vez de se deslocar por meio de estágios rigidamente estruturados, o processo nasce da interação dos membros da equipe. O deslocamento de uma visão linear, em direção a um enfoque integrado, promove o processo de tentativa e erro, questiona o *status quo* e proporciona novas formas de aprendizado e de pensamento no seio da organização, em diferentes níveis e funções.

Os avanços e as modificações introduzidas no desenvolvimento flexível de um produto ou serviço justificam-se normalmente em termos de melhoria da produtividade e da qualidade do produto, mas também poderiam contribuir com a aceleração do ciclo de reinvenção. A principal vantagem do desenvolvimento flexível é a redução tanto do tempo necessário para que um serviço ou produto evolua do conceito até o mercado, quanto dos prejuízos em matéria de custo associados com a antecipação da data da primeira entrega. Como consequência, aumentam-se as probabilidades de sucesso em relação a um ataque ou contra-ataque. Esse desenvolvimento também tende a reduzir, ou a eliminar, as vantagens competitivas associadas à escala organizacional, uma das principais vantagens das organizações reconhecidas.

A responsabilidade pelas atividades também é essencial para a reinvenção rápida. A construção de instalações flexíveis, de acordo com o estado da arte e nas quais as economias de alcance substituem as economias de escala, reduz o papel direto do trabalho no processo de desenvolvimento do serviço ou produto. Isso significa que o controle das despesas fixas, incluindo os custos de fornecimento, de desenvolvimento do produto, da implementação e do aperfeiçoamento é agora mais importante que nunca para a sobrevivência e o sucesso organizacional.³ Como consequência, numerosas organizações modificaram seus custos gerenciais e seus sistemas de contabilidade, para focalizar a atenção dos gerentes nos centros de responsabilidade, nas equipes de *marketing* e no desenvolvimento de serviços, especialmente de desenhistas e engenheiros. Dois conceitos têm sido fundamentais em relação a esses esforços: a

otimização do tempo do ciclo e o reconhecimento dos custos de transação. A adoção de ambos os conceitos também incrementa a capacidade de implementar o ciclo de reinvenção, mediante o aumento da flexibilidade e da redução da complexidade do serviço ou produto, e, em certos casos, reduzindo diretamente o tempo de processamento previsto para um determinado serviço ou produto. Conseqüentemente, os sistemas que se propõem a incidir na estratégia interna da organização também podem desempenhar um papel fundamental na estratégia externa de mercado. Os sistemas de custo, baseados nas atividades, foram desenhados para impulsionar a aceleração da velocidade e aumentar a flexibilidade nos processos de desenvolvimento de um serviço ou produto. O objetivo do sistema é reduzir o número de componentes exclusivos dos mesmos.

A coleta e o processamento da informação também constituem aspectos fundamentais para acelerar a reinvenção do ciclo. David Teece (1993) destaca a existência de um considerável suporte empírico que fundamenta a noção de que as principais determinantes das vantagens competitivas são as rotinas da organização, no que diz respeito a coletar e processar a informação, vincular as preferências dos clientes com as opções de desenho e coordenar as atividades (Garvin, 1998; Clark e Fujimoto, 1991). Ao mesmo tempo, reconhece que as empresas geralmente não têm capacidade organizacional para desenvolver rapidamente esses ativos tácitos, específicos da empresa. O planejamento e a aquisição dos ativos a longo prazo são necessários para dar à organização a capacidade de empregar efetivamente a gerência da informação, visando obter uma vantagem estratégica.

O ponto central da discussão precedente é que as fases do ciclo de reinvenção — observação, orientação, decisão e ação — são, em si mesmas, procedimentos contidos na visão estratégica global de mercado e na organizacional. Esses passos são compatíveis com as regras-padrão de aperfeiçoamento da reengenharia de processos: desenhar o trabalho em função dos resultados, em vez de fazê-lo em função de tarefas individuais; ter a possibilidade de que os produtores da informação sejam os encarregados de processar e fazer com que as pessoas da organização, que necessitam dos resultados de um processo, sejam, também, encarregadas de desenvolvê-lo; captar a informação de uma única vez nas suas fontes; coordenar atividades paralelas durante o seu desempenho, e não após a sua finalização; incorporar o controle dentro do desenho do trabalho (Hammer, 1990: 108-112). Então, depois de a estrutura estar montada, praticar, praticar e praticar.

Isso significa que todas as organizações têm a mesma capacidade de minimizar o tempo do ciclo de reinvenção? Se assim fosse, deveríamos concluir que, além dos lucros inesperados oriundos da boa sorte e que trazem de um lado as dificuldades auto-impostas pelos próprios

concorrentes, o tempo de reinvenção não poderia ser uma fonte consistente de vantagem competitiva ou de sucesso da organização. Há uma certa parcela de verdade nessa inferência, mas essa verdade resulta paradoxal. A melhoria dos processos implica, via de regra, rotina — padronização das respostas e do repertório comportamental. Mas o estabelecimento de rotinas é, em última instância, incompatível com as táticas de mercado, porque o estabelecimento delas é um comportamento previsível. As fórmulas rígidas e as receitas podem ser identificadas, antecipadas e derrotadas. Se não for possível surpreender seus adversários, não será possível apresentar-lhes situações difíceis antes de que estejam em condições de lidar com elas. Richard T. Pascale (1984: 48) assinala, como exemplo, o sucesso dos japoneses em matéria de derrotar estratégias rotineiras:

“Embora eles não rejeitem abertamente idéias como a curva de experiência e a estratégia de carteira, consideram-nas um estímulo à percepção. Frequentemente, eles têm questionado a “fórmula” dos seus concorrentes americanos, que se consideram conceitualmente orientados, e têm explorado sua inflexibilidade... Yamaha saiu na frente e destruiu o domínio de Balwin (nos pianos)... O sucesso de YKK com relação a Talon (uma subsidiária de Textron) e a maneira com que a Honda superou a Harley-Davidson (antiga subsidiária de AMF) no setor de motos exemplifica a questão. Nesses três casos, os conglomerados norte-americanos envolvidos tinham adotado rigidamente o conceito de carteira, tinham classificado os pianos, os zíperes e as motos, como negócios já maduros, cujos frutos deviam ser colhidos, e não alimentados e defendidos”.

Carl von Clausewitz, o mais eminente filósofo da guerra e um dos mais importantes escritores sobre estratégias e táticas, manifestava um desprezo especial em relação aos pensadores que reduzem a ação recíproca de agentes conflitantes à clareza e precisão de um exercício geométrico, bem como em relação aos líderes desorientados que seguiram esse conselho, resultando em desastres sangrentos. Segundo von Clausewitz, não existe ação — estratégia, nem tática — que não possa ser desfeita mediante uma rápida ação em contrário. O problema reside em ver através da “fumaça da guerra” e em superar seus atritos. Em função da incerteza inerente ao choque de desejos humanos, uma decisão demasiadamente audaciosa sobre uma execução agressiva, executada a tempo, é geralmente melhor que outra mais elegante, porém processada tarde demais.

Os líderes das organizações deveriam ser igualmente perspicazes em relação aos teóricos que reduzem as estratégias e táticas do mercado

de serviços a um conjunto de fórmulas, pregando a adoção de regras capazes de garantir o sucesso. Esse não é o nosso objetivo no que diz respeito a essa questão. A aceleração do ciclo de reinvenção não será garantia de sucesso. Nas condições mais favoráveis, a observação poderia ser inadequada, a orientação, falsa, as decisões, defeituosas, e as ações resultantes poderiam ser imprecisas ou inadequadas. O aumento da eficiência dos processos de observação, orientação, decisão e ação não derrotará um impulso inspirado, mas tem condições de captar e apresentar de uma única vez a verdade essencial da situação. De todos os modos, é um conselho muito bom — que os administradores ignoram. Inclusive a adoção de uma idéia, antes de que ela se dissemine, pode contribuir com o sucesso durante um certo tempo, que é tudo que a maioria dos gerentes pode esperar. A redução do tempo de resposta para traduzir uma nova informação sobre os mercados, a demanda e as preferências do cliente, capazes de acelerar o serviço e o desenvolvimento de um produto, são elementos fundamentais da reinvenção.

5. O quarto “R”: Realinhamento

O realinhamento é o quarto passo que deve ser considerado pelo gerente do futuro, mudando a organização para se adaptar à estratégia de mercado desenvolvida no contexto da reinvenção. O conceito é simples: comparar a estrutura da organização com a nova estratégia, visando alcançar os objetivos desejados, e motivar gerentes e empregados. Requer o diagnóstico de desacoplamento de estrutura e estratégia, quando ela existe na organização, e a adaptação, para criar diferentes estruturas e alternativas que poderiam ser adotadas em condições diversas. O realinhamento deveria produzir, como resultado, uma estrutura de contingência institucional coerente com as oportunidades de mercado emergentes e com a estratégia desenvolvida no contexto da reinvenção. Ele tem sérias implicações para a prestação de contas e o orçamento da organização; por exemplo, diferentes tipos de contabilidade e orçamento deveriam ser empregados para alcançar diferentes objetivos. Procura criar uma organização de *fast cycle time* para responder rapidamente às mudanças no entorno do mercado, do público e dos acionistas. Nesse sentido, é uma extensão direta da reinvenção e, essencialmente, a implementação de sua estratégia. Porém, enquanto a reinvenção está relacionada com mudanças na forma de operar da organização no mercado externo, o realinhamento centra-se na mudança dentro da organização.

O primeiro passo nessa metodologia é o estabelecimento de uma estrutura de responsabilidades no seio da organização. Para ilustrar sua importância, usamos o exemplo do Departamento de Defesa dos Estados

Unidos. Nos anos 60, o *Project Prime* foi o mais promissor dos esforços de desenho e desenvolvimento organizacional, iniciados durante a gestão do Secretário de Defesa Robert McNamara. Esse projeto foi desenvolvido por Robert N. Anthony (Juola, 1993: 43-33), sucessor de Charles Hitch no Tribunal de Contas da Defesa, em setembro de 1965. Anthony reconheceu a importância da diferenciação entre a elaboração das políticas e sua execução, entre o planejamento e a operação. Essa diferenciação refletiu-se no sistema global de gerência dos recursos que ele propôs ao Departamento de Defesa, com um componente orçamentário operacional independente e orientado em direção a resultados. Anthony percebeu a necessidade de um esclarecimento prévio dos objetivos, dos limites e das relações organizacionais, e de uma estrutura de responsabilidades capaz de contribuir com a manutenção da unidade da organização. A estrutura de responsabilidades proposta estava firmemente sustentada nos princípios de responsabilidade orçamentária e de prestação de contas. Anthony (1962) propôs que o Departamento de Defesa deveria:

- classificar todas as unidades administrativas como centros de missão ou centros de apoio;
- transferir todos os custos creditados pelos centros de apoio, incluindo os encargos por uso de ativos de capital e liquidação de inventário, aos centros de missão, aos quais eles servem;
- financiar centros de missão para cobrir as despesas previstas, incluindo os encargos dos centros de apoio;
- estabelecer um fundo de capital de trabalho para fornecer financiamento de curto prazo às unidades de apoio;
- estabelecer um fundo de ativos de capital para fornecer financiamento de ativos de capital de longo prazo e promover uma gestão eficiente, no que diz respeito à aquisição, uso e disponibilização.

As propostas de Anthony poderiam ter expandido o alcance desse mecanismo e melhorado sua efetividade, estabelecendo regras para a fixação de preços de transferência prospectivamente, em vez de fazê-lo retrospectivamente, e responsabilizando os centros de apoio no que se refere aos objetivos financeiros explícitos. Os fundos de rotação incentivavam uma escolha eficiente por parte dos centros de apoio, bem como das unidades que utilizam seus serviços, somente se os preços são estabelecidos nos prazos adequados, e os centros de apoio assumem nominalmente todas suas despesas, utilizando a renda obtida pelo fornecimento de serviços. Os centros de apoio devem ser tratados como centros de responsabilidades, seus gerentes devem estar plenamente autorizados para incorrer em despesas, visando ao fornecimento de serviços, e assumir a responsabilidade de alcançar os objetivos financeiros estabelecidos para seus centros (Bailey, 1967: 343).

O estabelecimento de uma estrutura de responsabilidade é acompanhado do esclarecimento e da definição do papel do orçamento na organização. Numerosas organizações públicas não empregam orçamentos de capital, operativo e de caixa, nem a contabilidade de incremento, de maneira tal que possam adequar-se à estrutura de responsabilidade da organização. Porém, no contexto do realinhamento, a contabilidade e o orçamento devem estar a serviço dessa estrutura, para permitir que o sistema de responsabilidades seja plenamente coerente com a mesma e que lhe prestem contas. O estabelecimento desse vínculo possibilita a análise das relações entre as metas da organização e seus insumos, produtos e resultados. A vinculação do orçamento e da prestação de contas com a estrutura de responsabilidades define os mecanismos que permitem que a organização controle a si mesma, como por exemplo, o sistema de controle gerencial.

As características do orçamento de capital e dos sistemas de controle gerencial utilizados por organizações bem dirigidas no setor privado são, em certa medida, similares aos utilizados no setor público, mas as diferenças são marcantes em alguns aspectos decisivos. Em primeiro lugar, a maior parte das empresas bem manejadas utilizam vários orçamentos: de capital, operacionais e de caixa. Nesse contexto, o orçamento de capital está relacionado com todas as decisões políticas, isto é, com todas as decisões que têm conseqüências a longo prazo para a organização, incluindo as que orientam as operações e não apenas aquelas que implicam a aquisição de instalações ou equipamento. O horizonte temporal do orçamento de capital é o da vida da decisão: seu foco é o valor atual descontado da alternativa em questão. O orçamento operacional refere-se ao comportamento dos gerentes dos centros de responsabilidades. Procura garantir que eles implementem as políticas da organização da maneira mais eficiente e eficaz possível. Como conseqüência, abrange tanto o orçamento de despesas quanto o orçamento de responsabilidades (para uma breve discussão do orçamento de responsabilidades, ver Thompson e Jones, 1994, capítulo 6). Seu horizonte temporal é o ciclo operacional do centro de responsabilidades em questão; talvez um mês ou inclusive uma semana, no caso de centros de custos e rendas, geralmente mais prolongado quando se trata de centros de investimento e benefícios. Seu foco está colocado no desempenho do centro de responsabilidades, nos produtos gerados e nos recursos consumidos que, na medida do possível, são mensurados em moeda corrente. O orçamento de caixa está relacionado com a provisão de liquidez, a um custo mínimo, quando se faz necessária. Seu horizonte temporal é o ciclo do fluxo de caixa e o padrão temporal de rendas e despesas experimentado pela entidade.

Contrariamente ao exposto acima, numerosos governos têm um orçamento único. No governo dos Estados Unidos, o único problema, que tem uma solução bem definida no orçamento federal e no sistema de

controle financeiro, é o problema da liquidez, tendo em vista que o ciclo de fluxo de caixa do governo norte-americano abrange o período de um ano, e suas prestações de conta são mantidas em caixa como uma obrigação para dar base às compras. Paradoxalmente, a liquidez não é um problema sério para o governo dos Estados Unidos.

Por outra parte, o orçamento de capital do setor privado é seletivo, concernindo geralmente apenas às novas iniciativas e, conseqüentemente, às mudanças previstas nas políticas que visam obter benefícios por um período superior a um ano. Na linguagem da administração pública, poderia dizer-se que o orçamento de capital do setor privado é radicalmente incremental (Wildavsky, 1966: 96-98). As exigências do governo dos Estados Unidos junto à autoridade orçamentária, pelo contrário, são muito abrangentes. Elas refletem todas as aquisições planejadas, incluindo os ativos correntes — que são adquiridos e consumidos durante o ano fiscal, para apoiar as políticas em andamento — bem como os ativos a longo prazo, que serão consumidos ao longo de um período mais prolongado, incluindo os que substituirão os ativos que tenham se perdido ou se tornado obsoletos (Wildavsky, 1964, 1966; 1988; Wildavsky e Hammond, 1965).

Em segundo lugar, o orçamento de capital do setor privado tende a ser um processo sem interrupções. A maior parte das empresas bem manejadas dispõe de um conjunto de propostas de políticas em desenvolvimento. A decisão de levar adiante uma proposta é adotada, geralmente, em uma única oportunidade, quando ela está madura, e somente é reconsiderada no caso em que o investimento tenha se tornado inconveniente. Na maioria dos casos, o divulgador da proposta, na organização, tem a autoridade e a responsabilidade de sua implementação (Bower, 1970). Contrariamente, o orçamento no governo dos Estados Unidos tende a ser repetitivo; todos os programas são reconsiderados anualmente, dentro de um rígido cronograma. As novas iniciativas devem basear-se em justificativas analíticas elaboradas, revisadas e aprovadas por centenas de pessoas ao longo de toda a cadeia, desde os escalões mais baixos até os mais altos. O objetivo dessa repetida revisão é possibilitar que as decisões incorretas sejam derrotadas por desgaste. A realidade é que esse processo conduz a uma paralisia por análise ou a uma interminável discussão entre as partes interessadas em todos os níveis. O principal incentivador de uma nova iniciativa raramente recebe a incumbência de sua implementação, apesar de que, segundo Vincent Davis (1973), essa é justamente a maneira pela qual a maior parte das inovações efetivas podem concretizar-se. Em vez disso, a responsabilidade geralmente é atribuída a outras pessoas que, freqüentemente, pertencem a uma unidade administrativa completamente diferente daquela que está promovendo a adoção da proposta.

Outra diferença é que o objetivo do orçamento de capital no setor privado é a identificação de todas as opções de políticas com valores presentes líquidos positivos, já que, na ausência de limites reais sobre a disponibilidade de caixa ou de atenção gerencial, a segurança dos associados de uma empresa estará maximizada pela implementação de projetos que ofereçam esses valores. O planejamento estratégico no Governo Federal dos Estados Unidos, conforme está sendo implementado dentro do quadro legal da *Government Performance and Results Act* (GPRA), imita o orçamento de capital do setor privado, enquanto apresenta as futuras implicações das decisões correntes em termos de valores presentes. Se assim não fosse, o Congresso não dilataria, rotineiramente, os programas de aquisição de sistemas de armamentos, medida que frequentemente provoca o aumento dos custos do programa em até 60%, para evitar o déficit e os empréstimos obtidos a taxas de juros de 10% ou menos. No seu conteúdo, as exigências orçamentárias transmitidas pelo Presidente ao Congresso se parecem mais com os orçamentos de caixa do tipo pró-forma que com alguma outra coisa que se possa encontrar no setor privado. A maior diferença, porém, entre a autoridade outorgada aos departamentos e agências federais e os orçamentos de capital, aprovados pelos mais altos escalões da administração no setor privado, reside nas suas relações com as estruturas departamentais de controle gerencial.

Supõe-se que o controle gerencial é um processo adequado para motivar e inspirar as pessoas, especialmente os gerentes subordinados, a ajustar-se eficientemente às políticas e aos objetivos das organizações às quais pertencem. Apenas secundariamente é um processo para detectar e corrigir os erros involuntários de desempenho e as irregularidades intencionais, como o desvio ou a má utilização dos recursos. Na maioria das empresas bem manejadas, o instrumento primário de controle gerencial é o orçamento operacional, que abrange tanto a formulação dos orçamentos operacionais quanto a sua execução. Na formulação do orçamento operacional, as políticas de uma organização e os resultados de todas as decisões tomadas no orçamento de capital são traduzidos em termos da correspondência entre domínios das unidades administrativas e seus gerentes (Anthony e Young, 1988: 19). Na execução do orçamento, as operações são objeto de acompanhamento, e os gerentes subordinados são avaliados e recompensados.

O sistema de orçamento do governo certamente faz isso. Mas existem diferenças fundamentais entre a tomada de decisões, relativas aos programas e ao orçamento dos departamentos, e as práticas-padrão das empresas bem-dirigidas. O processo de apropriações federais produz um minucioso plano de despesas ou de aquisição de recursos, que deve ser escrupulosamente executado, conforme foi aprovado. De forma

contrária, os orçamentos operativos no setor privado encontram-se notavelmente desprovidos de detalhes, consistindo, freqüentemente, em não mais que um punhado de padrões quantitativos de desempenho. Essa diferença reflete os esforços realizados pelas empresas, visando à descentralização da autoridade e das responsabilidades, que são distribuídas em direção à base das organizações. Descentralizar significa atribuir aos gerentes departamentais o máximo grau de autoridade possível – ou então, submetê-los a menos restrições. Como consequência, a descentralização requer que os orçamentos operacionais sejam reduzidos ao mínimo, para motivar e inspirar os subordinados a aumentarem sua contribuição ao conjunto da organização. A maior parte das grandes empresas descentralizadas produz relatórios operacionais abrangentes, que descrevem muitos aspectos relevantes do desempenho de seus departamentos e de seus gerentes, mas apenas alguns desses são utilizados para avaliar as operações e para motivar os subordinados. Idealmente, o orçamento operacional de uma organização descentralizada deveria apresentar uma única meta ou objetivo de desempenho (por exemplo, uma parcela de venda, um padrão de custo único ou um objetivo de lucro ou de recuperação do investimento) para cada uma das unidades administrativas.

Em síntese, a descentralização efetiva possível é no setor privado, em parte porque o orçamento de capital e o orçamento operacional são tratados como processos relacionados, mesmo que diferentes. Um orçamento de responsabilidade da organização deveria refletir seus compromissos. Conseqüentemente, uma decisão relativa ao investimento de recursos numa nova iniciativa deveria refletir-se nos orçamentos operativos de todos os centros de responsabilidades envolvidos. O Tribunal de Contas deveria rever os orçamentos operacionais, visando refletir um aumento do desempenho organizacional, que possa justificar a decisão de ir adiante com a iniciativa. Deveria especificar os aumentos de desempenho esperados para cada uma das unidades administrativas ou centro de responsabilidade, revisar os padrões de avaliação, para levar em consideração as melhorias previstas, e atribuir responsabilidades no que diz respeito à sua realização. No entanto, supõe-se que os objetivos e os conteúdos dos orçamentos de capital e operacionais — decidir e fazer — devem manter-se separados. Finalmente, para que a estrutura e o orçamento de responsabilidades e os sistemas de prestação de contas satisfaçam as necessidades da organização, esses devem estar inseridos no sistema de controle gerencial. É essencial que a organização selecione o sistema de controle apropriado, no que diz respeito às suas exigências internas, às demandas colocadas pelos seus patrocinadores (o Congresso, no caso do Governo Federal dos Estados Unidos) e à natureza do mercado no qual pretende concorrer (para uma discussão detalhada das estruturas

alternativas de controle e dos critérios que deveriam ser utilizados para decidir entre elas, ver Johnson e Jones, 1994, capítulo 6).

Uma das mais prementes necessidades dos governos do mundo inteiro refere-se aos modernos sistemas de fixação de custos, baseados nas atividades. Obviamente, para uma adequada tomada de decisão relativa a fazer ou comprar alguma coisa, faz-se necessário melhorar a informação de custos, mas essa não é a utilidade mais importante do sistema. Na verdade, requer uma adequada contabilidade de custos para implementar um sólido sistema de orçamento de responsabilidades. A ausência de um sistema desse tipo é, sem dúvida nenhuma, a maior discordância entre o desenho de sistema de controle e as circunstâncias que têm sido observadas no governo dos Estados Unidos. Cabe pensar, ainda, que é provável que esse sistema possa demonstrar que muitas das atividades desempenhadas pelo governo, especialmente as atividades do *staff* permanente, de suporte e de controle administrativo, são essencialmente improdutivas e poderiam ser eliminadas. Nesse caso, é insustentável que o Governo Federal dos Estados Unidos e numerosas organizações públicas utilizem excessivamente o controle *ex-ante* — norma e regulamentações — quando, na verdade, outros mecanismos do governo seriam mais apropriados.

Concluindo, é preciso enfatizar que o objetivo do realinhamento é a instalação de estruturas apropriadas de responsabilidades e de controle nas organizações públicas, considerando-se seus entornos operacionais e suas estratégias de serviço ao cliente. Os custos e benefícios de estruturas alternativas de controle e de responsabilidade devem ser cuidadosamente avaliados, para que seja possível fazer a melhor escolha nessa matéria. Quando as estruturas administrativas e de controle da organização não estão alinhadas com suas estratégias, o desempenho ver-se-á comprometido.

6. O quinto “R”: Reconceitualização

A reconceitualização enfatiza a importância de acelerar o tempo de observação e orientação para reduzir o tempo do ciclo de aprendizagem organizacional. O passo crucial em todo processo do quinto “R” é pensar criativamente sobre os mercados, os clientes, os produtos e a organização do trabalho nas organizações públicas. Reconceitualizar exige passar a fazer uma análise rápida, para dar base à tomada de decisões organizacionais, bem como aprender a pensar criativamente sobre os problemas difíceis, utilizando o *conceptual blockbusting* e outras técnicas para acelerar a análise e a retroalimentação. Os gerentes necessitam aprender a identificar os problemas reais, por meio de seus sintomas, e a articular com as pessoas, para resolvê-los mais rapidamente. A gerência da equipe e a motivação do grupo, por meio da diferenciação entre

problemas verdadeiros e falsos, é essencial. A chave dessa metodologia é aprender como introduzir uma nova maneira de pensar na gerência pública, para criar maior aprendizado e uma organização que tenha capacidade de adaptação e seja geradora de conhecimento. Requer uma melhor e mais veloz avaliação do desempenho do serviço, utilizando a pesquisa, mediante questionários e outras técnicas, bem como uma estimativa mais rápida de como melhorar a estratégia de mercado e de serviço.

A construção de uma visão compartilhada sobre o futuro (Sange, 1990; Sergiovanni, 1992) também poderia incrementar a rapidez e a flexibilidade organizacional. Ao facilitar que os empregados, em todos os níveis, adotem as metas e propósitos externos da organização como sendo seus valores e metas pessoais — uma visão compartilhada — faz com que os empregados dirijam-se a novas situações e decidam sobre quais seriam os melhores rumos de ação que poderiam servir aos interesses da organização. Como funciona esse processo? Em muitas empresas japonesas, as metas e objetivos são difundidos em todas as atividades realizadas pela organização — desde iniciar o trabalho do dia cantando o hino da companhia, passando pelo uso de uniformes, a divisão de tarefas onerosas entre os trabalhadores e a gerência, até a concessão de recompensas e incentivos. Baseadas no trabalho cotidiano, as empresas japonesas tentam fazer com que seus empregados avaliem cada coisa que eles fazem, referenciando-as com as metas e objetivos gerais da organização. Seus empregados continuam desempenhando tarefas individuais, mas espera-se que utilizem sua inteligência e iniciativa, para trabalhar nessas tarefas e, além delas, para servir aos interesses da organização.

Peters & Waterman (1982: 38-39) demonstram os benefícios de uma visão compartilhada. Segundo seu relato, um banco norte-americano foi adquirido por um banco japonês. O banco japonês enviou uma nova equipe gerencial que explicou os valores fundamentais da companhia aos seus novos empregados. No início, os norte-americanos sentiram-se confusos. Eles esperavam instruções específicas, em vez de palestras estimulantes. O moral decaiu e a produtividade diminuiu vertiginosamente. Mas os japoneses foram pacientes. Permaneceram firmes, explicando as metas e valores da companhia, e continuaram tentando que os empregados entendessem que se esperava que eles, e não a gerência, explicassem como atingir essas metas. Finalmente, alguns dos empregados mais audaciosos tomaram a iniciativa de agir em benefício dos interesses da empresa. Suas iniciativas foram reconhecidas e aplaudidas, ainda que nem sempre bem-sucedidas. Posteriormente, cada funcionário percebeu a idéia da equipe gerencial, e o desempenho do banco recuperou-se.

O que essa história omite é que os empregados do banco eram profissionais altamente capacitados. Na maioria dos casos, é necessário

mais que simplesmente explicar os valores e metas da empresa a seus empregados. Também se requer um alto grau de capacitação, para ensinar aos empregados o que fazer e como fazê-lo. É importante, ainda, mencionar que a estabilidade do pessoal ajuda as organizações a reagirem e anteciparem a mudança. O treinamento não é eficiente para a organização, se os empregados, uma vez treinados, vão embora (ou pior, se a gerência desloca-os arbitrariamente por toda a organização). Além do que, estranhos não trabalham bem juntos, e às vezes simplesmente não trabalham mais. Se as pessoas não se conhecem, não confiarão umas nas outras. Não contarão com o colega para receber ajuda e talvez nem sequer estejam preocupados com a opinião dos outros empregados em relação a eles. Assim sendo, é pouco provável que contribuam com sua inteligência e sua iniciativa para o crescimento da organização.

Como já foi mencionado, ao se abordar a questão da reinvenção, a evolução, partindo de uma disposição linear em direção a uma estruturação integrada do trabalho, incentiva os desafios por tentativa e erro aos procedimentos operacionais-padrão. Novos tipos de aprendizagem e de pensamento são estimulados nos diversos níveis e funções da organização. Numerosos teóricos do *fast cycle time* argumentam que todas as tarefas deveriam definir-se em torno de objetivos ou resultados, e não em torno de funções únicas. A especialização funcional e a execução seqüencial são inerentemente contrárias ao aprender e ao fazer mais rapidamente (Hammer, 1990). Meyer (1993: 49; ver também Stalk e Hout, 1990) vai ainda mais longe. Esse autor argumenta que as organizações não só deveriam estar formadas por grupos de trabalho ou equipes de projetos interdisciplinares, senão também que os membros das equipes deveriam estar fisicamente próximos uns dos outros. A execução seqüencial é geralmente inimiga da ação rápida, especialmente quando o desempenho da tarefa implica a realização de atividades paralelas — por exemplo, atividades múltiplas, interdependentes, que devem ser realizadas simultaneamente. No entanto, existe mais de uma maneira de se coordenar atividades paralelas. Na área militar, *Joint Tactial Information Distribution System*, por exemplo, vinculam-se unidades militares especializadas e elementos de manobra dentro de um sistema de informação em tempo real, estruturando-o espacialmente, o que permite que as atividades sejam coordenadas, na medida em que vão sendo executadas (Coakley, 1992).

Várias organizações tentaram implementar um enfoque similar na coordenação de atividades paralelas. Da mesma maneira que na área militar, elas utilizam poderosos programas computadorizados para desenhar o fluxograma detalhado de uma organização, registrar os progressos alcançados em cada uma das etapas de todas as transações internas e incentivar os participantes tardios para que se envolvam no trabalho, estimulando os

empregados a tomar a iniciativa e a coordenar suas atividades entre eles. Na procura de um termo melhor, esse enfoque poderia ser descrito como sendo de proximidade virtual. Segundo *The Economist* (Dezembro 11, 1993:80) a proximidade virtual “ajudou a IBM a reduzir seu pessoal na planta de Austin, de 1.100 para 423; a incrementar sua gama de produtos, passando de 19 para 85; a reduzir o tempo utilizado no desenvolvimento de novos produtos, caindo de um período superior a dois anos para oito meses; e a abreviar o ciclo-meio de produção de sete dias e meio para um dia e meio”.

Reschenthaler & Thompson (1997) apresentam uma análise de como as organizações aprendem a criar, transmitir e difundir conhecimento. Sua concepção da organização geradora de conhecimento é altamente compatível com a noção de reconceitualização no contexto dos cinco “R” da nova gerência pública.

A reconceitualização deverá ver-se beneficiada pela reavaliação criativa de tudo o que diz respeito à organização, a seus clientes e patrocinadores, a seu plano estratégico e a sua implementação, à maneira com que serviços e produtos são produzidos e fornecidos, a como se avalia a satisfação do cliente e como se examinam os resultados para mudar o que a organização está fazendo, visando servir melhor. O pensamento criativo requer um conhecimento abrangente, tanto da maneira em que a organização funciona no *status quo* quanto da forma em que estão mudando as preferências e comportamentos dos mercados e dos clientes. O pensamento criativo deverá estar baseado na cultura da organização, do vértice até a base. A experimentação com novas idéias e métodos deve ser estimulada. O apoio e a orientação oferecidos às equipes de pensadores, ao se definirem novas formas de se desempenhar tarefas, são aspectos cruciais. A liderança organizacional não só deve oferecer apoio permanente; deve dirigir. Não é bom que os empregados façam experiências de reengenharia, por exemplo, se os resultados de seus esforços são ignorados pelos executivos. Os executivos devem ser percebidos como pessoas abertas às novas idéias e à experimentação, para verificar, em caráter de experiência-piloto, essas novas idéias. Os empregados devem ser recompensados pela sua criatividade, e essa atitude deve ser difundida por toda a organização, de maneira que, por meio do exemplo, outros empregados sejam incentivados a pensar criativamente naquilo que fazem, por que o fazem e como aquilo que fazem pode e deve ser melhorado.

Notas

* Artigo publicado na Revista del CLAD nº 15 — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

¹ Os jogos não-cooperativos são jogos estratégicos. Dentre eles, os mais importantes são os jogos do dilema do prisioneiro. As alianças feitas por concorrentes potenciais, para dividir os mercados, ilustram muitas das características desse jogo e de sua solução. Desta forma também opera o problema denominado principal agente, que sintetiza o aspecto central da maior parte dos contratos complexos.

² Também é um fato que as organizações podem incorrer em erros fundamentais de observação.

³ Nesse caso, a organização é um conceito *stock*, uma realidade precisamente dimensionada, em um momento identificável no tempo. Os responsáveis pela prestações de contas definem os custos como fluxos: os custos refletem mudanças nos *stocks* num horizonte temporal determinado.

Referências bibliográficas

ALCHIAN, A.. (1959), “Costs and Outputs”, in ABRAMOVITZ, Moses e outros, *The Allocation of Economic Resources*. Stanford: Stanford University Press, pp. 23-40.

ANTHONY, R. N.. (1962), “New Frontiers in Defense Financial Management”. *The Federal Accountant*. v. XI (Junho), pp. 13-32.

_____. (1965), *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*. Boston: Graduate School of Business Administration, Harvard University.

_____. e YOUNG, D.. (1988), *Management Control in Nonprofit Organizations*. 4ª edição. Homewood, IL.: Irwin.

BAILEY, M. J.. (1967), “Defense Decentralization through Internal Prices”, in *Defense Management*, Enke, S. (ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, pp. 337-352.

BARZELAY, M. e ARMAJANI, B. J.. (1992), *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press.

BLACKBURN, J. D.. (1991) (ed.), *Time-Based Competition*. Homewood, IL: Irwin.

BOWER, J.. (1970), *The Resource Allocation Process*. Boston: Harvard Business School Division of Research.

_____. (1990), “Business and Battles: Lessons from Defeat”. *Harvard Business Review*, (julho-agosto), pp. 48-53.

CARLTON, D. W. e PERLOFF, J. M.. (1990), *Modern Industrial Organization*. Glenview, IL.: Scott, Foresman-Little, Brown Higher Education.

CLARK, Kim B. e FUJIMOTO, T.. (1991), *Product Development Performance: Strategy, Organization and Management in the World Auto Industries*. Cambridge, MA: Harvard Business School Press.

COAKLEY, T. P.. (1992), *Command and Control got War and Peace*. Washington: National Defense University Press.

- DAVIS, V.. (1973), "The Politics of Innovation: Patterns in Navy Cases", in *American Defense Policy* (3ª ed.), HEAD, R. G. e ROKKE, E. J. (eds.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 393-401.
- DIXIT, Avinash K. e NALEBUFF, B. J.. (1991), *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics and Everyday Life*. Nova York: Norton.
- The Economist. (1993), Fev. 27, pp. 14-15.
- _____. (1993), Dez. 11, pp. 80.
- FALLOWS, J. C.. (1981), *National Defense*. Nova York: Random House.
- FUDENBURG, Drew e TIROLE, J.. (1986), "A 'Signal-Jamming' Theory of Predation". *Rand Journal of Economics*. v. 17, pp. 366-376.
- GARVIN, David A.. (1988), *Managing Quality*. New York: The Free Press.
- GORE, A.. (1993), "The Gore Report on Reinventing Government: From Red Tape to Results. Creating a Government that Works Better and Costs Less". *National Performance Review*. Nova York: Times Books.
- HAMMER, M.. (1990), "Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate". *Harvard Business Review*. (Julho-Agosto), pp. 104-112.
- _____. (1996), *Beyond Reengineering: How the Process-Centered Organization is Changing Our Work and Our Lives*. Nova York: Harper Business.
- _____. e CHAMPY, J.. (1993), *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*. Nova York: Harper Business.
- _____. e STANTON, Steven A.. (1995), *The Reengineering Revolution: A Handbook*. Nova York: Harper Business.
- HEMINGWAY, A. W. (1993), "Cost Center Financial Management: Training OPTAR Managers". *Navy Comptroller*, v. 3/3 (Abril), pp. 2-26.
- JONES, L. R.. (1984), "Phases of Recognition and Management of Financial Crisis in Public Organizations". *Canadian Public Administration*, v. 27, n. 1 (Spring).
- _____. (1985), *University Budgeting for Critical Mass and Competition*. Nova York, NY: Praeger.
- _____. e McCAFFERY, J.. (1989), *Government Response to Financial Constraints*. Westport CT.: Greenwood Press.
- _____. e BIXLER, G.. (1992), *Mission Financing to Realign National Defense*. Greenwich, CT.: JAI Press.
- JUOLA, P.. (1993), "Unit Cost Resourcing: A Conceptual Framework for Financial Management". *Navy Comptroller*, v. 3/3 (Abril), pp. 42-48.
- MEYER, C.. (1993), *Fast Cycle Time: How to Align Purpose, Strategy, an Structure for Speed*. Nova York: The Free Press.
- MILGROM, P. e ROBERTS, J.. (1992), *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- NONAKA, I.. (1990), "Redundant, Overlapping Organization: A Japanese Approach to Managing the Innovation Process". *California Management Review*, v. 32, n. 2, pp. 26-41.
- OSBORNE, D. e GAEBLER, T.. (1992), "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon". Reading, MA: Assison Wesley.
- PASCALE, Richard T.. (1984), "Perspectives on Strategy". *California Management Review*, v. 26, n. 3, pp. 46-64.
- PETERS, Thomas J. e Waterman JR., R. H.. (1982), *In Search of Excellence*. Nova York: Harper & Row.
- PORTER, Michael E.. (1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. Nova York: The Free Press.

- RESCHENTHALER, G. B. e THOMPSON, F.. (1997), "The Learning Organization Framework and The New Public Management", in JONES, L. R. e SCHEDLER, Kuno (eds.). *International Perspectives on the New Public Management*, Greenwich, CT: JAI Press.
- SENGE, P.. (1990), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. Nova York: Doubleday/Currency.
- SERGIOVANNI, Thomas J.. (1992), *Moral Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- SMITH, D.. (1985), "The Roots and Future of Modern-Day Military Reform". *Air University Review*, v. 16, pp. 33-40.
- STALK, G. e HOUT, T. M.. (1990), *Competing Against Time: How Time-based Competition Is Reshaping Global Markets*. Nova York: The Free Press.
- TAKEUCHI, H. e Nonaka, I. I.. (1989), "The New New Product Development Game", in *Harvard Business Review*, (ed.) *Managing Projects and Programs*. Boston: Harvard Business School Press.
- TEECE, D. J.. (1993), "The Dynamics of Industrial Capitalism". *Journal of Economic Literature*, v. 31, n. 1 (Março), pp. 199-225.
- THOMAS, P. R.. (1990), *Competitiveness through Total Cycle Time*. Nova York: McGraw-Hill.
- THOMPSON, F. e JONES, L. R.. (1994), *Reinventing the Pentagon: How the New Public Management Can Promote Institutional Renewal*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- VESEY, J. T.. (1991), "The New Competitors: They Think in Terms of 'Speed-to-Market'". *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2, pp. 22-31.
- WILDAVSKY, A.. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little-Brown.
- _____. (1966), "Toward a Radical Incrementalism", in DE GRAZIA, A. (ed.). *Congress: The First Branch of Government*. Washington: American Enterprise Institute.
- _____. (1988), *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview IL.: Scott, Foresman.
- _____. e HAMMOND, A.. (1965), "Comprehensive vs. Incremental Budgeting in the Department of Agriculture". *Administrative Sciences Quarterly*, v. 10, pp. 321-346.

Resumo
Resumen
Abstract

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

Um modelo para a nova gerência pública

Lawrence R. Jones e Fred Thompson

Este artigo apresenta um novo modelo para a gerência pública, denominado de os cinco “R”. Eles fornecem um quadro para a compreensão dos diversos conceitos que compõem a nova gerência pública, isto é, a reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e reconceitualização. A promessa implícita dos cinco “R” é a de que, obedecendo-se a essa seqüência, o resultado será um governo com maior capacidade de resposta, mais efetivo e eficiente.

Un modelo para la nueva gerencia pública

Lawrence R. Jones y Fred Thompson

Este artículo presenta un nuevo modelo para la gerencia pública, denominado de los cinco “R”. Ellos providencian un cuadro para la comprensión de los diversos conceptos que componen la nueva gerencia pública, esto es, la reestructuración, reingeniería, reinvencción, realineamiento y la reconceptualización. La promesa implícita de los cinco “R” es la de que, obedeciéndose a esa secuencia, el resultado será un gobierno con mayor capacidad de respuesta, más efectivo y eficiente.

A model for the new management

Lawrence R. Jones and Fred Thompson

This article introduces a new model for the public management, called the five “R”. These provide a picture for the understanding of the several concepts that make up the new public management, namely, the reframing, reengineering, reinvention, realignment and rethinking. The promise implicit in the five “R” is that, following this sequence, the result will be a government with increased ability to respond, more effective and efficient.

Lawrence
R. Jones, PhD
em políticas
públicas e orça-
mentárias pela
*University of
California.*
Fred Thompson,
PhD em adminis-
tração pública e
internacional pela
*University of
Columbia*

O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças

Peter Pfeiffer

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

1. Histórico¹

O Quadro Lógico (QL) surgiu no contexto da cooperação internacional de apoio ao desenvolvimento. Em meados dos anos 60, a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional/*United States Agency for International Development* (USAID) constatou que era muito difícil para os projetos de cooperação internacional mostrar a sua efetividade. Uma análise de uma série de projetos deste tipo revelou que:

- o planejamento era pouco preciso. Objetivos, atividades dos projetos e o êxito esperado não estavam claramente relacionados;
- a responsabilidade para o gerenciamento não era clara;
- pelas razões acima mencionadas, as avaliações causaram mais desentendimento do que medidas construtivas para melhorar os projetos.

Na tentativa de superar esses problemas, a USAID contratou os consultores Rosenberg, Lawrence e Posner que, fundamentando-se em diversos métodos do MBO / *Management by Objectives* (Gerenciamento por Objetivos)², elaboraram entre 1969/70 uma metodologia chamada LFA / *Logical Framework Approach* (Enfoque Quadro Lógico)³. Nos anos seguintes, a metodologia LFA foi sucessivamente revisada e aprimorada, e, em 1982, uma série de organizações internacionais ou internacionalmente atuantes estavam aplicando-a, entre elas, além da USAID, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), a CIDA (Cooperação Técnica Canadense) e a ILO (Organização Internacional para o Trabalho).

Peter Pfeiffer é doutor em Sociologia e Planejamento Urbano e mestre em Sociologia de Desenvolvimento pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha. Profissional em Gerenciamento de Projetos pelo Project Management Institute, EUA. Consultor em Gerenciamento de Programas e Projetos

Nessa época, a Cooperação Técnica Alemã estava em busca de instrumentos e métodos para melhorar o seu desempenho, já que a cobrança pública para demonstrar eficiência, do Parlamento e dos contribuintes estava crescendo.

A partir de 1975, o Ministério Federal da Alemanha, responsável pela cooperação com os países em desenvolvimento, o BMZ e a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), em busca de instrumentos e métodos para melhorar o seu desempenho também passaram a aplicar o LFA em alguns projetos. Animados pelos resultados positivos alcançados, a GTZ contratou, como consultor, um dos autores da metodologia para assessorar uma adaptação do LFA às necessidades específicas da Cooperação Técnica Alemã. O desafio era o de integrar dois enfoques diferentes: a preocupação com as funções de controle do ministério e a criação de um espaço maior para o trabalho em equipes e para a participação dos diversos interessados num projeto da GTZ. O resultado foi o método ZOPP / *Zielorientierte Projektplanung* (Planejamento de Projeto Orientado para Objetivos).

Assim, desde os anos 90, praticamente todas as organizações no âmbito da cooperação internacional utilizam o instrumento QL, e muitas adotaram também o processo do enfoque, que passou a ser mais conhecido como ZOPP. A inovação do ZOPP em relação ao LFA é que o método ZOPP utiliza o instrumento de forma participativa. Para isso são aplicadas técnicas de trabalho chamadas moderação (também conhecida como facilitação), que permitem uma maior compreensão dos conteúdos trabalhados, especialmente por meio da visualização em workshops e, com isso, uma melhor comunicação entre os envolvidos. O produto principal deste workshop é um QL, além de outras informações relevantes para o gerenciamento do projeto⁴.

A justificativa para essa inovação encontra-se na concepção de que uma efetiva participação é facilitada por uma boa comunicação. E, se a participação funciona, as decisões são mais facilmente compreendidas e compartilhadas, o que, por sua vez, leva a um compromisso maior com o projeto. Com mais compromisso e mais envolvimento os resultados tendem a ser melhores e o alcance dos objetivos se torna mais provável. Tanto ganham com isso as organizações responsáveis pelo projeto como os usuários finais dos benefícios que se espera dele.

2. Conceitos básicos e estrutura do Quadro Lógico

O QL é uma matriz⁵ que é elaborada sucessivamente num processo de estruturação daqueles elementos considerados os mais importantes

de um projeto e que permitem a sua apresentação sistemática, lógica e sucinta. O que sempre tem que anteceder o planejamento de um projeto é uma análise do que se deseja mudar com a intervenção, de modo geral, uma situação-problema⁶.

É importante destacar que o QL não é um plano completo de um projeto. Trata-se apenas de um resumo do plano de intervenção, que fornece respostas basicamente às seguintes perguntas:

- Por que o projeto deve ser realizado?
- Qual é o seu propósito e quais as mudanças a serem alcançadas?
- Como se pretende produzir melhorias?
- Quais as condições externas que influenciam o alcance dos resultados e dos seus efeitos?
- Como é possível identificar o alcance das melhorias e mudanças?

Em outras palavras: com a aplicação do enfoque QL, pretende-se definir e mostrar o êxito de um projeto já na fase do seu planejamento. Na prática, definir o êxito de um projeto é um desafio bastante ambicioso, já que na literatura especializada não existe clareza ou unanimidade sobre como definir o êxito de um projeto (Baccarini, 1999:25).

Mas, exatamente porque a cooperação internacional de desenvolvimento é um terreno muito difícil, procurou-se instrumentos que possam facilitar as decisões sobre projetos. Muitos países em desenvolvimento são caracterizados por tantos problemas óbvios que a apresentação de justificativas para a solicitação de apoio a projetos não é difícil. No entanto, levando em consideração a complexidade das situações, a questão central é aonde se pode chegar realisticamente com determinadas intervenções. Obviamente, não seria possível transformar uma situação sócio-econômica precária, existente durante décadas ou séculos, numa situação completamente diferente no decorrer de poucos anos e em função de alguns projetos com apoio internacional.

Partindo dessa suposição, é fundamental reconhecer a necessidade de decisões estratégicas sobre a aplicação dos escassos recursos, que inclui a definição do que se pretende realizar e aonde se pretende chegar. Assim, podem ser evitadas frustrações e decepções nos dois lados: no lado dos que apoiam o empreendimento e que precisam prestar conta dos seus investimentos frente ao público que arca com os custos; e no lado dos que recebem o apoio, que podem evitar expectativas excessivas e irrealistas. É claro que também não será apenas o QL que pode dar todas as respostas, mas ele pode ajudar significativamente na definição de um consenso sobre o projeto.

O QL consiste de um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem de um modo operacional e organizado numa matriz os aspectos mais importantes de um projeto de intervenção. Essa descrição permite,

em primeiro lugar, verificar se um projeto está bem-estruturado e, em segundo lugar, o acompanhamento sistemático e uma avaliação mais fácil e mais objetiva.

Figura 1: Estrutura do Quadro Lógico

	Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior				
Objetivo do Projeto				
Resultados				
Atividades Principais				

Trata-se de uma apresentação estruturada do conteúdo de um projeto de intervenção, na qual existe uma relação causal entre níveis: atividades/resultados, resultados/objetivo do projeto e objetivo do projeto/objetivo superior. Essa cadeia e suas relações devem ser lógicas e plausíveis, mas não se trata de uma simples relação de causa/efeito. Levando em consideração que um projeto de desenvolvimento necessariamente encontra barreiras e limitações, também precisa ser incluído nessa lógica o elemento suposições importantes, que são fatores externos ao projeto, mas necessários para o seu êxito.

Uma outra relação lógica considerada é aquela que vincula cada resultado e objetivo a um indicador que, por sua vez, está vinculado a uma fonte de comprovação.

Falar de lógica é inevitável quando se trata de uma metodologia que se chama QL. Mas, na prática, pode-se verificar que, ao contrário do que isto sugere, lógica não significa necessariamente coerência de raciocínio ou de idéias de uma forma universal. Por exemplo, encontram-se dois conceitos na literatura sobre o QL que são interpretados de maneiras diferentes: a lógica vertical e a lógica horizontal.

A lógica vertical diz respeito à primeira coluna, a Lógica da Intervenção, segundo a qual, insumos e trabalho (Atividades) aplicados produzem resultados, estes provocam um efeito (Objetivo do Projeto), que por sua vez contribui para um Objetivo Superior. A Lewis Grant Associates (s/d), por exemplo, define este raciocínio como a lógica vertical.

Mas o raciocínio da GTZ (Bolay, 1993:59) é que esta relação será incompleta se não forem levadas em consideração as Suposições Importantes, que complementam a cadeia lógica, pois são consideradas essenciais. Por isso, a ascensão de um nível (de Resultados, por exemplo) para o próximo nível superior (Objetivo do Projeto), seria possível apenas com a inclusão das suposições. Daí, a lógica vertical consistiria de: Resultados alcançados mais Suposições no mesmo nível (de Resultados) levam ao nível imediatamente superior (Objetivo do Projeto).

O outro conceito é a lógica horizontal. Conforme Bolay (op.cit.), esta seria composta pelo Resultado (ou Objetivo do Projeto, ou Objetivo Superior) mais seus respectivos Indicadores Objetivamente Comprováveis, mais suas respectivas Fontes de Comprovação, todos encontrando-se no mesmo nível do quadro e, portanto, numa linha horizontal.

Já a Lewis Grant Associates (s/d) raciocina que, além dos indicadores e das fontes, as suposições também se encontram no mesmo nível e, portanto, estes últimos fariam parte da lógica horizontal.

O exemplo mostra como é difícil alcançar uma definição conceitual sobre lógica, mesmo antes de se discutir os conteúdos. Por outro lado, neste caso, as diferenças conceituais não têm maiores implicações práticas. Ambas as explicações têm razão e ambas poderiam chegar ao mesmo preenchimento do QL.

Com o fim de posicionamento, defendemos aqui o raciocínio de Bolay, por considerar a Lógica de Intervenção apenas plausível quando forem consideradas adequadamente as suposições.

3. Descrição do Quadro Lógico

As preocupações para quem utiliza o QL são a transparência e a precisão. Tendo em vista a complexidade da comunicação humana, o método sugere a aplicação de uma linguagem que contribua para a redução de interpretações e mal-entendidos.

Em propostas prolixas de projetos é freqüente que o leitor tenha muito espaço para interpretações sobre o conteúdo. Uma das práticas mais comuns é a descrição daquilo que se pretende fazer no projeto, denominando isso objetivos. Não é raro encontrar-se projetos com vários objetivos gerais e ainda uma série de objetivos específicos, todos formulados como atividades ou processos. Dois problemas derivam desta prática: primeiro, com diversos objetivos estabelecidos, o projeto corre o risco de ficar sem foco claro; segundo, a descrição das atividades ou processos muitas vezes não deixa claro aonde se pretende chegar. Pressupõe-se apenas que fazer o que se planeja levará a efeitos positivos.

Em busca de maior precisão desde o planejamento de um projeto, o QL propõe a descrição dos objetivos e resultados de tal forma que se consiga visualizar o alcançado. Para isso, é usado o verbo no particípio para os resultados, assim como se o estado já fosse alcançado, enquanto as atividades são descritas com um verbo no infinitivo (ver exemplo em anexo 2).

Da mesma forma, utiliza-se na descrição do objetivo do projeto e do objetivo superior, o presente, descrevendo a situação futura desejada. Quando essa visão é descrita fica mais claro aonde se quer chegar do que quando se descreve apenas o que se pretende fazer.

O uso dessa linguagem parece geralmente um pouco estranho à primeira vista, mas as pessoas logo se acostumam porque percebem que ela é mais precisa. Esse recurso ajuda, na prática, a reduzir o grau de incertezas e dúvidas. Ao mesmo tempo, ele contribui para provocar a transparência de conflitos ou incompatibilidades, se houver, porque a lógica exigida permite muito menos compromissos. Por outro lado, se esses conflitos forem resolvidos num estágio inicial, as chances de êxito do projeto são certamente maiores.

3.1. Primeira coluna: Lógica da Intervenção

Objetivo Superior

Este objetivo é principalmente um objetivo de orientação. Ele é necessário porque orienta de forma geral a atuação do projeto dentro do contexto organizacional. Ele está geralmente ligado à missão da organização responsável pelo projeto ou à missão da organização financiadora. O Objetivo Superior, em inglês chamado *goal*, é relativamente amplo e tem o caráter de uma visão do futuro, mas ele tem que ser visível, palpável, realisticamente alcançável: ele não deve estar longe demais. Isto é importante para poder ajudar a motivar as pessoas envolvidas.

Quando o QL é combinado com métodos de planejamento estratégico, o Objetivo Superior poderia ser um objetivo estratégico e vários projetos poderiam ter o mesmo Objetivo Superior. O mesmo ocorre dentro de um programa.

A relação com o Objetivo do Projeto é que este último deve contribuir para o Objetivo Superior. Esta contribuição deve ser de forma significativa e mensurável, para evitar que ele seja muito amplo e genérico, sem a função específica de orientação. Como se trata de uma contribuição apenas, é possível que um projeto tenha mais de um Objetivo Superior.

Objetivo do Projeto

Em inglês, este objetivo é chamado *purpose* ou *outcome*, porque ele visa explicitar qual é o propósito da intervenção. Em lugar de descrever o que se pretende fazer, aqui é descrita aquela nova situação que se visa alcançar com a realização do projeto. Essa nova situação seria, na verdade, o efeito esperado da intervenção e, portanto, deve considerar também as mudanças de comportamento na atuação das pessoas que desejam melhorar a sua atual situação.

A razão para esta definição de objetivo é a visão do que é um problema. Parte-se da suposição de que todo projeto de desenvolvimento tem como ponto de partida problemas que, no seu conjunto, formam uma situação-problema. Esses problemas estão sempre ligados a pessoas que, por um lado, são afetadas por eles, mas que por outro lado, muitas vezes são também causadoras deles, pelo menos parcialmente.

Se um problema é definido como um estado negativo existente, percebido por pessoas, um objetivo pode ser definido como um estado positivo desejável. Mas quando as causas dos problemas são amplamente analisadas, descobre-se geralmente que os afetados por eles precisam fazer parte das soluções. Enquanto isso pode até parecer óbvio, na prática, não é fácil, porque muitas vezes soluções sustentáveis são alcançadas apenas com uma mudança de hábitos e comportamentos. Não são apenas obras de infra-estrutura, por exemplo, que melhoram as condições de vida, mas a infra-estrutura precisa ser adequadamente usada, e isso pode implicar na necessidade de mudar hábitos.

Daí resulta a preocupação do enfoque QL com o Objetivo do Projeto. Ele deve expressar aquelas mudanças que serão provocadas no grupo-objetivo pelos resultados do projeto. Pressupõe-se que, sem essa mudança, as melhorias que um projeto pode prover não teriam sustentabilidade, ou seja, não haveria desenvolvimento, entendido como um processo de transformação e melhoria ao longo do tempo.

Essa preocupação resultou exatamente das experiências que diversas organizações bilaterais e internacionais fizeram nas primeiras duas décadas da cooperação em desenvolvimento. Os investimentos feitos muitas vezes não conseguiram contribuir muito para o desenvolvimento num sentido mais amplo, mesmo quando os projetos eram tecnicamente bem feitos, porque não foram acompanhados por uma mudança de comportamento. Se as pessoas envolvidas num processo para solucionar a situação-problema continuam agindo como sempre agiram, a introdução de novas tecnologias não poderá trazer os efeitos desejados. O mesmo ocorre em projetos de desenvolvimento organizacional.

Além da preocupação com as mudanças nos grupos-alvo, o enfoque QL tem uma preocupação com a eficiência. Para evitar um problema muito freqüente de projetos complexos, o método exige que se defina apenas um Objetivo do Projeto. Isso obriga os envolvidos no planejamento a discutir as diversas alternativas possíveis e selecionar um enfoque⁷. Com isso, o projeto ganha um rumo claro e facilita a organização de todo o processo de implementação.

Por outro lado, definir o Objetivo do Projeto com aqueles efeitos que são desejáveis, mas que dependem, em última instância, do próprio grupo-alvo, significa que a gerenciabilidade deste objetivo é limitada.

Podem ser distintos também dois tipos de efeitos: efeitos diretos, ou seja, aqueles que se espera diretamente em função do projeto e que se expressam em nível do Objetivo do Projeto; e os efeitos indiretos, que são aqueles que se almeja a longo prazo e que dependem de uma série de outras influências, além do projeto. Esses se encontram em nível do Objetivo Superior.

Resultados

Resultados são aqueles bens ou serviços produzidos pelo projeto, isto é, pela organização responsável pelo projeto e pelas organizações ou grupos que participaram efetivamente da sua implementação. Os resultados descrevem o escopo do projeto, ou seja, descrevem aquilo que é gerenciável pelo projeto e o que é da responsabilidade de sua gerência. Assim, o QL faz uma distinção clara entre conceitos que são freqüentemente confundidos: objetivo e resultado⁸.

A distinção desses conceitos não é apenas uma questão semântica, as implicações para o gerenciamento de projeto são fundamentais. Enquanto o Objetivo do Projeto é um efeito desejado, mas que foge do controle e da responsabilidade direta da gerência do projeto, o alcance dos Resultados tem que ser gerenciado de tal forma que pode ser atribuído aos esforços do projeto. Um outro termo usado em inglês para Resultado é *output* (saída), o que indica o final de um processo de produção, respectivamente de transformação.

A relação entre os dois níveis é a de plausibilidade, ou seja, o alcance do Objetivo do Projeto tem que estar baseado em resultados suficientes e necessários e em Suposições Importantes cujo risco de não ocorrerem não deve ser demasiado grande. Obviamente, nesse ponto não é o método que dá a resposta, senão os planejadores que avaliam essa probabilidade.

Já a relação entre os Resultados e o nível inferior, as Atividades Principais, tem que ser uma relação lógica. Isto é, o planejamento tem que prever atividades suficientes para poder produzir os bens ou serviços necessários para o alcance do Objetivo do Projeto. Assim, a definição

dos Resultados tem que acontecer de tal maneira que a gerência do projeto possa assumir a responsabilidade sobre os alcances.

Atividades Principais

Para produzir os desejados bens e serviços, determinadas atividades precisam ser realizadas. Para cada Resultado, uma série de Atividades Principais é elaborada. A relação entre o nível destas e o nível dos Resultados é também uma relação lógica: devem existir atividades suficientes e necessárias a fim de alcançar os Resultados e, portanto, o planejamento dessas é também responsabilidade da gerência do projeto. Se as atividades previstas não forem suficientes, os resultados não poderão ser alcançados e, se não forem necessárias, significa que o projeto desperdiça recursos. Assim, a definição delas ajuda a definir claramente o escopo do projeto, porque são elas que permitem estimar os recursos necessários.

Cabe ainda mencionar um aspecto que diz respeito à clareza que o QL procura pelo uso da linguagem. Se um objetivo é entendido e definido como uma situação futura desejada, ele é descrito no QL como se já estivesse alcançado. Igualmente são descritos os resultados como se tivessem obtido esses produtos ou serviços. Já as atividades são descritas com um verbo no infinitivo. Desta forma, é mais fácil para o leitor da proposta do projeto entender aonde se pretende chegar e o que é preciso fazer⁹.

Insumos/Recursos

A última relação na Lógica da Intervenção é aquela entre as atividades e os recursos necessários. O QL original e a maioria dos formatos não inclui os insumos¹⁰. Do ponto de vista da lógica, este nível poderia ser incluído no QL, já que é fundamental considerar os recursos. Por outro lado, a matriz talvez ficasse sobrecarregada de informações, que poderiam ser fornecidas em outro lugar. De todo modo, a relação Insumos/Atividades precisa ser estabelecida de forma lógica e realista. É óbvio que a insuficiência de Recursos não permitiria realizar todas as Atividades previstas e, conseqüentemente, comprometeria um ou mais dos Resultados. Com isso, o Objetivo do Projeto não poderia ser alcançado, nem a contribuição para o Objetivo Superior.

A parte inferior da Lógica de Intervenção está, portanto, baseada na lógica de um processo de produção:

Figura 2: Processos de produção

Processo genérico de produção	insumos (ou entradas)	⇒	transformação	⇒	produto
Processo da produção de Resultados	insumos	⇒	atividades	⇒	resultados

Vários resultados esperados de um projeto exigem vários processos que, a rigor, podem ser subdivididos em outros subprocessos. O desafio que o QL enfrenta é a seleção e combinação adequada daqueles processos que são capazes de produzir os efeitos desejados de uma maneira eficiente.

Quando estabelecida, a consistência da Lógica de Intervenção pode ser averiguada com uma “dupla checagem” perguntando do nível de baixo para cima o porquê da relação e, descendo, perguntando como chegar ao nível de baixo.

Figura 3: Cadeia lógica de objetivos

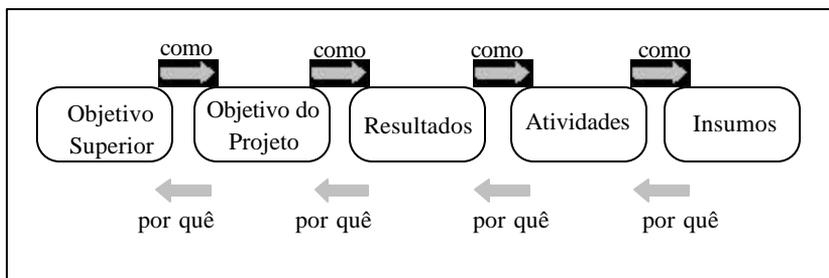


Gráfico adaptado de: Baccharini (1999) e Boiteux (1984)

Um dos aspectos mais importante do QL é a diferenciação entre o escopo gerenciável (até os Resultados) e o escopo não-gerenciável, mas considerado como contexto e referência (Objetivo do Projeto e Objetivo Superior). À primeira vista pode parecer paradoxal definir um Objetivo do Projeto que não é completamente gerenciável. A explicação é que o êxito de um projeto pode ser definido em, no mínimo, dois níveis ou, como Baccharini (1999:25) argumenta, existem dois conceitos de êxito de um projeto:

“Êxito do gerenciamento do projeto (*project management success*) que enfoca no processo do projeto e, em particular, na exitosa conclusão das metas de custo, tempo e qualidade. Este aspecto também considera a maneira como o processo de gerenciamento foi conduzido.

Êxito do produto (*product success*). Este trata dos efeitos do produto final do projeto.”

Baccharini (*op.cit.*) ainda alerta que é comum na literatura especializada em gerenciamento de projeto que esses dois componentes diferentes sejam confundidos, como se fossem um único grupo.

É o QL que combina esses dois componentes em um quadro, mas os visualiza e separa conceitualmente. O fato de Baccharini usar o termo

produto está relacionado ao contexto de empresas privadas. Mas o conceito básico do Objetivo do Projeto *purpose* é o mesmo, quando diz que a realização exitosa do *purpose* pode ser mensurada em termos de quão bem o produto do projeto satisfaz as necessidades do usuário.

Este raciocínio pode ser representado da seguinte forma:

Figura 4: Eficiência e efetividade no Quadro Lógico

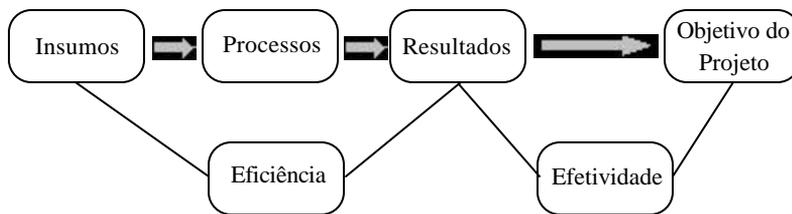


Gráfico adaptado de: Intervention (s/d:5)

Traduzido para o contexto de projetos de desenvolvimento, isto significa que não é suficiente gerenciar bem o processo da construção de um hospital, por exemplo, se este não consegue contribuir para a melhoria do estado de saúde. Ou, se um projeto de infra-estrutura bem gerenciado não consegue alavancar o desenvolvimento econômico, o seu êxito é limitado porque não há efetividade da intervenção.

3.2. Segunda coluna: Indicadores Objetivamente Comprováveis

A busca de eficácia, eficiência e bom desempenho leva à questão da mensurabilidade desses aspectos, o que foi o ponto de partida para a elaboração do QL. Essa preocupação é considerada na segunda coluna da matriz com os Indicadores Objetivamente Comprováveis.

Um indicador é uma situação ou característica que serve como sinal comprobatório de um outro fato. Trata-se, no caso do QL, de uma descrição operacional dos objetivos e dos resultados em termos de quantidade e qualidade de um produto ou serviço para o grupo-objetivo, indicando ainda o tempo (ou prazo) e o local (ou espaço). O termo objetivamente diz respeito à necessidade de especificar os indicadores de tal forma que sua mensuração seja independente de “achismos” ou de opiniões pessoais, senão baseadas em fatos e evidências. Idealmente, os indicadores tratam dos seguintes aspectos:

- o grupo-objetivo quem é beneficiado?
- a quantidade quanto?

- a qualidade quão bem?
- o período quando e quanto tempo?
- a localização onde?

As funções dos indicadores são: caracterizar mais detalhadamente os objetivos e resultados, estabelecendo o que e quanto se pretende alcançar, e fornecer uma base para o acompanhamento e a avaliação do planejado.

Devido ao fato de que os níveis do QL têm características e funções diferentes, os indicadores que dizem respeito a esses níveis também se diferenciam. Os Resultados, que são os produtos pelos quais a gerência do projeto se responsabiliza, exigem indicadores de acompanhamento¹¹. Eles descrevem esses produtos em termos do que terá sido feito, o quanto dele, quando e quão bem. Esses indicadores dos *outputs* têm que estar consistentes com os *inputs*, ou seja, com os recursos e o trabalho aplicado (Atividades).

Por outro lado, o Objetivo do Projeto e o Objetivo Superior expressam efeitos esperados e, portanto, os seus indicadores são indicadores de efeito. Conforme as características dos dois objetivos, os indicadores podem ser diferenciados como indicadores de efeitos diretos para o Objetivo do Projeto e indicadores de efeitos indiretos para o Objetivo Superior. Em todo caso, eles devem mensurar aquelas mudanças que se espera ocorrer nas pessoas e nas organizações envolvidas, em função da atuação do projeto. De modo geral, não existem unidades métricas já definidas para medir em metros ou pesar em toneladas as mudanças. Portanto, indicadores de efeito são quase sempre indicadores indiretos e muitas vezes é necessário um conjunto de indicadores que mostre as diferenças da situação antes do projeto.

O Banco Mundial (1996:4) definiu os seguintes tipos de indicadores:

Figura 5: Tipos de objetivos e indicadores

Nível de objetivo	Tipo de indicador
Objetivo Superior (<i>Goal</i>)	Impacto
Objetivo do Projeto (<i>Purpose</i>)	<i>Outcome</i> ou Efeito
Resultados (<i>Outputs</i>)	<i>Output</i>
Atividades (<i>Activities</i>)	Processo
Insumos (<i>Inputs</i>)	<i>Input</i>

Os indicadores fazem parte de praticamente todas as variações do QL¹² e, na prática, é sempre um dos aspectos mais discutidos, porque

neles se reflete o grau das melhorias que se pode esperar e, ao mesmo tempo, representam um compromisso por escrito por parte da organização executora. Para a gerência do projeto, é extremamente importante prestar atenção a este aspecto porque é uma referência muito importante para a avaliação do projeto.

A busca de indicadores adequados pode desencadear também um novo processo de discussão sobre os objetivos ou resultados definidos previamente, porque consensos alcançados na definição dos objetivos podem revelar-se como fracos e insustentáveis.

3.3. Terceira coluna: Fontes de Comprovação

A definição de indicadores apropriados é um processo bastante difícil e complexo e não pode sempre ser concluído num grupo de participantes muito grande. Mas existe ainda uma outra dificuldade: indicadores úteis não são aqueles que medem apenas teoricamente os resultados ou os objetivos. Para evitar que sejam definidos indicadores cujas informações não podem ser averiguadas na prática, o QL contém a terceira coluna com as Fontes de Comprovação¹³. A Fonte de Comprovação indica onde se encontram as informações e os dados dos indicadores. Nela são registradas aquelas fontes ou meios (locais e documentos) que poderão ser utilizadas para verificar o conteúdo dos indicadores. Fontes podem ser estatísticas oficiais, pesquisas de opinião pública ou outras publicações para os indicadores de efeito, e são geralmente documentos produzidos pelo próprio sistema de informações gerenciais dos projetos para os resultados.

Assim, as Fontes de Comprovação têm várias funções: primeiro, a sua definição obriga a definir indicadores realistas, porque se não forem encontradas fontes adequadas para verificar a informação contida no indicador, o indicador não serve; segundo, se não houver fontes adequadas, mas se quer manter o indicador, a definição das fontes mostrará em que custos adicionais isto poderá implicar; terceiro, as fontes definidas mostram alguns dos elementos necessários para o estabelecimento de um sistema de informações gerenciais do projeto.

Em todo caso, é fundamental que fontes adequadas existam e que elas sejam confiáveis. É possível para o próprio projeto construir fontes, mas neste caso sempre devem ser considerados o custo e a viabilidade. Se não houver fontes adequadas para mensurar um determinado indicador, ele simplesmente não serve.

A maioria das fontes para os indicadores de acompanhamento são estabelecidas e mantidas pelo próprio projeto, já que fazem parte do sistema de informações gerenciais. No entanto, as fontes para os indicadores de efeito devem ser externas também.

Para a avaliação de um projeto, intermediária ou final, as Fontes de Comprovação são referências fundamentais.

3.4. Quarta coluna: Suposições Importantes

Projetos que visam produzir mudanças em pessoas ou organizações encontram necessariamente uma série de barreiras e riscos que dificilmente podem ser detectados na sua totalidade no início do processo. Mesmo com a viabilidade analisada e confirmada, podem ocorrer mudanças desfavoráveis, capazes de comprometer o êxito do projeto. Um bom planejamento pode reduzir consideravelmente possíveis riscos pelo esclarecimento e solução das condições prévias, mas certamente permanecerão alguns fatores importantes para o êxito do projeto que estão fora do controle da gerência. Esses fatores são chamados Suposições Importantes¹⁴ e são considerados no QL na quarta coluna.

Suposições são fatores que, para fins de planejamento, são considerados verdadeiros, reais ou certos. No caso do QL trata-se de fatores externos que escapam à influência direta da gerência do projeto, mas que são importantes para o êxito da intervenção. Suposições representam geralmente um certo risco e, portanto, devem ser avaliadas cuidadosamente para não comprometerem o êxito do projeto, e o seu comportamento deve ser monitorado ao longo do tempo.

Suposições podem estar ligadas ao grupo-alvo do projeto. Por exemplo, um projeto que visa alcançar mudanças por meio de educação tem que supor que as pessoas assimilem o aprendizado e de fato o apliquem depois. Por melhor que seja preparada e realizada a capacitação, a efetiva assimilação e aplicação estão fora do controle da gerência. No entanto, se elas não ocorrerem, o projeto não terá êxito, mesmo se ele for bem gerenciado¹⁵. Suposições podem estar ligadas também a fatores políticos ou macroeconômicos, que podem estar favoráveis hoje, mas desfavoráveis no futuro.

A inclusão de uma Suposição Importante depende da sua avaliação. Em primeiro lugar, ela tem que ser importante para o êxito do projeto. Segundo, tem que existir um certo grau de risco de ela não ocorrer. E, terceiro, se for identificado que ela é importante, mas que é pouco provável que ocorra, significa que o êxito do projeto está em jogo e, conseqüentemente, a estratégia da intervenção deve ser mudada.

A suposição faz parte da lógica vertical, pois o alcance de um resultado, por exemplo, mais a afirmação da Suposição ao mesmo nível, leva ao nível imediatamente superior, que é o Objetivo do Projeto. Este alcançado, mais a Suposição ao mesmo nível leva ao Objetivo Superior.

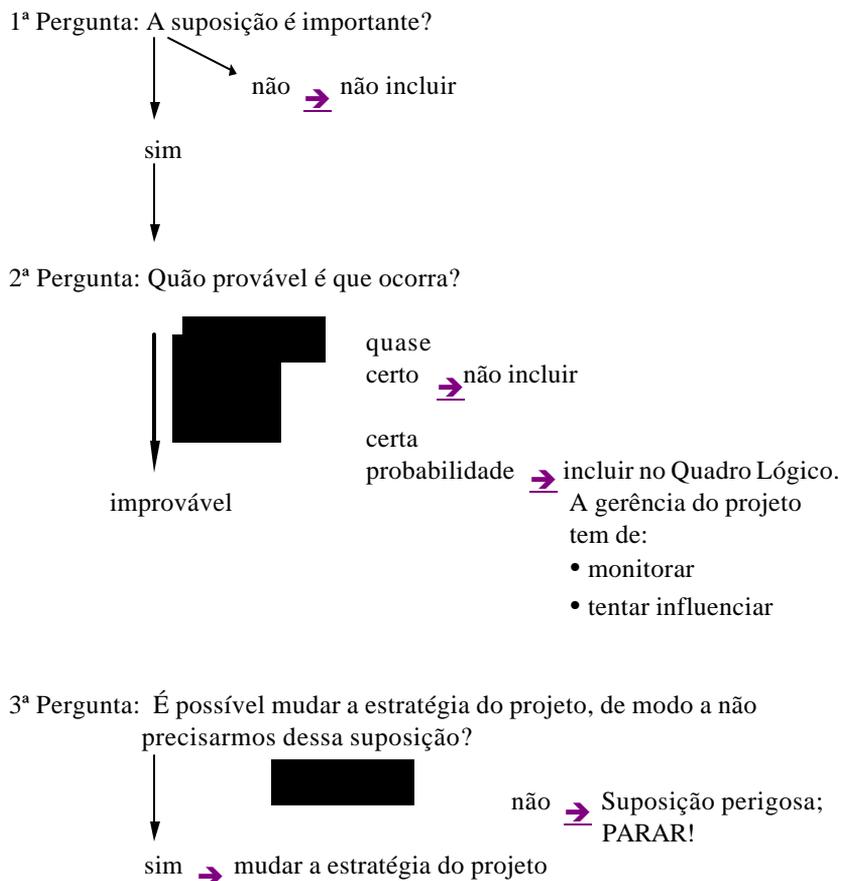
Uma Suposição Importante em nível do Objetivo Superior nem sempre é encontrada. Há divergências quanto à necessidade ou à utilidade

deste campo do Quadro Lógico. Como a Suposição Importante sempre deve ser vista em conjunto com a ascensão ao nível superior, não tendo mais nível superior, ela não faria sentido. Por outro lado, existe a posição de que este campo deve ser preenchido por uma suposição que ajude a garantir a sustentabilidade do Objetivo Superior alcançado.

A elaboração das Suposições Importantes é uma espécie de análise de risco, mas limitada a riscos externos. Riscos internos ao projeto ou à organização executora do projeto não são considerados no QL. Para isso, devem ser realizadas análises de risco específicas.

Realizando uma “chuva” de idéias, uma equipe de planejamento pode coletar rapidamente um grande número de fatores externos que são importantes para o projeto. Mas não é no sentido do QL incluir o maior número possível. Para evitar isso é realizada uma avaliação, utilizando o esquema a seguir:

Figura 6: Esquema para a apreciação dos fatores externos



Além da sua importância ou relevância, é avaliada também a probabilidade da sua ocorrência. Se um fator é considerado importante mas altamente provável que ocorra, ele não é incluído no QL.

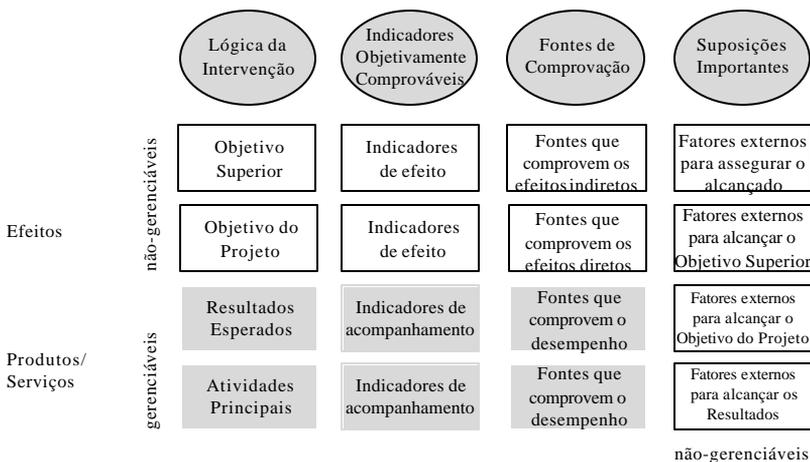
Apenas se um fator tem uma certa probabilidade de ocorrer, mas também existe um certo risco de não ocorrer, este fator é incluído no QL e formulado de tal maneira que ele pode ser afirmado. Essa forma é necessária para possibilitar a leitura Resultado + Suposição leva ao Objetivo, por exemplo. Essa dupla negação (negar um fato negativo) exige, às vezes, bastante orientação por parte do moderador, mas é parte da estrutura lógica do quadro.

Se um fator externo é considerado importante, mas ao mesmo tempo improvável que ocorra, significa que: ou há uma quebra lógica na estrutura do projeto ou então há um fator que impede o projeto de ter êxito. Isso significa que: ou o projeto não deve ser realizado ou a sua estratégia deve ser mudada de tal maneira que esse fator não possa mais impedir o êxito.

Se esse exercício for levado até as últimas conseqüências, muitos projetos não deveriam ser começados, porque com freqüência são revelados empecilhos tão grandes que o êxito dependeria de muita sorte. Mas, apesar do QL ser aplicado em praticamente todos os projetos de cooperação internacional, Suposições Importantes são ignoradas ou reinterpretadas ou reformuladas de tal maneira que não evidenciam mais o grau de risco.

Uma das conclusões mais significativas da análise da estrutura do QL é que ele ajuda a visualizar os componentes gerenciáveis de um projeto e seu contexto com seus limites e riscos. Com isso, ele representa uma valiosa ferramenta para a análise estratégica de intervenções.

Figura 7: Gerenciabilidade de um projeto



4. Exemplo Demonstrativo

A fim de ilustrar a aplicação prática dos conceitos do QL, apresentamos a seguir um exemplo demonstrativo. Para tratar cada elemento individualmente, o QL é desagregado. O seu conjunto encontra-se no anexo 2.

O exemplo demonstrativo é um projeto de desenvolvimento típico, no qual o Ministério de Agricultura de um país sem muitos recursos busca alavancar a produção agrícola de uma região selecionada por meio de um projeto. As análises da situação, incluindo problemas, atores, potenciais, objetivos e alternativas já foram realizadas.

4.1. Primeira coluna: Lógica da Intervenção

Definição	Lógica da Intervenção
É o objetivo ao qual o projeto pretende contribuir. A contribuição deve ser significativa (mensurável). É possível que ele seja alcançado somente algum tempo depois da conclusão do projeto.	Objetivo Superior Situação sócio-econômica da região melhorada.
É o propósito do projeto. Ele descreve a situação futura desejada e realisticamente alcançável. É o foco da intervenção e, portanto, deve existir apenas um Objetivo do Projeto. Idealmente, ele mostra as mudanças desejadas.	Objetivo do Projeto Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz.
São bens ou serviços produzidos pelo projeto, e apenas pelo projeto. Estes produtos têm que ser gerenciáveis e alcançáveis com os recursos disponíveis. Os resultados são aquilo que é “entregue” pelo projeto (<i>deliverables</i>).	Resultados 1. Sistema de irrigação implantado e funcionando. 2. Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido. 3. Financiamento para mecanização é facilitado. 4. Sistema de comercialização implantado e funcionando. 5. Agricultores capacitados.

Um suposto projeto de desenvolvimento de uma região agrícola escolheu o foco da produção mais promissora. Os Resultados são, a princípio, gerenciáveis, desde que disponha dos recursos materiais e humanos necessários. Já o Objetivo do Projeto foge ao controle direto da gerência, porque supõe uma mudança na maneira de atuar dos agricultores. Mesmo eles sendo treinados e apoiados, existe um fator de risco que indica que a

mudança necessária possa não ocorrer. Por outro lado, formulando o Objetivo do Projeto desta forma, mostra também aos próprios agricultores que a mudança desejada para a região depende da mudança de hábitos deles.

Pressupondo a existência dos recursos necessários e uma eficiente aplicação deles nas atividades é possível produzir os cinco Resultados. No entanto, sempre deve-se verificar se realmente todos os Resultados são necessários para alcançar o Objetivo do Projeto, porque se não, haveria desperdício de recursos. Por outro lado, tem que ser verificado também se os cinco Resultados são suficientes para alavancar o Objetivo do Projeto, pelo menos do ponto de vista dos fatores gerenciáveis.

Desta forma, é realizada uma definição do escopo do projeto, porque nos resultados estão incluídos todos aqueles principais produtos e serviços que o projeto pretende entregar até o final do seu ciclo de vida.

No exemplo apresentado acima, esta relação é lógica e plausível e, a princípio, gerenciável. A soma dos cinco Resultados e o efeito da sua interação podem levar ao Objetivo do Projeto, desde que seja levada em consideração a atitude dos próprios agricultores, bem como outros fatores externos ao controle gerencial.

O Quadro Lógico também evidencia as áreas de responsabilidade direta do gerenciamento do projeto e os aspectos que não são diretamente controláveis. As relações Insumos/Atividades e Atividades/Resultados são da responsabilidade direta da gerência. Se os Resultados não são alcançáveis por falta de recursos, por exemplo, as Atividades devem ser adaptadas aos recursos disponíveis e, eventualmente, os Resultados devem ser reformulados. Ou, se um Resultado depende de atividades de terceiros, ele deve somente ser incluído se a responsabilidade está claramente definida. Desta forma, os Resultados (bens ou serviços produzidos pelo projeto) são gerenciáveis.

Já o Objetivo do Projeto escapa do controle direto, porque se trata de um efeito esperado em função das inter-relações entre os Resultados, além de depender de fatores externos (Suposições). Portanto, o Objetivo do Projeto “Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz” não é completamente gerenciável.

Igualmente, o alcance do Objetivo Superior não pode ser controlado pelo gerenciamento, tanto porque o Objetivo do Projeto apenas contribui para o seu alcance quanto pelo fato de que este depende também de outras intervenções ou ações.

4.2. Quarta coluna: Suposições Importantes

Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior: Situação sócio-econômica da região melhorada.			<ul style="list-style-type: none"> • Política de desenvolvimento prioriza a produção de arroz.
Objetivo do Projeto: Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz.			<ul style="list-style-type: none"> • Não há migração para a região do projeto.
Resultados: 1. Sistema de irrigação implantado e funcionando. 2. Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido. 3. Financiamento para mecanização é facilitado. 4. Sistema de comercialização implantado e funcionando. 5. Agricultores capacitados.			<ul style="list-style-type: none"> • Não há desastres naturais. • Não há disputas excessivas pelo uso d'água. • Não há evasão de assessores capacitados. • Preço do combustível não aumenta mais que 5%. • O preço internacional do arroz não baixa mais que 10%. • Agricultores assimilam o novo conhecimento.

A coluna da Lógica da Intervenção poderia ser, teoricamente, elaborada de forma coerente, lógica, consistente e plausível, se o projeto não precisasse preocupar-se com o seu ambiente. No entanto, nenhum projeto atua num vácuo e, portanto, tem que relacionar-se com o seu entorno. Isso pode afetar fundamentalmente a Lógica da Intervenção.

Especialmente projetos de desenvolvimento que, por natureza, têm que enfrentar situações desfavoráveis com relação a estruturas existentes, são frequentemente confrontados com barreiras ou limitações que são difíceis para gerenciar. Por outro lado, um projeto que não encontraria nenhuma resistência ou nenhuma barreira dificilmente afetaria estruturas existentes. O QL leva esse fato especialmente em consideração com a inclusão de Suposições Importantes. O exemplo acima demonstra a relação e a relevância deste elemento no QL.

Os Resultados devem ser, por definição, gerenciáveis, apesar do fato de também existirem riscos de não alcançá-los. Por exemplo, quando do planejamento, pressupõe-se que haverá uma equipe competente à disposição. Essa equipe poderia ser contratada e ser gerenciada pela gerência do projeto. No entanto, não se sabe ao certo se as pessoas escolhidas teriam o desempenho esperado. Além disso, ao longo do tempo, poderão ocorrer fatos ou eventos que influenciem ou mudem uma situação inicial. Portanto, o risco de não alcançar os resultados por causa de uma fraca equipe existe, mas não é considerado um fator externo.

Um outro exemplo é a parceria. Projetos de desenvolvimento quase sempre atuam dentro ou em torno de instituições públicas. Essas, por sua vez, quase sempre sofrem algum tipo de interferência política. Isso pode implicar na disponibilidade a tempo de recursos, na gerência das pessoas ou em diretrizes políticas. O planejamento tem que partir daquelas posições que são acordadas, mas são freqüentes algumas mudanças dessas posições ao longo do tempo. Igualmente, não podem ser consideradas como fatores externos possíveis mudanças na instituição responsável pelo projeto, porque colocaria em dúvida a confiabilidade da mesma. Já decisões políticas fora da instituição, alterações da legislação etc., são fatores pelos quais a organização dos projetos não pode assumir responsabilidade e, portanto, podem ser Suposições Importantes.

Se um determinado fator é uma Suposição Importante ou não, não pode ser determinado teoricamente, porque depende da situação concreta. Ele pode ser relevante em um caso e tornar-se suposição, e não ser relevante em outro. Por isso, suposições precisam ser avaliadas cuidadosamente antes de serem incluídas no QL.

Partindo do Resultado 1 do exemplo demonstrativo podemos imaginar que determinados desastres naturais podem comprometer o alcance do Objetivo do Projeto. Se essa suposição é relevante ou não, depende da situação. Numa região semi-árida não é de se surpreender que possa haver seca. Já o risco de haver inundações talvez seja muito remoto. Se não houver nenhuma probabilidade razoável de algum desastre natural acontecer, essa suposição pode ser inválida.

Onde há pouca água, geralmente existem “donos” da água que podem não se conformar com as mudanças planejadas pelo projeto. Por meio da análise da situação social e das experiências com casos semelhantes, a suposição “não há disputas excessivas pelo uso d’água” pode, ou não, ser relevante para o projeto. Embora não diretamente gerenciável, o projeto poderia observar a situação e eventualmente agir com medidas adicionais, se possível ou necessário.

Com relação ao Resultado 2 pode ser relevante a Suposição “não há evasão de assessores capacitados”. Tendo em vista uma perspectiva de desenvolvimento de longo prazo, seria necessário dispor de assessores capazes de apoiar adequadamente os agricultores. Porém, um problema freqüente é que pessoas melhor capacitadas deixam o seu local de trabalho em busca de melhores oportunidades e, talvez, melhores salários. Se isso ocorrer, o alcance do Objetivo do Projeto pode estar em jogo, embora as possibilidades da gerência sejam muito limitadas.

O mesmo se refere às suposições que dizem respeito ao preço do combustível ou ao preço do arroz. Se o financiamento dos investimentos dos agricultores está calculado na base de um determinado valor para custos operacionais, a mudança significativa desses custos pode inviabilizar o financiamento. Esses fatores não são controláveis pelo projeto, podem apenas ser observados. Um indicador de limitação como “mais que 5%” ou “menos que 10%” pode servir de alerta que a gerência do projeto pode fazer junto aos responsáveis (no caso, o Ministério de Agricultura).

Com relação à capacitação dos agricultores, temos uma suposição que geralmente deve ser considerada, mas nem sempre precisa ser incluída. Por melhor que a equipe do projeto se desempenhe na capacitação, não se tem a garantia de que os capacitados realmente farão uso daquilo que era para aprender. Portanto, a assimilação do aprendizado está fora do controle da gerência do projeto. Mas se isso não acontecer, o Objetivo do Projeto não será alcançado.

As Suposições podem estar relacionadas a um determinado Resultado, a vários Resultados ou a todos. A sua localização correta depende apenas do nível em que se encontra.

Tendo realizado o exercício de Resultado + Suposição leva ao Objetivo do Projeto, o exercício é repetido ao nível superior. Supondo que se alcançou o Objetivo do Projeto, a suposição nesse nível seria aquele fator externo e importante que levaria ao Objetivo Superior.

No caso do exemplo demonstrativo, podemos imaginar que as melhorias alcançadas pelos agricultores da região do projeto atraem migrantes de outras regiões. Se isso ocorrer, as melhorias poderão ser comprometidas e o Objetivo Superior não seria alcançado. Trata-se de mais um fator que deveria ser monitorado pela gerência de projeto e, se a relevância for significativa, devem ser alertados os responsáveis.

A suposição em nível do Objetivo Superior tem como função indicar os fatores externos que ajudam a garantir a sustentabilidade do Objetivo Superior alcançado. No caso do exemplo, a suposição diz respeito à continuidade de uma determinada política agrícola.

4.3. Segunda coluna: Indicadores Objetivamente Comprováveis

Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior: Situação sócio-econômica da região melhorada.	<ul style="list-style-type: none"> • Renda média aumentada em x% até o ano 2002. • Migração reduzida. 		
Objetivo do Projeto: Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz.	<ul style="list-style-type: none"> • Produtividade (ton./hectare) aumentado em x% na região tal no ano 2001, y% no ano 2002 e z% no ano 2003. • Produção de arroz tipo exportação aumentada em x%. 		
<p>Resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de irrigação implantado e funcionando. 2. Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido. 3. Financiamento para mecanização é facilitado. 4. Sistema de comercialização implantado e funcionando. 5. Agricultores capacitados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Na região são implantados 60km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 9/2000. • X hectares de terras são servidos em 12/2000. • Ociosidade do sistema de irrigação é, no máximo, 24h/mês. • Relação do nº de assessores/ agricultores. • No mínimo, 2 visitas técnicas/mês por agricultor. • Quantidade de insumos solicitada em x%. • Valor de créditos concedidos. • Nº de créditos concedidos. • Inadimplência abaixo de 5%. • Esquema de comercialização é definido em 2/2001, especificando locais, datas, pagamento etc. • Volumes comercializados: 2001 - x; 2002 - y; 2003 - z toneladas. • Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz. • Tipo e duração do treinamento e seu aproveitamento. 		

A função dos indicadores é esclarecer, evidenciar e concretizar o que se pretende alcançar com cada resultado ou objetivo. Durante o processo de elaboração dos indicadores, os planejadores são obrigados a refletir sobre cada item, seu significado e seu valor.

Um indicador é mais do que uma meta quantitativa. Embora sendo esta também uma das características, o indicador não pode estar limitado a dizer, quanto de algo se pretende obter. Idealmente, o indicador fornece informações sobre cinco aspectos: quantidade, qualidade, tempo (prazo), local e beneficiários. Dificilmente um único indicador contém todas essas informações e por isso é comum utilizar um conjunto de indicadores para se aproximar à descrição “espírito” de um determinado resultado ou objetivo.

Os indicadores estabelecidos no QL estão sempre relacionados ao desempenho e, portanto, podem ser considerados indicadores de desempenho. Mas o caráter dos indicadores em nível de resultados é diferente dos indicadores em nível dos objetivos.

Se os resultados têm que ser gerenciáveis, os seus respectivos indicadores também o são. Isso significa que estes indicadores são indicadores de acompanhamento ou de resultados (*output indicators*). Assim eles descrevem, de forma detalhada, as características daqueles bens ou serviços que são produzidos pelo projeto. São, portanto, metas físicas e temporais, são especificações de qualidade dos locais (se necessário) e podem mencionar os beneficiários envolvidos. Esses indicadores não descrevem os efeitos que se espera dos bens ou serviços, já que estes não são gerenciáveis, porque são dependentes de fatores externos das suposições.

Por exemplo, no Resultado 5, Agricultores Capacitados, pode-se especificar não apenas o número, mas também o tipo e o grau de aproveitamento que se espera. Mas não é possível definir nesse indicador, como o indivíduo aplicará o seu novo conhecimento na prática.

Os efeitos, especialmente as mudanças, manifestam-se no nível imediatamente superior, no Objetivo do Projeto. Por isso, os indicadores neste nível são indicadores de efeito. A pergunta aqui é: como se pode reconhecer que o Objetivo do Projeto foi alcançado? Esses indicadores descrevem, portanto, quais os benefícios que se espera em função de um novo comportamento ou de novas práticas. Conforme o exemplo demonstrativo, espera-se que o desenvolvimento seja alavancado por meio de novas práticas dos agricultores, porque antes havia sido analisado e descoberto que práticas rudimentares evitaram que a produção pudesse crescer.

É freqüente encontrar numa situação dessas um objetivo do tipo aumento da produção ou aumento da produtividade. No entanto, com um

objetivo dessa natureza permaneceria a pergunta: como alcançá-lo? Os resultados (infra-estrutura, insumos e capacitação) são necessários para isso, mas sem que houvesse uma mudança nas práticas e, com isso, uma mudança de comportamento dos agricultores, o aumento não seria alcançável. Embora esta mudança possa ser subentendida, na realidade, ela pode ser a parte mais difícil de se alcançar. Na prática, muitos projetos de desenvolvimento fracassam porque não levam suficientemente em consideração o fator comportamental dos grupos-alvo.

Por isso, o exemplo demonstrativo considera o aumento da produtividade como um indicador e não como um objetivo, porque esse fato indicaria a mudança desejada e necessária na prática agrícola. Com isso, o enfoque do projeto está orientado para uma questão do desenvolvimento e não apenas para uma meta quantitativa. Essa meta, embora desejável, é somente alcançável pelas mudanças nas pessoas.

Um outro exemplo de indicador do Objetivo do Projeto diz respeito à qualidade do produto. Além disso, devem ser estabelecidos marcos temporais.

Obviamente, a gerência do projeto não está totalmente isenta do alcance do objetivo e dos seus respectivos indicadores. A diferença é que esses efeitos servem mais como orientação, tanto para a gerência como para os outros envolvidos, principalmente o grupo-alvo.

O mesmo acontece com os indicadores no nível do Objetivo Superior. Para este, o projeto apenas contribui, embora de forma significativa. Na hora de elaborar indicadores para o Objetivo Superior, muitas vezes se descobre que ele é alto demais, quase abstrato. Porque se não é possível mensurar a contribuição do projeto para o alcance do Objetivo Superior, a sua função de delimitar o ambiente e o contexto do projeto não pode ser cumprida.

4.4. Terceira Coluna: Fontes de Comprovação

Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
OS	<p>(para o Objetivo Superior)</p> <ul style="list-style-type: none"> Renda média aumentada em x% até o ano 2002. Migração reduzida. 	<ul style="list-style-type: none"> Censo anual 	
OP	<p>(para o Objetivo do Projeto)</p> <ul style="list-style-type: none"> Produtividade (ton./hectare) aumentado em x% na região tal no ano 2001, y% no ano 2002 e z% no ano 2003. Produção de arroz tipo exportação aumentada em x%. 	<ul style="list-style-type: none"> Censo agrícola Documentação do projeto 	
R1	<p>(para os Resultados)</p> <ul style="list-style-type: none"> Na região são implantados 60km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 9/2000. X hectares de terras são servidos em 12/2000. Ociosidade do sistema de irrigação é, no máximo, 24h/mês. 	<ul style="list-style-type: none"> Livro de obras Vistoria local Livro de ocorrências 	
R2	<ul style="list-style-type: none"> Relação do nº de assessores/ agricultores. No mínimo, 2 visitas técnicas/mês por agricultor. Quantidade de insumos solicitada. 	<ul style="list-style-type: none"> Min. de Agricultura Relatórios dos assessores Livros de solicitação 	
R3	<ul style="list-style-type: none"> Valor de créditos concedidos. Nº de créditos concedidos. Inadimplência abaixo de 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentação do Fundo Rotativo 	
R4	<ul style="list-style-type: none"> Esquema de comercialização é definido em 2/2001, especificando locais, datas, pagamento etc. Volumes comercializados: 2001 - x; 2002 - y; 2003 - z toneladas. 	<ul style="list-style-type: none"> Documentação do Deptº de Comercialização 	
R5	<ul style="list-style-type: none"> Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz. Tipo e duração do treinamento e seu aproveitamento. 	<ul style="list-style-type: none"> Relatórios dos instrutores Documentação do projeto 	

A elaboração dos indicadores estimula os planejadores a imaginar como será caracterizada a situação futura e desejada após o término do projeto. Mas, na verdade, não passa de imaginação, porque ninguém sabe ao certo como será a realidade. Para evitar que essa imaginação vá longe demais, o QL inclui a coluna das Fontes de Comprovação.

As Fontes de Comprovação para os indicadores do Objetivo Superior são geralmente fontes externas e independentes do projeto. Se a intenção do projeto é provocar efeitos significativos além das suas limitações gerenciais, esses efeitos devem se manifestar de alguma forma. No caso do exemplo, podemos imaginar que os efeitos se refletem nas estatísticas oficiais (se houver) ou talvez em pesquisas acadêmicas.

Para os Indicadores do Objetivo do Projeto é igualmente desejável que existam fontes independentes e externas ao projeto, mas as informações têm que ser mais específicas e a relação dos dados e das tendências com a atuação do projeto é fundamental. Adicionalmente podem ser utilizadas informações geradas pelo próprio projeto. Levando em consideração que a evidência do alcance do Objetivo do Projeto tem uma importância especial, pode-se considerar necessário criar mecanismos para averiguar esses indicadores, desde que os custos possam ser justificados.

As fontes relacionadas aos indicadores dos resultados são, na sua maioria, fontes do próprio projeto, dos seus parceiros ou, por algum outro motivo, próximas ao projeto. Isso requer uma documentação completa e contínua de todos os processos e atividades planejados e/ou realizados e essas fontes são disponibilizadas para avaliações e para lições aprendidas ao final do projeto.

5. O Quadro Lógico como Instrumento de Gerenciamento de Projeto

O Quadro Lógico é apenas um instrumento para gerenciar projetos. Para ser eficaz, ele precisa ser aplicado adequadamente, complementado por outros instrumentos de gerenciamento, bem como integrado num sistema mais amplo de gerenciamento.

A aplicação adequada significa que, por um lado, é preciso ser seguida a estrutura lógica, mas por outro, que é preciso ser flexível o suficiente para levar devidamente as especificidades de cada projeto em consideração. A complementação com outros instrumentos de gerenciamento é necessária porque o QL não cobre todos os aspectos relevantes, nem tem essa pretensão. E por fim, a integração do QL num sistema de gerenciamento

com estrutura organizacional e procedimentos administrativos definidos é fundamental para ele poder desdobrar o seu potencial.

A descrição a seguir de diversos aspectos de gerenciamento de projeto não é exaustiva, ela visa apenas contextualizar o instrumento.

6. Evolução do Quadro Lógico de um projeto

O Quadro Lógico é uma matriz que define quais as relações lógicas entre os diversos campos. No entanto, o preenchimento do quadro não é uma atividade curta e única que resulta no quadro preenchido e com isso em um projeto completamente planejado. A matriz pode ser utilizada como instrumento para a estruturação das idéias em torno do futuro projeto, mas não deve ser preenchida mecanicamente.

Na prática, o QL evolui na mesma proporção que a concretização do projeto evolui. Num primeiro momento, pode ser utilizada apenas a Lógica da Intervenção para experimentar alguns ensaios sobre o rumo e o escopo de um possível projeto. Levando em consideração alguns dados básicos como, por exemplo, o contexto, a organização responsável e os possíveis recursos, é possível esboçar o Objetivo Superior e o Objetivo do Projeto e os Resultados que seriam necessários. Nesta etapa ainda não é necessário definir indicadores ou suposições.

Tendo esboçada uma idéia geral do projeto, pode-se preparar e realizar a análise da situação, requisito indispensável para um desenho adequado de um projeto. Quais os instrumentos apropriados para isso e como a forma e a profundidade necessárias podem variar de caso para caso. De todo modo, conhecer os problemas, os atores e seus interesses, os riscos, mas também as alternativas dos diversos objetivos é fundamental.

Baseado numa análise detalhada da situação que justifica a realização de um projeto e que se deseja mudar, o QL ganha cada vez mais corpo e estrutura. Nessa fase de concepção já devem ser elaborados indicadores e suposições, embora eles possam ainda ter um caráter um pouco genérico. Mesmo assim, o produto poderá ser suficientemente informativo para que os responsáveis possam tomar a decisão sobre a continuidade.

Tomada a decisão favorável, o planejamento definitivo precisa ser preparado, o que pode revelar a necessidade de mais análises ou um maior detalhamento. É na fase do planejamento que o QL ganha a sua forma mais completa, com o maior grau de detalhamento das informações nos indicadores, nas fontes e nas suposições. Mas em cada uma dessas

fases é possível que haja alterações e correções, até que a estrutura pareça sem falhas lógicas e sem fatores de risco inaceitáveis.

Mas isso não significa que o QL virou lei nem que o projeto será implementado sem problemas. O Quadro Lógico é um mapa de orientação para a gerência e sua equipe e ainda representa uma espécie de acordo entre os diversos interessados sobre o rumo do projeto e os compromissos envolvidos. Por outro lado, o QL deve ser utilizado de forma flexível e adequada às circunstâncias. Apenas quando os parâmetros básicos não são mais válidos, deve-se rever o planejamento e todo o seu conteúdo.

7. Planejamento Global e Planejamento Operacional

Como mapa geral, o QL não define os aspectos operacionais para o projeto. Mas se ele for bem estruturado, todas as atividades principais definidas são aquelas que são necessárias para o alcance dos resultados e, com isso, formam a base do planejamento operacional.

Existem várias formas de planejamento operacional, embora todas sigam a mesma lógica: a decomposição. Atividades complexas são desdobradas em subatividades, se essas forem ainda demasiado complexas são desdobradas em outras subatividades, e assim por diante, até que se alcance o nível de detalhamento desejado ou necessário para realizar as estimativas definitivas dos recursos necessários e para organizar e distribuir o trabalho. Se a operacionalização consiste numa simples lista de atividades ou de uma estrutura analítica complexa utilizando software específico depende exclusivamente das necessidades do projeto. O QL apenas define os elementos do plano operacional (Resultados) e indica um primeiro nível de detalhamento (Atividades Principais).

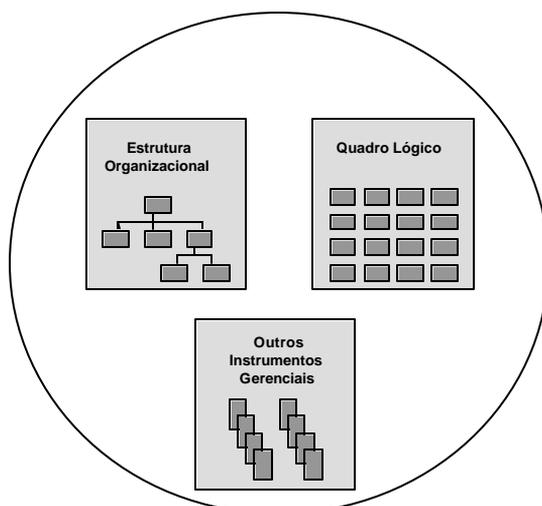
Mas é importante lembrar que o planejamento operacional não é completo baseando-se apenas nas atividades principais definidas no QL. Essas atividades devem cobrir todas aquelas que são necessárias para o alcance do Objetivo do Projeto do ponto de vista do conteúdo, mas não são consideradas as atividades gerenciais. Para a alocação dos recursos, especialmente dos recursos humanos, este último aspecto é importante e deve ser considerado no plano operacional ou num plano gerencial específico.

8. O Quadro Lógico e o seu contexto

O QL responde a um grande número de requisitos que precisam ser conhecidos e definidos para desenhar um projeto, mas ele não responde a todos. Em primeiro lugar, é importante lembrar que um projeto precisa de uma estrutura organizacional onde são definidas responsabilidades, procedimentos e o próprio modo de gerenciar. Um projeto pode estar integrado dentro das estruturas organizacionais existentes, ou pode tornar-se, temporariamente, uma unidade organizacional própria.

Segundo, para gerenciar um projeto é necessária uma série de outros instrumentos ou subsistemas, como, por exemplo, os de informações gerenciais ou de monitoramento e avaliação. O QL apenas apóia estes sistemas, mas não os substitui.

Figura 8: O Quadro Lógico no contexto do projeto



9. O Quadro Lógico para programas

O Quadro Lógico foi elaborado para ajudar o planejamento e gerenciamento de Projetos de Desenvolvimento. Mas, na realidade, muitos destes chamados projetos são programas, porque se desdobram em subprojetos, em componentes, ou simplesmente em outros projetos.

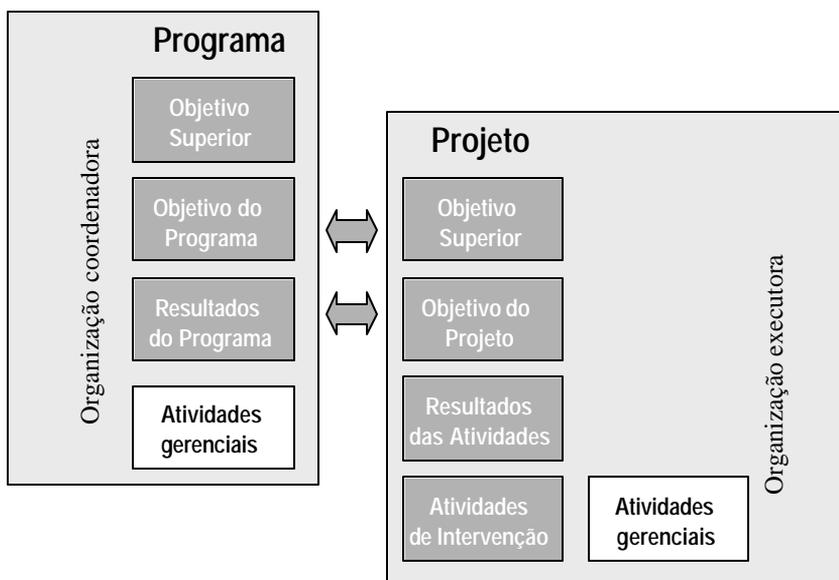
A princípio, nada impede a utilização do QL para desenhar um programa, já que a lógica básica é a mesma: são utilizados recursos para produzir algo, para produzir efeitos positivos no desenvolvimento. Para isso, geralmente é recomendado aplicar o QL em forma de cascata. O Objetivo do Programa corresponde ao Objetivo Superior de vários projetos que, por sua vez, têm seus próprios objetivos e seus respectivos resultados. Cada objetivo de um projeto poderia corresponder a um dos resultados do programa.

Enquanto esta lógica pode estar perfeitamente coerente, é importante alertar para as implicações gerenciais. No QL de um projeto existe uma clara linha divisória entre a parte gerenciável (insumos, atividades e resultados) e a parte não-gerenciável (objetivos do projeto e superior).

Aplicado esse mesmo raciocínio para um QL de um programa, deve ser averiguado se os resultados do programa são, de fato, gerenciáveis. Se esses resultados são produzidos pelo esforço e desempenho de outras organizações, a gerência do programa pode-se encontrar numa situação de dependência. Nesse caso, deve ser esclarecido nos indicadores, se estes se referem apenas ao desempenho da gerência do programa ou aos efeitos procedentes dos projetos que compõem o programa.

Por outro lado, se as relações e responsabilidades estão bem definidas, o QL pode servir perfeitamente para estruturar programas e alinhar os seus diversos componentes ou projetos.

Figura 9: Responsabilidade pelo gerenciamento



10. O Quadro Lógico e o PMBOK *Guide*¹⁶

Gerenciamento de projeto é muito mais amplo do que a aplicação de um único instrumento, por mais complexo que ele seja. O QL é um dos instrumentos relativamente complexos porque sintetiza diversos processos analíticos e os traduz em uma visão futura do projeto, seus benefícios e mudanças esperadas. A partir do planejamento do projeto, o QL continua tendo grande importância para o gerenciamento, especialmente para o monitoramento e a avaliação. Mas quando relacionado com o Guia do Universo de Conhecimento em Gerenciamento de Projeto (PMBOK

Guide), por exemplo, podemos verificar que o QL não responde a todos os aspectos de gerenciamento de projeto, que são organizados em Áreas de Conhecimento pelo *Project Management Institute (PMI)*¹⁷.

Área de Conhecimento	Resposta do Quadro Lógico
Escopo	<p>O escopo bem definido é uma das principais preocupações do QL. A Lógica da Intervenção trata dele exaustivamente, inclusive considerando as duas dimensões do escopo: aquela que é diretamente gerenciável (resultados) e aquela que é esperada como efeito do projeto (objetivo).</p> <p>O estabelecimento das atividades principais relacionadas a cada resultado também contribui para uma delimitação precisa e para o gerenciamento do escopo.</p>
Tempo	<p>Para cada objetivo e resultados são estabelecidos um ou mais indicadores. Uma das características do indicador é a sua dimensão tempo que permite definir prazos e <i>milestones</i>, e acompanhá-los durante o ciclo do projeto.</p> <p>O plano operacional, baseado no QL detalha mais os prazos e as datas.</p>
Custo	As principais atividades do QL dão uma primeira base para realizar estimativas de custos. O seu detalhamento acontece no plano operacional.
Qualidade	Qualidade é uma das cinco características do indicador.
Recursos Humanos	As atividades principais dão uma base para a estimativa de recursos humanos necessários, mas o QL não se propõe especificamente a gerenciar RH. A aplicação do QL requer uma estrutura organizacional adequada complementar à estruturação do projeto.
Comunicação	Faz parte da estrutura organizacional e o seu funcionamento não é considerado especificamente pelo QL. No entanto, o próprio QL é um instrumento de comunicação.
Risco	O QL dá atenção especial a riscos externos, ou seja, fatores que estão fora do controle gerencial do projeto, mas que são importantes para o êxito do projeto. Esses riscos são analisados e considerados na coluna das suposições. As suposições podem ser especificadas com indicadores que devem ser monitorados.
Aquisição e contratos	O QL não considera esta área.
Integração	A descrição do QL, dos seus diversos elementos e das suas inter-relações, que é um documento à parte, e o monitoramento da sua validade ao longo do tempo, visam garantir a integração, dentro de uma estrutura organizacional definida para o projeto.

Cabe lembrar que os tipos de projetos considerados pelo PMI são principalmente projetos industriais. Projetos de desenvolvimento, sejam eles gerenciados por um órgão público nacional ou sejam projetos de cooperação com órgãos internacionais, geralmente não seguem a lógica do mercado. Por outro lado, os riscos políticos ou mesmo sociais são maiores.

O tipo de projeto bastante comum também no setor privado e que tem características semelhantes é o projeto de desenvolvimento organizacional. Neste caso, também não são os produtos tangíveis (por exemplo, melhores equipamentos) ou alguns serviços (por exemplo, capacitação) que já garantem o êxito do projeto. São as mudanças comportamentais das pessoas envolvidas, quando utilizam melhor os produtos de um projeto de desenvolvimento organizacional (equipamentos, capacitação etc.), que podem mudar a cultura de uma organização e assim a desenvolverem. Apesar deste potencial, no vasto acervo de ferramentas consideradas pelo PMI, o QL não tem nenhum lugar de destaque¹⁸.

11. Benefícios do Quadro Lógico

O uso do QL para planejar e gerenciar projetos pode trazer uma série de benefícios para a organização e, principalmente, para os usuários dos benefícios que o projeto produz. Dentro das funções gerenciais, as que são principalmente apoiadas pelo QL são: planejamento, comunicação e controle.

O processo do planejamento compreende todos os aspectos da concepção, da análise, da criação de idéias e propostas e, principalmente, da definição do lugar aonde se pretende chegar: os objetivos. Poucos instrumentos de gerenciamento se preocupam tanto com a operacionalização dos objetivos. Isso não diz respeito apenas à busca de formulações mais precisas possíveis, mas também à utilização de indicadores que tornam as visões mensuráveis. A sua elaboração é um processo difícil, mas necessário e, quando bem realizado, um investimento valioso para a implementação.

Quando aplicadas todas as ferramentas para a elaboração do QL, tais como workshops participativos, visualização, diagnósticos qualitativos etc., as pessoas e as organizações envolvidas entendem melhor porque essa opção e não uma outra, o que fortalece a identificação com o produto QL e seu conteúdo, e facilita a comunicação durante todo o processo da implementação. É evidente que a elaboração de um QL não significa que todos os problemas de entendimento estejam resolvidos, mas a sua solução torna-se mais fácil.

A vantagem de um QL não diz respeito apenas aos diversos atores envolvidos num projeto, mas também à comunicação interna. Ele é um

instrumento que ajuda o gerenciamento da equipe por meio dos objetivos, indicadores e das atividades previamente definidas. A chance de que todos os membros de uma equipe andem na mesma direção é maior.

E, como mapa geral do percurso do projeto, o QL facilita também o controle. Além da Lógica da Intervenção, do Plano Operacional e dos Indicadores, o QL considera riscos externos pelas suposições. Com todos esses elementos constrói-se uma base para um sistema de informações gerenciais e para o monitoramento e a avaliação. A discussão e definição prévias do que constitui o êxito do projeto ajudam a orientar a caminhada para chegar-se ao objetivo.

Mas o QL não é um instrumento de fácil domínio. Um documento da Lewis Grant Associates o chama de enganosamente simples, porque a sua estrutura básica é, de fato, simples e plausível, mas preencher os 16 campos da matriz de tal forma que o projeto seja completo e coerente exige bastante disciplina e experiência. Uma das dificuldades está no fato de que cada projeto é diferente do outro e há pouquíssimos elementos que podem ser copiados de um caso para um outro.

Outras dificuldades encontradas na prática são a aplicação rigorosa da lógica (geralmente, ser um pouco lógico, não funciona), os antigos hábitos de estruturar projetos (incluir muitos objetivos para evitar que alguém possa se sentir excluído) e a despreocupação pela questão da gerenciabilidade (depois a gente vê como resolver).

Como para muitos outros instrumentos, para o QL também é fundamental a sua adequada aplicação. Não é recomendável trabalhar com ele em casos reais sem uma devida preparação que inclui tanto conhecimento teórico como experiência prática. Por isso, as organizações que incorporaram o QL na formatação dos seus projetos e nos seus procedimentos de gerenciamento fazem uso de especialistas na metodologia e facilitação da aplicação.

Anexo 1: Termos usados em diversos modelos de Quadro Lógico

A terminologia utilizada nos diversos modelos de Quadro Lógico não é unificada. Em alguns casos trata-se de traduções imprecisas do inglês ou alemão, mas com o mesmo sentido. Em outros casos existem diferenças nos conceitos. A seguir, apresentamos a terminologia recomendada e utilizada neste texto e alguns termos semelhantes encontrados na literatura:

Termo recomendado	Termos análogos em português	Termos em inglês
Atividades Principais	Atividades;	Activities;
Fontes de Comprovação	Fontes de Verificação; Meios de Verificação;	Means of Verification; Monitoring and Evaluation;
Indicadores Objetivamente Comprováveis	Indicadores Objetivamente Verificáveis; Indicadores Facilmente Verificáveis;	Indicators; Objectively Verifiable Indicators; Key Performance Indicators;
Lógica da Intervenção	Descrição Sumária; Descrição	Hierarchy of objectives; Strategy;
Objetivo do Projeto	<i>Objetivo Específico;</i>	Purpose; Outcome; Immediate Objective; Project Development Objective;
Objetivo Superior	Diretriz; Objetivo Global;	Goal; Development Objective;
Quadro Lógico	Matriz de Planejamento de Projeto; <i>Marco Lógico</i> ; Matriz Lógica; Matriz de Estrutura Lógica;	Logical Framework, Logframe; Project Planning Matrix;
Resultados	Produtos; Resultados Esperados; <i>Resultados Intermediários;</i>	Outputs; Results; Deliverables;
Suposições Importantes	<i>Pressupostos</i> ; Hipóteses; Hipóteses de Referência;	Assumptions; Critical Assumptions; External Factors;

Observação: O uso dos termos marcados em itálico não é recomendado.

Anexo 2: Exemplo demonstrativo de um Quadro Lógico

Quadro Lógico	<p><i>Título do Projeto:</i> Desenvolvimento agrícola na Região Altiplano. <i>Duração do Projeto:</i> 4 anos (03/2000 - 02/2004) <i>Instituição responsável:</i> Ministério de Agricultura <i>Organização executora:</i> Secretaria Especial / Agência de Cooperação</p> <p style="text-align: right;"><i>Data de elaboração:</i> 08.03.2000</p>		
Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
<p><i>Objetivo Superior:</i> Situação sócio-econômica da região melhorada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Renda média aumentada em x% até o ano 2004. • Migração reduzida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Censo anual. 	<ul style="list-style-type: none"> • Política de desenvolvimento prioriza a produção de arroz.
<p><i>Objetivo do Projeto:</i> Agricultores aplicam novas técnicas na produção de arroz.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Produtividade (ton/hectare) aumentado em x% na região tal no ano 2001, y% no ano 2002 e z% no ano 2003. • Produção de arroz tipo exportação aumentada em x%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Censo agrícola. • Documentação do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há migração para a região do projeto.
<p><i>Resultados:</i> 1. Sistema de irrigação implantado e funcionando.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na região são implantados 60km de canais de irrigação e 12 bombas elétricas de potência média até 9/2000. • X hectares de terras são servidos em 12/2000. • Ociosidade do sistema de irrigação é, no máximo, 24h/mês. 	<ul style="list-style-type: none"> • Livro de obras. • Vistoria local. • Livro de ocorrências. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há desastres naturais. • Não há disputas excessivas pelo uso d'água.
<p>2. Serviço de Assistência Agrícola está fortalecido.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Relação do nº de assessores/agricultores. • No mínimo, 2 visitas técnicas/mês por agricultor. • Quantidade de insumos solicitada em x%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério de Agricultura. • Relatórios dos assessores. • Livros de solicitação. 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há evasão de assessores capacitados.
<p>3. Financiamento para mecanização é facilitado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valor de créditos concedidos. • Nº de créditos concedidos. • Inadimplência abaixo de 5%. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Fundo Rotativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Preço do combustível não aumenta mais que 5%.
<p>4. Sistema de comercialização implantado e funcionando.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Esquema de comercialização é definido em 02/2001, especificando locais, datas, pagamento etc. • Volumes comercializados: 2000 - x; 2001 - y; 2002 - z ton. 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentação do Deptº de Comercialização. 	<ul style="list-style-type: none"> • O preço internacional do arroz não baixa mais que 10%.
<p>5. Agricultores capacitados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de agricultores treinados em novas técnicas de cultivo de arroz. • Tipo e duração do treinamento e seu aproveitamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatórios dos instrutores. • Documentação do projeto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultores assimilam o novo conhecimento.

Anexo 3: Áreas de Conhecimento (segundo PMBOK *Guide*)¹⁹

O PMBOK *Guide* descreve aquele conjunto de conhecimentos em gerenciamento de projeto que é geralmente aceito. Geralmente aceito significa que o conhecimento e as práticas descritas são aplicáveis na maioria dos projetos e na maioria dos casos e que existe um amplo consenso sobre seus valores e a sua utilidade. O conjunto do conhecimento é organizado em nove áreas de conhecimento. Algumas destas áreas podem ser menos relevantes em alguns projetos do que em outros, dependendo do tipo, do enfoque ou do tamanho do projeto. No entanto, as características básicas são sempre as mesmas e a pertinência de cada área deveria ser pelo menos contemplada²⁰.

Gerenciamento do Escopo: descreve os processos necessários para assegurar que o projeto inclui todo e apenas o trabalho necessário para concluir o projeto com êxito, quais sejam: iniciação, planejamento do escopo (abrangência), definição do escopo, verificação do escopo e o controle das mudanças no escopo durante o projeto.

Gerenciamento do Tempo: descreve os processos necessários para assegurar a conclusão do projeto no prazo estipulado. São considerados os processos de definição das atividades, seqüenciamento das atividades, estimativa da duração das atividades, elaboração do cronograma e controle do cronograma.

Gerenciamento do Custo: descreve os processos necessários para assegurar a conclusão do projeto dentro do orçamento previsto e aprovado. Para isso precisa do planejamento dos recursos, estimativa dos custos, elaboração do cronograma financeiro e controle dos gastos.

Gerenciamento da Qualidade: descreve os processos necessários para assegurar que o projeto vai satisfazer as necessidades para as quais ele foi iniciado. Isso inclui planejamento da qualidade, garantia da qualidade e controle de qualidade.

Gerenciamento dos Recursos Humanos: descreve os processos necessários para aproveitar, de forma mais eficiente, o pessoal envolvido no projeto. Inclui planejamento organizacional, contratação de pessoal e desenvolvimento de equipe.

Gerenciamento da Comunicação: descreve os processos necessários para assegurar a tempo e de forma adequada a geração, coleta, disseminação, armazenamento e arquivamento final das informações sobre o projeto. Para isto deve haver planejamento da comunicação, distribuição de informações, relatório de desempenho e o fechamento administrativo.

Gerenciamento do Risco: descreve os processos relacionados à identificação, análise e tratamento de riscos do projeto. Os processos são

identificação, quantificação, elaboração de respostas e controle de tratamento dos riscos.

Gerenciamento da Aquisição e dos Contratos: descreve os processos necessários para adquirir bens e serviços de fora da organização executora do projeto. Para isso, realiza-se planejamento das necessidades de aquisição, planejamento das solicitações, seleção dos fornecedores, administração dos contratos e fechamento dos contratos.

Gerenciamento da Integração: descreve os processos necessários para assegurar que os vários elementos de um projeto sejam coordenados adequadamente. Inclui a elaboração do plano do projeto, sua implementação e o controle geral de todo o processo. O gerenciamento da integração é o parêntese que integra todas as demais áreas.

Notas

- ¹ Este histórico está principalmente baseado em: GTZ (1998), KOHNERT/PREUB/SAUER, 1992 e WHEATLEY, 1984.
- ² O MBO já vinha sendo amplamente aplicado, com relativo sucesso, tanto no meio militar como no setor privado.
- ³ O Enfoque Quadro Lógico (*Logical Framework Approach*) é uma metodologia para desenhar projetos por meio de um processo estruturado que resulta em um documento resumido e em forma de uma matriz, o QL (*Logical Framework* ou *Logframe*). Aqui tratamos apenas do QL e da sua estrutura como instrumento de gerenciamento de projeto.
- ⁴ O termo inglês *management* tem várias traduções em português, e não se encontra um uso sistemático na literatura especializada. *Management* pode significar gerência, gerenciamento, gestão ou administração. Para o conceito *Project Management* usamos aqui Gerenciamento de Projeto. Gerência refere-se às pessoas (ou grupos) que executam funções gerenciais, às suas atribuições e papéis. O termo gestão entendemos como administração no sentido *latu*, porque nele geralmente predomina uma conotação política. Muitas vezes, o termo gestão é vinculado ao gestor superior (p. ex., o Prefeito) ou se refere ainda a um determinado período (p. ex., uma legislatura). O termo administração não usamos no contexto de projetos pela conotação burocrática que ele tem. Ver PFEIFFER, 1999.
- ⁵ No método ZOPP, o Quadro Lógico é conhecido como Matriz de Planejamento de Projeto (MPP). Às vezes encontra-se também o termo Marco Lógico. Este uso possivelmente vem do espanhol, onde *marco* tem o significado de quadro em português. Sobre os diversos termos encontrados ver anexo 1.
- ⁶ As análises a serem realizadas para conhecer a situação inicial podem variar de caso para caso. Análises típicas no enfoque são as dos problemas, dos envolvidos e afetados, dos objetivos e das alternativas.

- 7 O fato de projetos de desenvolvimento sempre conterem dimensões políticas, torna as decisões sobre a melhor estratégia de um projeto mais difíceis e muitas vezes menos objetivas. Daí podem resultar conflitos de objetivos que são difíceis de integrar um só Objetivo do Projeto. Por outro lado, a consideração de vários objetivos apenas adia os conflitos até a fase da implementação. Do ponto de vista gerencial, a definição de um único Objetivo de Projeto é vantajosa.
- Na sua versão mais recente do QL, a GTZ introduziu um Objetivo de Desenvolvimento na Lógica de Intervenção, localizado entre o Objetivo do Projeto e o Objetivo Superior. É resultado de uma dificuldade freqüente na definição do Objetivo do Projeto, devido à exigência do método de usar apenas um Objetivo do Projeto. Esse fato pode levar a conflitos de objetivos. Conforme GTZ (1998:28), o Objetivo do Projeto deve descrever a alteração no modo de agir dos grupos-alvo, enquanto o Objetivo de Desenvolvimento deve descrever a situação alterada ambicionada pelos grupos-alvo. Até o momento, outros modelos do QL não seguiram esta recomendação. O Banco Mundial, por exemplo, trata o Objetivo do Projeto sinonimamente com o Objetivo de Desenvolvimento.
- Por outro lado, vale destacar que, teoricamente, não existe nenhuma razão para limitar o número dos níveis de uma cadeia lógica. No entanto, seria necessário definir qual a relação entre um nível e outro que se descreve.
- 8 Outro conceito que às vezes também é usado sinonimamente é meta, especialmente no planejamento empresarial. Nesse caso, objetivo, resultado ou meta é geralmente quantificado em valor monetário.
- 9 BERG e COLENSO (2000:69) propõem também uma revisão da tradicional forma de descrição da estrutura analítica (WBS - *Work Breakdown Structure*), acrescentando aos substantivos que descrevem o conteúdo da WBS uma descrição da menor unidade de decomposição dos elementos de um projeto usando verbos para as atividades.
- 10 Os formatos apresentados em BOITEUX (1984) e em BACCARINI (1999) utilizam insumos ou *inputs* no nível inferior da matriz e não incluem as atividades.
- 11 Conforme WHEATLEY (1984:188), não se pode gerenciar o que não pode ser mensurado (“*You can’t manage what you can’t measure*”)
- 12 A única exceção encontrada é o modelo apresentado por BACCARINI (1999) que trata apenas da primeira coluna, denominando-a de hierarquia de objetivos. Indicadores, fontes e suposições não são considerados.
- 13 O modelo da Agência Norueguesa para a Cooperação Internacional NORAD (1996) é o único dos modelos mais completos encontrados que não inclui Fontes de Comprovação.
- 14 Em inglês é usado o termo *Assumptions* ou *Critical Assumptions*. Em português pode ser encontrado o termo Pressuposições. No entanto, este termo pode ser confundido com Pré-requisitos ou Condições Prévias, que são fatores importantes também, mas que precisam ser esclarecidos antes do projeto ser iniciado, enquanto a Suposição Importante tem relevância quando o projeto já está em andamento.
- 15 O mesmo tipo de suposição é relevante em projetos de desenvolvimento organizacional, pois a maioria das mudanças comportamentais não pode ser imposta.
- 16 PMI (1996): PMBOK — *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Para uma descrição resumida das Áreas de Conhecimento conforme o PMBOK *Guide* ver anexo 3.
- 17 O *Project Management Institute* (PMI) é a maior associação de profissionais da área de gerenciamento de projeto do mundo, com mais de 55.000 associados. Com o propósito de promover o profissionalismo em gerenciamento de projeto, o PMI elaborou o PMBOK *Guide* como contribuição para a padronização do conhecimento e das práticas em gerenciamento de projeto. Um outro produto do PMI é a certificação de profissionais em gerenciamento de projeto (*PMP – Project Management Professional*). No Brasil já atuam seis grupos regionais na mesma linha.

Existem também outras associações profissionais da área na Europa e na Austrália com alguns enfoques diferentes, mas o *PMBOK Guide* é reconhecido por esses também como uma referência importante.

- 18 O *PMBOK Guide* (1996:50) menciona a *Logical Framework Analyses* apenas no contexto da iniciação de um projeto como um modelo especializado para a tomada de decisões.
- 19 O *PMBOK Guide* encontra-se em revisão. Trata-se basicamente de uma atualização e de um maior alinhamento entre os diversos elementos, mas não deverá haver modificações substanciais. As nove áreas de conhecimento permanecem. A publicação da nova versão está prevista para o final do ano 2000 e o rascunho já está disponível na Internet: www.pmi.org.
- 20 Para uma descrição mais detalhada em português do conteúdo do *PMBOK Guide* e da sua aplicação na prática ver, por exemplo, DINSMORE (1999).

Referências bibliográficas

- BACCARINI, David. (1999), "The Logical Framework Method for Defining Project Success". *In Project Management Journal*, v. 30, n. 4, pp. 25-32.
- BERG, Cindy e COLENSA, Kim. (2000), "Work Breakdown Structure Practice Standard Project - WBS vs. Activities". *In PM Network*, April 2000, v. 14, n. 4, pp. 69-71.
- BOITEUX, Colbert Demaria. (1985), *PERT/COM/ROI e Outras Técnicas de Programação e Controle*. Editora LTC, pp. 44-62.
- BOLAY, F. W. (1993), *Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos - Método ZOPP*. Recife: GTZ.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPÉIAS. (1993), *Manual Gestão do Ciclo do Projecto. Abordagem Integrada e Quadro Lógico*. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, Série Métodos e Instrumentos para a Gestão do Ciclo de Projecto.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ). (1996), *Project Cycle Management (PCM) and Objectives-oriented Project Planning (ZOPP)*. Guidelines. Eschborn: GTZ
- _____. (1998), *ZOPP Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos. Um Guia de Orientação para o Planejamento de Projetos Novos e em Andamento*. Eschborn: GTZ.
- DINSMORE, Paul C. (1999). *Transformando Estratégias Empresariais em Resultados Através da Gerência por Projetos*. Rio de Janeiro: Ed. Qualitymark
- INTERVENTION. (s/d), *Action Plans, Programme Review & Control*. Versão eletrônica publicada na Internet. (URL: www.intervention.org)
- JACKSON, Bill. (s/d), *Designing Projects and Project Evaluations Using The Logical Framework Approach*. Versão eletrônica publicada na Internet (URL: www.iucn.org/themes/eval/english/lfa.htm).
- KOHNERT, Dirk; PREUSS, Hans-Joachim A. e SAUER, Peter (ed.). (1992), *Perspektiven Zielorientierter Projektplanung in der Entwicklungszusammenarbeit*. Köln: Weltforum Verlag.
- LEWIS GRANT ASSOCIATES. (s/d), Diversos documentos eletrônicos encontrados na Internet (URL: www.lgausa.com).

- MINISTERIO DE AGRICULTURA DE PERU. (1985), *El Marco Lógico. Una guía de gerentes para diseñar y evaluar proyectos en forma científica*. Lima, Peru.
- NORWEGIAN AGENCY FOR DEVELOPMENT COOPERATION (NORAD). (1996). *The Logical Framework Approach (LFA)*. Handbook for objectives-oriented planning. Oslo.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), SECRETARIA EXECUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRAL (SEDI). (s/d), Taller para el Diseño, Formulación y Programación de Actividades de Cooperación Solidaria del CIDI.
- PFEIFFER, Peter. (1999), "Glossário MPP". *Termos e conceitos de Management de Projetos e Processos*. Versão eletrônica. (URL: www.homeshopping.com.br/~mpprio).
- _____. (2000), "Gerenciamento do Ciclo de Projeto". *Manual do curso de capacitação para gerentes de projeto*. Rio de Janeiro: MPP.
- PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE (PMI). (1996), *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)*. Newton Square: PMI Standards Committee.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). (s/d), *Results-oriented Monitoring and Evaluation: A Handbook for Program Managers*.
- U.S. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). (1999), *Results-Oriented Assistance: a USAID Sourcebook*.
- WHEATLEY, Claire-Marie. (1984), "The Logical Framework Approach to Project Planning and Management (ZOPP)". In HAUFF, PFSTAR-GASPARY (ed.), *Entwicklungspolitik. Probleme, Projektanalysen und Konzeptionen*. Saarbrücken: Breitenbach, pp. 187-195.
- WORLD BANK. (1996), *Designing Project Monitoring and Evaluation*. Washington: World Bank, Operations Evaluation Department. (URL: www.worldbank.org).
- _____. (1999), *Guidelines for Completing the Project Concept Document*. (não publicado).
- _____. (s/d), "Objectives-oriented Project Planning (ZOPP). Collaborative Decisionmaking: Workshop-based Method". In *The World Bank Participation Sourcebook*. (URL: www.worldbank.org).

O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças

Peter Pfeiffer

O Quadro Lógico é um dos instrumentos de planejamento mais difundidos tanto entre as agências internacionais de desenvolvimento quanto em instituições nacionais que lidam com projetos de desenvolvimento. O Quadro Lógico (QL) apóia duas principais funções gerenciais, o planejamento e o controle, mas ele é muito mais do que uma simples ferramenta. Uma vez assimiladas a lógica que o fundamenta e as práticas de trabalho que lhe são associadas, muitas organizações começam a revisar estruturas e procedimentos, a fim de aumentar a eficiência do gerenciamento de projetos por um lado, e a efetividade das melhorias por outro. Este foi o ponto de partida para a sua elaboração e continua sendo a principal razão para a sua aplicação. Hoje, o volume de compromissos de agências de desenvolvimento é estimado em US\$ 200 bilhões em 130 países. A maior parte será canalizada por meio de projetos, e a maioria deles utiliza o QL como metodologia referencial.

A aplicação do QL é mais apropriada, mas não exclusiva, em projetos de desenvolvimento, sejam de caráter público e de cunho social, sejam projetos de desenvolvimento organizacional.

O QL procura definir os principais parâmetros de um projeto em uma matriz que contém quatro colunas e quatro níveis. Nestes 16 campos é preenchida, de forma resumida, a maioria das informações relevantes sobre o projeto, tais como: objetivos, resultados esperados, os respectivos indicadores que estabelecem metas quantitativas e qualitativas, as fontes onde as informações relevantes podem ser encontradas e fatores externos que representam riscos e que precisam ser monitorados.

O QL evidencia as áreas de responsabilidade da gerência do projeto e as áreas de contexto que o influenciam, mas que não podem ser controladas por ele. Com isso, o QL visa mostrar a viabilidade de uma proposta e os fatores críticos de êxito do projeto.

El Marco Lógico: un método para planificar y gerenciar cambios

Peter Pfeiffer

El Marco Lógico es uno de los instrumentos de planificación más difundidos tanto entre las agencias internacionales de desarrollo como en instituciones nacionales que trabajan con proyectos de desarrollo. El Marco Lógico apoya dos de las principales funciones de la gerencia, la planificación y el control, pero él es mucho más que una simple herramienta. Una vez asimiladas la lógica que lo fundamenta y las prácticas de trabajo que le son asociadas, muchas organizaciones empiezan la revisión de las estructuras y procedimientos organizacionales, en búsqueda de más eficiencia del gerenciamento de proyectos por un lado, y de la efectividad de las intervenciones por otro. Este fue el motivo inicial para su elaboración y continua siendo la principal razón para su aplicación. Hoy día, el volumen de los compromisos de las agencias de desarrollo es estimado en US\$ 200 mil millones en 130 países. La mayor parte será invertido a través de proyectos, y gran parte de ellos utiliza el Marco Lógico como metodología referencial.

La aplicación del Marco Lógico es más apropiada - pero no exclusiva - en proyectos de desarrollo, sean ellos de carácter público y social, ó sean ellos proyectos de desarrollo organizacional.

Peter Pfeiffer é doutor em Sociologia e Planejamento Urbano e mestre em Sociologia de Desenvolvimento pela Universidade Livre de Berlim, Alemanha. Profissional em Gerenciamento de Projetos pelo Project Management Institute, EUA. Consultor em Gerenciamento de Programas e Projetos

El Marco Lógico busca definir los principales parámetros de un proyecto en una matriz que contiene cuatro columnas y cuatro niveles. Los 16 campos son llenados, en forma resumida, con gran parte de las informaciones relevantes sobre el proyecto, tales como: objetivos, resultados esperados, los respectivos indicadores que establecen metas cuantitativas y cualitativas, las fuentes donde las informaciones relevantes pueden ser encontradas y factores externos que representan riesgos y que necesitan monitoreo.

El Marco Lógico evidencia las áreas de responsabilidad de la gerencia del proyecto y las áreas del contexto que lo influyen, pero que no pueden ser controladas por ella. Así, el Marco Lógico logra demostrar la viabilidad de una propuesta y los factores críticos de éxito del proyecto.

The Logical Framework: a method for planning and managing changes

Peter Pfeiffer

The Logical Framework (also known as Logframe) is one most widely used instruments for planning among the international development agencies as well as the national institutions working with development projects. The Logframe supports two of the main managerial functions, planning and controlling, but it is more than a simple tool. Once assimilated the fundamental logic and the work practices associated with it, many organizations initiate a revision of the organization's structure and procedures, in order to increase the efficiency of their project management on one hand, and the effectiveness of the interventions on the other. This was the starting point for its creation and continues to be the main reason for its utilization. Today, the volume of outstanding commitments of the main development agencies is estimated in US\$ 200 billion in about 130 countries. A big part of it will be channeled through projects, and most of them use the Logframe as a methodological reference.

The application of the Logframe is most appropriate — but not exclusively — for development projects, whether they have a public character with a social goals, or whether they are organization development projects.

The Logframe seeks to define the main parameters of a project in a matrix, which contains four columns and four levels. These 16 fields are filled in concisely with most of the relevant information about the project, such as: outcomes, outputs, its respective indicators which establish targets in terms of quality and quantity, the means of verification for these information and those external factors which can be hazardous to the project and need to be monitored.

And finally, the Logframe shows the scope of responsibility of the project management and the context and those influences which can't be controlled by management means. Thus, the Logframe seeks to make clear the viability of a proposal and the critical success factors of a project.

O Estado e os Planos de Saúde no Brasil

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

Carlos Octávio Ocké Reis

1. Introdução

No Brasil, a partir da década de 60, o Estado viabilizou a expansão dos planos de saúde por meio de mediações com os gastos públicos da assistência médica previdenciária. Entretanto, esse serviço cresceu a passos largos, “independentemente”, nas décadas de 70 e 80, todavia, impulsionado pelos incentivos governamentais. Essa trajetória permitiu que os planos rapidamente configurassem um mercado tipicamente capitalista.

Essa tipicidade caracterizou-se exatamente pela existência de ramos capitalistas autônomos descolados dos gastos públicos em saúde. Sua dinâmica de acumulação, entretanto, residiu parcialmente na eficiência econômica das empresas médicas: embora a dinâmica dos ramos capitalistas autônomos não estivesse mais vinculada àqueles gastos, já há algum tempo, estaria sendo patrocinada pela renúncia de arrecadação fiscal do Estado. Desse modo, o pólo dinâmico do mercado de serviços de saúde, o setor autônomo, acabou mantendo relações financeiras estruturais com o Estado.

Nos anos 90, as crises fiscal e financeira do Estado brasileiro combinadas ao alargamento da hegemonia neoliberal favoreceram a posição do setor privado no modelo assistencial: adicionada à força econômica, política e organizacional do setor privado tradicional, que ocupa uma posição privilegiada no conjunto da rede do Sistema Único de Saúde (SUS) — 75% dos leitos; 83% das clínicas médico-ambulatoriais; e 40% das unidades de complementação diagnóstica e terapêutica (Viacava & Bahia 1996) — nessa década há uma ascensão dos planos no sistema nacional de saúde.

Economista e pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada /IPEA. Doutorando da Escola de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Medicina Social/IMS/UERJ, Rio de Janeiro

Essa predominância do mercado na cobertura dos serviços sanitários seja no financiamento, seja na prestação, derivou evidentemente da falência da produção de serviços de saúde no bojo da esfera pública. Em outros termos, verificou-se o colapso da oferta e da qualidade dos serviços públicos de saúde e, em decorrência, a consolidação dos planos.

Esse mercado, portanto, apresenta-se como uma alternativa viável na configuração do novo modelo assistencial e conta com um cenário bastante fértil, embora com alto grau de incerteza do ponto de vista da equidade para sua reprodução econômica:

- trata-se de um benefício que funciona como salário indireto, dirigido sobretudo à População Economicamente Ativa (PEA), em que pese que o mercado de trabalho esteja sofrendo profundas transformações (desemprego estrutural, terceirização, precarização etc.);

- o Estado brasileiro vem co-financiando os planos de saúde: a) viabilizando o seu consumo, mediante a dedução do Imposto de Renda de Pessoa Física e Jurídica¹; b) concedendo outros incentivos, (p. ex., isenção da cota patronal sobre a folha de salários) decorrentes do *status* de filantropia conquistado pelas empresas médicas que desempenhavam atividades nitidamente lucrativas²; c) prestando os serviços de saúde de alto custo, como as doenças de longa duração e as cirurgias de maior complexidade para a clientela da medicina privada (o que acabou trazendo para agenda da regulamentação o tema do ressarcimento);

- os planos de saúde (sobretudo as modalidades de autogestão) são ofertados em diversas instituições da administração direta, indireta e do setor produtivo estatal. Por sua vez, o Governo Federal, ao alocar R\$ 24,00 *per capita* aos servidores públicos com recursos financeiros do Orçamento da Seguridade Social (OSS), torna forçosamente seu gasto público em saúde iníquo. Nessa perspectiva, comprova-se o seguinte dilema: o próprio Estado evidencia a falência do SUS ao não propor alternativas médico-assistenciais para os trabalhadores do setor público, revelando o caráter complexo da sua relação com os planos;

- os serviços do SUS estão cada vez mais sendo contaminados pelos planos de saúde devido à estratégia de sobrevivência de algumas unidades públicas de saúde (sobretudo os hospitais universitários e as fundações) e do setor privado tradicional (Mendes 1994). Vale dizer que esse contágio pode ser dispersado pelo processo de reforma administrativa em curso — tendo por base a introdução das organizações sociais e de outras formas de gestão autônoma;

- o crescimento da oferta dos planos acompanha as propostas difundidas pelas agências internacionais. O Banco Mundial aposta no fortalecimento do mercado, no que tange ao financiamento e prestação dos serviços de saúde:

“(...) será necessário que os governos promovam maior diversidade e concorrência no financiamento e prestação de serviços de saúde (...). O governo deixaria a cobertura de serviços clínicos remanescentes para o financiamento privado, via de regra com mediação de seguros (...)” (Banco Mundial 1993: iv);

- detendo um mercado do tamanho da população da Espanha (40 milhões de usuários), os planos expandem-se, abrindo novas fronteiras de acumulação no âmbito da proteção social.

Nessa direção, o modelo médico-assistencial brasileiro vem se orientando não nos marcos do previdencialismo alemão, tampouco do universalismo cubano, mas perversamente similar ao modelo americano, no qual, a grande maioria das pessoas paga por formas privadas de atenção médica (Medici 1991; Vianna 1995). Assim, o modelo alinha-se à nova idéia-força na era da globalização: a saúde como um bem privado.

Esse alinhamento sedimenta-se com a intensificação do fenômeno da universalização excludente³: se inicialmente esse movimento excluiu da clientela do SUS os assalariados do mercado formal de trabalho, supõe-se que agora ele comece a expulsar os setores médios do mercado informal (conta própria e sem carteira assinada).

Isso repõe e multiplica os desafios da relação entre o Estado e os planos de saúde, sobretudo no que tange à sua regulamentação.

2. Setor privado autônomo, *ma non troppo*

O Estado brasileiro é o principal provedor das ações e serviços do setor saúde com o maior volume de cobertura. Agrega-se a isso que estimativas realizadas para o ano de 97 apontam que do total dos gastos público e privado em saúde, 55,2% foram efetuados entre os níveis federal (59,4%), estadual (23,7) e municipal (16,9%)⁴. Em que pese essa constatação, não se deve induzir que uma análise dos planos de saúde pode ocultar suas relações financeiras com o Estado:

“Diversas podem ser as formas de atuação do Estado no campo da saúde (...): concessão de subsídios, isenções fiscais ou incentivos (...) à população ou para certos segmentos desta” (Medici 1990b:7).

Posto isso, cabe inicialmente apontar que o mercado financiador e prestador de serviços privados de saúde (pré-pagamento e autogestão) é composto pelas: seguradoras de saúde, nas quais consultas, exames e hospitalizações são cobertas e reembolsadas pela entidade seguradora, respeitando os tetos (ou franquias) dos contratos de seguros; empresas de medicina de grupo, que administram principalmente planos de saúde para empresas e, em menor porte, para famílias. Existem várias modalidades

de planos, desde os mais simples até as alternativas de livre escolha, em geral destinadas às famílias de alto poder aquisitivo ou às burocracias especializadas privada e pública. Em geral, esses planos são custeados por um sistema de pré-pagamento; cooperativas médicas, custeadas da mesma forma, nos quais médicos são simultaneamente sócios da cooperativa e prestadores de serviços. A UNIMED representa a quase totalidade do mercado de cooperativas médicas; e, finalmente, pelos planos de autogestão, onde as empresas ou administram seus próprios programas de saúde, ou contratam empresas para administrá-las, tendo por base os sistemas de pós-pagamento (*op. cit.*)⁵.

Uma estimativa quantitativa da cobertura por tipos de empresas que ofertam planos apresenta os seguintes dados:

Tabela 1: Estimativa de beneficiários por modalidades da assistência médica suplementar. Brasil, 1995

Planos	Estimativa de Beneficiários (em milhões)
Medicina de Grupo	15 a 16
Cooperativas Médicas	8 a 8,5
Planos de Autogestão	8
Seguro Saúde	3 a 4
Total	34 a 36,5

Fonte: Fórum Nacional de Seguro Saúde — 1996 e Arthur Andersen — Análise Setorial do Mercado Segurador — 1995/1996 — *apud* Bahia (1997).

Do ponto de vista do faturamento dos planos, observa-se os valores abaixo relacionados:

Tabela 2: Preço e faturamento dos planos, segundo modalidades da assistência médica suplementar. Brasil, 1995

Planos	Preço médio corrente Plano individual /ano	Faturamento/ano Valores correntes
	R\$	(em bilhões de R\$)
Medicina de Grupo	240,00	3,60
Cooperativas Médicas	240,00	1,92
Planos de Autogestão	456,00	3,36
Seguro Saúde	360,00	1,44
Total	---	10,32

Fonte: Fórum Nacional de Seguro Saúde — 1996 (*apud op. cit.*).

Nota-se que os planos (mesmo considerando que essas tabelas estejam desatualizadas) detinham em 95 um mercado consumidor de 36 milhões de usuários e um faturamento de aproximadamente R\$ 10,32 bilhões. Vale destacar que 85% dos planos eram coletivos, ou seja, comercializados junto às empresas (*op.cit*).

Cada segmento apresenta especificidades quanto ao produto oferecido e as formas de comercialização. Esse mercado apresenta, portanto, um alto grau de diferenciação de produto e, desse modo, seus produtos são heterogêneos. Tal diferenciação do produto acaba refletindo também em diferenças quanto ao porte patrimonial, financeiro, capacidade instalada de serviços, inserção na estrutura produtiva etc. das empresas médicas. Essas diferenças, entretanto, não descaracterizam o mercado, tendo em vista que todas essas modalidades de assistência médica suplementar vendem mercadorias que são substitutas entre si⁶.

Torna-se cada vez mais necessário analisar minuciosamente o imbricamento financeiro entre os planos de saúde e os gastos públicos em saúde (elemento central, em nosso caso, para diferenciar os capitais privados desse mercado). Fica aqui implícito que um quadro conceitual mais preciso sobre a definição do mercado de serviços de saúde será, no momento, abstraído.

Nessa perspectiva, uma caracterização ainda que precária desse mercado, baseando-se na designação de um setor não-autônomo e de um setor autônomo em relação aos gastos públicos, é fundamental para o desenvolvimento desse trabalho.

Caracterizamos o mercado de serviços de saúde em dois grandes grupos. O primeiro grupo está circunscrito ao que se denomina de setor privado contratado⁷. O grupo está composto por prestadores de serviços de saúde que mantêm uma relação direta de compra e venda com o Estado. Após a implantação do SUS, o acesso a tais serviços independe de qualquer contribuição monetária. O segundo grupo está circunscrito ao que se denomina de seguro-saúde privado ou setor privado autônomo⁸. Esse grupo está composto pelas seguradoras de saúde, as empresas de medicina de grupo, as cooperativas médicas e os serviços de saúde próprios das empresas. No entanto, ao contrário do grupo anterior, o acesso a tais serviços pressupõe contribuição monetária direta.

Em outras palavras, esse mercado abrange, então, dois grandes ramos capitalistas: um ramo cuja dinâmica de acumulação não é autônoma em relação aos gastos públicos em saúde (o setor contratado) e outro ramo (ou ramos) onde tal dinâmica é autônoma frente a esses gastos.

Tais ramos autônomos podem ser definidos segundo sua especificidade no mercado capitalista (seguro-saúde privado) ou segundo o caráter da sua relação com os gastos públicos em saúde (setor privado autônomo).

A noção de seguro-saúde privado está associada, especificamente, à criação de mecanismos de financiamento orientados para garantir o consumo dos serviços médico-assistenciais mediante transações monetárias. Esses mecanismos supõem uma contribuição prévia do segurado para a garantia do recebimento de tais serviços:

“Assim, entende-se por seguro-saúde privado todo e qualquer mecanismo de financiamento privado de consumo de serviços de saúde contemplando o pagamento de prestações a uma empresa, que se obrigará a fornecer assistência médica ou reembolsar seus gastos, mediante contrato firmado entre as partes” (Andreazzi 1995:11).

Essa noção também pode ser derivada de uma análise que tente diferenciar o seguro social do seguro privado. Tais diferenças repousam fundamentalmente no caráter obrigatório e assistencial do seguro social, que por ser desenvolvido pelo Estado, não seleciona riscos e não objetiva lucros. Do lado do seguro privado, o que o diferencia é o reconhecimento do direito do segurado em receber um benefício tendo em vista a ocorrência de um dano (*op. cit.*: 43).

A noção de setor privado autônomo, por outro lado, decorre propriamente da tentativa de diferenciar esse mercado tendo por base o caráter de autonomia dos seus ramos em relação aos gastos públicos em saúde por:

“(…) considerar-se que os ‘planos de saúde’ (...) vêm reduzindo continuamente a centralidade do gasto público como elemento de sustentação financeira do sub-sistema privado de saúde” (Conill 1993:100).

No entanto, essa noção é usualmente apropriada para designar uma autonomia financeira do setor privado autônomo em relação ao Estado:

“(…) elementos (...) **indicam uma crescente autonomia do setor privado vis-à-vis o Estado na década de 80**, em função do fortalecimento de novos mecanismos de financiamento (os planos de saúde) capazes de viabilizar o acesso ao sistema privado por parte das camadas médias, à margem da intervenção da política social” (Faveret Filho & Oliveira 1990:258, grifo do autor).

De outro ângulo, essa idéia acerca do que é autônomo decorre da evidente conformação de uma oferta diferenciada dos serviços de saúde e da decrescente dependência do setor prestador no tocante aos gastos públicos em saúde:

“o sistema de atenção médica, de forma gradativa, foi se integrando à dualidade da economia brasileira, com os seus segmentos — o setor privado e o público — se especializando em

camadas distintas da população. O primeiro se dirigiu, então, para aquele setor da sociedade capaz de enfrentar os altos custos (...) do tratamento médico. As altas taxas de lucro assim obtidas vão permitir ao sub-setor privado do SPMS (...) uma decrescente dependência econômica e financeira do Estado (...) (verificando-se) a (...) consolidação das práticas capitalistas do SPMS, com o Estado aparecendo como um ator coadjuvante do enredo engendrado pela rede privada na área da assistência médica” (Vianna 1987 *apud* Werneck Vianna 1994:20).

Além do mais, aproveitando a oportunidade...

“(...) a rigor, como a clientela da medicina privada utiliza os serviços mais onerosos do SUS — sem querer entrar na discussão do mérito da legitimidade deste uso — do ponto de vista da empresa médica, o gasto público estaria também promovendo ‘à certa distância’ o seu ritmo de acumulação. (...). Poderíamos então dizer que este setor padece de uma espécie de ‘complexo de Édipo’: não se libertou completamente nem mesmo do instrumento que possibilitou a sua gestação, os gastos públicos em saúde” (Reis 1997).

No entanto, apesar do setor privado autônomo ser quase autônomo em relação aos gastos públicos em saúde, ele não independe do Estado, devido às suas articulações com o padrão de financiamento público. Dessa forma, seria o grau de dependência em relação ao padrão de financiamento público o elemento diferenciador do mercado de serviços de saúde no que tange ao seu relacionamento com a esfera política.

Assim, parece-nos importante discutir como a expansão do setor privado autônomo foi se realizando mediante tais incentivos, tentando observar a correlação entre a constituição histórica desse setor e uma política deliberada de sucateamento dos serviços públicos de saúde.

Esse quadro nos coloca ainda duas questões adicionais: a) por que essa fração específica do capital de alguma forma não consegue se desvincular dos recursos financeiros do fundo público para se expandir? b) se tal setor não é autônomo em relação ao padrão de financiamento público, ou se quisermos, apresenta uma autonomia restrita, quais seriam as implicações na conformação do *mix* público/privado no Brasil?

3. As raízes históricas: a expansão dos planos de saúde

O surgimento do setor privado autônomo coincide com a instalação das indústrias transnacionais de bens de consumo duráveis do governo Kubitschek (1956-1960), em especial, as indústrias automobilísticas do

ABC paulista. O padrão de industrialização engendrado, nessa região, exigiu das empresas o treinamento, a assiduidade e a integração da força de trabalho, visando à coesão ideológica e ao aumento da sua produtividade. Desse modo, as “(...) empresas passam a se interessar em ter sob seu controle a assistência médica dos seus empregados (...)” (Medici 1992:7).

Esse surgimento só foi possível graças à existência de mecanismos de financiamento privado desvinculados do financiamento direto da previdência social. Fomentado pela demanda dos serviços privados de saúde, capital e trabalho financiaram o provimento da assistência médica da força de trabalho, abrindo espaço ao crescimento das empresas de medicina de grupo e dos departamentos de saúde das empresas (Cordeiro 1984; Bahia 1991)⁹.

Foi, entretanto, a partir do golpe militar de 1964, que as mudanças operadas no âmbito da medicina previdenciária acabaram promovendo uma acelerada expansão do setor privado autônomo. Como pano de fundo, a reforma administrativa de 1965, implementada pelo Decreto-Lei 200, que viabilizou as bases institucionais à contratação de empresas na execução de programas e projetos sob a responsabilidade do Estado. Na mesma direção, o Plano de Ação para a Previdência Social (PAPS), em 1966, sinalizou a preferência pelo estabelecimento de convênios com as modalidades privadas de atenção médica:

“o PAPS estabeleceu que a manutenção dos serviços próprios deveria ser provisória enquanto ainda não fosse sistemática a prestação da assistência médica por serviços de terceiros observados (...) a seguinte ordem prioritária: a) serviços médicos das empresas filiadas ou mantidas por órgãos classistas; b) serviços médicos privados, sem finalidade lucrativa; e c) demais serviços privados” (Cordeiro 1984).

Esse processo ganhou velocidade com a criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 1967, baseando-se na unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP's) que impulsionara o emergente setor privado autônomo.

Sua estruturação provocou a eliminação progressiva da gestão tripartite entre União, empregadores e empregados das instituições previdenciárias, despolitizando a estrutura de poder construída a partir da Revolução de 30. Igualmente, provocou uma acentuada centralização financeira nas mãos do governo central, ampliada pelo aumento da contribuição previdenciária. Ademais, impediu os trabalhadores de participarem do processo decisório sobre a sua assistência médica (Fleury & Oliveira 1985).

Como a unificação baixou o padrão de atendimento de serviços de saúde, as empresas e as categorias, que ofereciam anteriormente serviços de melhor qualidade, identificaram nas empresas médicas a possibilidade de manter o bom padrão de atendimento conquistado. A unificação ampliou a cobertura, passando a incorporar trabalhadores com carteira assinada não cobertos pelos antigos IAP's. Essa ampliação estimulou a demanda pelos serviços privados de saúde, já que não houve a correspondente expansão da rede pública (Medici 1992).

Assistiu-se, posteriormente, a generalização da contratação dos serviços de saúde prestados pelo setor privado autônomo. Essa generalização foi também resultante da regulamentação do seguro privado, por meio do Decreto-Lei 73 em 1966 e da própria unificação dos IAP's:

“a análise da conjuntura econômica e política da época, chama a atenção a simultaneidade da edição dos Decretos-Lei 73 e 66/67 que unificou os Institutos de Aposentadoria e Pensões criando o INPS, em pleno recesso do Congresso Nacional. O fato parece demonstrar a existência de uma intencionalidade por parte das autoridades da época em dar um caráter de complementaridade ou ainda compensador, através do setor privado, de possíveis perdas de benefícios por parte de categorias de trabalhadores agora nivelados num mesmo tratamento pelo novo órgão. (...) De qualquer modo, a simultaneidade dos decretos sinaliza uma abertura do mercado para o seguro privado, com o mercado potencial representado pela sobra dos insatisfeitos pelo regime de unificação do seguro social” (Andreazzi 1995:83).

Segundo Cordeiro (1984), a criação dos convênios INPS/empresa, regulamentado pelo Decreto 81.784 de 1967, acabaram igualmente por fortalecer aquela generalização. Tais convênios eram articulados entre as empresas médicas e as empresas em geral, possibilitando às primeiras um dinamismo próprio, independentemente do financiamento direto do Estado. O que não significava dizer que não tenha sido, mais uma vez, estabelecido uma relação indireta com o fundo público:

“o convênio-empresa previa a restituição pelo INPS à empresa (e sindicatos), de um valor fixo mensal, por empregado, correspondente a 5% do maior salário mínimo vigente, reservando-se àquele o direito de fiscalizar os padrões de atendimento. A empresa obrigava-se a dar atendimento integral aos funcionários. A partir de 1969, o INPS passa a arcar com o atendimento mais caro dos convênios (...)” (op. cit. 1995:90).

Em 1974, tendo por base a implementação do Plano de Pronta Ação (PPA), abre-se novamente um nova fronteira de acumulação ao setor privado autônomo:

“a partir de 74, com o Plano de Pronta Ação (PPA) que promoveu a ampliação do acesso aos serviços pela população das áreas metropolitanas, tornaram-se economicamente viáveis as empresas médicas emergentes. A concorrência dos interesses de grupos médicos com os das grandes empresas industriais e comerciais facilitou o desenvolvimento dos convênios-empresa e das organizações de medicina de grupo, que não pararam de crescer (...)” (Werneck Vianna 1989:20-21).

Agrega-se a isso que a expansão desses convênios intensifica-se sobretudo em função dos incentivos fiscais que foram permitidos para a operação de tal modalidade de atenção médica:

“as normas reformuladas para o custeio e homologação dos convênios-empresa entre 1974 e 1975 (...) permitiam a dedução de todos os gastos das empresas com esta finalidade do imposto de renda” (*op. cit.* 1994:28-29).

Em meados da década de 70, então, constituiu-se um modelo de atenção médica funcional para o emergente setor privado autônomo. Essa constituição esteve associada à tecnificação do ato médico, à própria constituição das empresas capitalistas do setor e ao assalariamento dos profissionais de medicina (Cordeiro 1984;1985 e Vianna *et alli* 1987). Paralelamente, as empresas, em geral, passaram a oferecer tais serviços à força de trabalho enquanto salário indireto. Não é à toa que a “(...) saúde passou (...) a ser vista como um bem de consumo. Especificamente um bem de consumo médico” (Luz 1991:82)¹⁰.

Era o chamado modelo assistencial estatal-privatista (*op.cit.* 1991) que se sustentava numa concepção de saúde curativa, individual, assistencialista e com alto grau de complexidade tecnológica, tendo o hospital como *locus* central do processo de produção dos serviços médicos:

“as modificações tecnológicas na área de apoio diagnóstico e terapêutica, ocorridas nos países desenvolvidos a partir da década de 50, introduziram um novo ramo na economia: a indústria de equipamentos e medicamentos. Isto modifica substancialmente a prática médica que passa a se utilizar, de forma crescente, de recursos tecnológicos sofisticados. O médico é separado dos seus instrumentos de trabalho, as atividades concentram-se cada vez mais em hospitais, tende-se para o assalariamento e há encarecimento dos atos médicos” (Andreazzi 1995:2)¹¹.

Em 1975, o financiamento direto a juros negativos para a construção de hospitais privados e para compra de equipamentos pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), operado pela Caixa Econômica Federal (Noronha & Levcovitz 1994), terminou ampliando a oferta e permitindo a verticalização da produção de serviços das empresas médicas:

“as políticas de compra de serviços de saúde à iniciativa privada e o acesso a financiamentos subsidiados junto ao FAS permitiram uma acelerada expansão da capacidade instalada da AMIL” (Bahia 1991:70).

Em fins da década, os primeiros sinais da recessão econômica e da crise financeira da previdência provocaram um duplo efeito¹²:

“(...) o desaparecimento progressivo do INAMPS enquanto prestador/financiador da assistência médica dos trabalhadores (devido à) redução da qualidade dos serviços pelo esmagamento dos preços pagos ao setor privado/contratado e a extinção dos convênios INAMPS/empresa, INAMPS/sindicato (...)” (Medici 1992b:9).

Essa deterioração progressiva dos valores dos serviços custeados pelo INAMPS, o que não era surpresa diante da escalada inflacionária dos anos 80, “(...) permitiu a ruptura unilateral, por parte dos hospitais, de vários convênios e contratados destes estabelecimentos com o INAMPS” (*op. cit.* 1992b:11).

A ruptura indicava que, dada a crise financeira da previdência, alguns hospitais privados lucrativos optaram por se relacionar com as modalidades de atenção médica complementar. Tal ruptura deixara igualmente evidente uma crise provocada pelos interesses antagônicos entre o INAMPS, os hospitais lucrativos e as empresas capitalistas, colocando a necessidade de buscar soluções para assistência médica dos seus trabalhadores (e dependentes) em último lugar no âmbito das empresas.

No entanto, apesar desses fatores no contexto da fragilização do INAMPS, a extinção dos convênios INAMPS/empresa não inibiu o crescimento do setor privado autônomo:

“(...) a parceria estava desfeita, pois nessa altura nem os grupos médicos nem as empresas precisavam mais do INAMPS. Uns porque já haviam conquistado substancial fatia do mercado, vendendo diretamente seus serviços a indivíduos ou firmas; as outras porque preferiam dispensar o controle exercido” (Werneck Vianna 1994:32).

Desse modo, no início dos anos 80, devido à crescente deterioração dos serviços públicos de saúde, as empresas em geral e as classes médias precisavam dos serviços financiados e prestados por tal setor:

“a clientela potencial dos convênios-empresa e planos de saúde (operários qualificados, assalariados com rendas médias e altas, profissionais liberais etc.) crescera e se diversificara na esteira da modernização econômica. Seres emergentes, que desconheciam as ‘vantagens’ antes oferecidas pelo corporativismo estatizante dos IAPs, haviam entrado em cena. Assim, nos anos 70, formara-se uma significativa demanda por serviços médicos massificados de boa qualidade. Ou o Estado os fornecia — e para isso faltava a voz que o autoritarismo calara — ou o mercado engendrava a saída” (*op.cit.* 1994:26).

Esse consumo seria fortemente induzido pela possibilidade de deduzir do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas:

“(…) um fator adicional veio a pesar: a possibilidade de deduzir despesas com saúde do imposto de renda. Esse dispositivo, pouco lembrado, implantou-se com as sucessivas reformas fiscais realizadas (o Código Fiscal Nacional de 1966, a Constituição de 1967, o Decreto-Lei 200, os 11 decretos promulgados no rastro do AI-5) e contribuiu para consolidar a imagem do cidadão como ‘pessoa física’, vale dizer, como um contribuinte integrado ao universo do consumo individualizado — inclusive, de serviços médicos” (*op. cit.* 1994:26-27).

A tabela a seguir tenta apontar, entre os anos de 1979 e 1984, os gastos de saúde das famílias abatidos no imposto de renda das pessoas físicas¹³.

Tabela 3: Gastos com saúde das famílias nas declarações de imposto de renda da pessoa física. Brasil, 1979-1984

Anos	Gastos de saúde das famílias	% sobre o gasto federal em saúde	% sobre o gasto do INAMPS
1979	1.125,4	29,0	35,1
1980	932,9	24,2	28,6
1981	757,0	18,0	25,1
1982	835,5	18,2	27,2
1983	733,8	22,7	28,6
1984	617,2	18,1	22,6

Fontes: Ministério da Fazenda / Centro de Informações Econômico-Fiscais, *apud* Medici (1990b).

Num primeiro momento, então, constatou-se que o Estado brasileiro antecipou e ampliou o padrão de acumulação do mercado dos serviços de saúde, fundamentalmente do setor privado tradicional, cuja rede de serviços tornou-se dominante. Assim, favoreceu os contratos e convênios com esse mercado e com os médicos credenciados, em detrimento das atividades de saúde pública (Braga & Góes de Paula 1986).

Paralelamente, o Estado brasileiro, em busca de maior legitimidade, universalizou gradualmente o acesso àqueles serviços e dessa forma teve que transferir recursos crescentes a esses setores.

Criou-se uma dupla relação de dependência: uma dependência do Estado com o setor privado contratado, no que diz respeito à utilização da rede de serviços, e uma dependência desse setor em relação aos gastos públicos em saúde.

No que tange então ao financiamento da medicina previdenciária, ela tornou-se extremamente funcional para a ordem capitalista: por não desviar recursos fiscais do circuito acumulação-realização e por antecipar inclusive as necessidades de ampliação do emergente setor privado autônomo.

Ao longo dos anos 80, as classes médias passam a recorrer crescentemente aos planos de assistência médica, e os trabalhadores exigiram de suas empresas convênios desse tipo como diferencial de salário. Esse mercado autônomo consolida-se com a expansão dos planos de saúde, apresentando um certo grau de autonomização financeira face aos gastos públicos em saúde, embora tenha sido evidente o apoio do Estado na constituição de tal setor.

Nesse quadro, os incentivos governamentais propiciados ao setor privado autônomo permitem questionar seu caráter em relação ao padrão de financiamento público. Na verdade, a autonomia de tal setor frente aos gastos públicos em saúde é um elemento insuficiente para caracterizar sua autonomia financeira em relação ao Estado.

4. O fundo público e os planos de saúde: um esboço teórico

As possibilidades de avanço da produtividade do trabalho no setor saúde seriam no mínimo restritas em relação às demais atividades econômicas. Existiria assim uma relação inversa entre conhecimento médico e a produtividade do trabalho nos serviços de saúde. Nessa perspectiva, ao se observar o tratamento individual como o produto dos serviços médicos, a expansão do conhecimento médico poderia significar a dedicação de mais tempo de trabalho por unidade de produção (Bayer & Leis 1986)¹⁴.

Paralelamente, o processo de trabalho na produção dos serviços médicos seria (apenas em parte) passível dos procedimentos usuais de fragmentação, no sentido de sua decomposição em tarefas a serem executadas por trabalho desqualificado, levando à desvalorização do valor de troca do trabalho empregado (Braverman 1981:359-378). Em outros termos, reduzindo relativamente o salário nominal. Pelo contrário, mesmo no caso dos avanços técnicos obtidos por meio da mecanização, os equipamentos tenderiam a gerar novas especializações complexas e não a substituir trabalho qualificado por trabalho simples; a não ser em processos de trabalho de fluxo contínuo:

“a tecnologia em saúde só tem permitido a redução do emprego quando é aplicada em processos de trabalho de fluxo contínuo. O mesmo não se aplica em processo de trabalho de fluxo descontínuo, como é o caso de consultas e cirurgias. Assim, dado o seu baixo impacto na redução do emprego, a tecnologia médica não elimina e algumas vezes intensifica o caráter *labor-intensive* do setor. Com isso, os custos associados a um setor que incorpora cada vez mais tecnologia em equipamentos caros de diagnóstico e terapia tendem a crescer vertiginosamente ao longo do tempo” (Medici 1990a:9).

Em termos capitalistas, então, os serviços médicos teriam que apresentar um crescimento em seus preços, em geral, devido à pressão altista dos salários decorrentes do caráter de uso intensivo da mão-de-obra médica e, também, devido à pressão altista decorrente da incorporação e diferenciação de tecnologia¹⁵, principalmente os meios de complementação diagnóstica — como a tomografia computadorizada, a imagem por ressonância magnética etc. (Marques 1991:37).

Na verdade, o próprio modelo médico-assistencial hegemônico acentuaria a incorporação e diferenciação dessa tecnologia. O padrão de competição desse mercado enfatizaria a importância do fator tecnológico na resolutividade dos problemas de saúde. Assim, as políticas de marketing desenvolvidas pelos meios de comunicação de massa, notadamente a televisão, estariam favorecendo a propensão a consumir seus serviços, cristalizando o *moral hazard* (abuso do usuário).

Esse quadro ampliaria os custos fixos das empresas médicas e, desse modo, pressionaria seus preços. Além do mais, os médicos também induziriam seus pacientes a consumir exames diagnósticos, o que, por sua vez, encareceria ainda mais os serviços. Daí o aparecimento de instrumentos gerenciais como o *managed care* para frear tal consumo.

De outro ângulo, na média, a inovação dos insumos tecnológicos não atenderia ao modelo clássico schumpeteriano¹⁶, qual seja, da destruição criadora. Poder-se-ia observar que a criação de um tomógrafo computadorizado não destrói a utilização do raio-x.

Isto não significaria dizer que, futuramente, modificações técnico-produtivas, somadas a um maior controle sobre a força de trabalho médica, não venham a negar essa afirmação. Sobretudo se, na era da globalização, o capital financeiro, que vem funcionando como um *ersatz* (substituto) do fundo público, expanda-se no setor saúde (como na recente associação do Excel/Cigna na compra da Golden). A rigor, esse deslocamento do capital financeiro ao mercado de proteção social no Brasil tem início em fins da década de 60 no interior da economia brasileira (Andreazzi 1991).

E, finalmente, a tendência do crescimento dos preços dos serviços médicos se daria devido à pressão altista decorrente dos custos financeiros provocados por elevadas taxas de juros, numa estratégia de política anti-inflacionária. Tendo em vista que a adoção do Plano Real impediu que as empresas médicas continuassem a obter vantagens competitivas por meio da ciranda financeira (*floating*).

Posto isso, os planos teriam que viabilizar necessariamente sua reprodução, acompanhando a expectativa geral de lucros pelo aumento de preços acima da média do mercado (Vogt 1980). Evidências empíricas demonstram que a inflação do setor saúde tem sido tradicionalmente mais alta do que a média dos demais setores (Medici 1991a:11).

No longo prazo, a necessidade dos serviços médicos aumentaria (por exemplo, com o aumento da expectativa de vida ou da conscientização dos direitos sociais). Juntamente com o avanço da capacidade teórico-prática da medicina, essa necessidade crescente tenderia a torná-los economicamente inacessíveis (devido o aumento de preços), se mantidos de forma estritamente capitalista.

Tal tendência no preço dos serviços médicos poderia apontar a seguinte contradição para o capitalista do setor: ou haveria uma contração do mercado atendido, ou ainda, a própria impossibilidade de acompanhar o ritmo da obsolescência da tecnologia incorporada ao ato médico (Vianna 1987:34-35) determinaria uma minimização daquela contração, dado que se poderia operar com custos e preços menos elevados, mas, no entanto, com menores possibilidades de competição no mercado. Assim, como auferir economias de escala (reduzir custos unitários) por cada unidade (tratamento individual em si e para si) adicional produzida?

Para ilustrar esse fato, uma matéria publicada pela revista *Suma Econômica* (1992:42) afirma que até nos Estados Unidos “(...) quando um novo aparelho ou equipamento médico acaba de ser pago, ele já está superado, obrigando a constantes renovações e acabando por encarecer ainda mais os custos da assistência médico-hospitalar”.

Ademais, o padrão de concorrência das empresas do setor saúde situa-se dentro da lógica da estrutura de mercado do capitalismo brasileiro, cujos traços apresentam um perfil claramente oligopolista (Possas 1985)¹⁷.

Em que pese que tal configuração seja relevante para o processo competitivo e de formação de preços das empresas médicas, esse fato não modificaria a natureza crescente dos custos, senão o grau de manobra que essas empresas possuem frente a essa tendência econômica.

De outro ângulo, a concorrência intercapitalista entre os planos de saúde é também afetada por determinada regulamentação jurídica específica e, em especial, intimamente vinculada à disposição organizacional dos serviços públicos: sabe-se que o perfil da oferta de boa parte das empresas médicas é forjada com base no perfil de oferta do SUS: sua localização geográfica, seu nível de complexidade, as nosologias tratadas etc.

As tendências futuras do mercado dos planos estão associadas à rigidez dos custos crescentes na competitividade das empresas à luz de determinada regulamentação no contexto da supremacia do capital financeiro no capitalismo monopolista e transnacionalizado. A possibilidade da abertura do mercado às seguradoras transnacionais, supostamente para aumentar a competição, demonstra a disposição do governo FHC em seguir a sua *real politic*, ao considerar a burguesia nacional, na fase da globalização econômica e financeira, como sócia menor e dependente (Fiori 1994).

Neste contexto, as empresas médicas poderiam depender de recursos financeiros crescentes do padrão de financiamento público, tendo em vista os custos crescentes (Braga & Góes de Paula 1986; Medici 1991), na expectativa da garantia de suas condições de rentabilidade¹⁸. E, por isso, as condições de viabilidade econômica dessas empresas seriam sinalizadas em última instância pela ação do Estado, a respeito das dobras gerenciais e médico-assistenciais que permitem que os planos operem com menores custos, dada a mesma qualidade de atenção.

O Estado agiria, por meio do fundo público, no sentido da reconstituição das condições de rentabilidade do setor privado autônomo, pelos mecanismos de subvenção:

“Essa intervenção do Estado representaria uma das contratendências em relação à baixa tendencial da taxa de lucro (...). Mas, além dessa questão econômica mais direta, esse padrão de intervenção constitui um processo de transformação capitalista das próprias políticas sociais. Esse processo se manifesta pela privatização ou pelo apoio dado pelo Estado à rentabilização dos empreendimentos privados de saúde” (Andreazzi 1995:27).

Assim, a publicidade enganosa, as exclusões de patologias, a expulsão dos idosos, os tetos de utilização, os prazos de carência, os conflitos distributivos na relação capital/trabalho nas empresas médicas etc. existentes no setor não seriam elementos que corroboram a hipótese dos custos

crescentes. Elas apenas indicam que tendo em vista a baixa produtividade do trabalho, além das dificuldades de ganhos de escala, esses expedientes seriam utilizados como forma de aumentar o *mark-up*¹⁹ das empresas médicas. Por isso que a discussão do projeto de lei que regula o setor é tão polêmica, porque em suma, regulamentação ali, poderia significar regulamentar os preços e, portanto, a taxa de lucro dos capitalistas do setor.

Isso colocaria o Estado frente ao dilema de manter — sobretudo à PEA, por razões políticas e sociais, determinadas atividades economicamente não rentáveis por meio de mecanismos de subvenção (mantendo sua forma privada) ou então, estatizando-as (radicalizando os mecanismos de subvenção (Bayer & Leis 1984:114).

Essas características de natureza econômica e política atingem em cheio os serviços de saúde capitalistas, caso não sejam subsidiados pelo padrão de financiamento público. A hipótese central desse trabalho afirma que se os custos do setor são crescentes (seja devido à baixa produtividade do trabalho, seja devido à baixa capacidade de auferir economias de escala, responsáveis pelos elevados custos unitários das empresas médicas) o fundo público²⁰ tornar-se-ia um pressuposto fundamental para a rentabilidade econômica destes capitais particulares.

5. Considerações finais

O caráter da regulamentação dos planos de saúde

A existência de mecanismos de subvenção, além de revelar uma interação entre o padrão de financiamento público e a dinâmica de acumulação do setor privado autônomo, poderia apontar também o potencial de atuação do Estado, dado que detém recursos financeiros, políticos e organizacionais essenciais para a lógica de reprodução dos planos de saúde.

No entanto, a hegemonia na organização do sistema de saúde e na orientação das políticas de saúde é forçosamente praticada pelo mercado.

Identificamos aqui o paradoxo dos planos: se por um lado, ele apresentaria uma dificuldade de autonomia capitalista, em última instância, entretanto, comandaria o processo de (re)organização dos serviços de saúde e da própria orientação das políticas de saúde no Brasil.

Esse paradoxo, por sua vez, deixa margem para a atuação do Estado, já que ao deter recursos financeiros, políticos e organizacionais essenciais para a lógica de reprodução daquele mercado, o mesmo poderia, por meio das políticas de saúde, regulamentar efetivamente o mercado dos serviços de saúde e, em especial, o setor privado autônomo.

Para exercitar essa tarefa, seria necessário o fortalecimento do setor público de saúde para competir (disputar hegemonia) com os planos de saúde. O Estado em sua dimensão econômica, político-jurídica e organizacional possui uma capacidade real, concreta, de regular²¹ as frações do capital organizadas no setor saúde, o que por sua vez, poderia estabelecer um círculo virtuoso em relação ao setor público de saúde (SUS), reforçando a regulamentação.

É possível, entretanto, que a regulamentação²² dos planos de saúde permita, tal como vem sendo conduzida, criar as bases institucionais para a internacionalização e oligopolização acelerada do mercado, tornando o seu processo de formação de preços menos suscetível à regulação pelo Estado. Ou seja, definir-se-ia um tipo de regulamentação para corrigir as falhas do mercado (como reconhece a teoria econômica neoclássica) *vis-à-vis* às externalidades e assimetrias do mercado (Maynard 1996; Nunes 1996). Ou seja, em detrimento de um tipo de regulamentação que efetivamente regule a taxa de lucro e garanta a qualidade e a ética na prestação dos serviços médicos à população.

O mercado de planos de saúde: o problema vira solução?

Corroborando a idéia de Andreazzi (1992), constatamos que a principal contradição na relação público/privado na área de saúde no Brasil não se dá em relação à prestação de serviços, mas sim no tocante ao nível do financiamento da atenção à saúde.

Esse processo expresso nos incentivos governamentais resultou em perdas significativas de recursos públicos que poderiam ter representado um aumento substancial no orçamento estatal em saúde.

Como outrora comentou o atual Ministro da Saúde José Serra:

“Hoje, o pobre acaba financiando a saúde de quem tem mais dinheiro. Os recursos que deixam de ser arrecadados com os abatimentos de imposto de renda poderiam reforçar o orçamento da saúde (...). Sei que a proposta prejudica a classe média, mas está na hora de tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos — disse o deputado, que calcula em R\$ 900 milhões por ano o que a saúde teria com a mudança” (O Globo 11/8/95).

Relacionamos de forma condensada os incentivos governamentais acionados pelo Estado brasileiro ao setor privado autônomo tanto na fase da sua expansão quanto na fase da sua consolidação:

- permitindo às empresas que as contratavam descontar ou devolver parte de contribuição previdenciária, principalmente baseando-se nos

convênios INPS/empresa (que também definiam que os atendimentos mais caros deveriam ser prestados pelo Estado);

- estabelecendo normas que abriram, no campo jurídico, um espaço favorável à sua expansão;

- financiando a juros negativos a construção de instalações físicas hospitalares e a compra de equipamentos médicos, com longo prazo de carência;

- viabilizando o consumo dos serviços privados de saúde, pela dedução do imposto de renda de pessoa física e jurídica, dependendo da orientação da política econômica;

- considerando, enquanto estabelecimentos filantrópicos, diversas empresas médicas que desempenhavam nitidamente atividades lucrativas. Isso implicou em uma série de privilégios no campo fiscal;

- prestando os serviços de saúde de alto custo, como as doenças de longa duração e as cirurgias de alta complexidade, para a clientela da medicina privada.

Na década de 90, a demonstração mais visível de como o fundo público opera a viabilização do consumo dos serviços privados de saúde é a dedução do imposto de renda de pessoa física e a subtração do imposto a pagar das empresas sobre o lucro líquido, já que os gastos com assistência médica são considerados despesas operacionais.

Na verdade, embora o setor autônomo estabeleça um relacionamento diferente com o Estado, em relação àquele efetuado pelo setor privado contratado (não-autônomo), não se pode obscurecer a unidade que existe entre o ramo contratado e o ramo autônomo: ambos retiram recursos financeiros do fundo público para se reproduzirem de modo capitalista, seja pelo financiamento direto, seja pela renúncia do governo de parte de suas receitas fiscais, com base nos incentivos e subsídios.

Essa constatação nos leva à seguinte reflexão: o conceito de setor privado autônomo (construído baseando-se na evidência da independência desse setor em relação aos gastos públicos em saúde) é usualmente apropriado para evidenciar uma relação de autonomia financeira no que se refere ao Estado. Essa associação pode conduzir ao seguinte equívoco: ao não perceber que o setor privado autônomo mantém uma articulação com o padrão de financiamento público, ficaria obscurecida a dependência desse setor em relação ao Estado.

Esse quadro vem provocando a fragilização crescente do setor público de saúde, a um só tempo, prisioneiro do caráter privatista das políticas de saúde das últimas décadas²³ e das estratégias de expansão dos planos de saúde.

- 1 Sabe-se que o lucro líquido das empresas é subtraído pelas despesas operacionais das mesmas com os gastos da assistência médica dos seus trabalhadores. Assim, esse abatimento acaba, por um lado, reduzindo o lucro líquido a pagar das empresas na forma de impostos e, por outro, reduzindo o valor da contribuição social sobre o lucro específico das empresas paga ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) que, nos últimos anos, junto com o COFINS, vêm financiando majoritariamente os gastos públicos federais em saúde.
- 2 Esse privilégio caiu com o novo projeto de regulamentação.
- 3 Ver Faveret Filho e Oliveira (1988).
- 4 Estimativa realizada por Solon Magalhães Vianna (1998), Consultor do Ipea/Cepal, mimeo.
- 5 No entanto, vale destacar que cada vez mais essa modalidade organiza-se tomando por base sistemas de pré-pagamento para se proteger dos eventos de alto custo. Além do mais, embora sem finalidades lucrativas, a autogestão começa a vender planos no mercado assim como as operadoras.
- 6 A economista inglesa Joan Robison definiu, grosso modo, como mercado: a demanda por um grupo de mercadorias que são substitutas próximas de si (*apud* Guimarães 1981:33).
- 7 As instituições filantrópicas, embora não tenham declaradamente fins lucrativos, podem exercer contratos, convênios e credenciamentos com o sistema público e com o setor privado autônomo (inclusive vender planos de saúde), principalmente as instituições cujas clientelas são abertas e universais.
- 8 O médico-empresário e o profissional liberal fazem também parte do segmento do setor privado autônomo. Seus serviços são financiados pelo desembolso direto da renda dos consumidores (esses atores não serão analisados neste trabalho).
- 9 Vale lembrar que, desde já, a dinâmica de acumulação desse setor necessitou da participação do fundo público: “o governo apoiou esta iniciativa e compreendia o alcance social das empresas de medicina de grupo e concedeu aos empresários que assim decidissem dar assistência médica ou se responsabilizassem pela assistência médica a seus funcionários, dar desconto ou devolver parte da contribuição que era prestada na época ao INPS, para que esse valor relativo à assistência médica fosse dado em serviço médico aos funcionários e seus dependentes” (Almeida 1994:1-2).
- 10 De outro ângulo, analisando a conjuntura política da época, pode-se dizer que “fatores ligados à política social, neste período, foram fundamentais para redirecionar o estilo de atuação da Previdência Social. Com o advento da crise econômica, o regime militar tem enfraquecidas suas bases de sustentação política, cresce a insatisfação popular, o que se manifesta sob a forma de derrotas eleitorais. O regime passa a usar a política previdenciária, cada vez mais universalizada, como resposta às demandas populares, criando ao mesmo tempo mecanismos que permitissem o atendimento diferenciado aos setores ligados à economia formal urbana, no que diz respeito à política de reparação da força de trabalho e, além disso, estimula mecanismos que, viabilizando a privatização, acabam permitindo o consumo diferenciado de serviços de saúde pela classe média” (Andreazzi 1995:130).
- 11 A autora vai mais longe: “a conseqüência mais dramática deste fato é que o ato médico, a prestação do serviço, passa a ser o elemento que irá desencadear a realização da série de mercadorias produzidas pelas indústrias que se criam a partir daquelas transformações tecnológicas. Historicamente, é recente este fato do serviço de saúde viabilizar a

- acumulação industrial específica de um setor que gira em torno dele passando de uma forma de organização artesanal à outra, corporativa, criando as bases de seu empresariamento” (*op.cit.* 1995:34).
- 12 Na verdade, “(...) os valores do convênio empresa são congelados a partir de 1982 (...). Isto marca uma mudança importante da política previdenciária em relação a esta modalidade. E, já em 1984, os gastos com este tipo de convênio tornam-se inexpressivos na Previdência Social, representando 1% da despesa com prestadores de serviço (MPAS/ INAMPS 1986)” (Conill 1993:70).
 - 13 Esse incentivo desenvolve-se ao longo da década de 90 (embora só tenhamos dados de anos anteriores). Segundo Medici (1992a), “(...) durante muito tempo (pelo menos até 1986), tais recursos eram abatidos dos rendimentos auferidos para efeitos de cálculo de imposto a pagar. Tais abatimentos eram no entanto, limitados a despesas médicas e odontológicas efetivamente prestadas. Não estavam incluídos os recursos gastos com planos de saúde (...) embora para os assalariados que descontavam para entidades de previdência fechada que tinham, em seus planos, cobertura de serviços de saúde, estava embutido um incentivo ao consumo, limitado aos tetos especificados na legislação de imposto de renda de cada ano. Em virtude da prática de utilizar dois preços ‘com recibo’ e ‘sem recibo’ e dado que era possível a quem tinha muito imposto a pagar encontrar um médico ou serviço que pudesse emitir recibos falsos por valores inferiores aos registrados nos serviços) (...) na declaração do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) de 1988 (ano base de 1987), poderiam ser abatidas todas as despesas com a saúde do titular e seus dependentes (...), exceto aquelas pelas quais o indivíduo tenha sido reembolsado ou coberto por seguro (...). No entanto, a parcela gasta com saúde não reembolsada pela empresa poderia ser abatida desde que devidamente comprovada. Já na de 1990 (ano base 1989), só poderiam ser deduzidas as parcelas das despesas com médicos que, em cada mês, superassem 5% da renda bruta auferida naquele mês. Isto limitou muito a possibilidade de abatimento com despesas de saúde no IRPF. No entanto, poderiam ser abatidas as despesas gastas com ‘seguro saúde’ e ‘medicina de grupo’, que excedessem esse limite. Para 1991 (ano base de 1990) está previsto o retorno da restituição dos gastos em saúde no IRPF” (*op.cit.* 1992a:100-103).
 - 14 Acreditamos que essa dedicação de maior tempo de trabalho por unidade de produção tem um duplo caráter: ela não se refere apenas a um possível aumento do tempo médio total do atendimento médico em si por unidade de produção (consultas, exames, internação, reabilitação etc.). Aquela “dedicação...” se verificaria também para si, digo, no aumento da quantidade de medicalização ao longo do tempo de vida dos homens e mulheres. Essa operação analítica, portanto, adicionaria uma dimensão temporal à observação da produção e da produtividade dos serviços de saúde, em suma, do trabalho médico por unidade de produção. Desse modo, na medida em que a intervenção médica, no bojo da expansão do conhecimento médico, tomaria mais tempo do cotidiano das pessoas num quadro de elevação da expectativa de vida, à primeira vista, seria uma boa pista tentar demonstrar o teorema dos custos crescentes, baseando-se naquela hipótese, qual seja, da baixa produtividade do trabalho dos serviços médicos. Em decorrência disso, restaria ainda o difícil desafio teórico-prático de mensurar de forma convincente a produtividade de tais serviços.
 - 15 Em outros termos, a incorporação de tecnologia nos serviços de saúde aumenta seus custos fixos e pressiona ainda mais seus preços na medida em que o ingresso de progresso técnico não necessariamente representa um aumento da produtividade do trabalho em si.
 - 16 Estamos admitindo aqui inclusive as inovações incrementais. Ver Schumpeter, J. (1943). “*Capitalism, Socialism and Democracy*”. Londres: Allen & Unwin.

- 17 Algumas empresas médicas agora oferecem planos internacionais, diferenciando-se no processo de competição, reduzindo custos e mantendo a qualidade e, portanto, ganhando mercado.
- 18 À guisa de ilustração, cabe mencionar o documento do “Fórum de Líderes Empresariais 97 da Gazeta Mercantil” — Saúde: uma Emergência Nacional — que propõe rigorosamente que o Estado amplie a renúncia de arrecadação fiscal, os incentivos governamentais, com vistas à expansão do mercado dos planos de saúde. Tal ampliação sustenta-se sob o seguinte argumento: que as coberturas contratadas aos planos privados substituem as oferecidas pelo setor público, querendo fazer crer que o ressarcimento do SUS tenha sido e seja pura fantasia das tecnoburocracias e das forças sociais envolvidas no processo de discussão da implantação do projeto de regulamentação.
- 19 De forma bastante superficial, *mark-up* designa o que se cobra a mais do custo de produção. É desse *mark-up* que se identifica o lucro do agente econômico (Singer 1983). Nesse caso, as empresas de autogestão, que produzem um excedente econômico (cuja função social é distinta do lucro) devem ser tratadas de maneira diferenciada na análise de mercado.
- 20 O conceito de fundo público “(...) não é, portanto, a expressão apenas de recursos estatais destinados a sustentar ou financiar a acumulação de capital; ele é um *mix* que se forma dialeticamente e representa na mesma unidade, contém na mesma unidade, no mesmo movimento a razão do Estado, que é sócio-política, ou pública, se quisermos, e a razão dos capitais, que é privada” (Oliveira 1993:139).
- 21 Por hora, o conceito de regulação é apropriado com base na seguinte noção: “(...) regulação como intervenção ativa e consciente do Estado (...) com relação ao setorial, a multiplicação das regulamentações” (Boyer 1990:46).
- 22 O projeto de lei 9.656 de junho de 98 aprovado pelo Senado e sancionado pelo poder executivo será alterado sucessivamente mediante a edição de Medidas Provisórias. A partir daí, os planos de saúde terão 15 meses para adequar os seus contratos às novas normas.
- 23 Ver Luz (1991); Bahia (1991); Reis (1997); e Almeida (1997).

Referências bibliográficas

- ANDREAZZI, M.F.S. (1991), *O Seguro Saúde Privado no Brasil*. Tese de mestrado. Rio de Janeiro: ENSP, FIOCRUZ.
- BAHIA, L. (1992), *Oferta e Produção de Serviços no Brasil na Década de 80: Um Estudo Exploratório*. Tese de mestrado. Rio de Janeiro: ENSP, FIOCRUZ.
- _____. (1997), *Características de Oferta e Cobertura dos Planos e Seguros no Brasil*. Mimeo.
- BANCO MUNDIAL. (1993), *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1993. Investindo em saúde — Resumo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BAYER, G.F. & LEIS, H. (1986), “Saúde enquanto questão politicamente intermediada”. *Serviço Social & Sociedade*, 22, pp. 103-125.
- BOYER, R. (1990), *A Teoria da Regulação*. São Paulo: Nobel.
- BRAGA, J.C. & GOÉS DE PAULA, S. (1986), *Saúde e Previdência — Estudos de Política Social*. São Paulo: Hucitec.

- BRAVERMAN, H. (1981), *Trabalho e Capital Monopolista — A Degradação do Trabalho no Século XX*. Rio de Janeiro: Zahar.
- CONNILL, E.M. (1993), *Modelo assistencial brasileiro: sistema único ou múltiplo de saúde? Considerações sobre a emergência e a evolução do seguro saúde privado no Brasil*. Trabalho apresentado como requisito do concurso para professor adjunto no Dep. Saúde Pública/UFSC. Rio de Janeiro: Mimeo.
- CORDEIRO, H.A. (1984), *As Empresas Médicas: as Transformações Capitalistas da Prática Médica*. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (1985), *A indústria da Saúde no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal.
- ERBER, F. (1980), “Tendência da economia mundial e suas implicações para a política tecnológica”. *Série Políticas de Saúde (MS/FIOCRUZ)*, 2, pp. 27-43.
- FAVARET FILHO, P. & OLIVEIRA, P.J. (1989), “A Universalização excludente”. *Texto para Discussão (IEI/UF RJ)*, 216.
- FIORI, J.L. (1994), “Debates sobre o ponto de crítico / consenso de Washington versus Apartheid”. *Estudos em Saúde Coletiva (IMS/UERJ)*, 90.
- GUIMARÃES, E.A. (1982), *Acumulação e o Crescimento da Firma — Um Estudo de Organização Industrial*. Rio de Janeiro: Zahar.
- LUZ, M.T. (1991), “Notas sobre as políticas de saúde no Brasil de “transição democrática” — anos 80”. *PHYSIS/Revista de Saúde Coletiva*, v. 1, 1, pp. 77-96.
- MARQUES, M. B. (1991), *Ciência, Tecnologia, Saúde e Desenvolvimento Sustentado*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.
- MARX, K. (1985), *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural.
- MAYNARD, A. (1996), “Reformas de sistemas de saúde: o papel de economia da saúde em informar escolhas difíceis”. *Anais do Seminário Internacional “Tópicos Conceituais e Metodológicos em Economia da Saúde”* (org. M. Alicia Ugá), ABRÉS/FIOCRUZ, pp.11-26.
- MEDICI, A.C. (1990a), “O setor privado prestador de serviços de saúde no Brasil: a dimensão, estrutura e funcionamento”. *Relatórios Técnicos (ENCE/IBGE)*, 2.
- _____. (1990b), *Financiamento e contenção de custos nas políticas de saúde — Tendências atuais e perspectivas futuras*. Trabalho apresentado no Internacional Seminar on Health Policies. São Paulo: Mimeo.
- _____. (1991), “A medicina de grupo no Brasil”. *Série Desenvolvimento das Políticas de Saúde (OPAS)*, 1.
- _____. (1992a), “Incentivos governamentais ao setor saúde no Brasil”. *Revista de Administração Pública*, 2, pp. 79-115.
- _____. (1992b), “Os serviços de assistência médica das empresas: evolução e tendências recentes”. *Texto para Discussão (IESP/FUNDAP)*, 7.
- MENDES, E.V. (1994), “As políticas de saúde no Brasil nos anos 80: a conformação da reforma sanitária e a construção da hegemonia do projeto neoliberal”. *Distrito sanitário — O Processo Social de Mudança das Práticas Sanitárias do SUS* (E.Vilaça Mendes org.), pp.19-92, São Paulo/Rio de Janeiro: ABRASCO/HUCITEC.
- NORONHA, J.C. & LEVCOVITZ, E. (1994), “AIS — SUDS — SUS: os caminhos do direito à saúde”. *Saúde e Sociedade no Brasil: anos 80* (orgs. Reinaldo Guimarães & Ricardo Tavares). Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- NUNES, A. (1996), *Imperfeições no Mercado de Saúde. A Saúde no Brasil*. Tese de mestrado: Distrito Federal: Departamento de Economia/UNB.
- OLIVEIRA, F. (1988), “O Surgimento do antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público”. *Novos Estudos CEBRAP*, 22 pp. 8-28.
- _____. (1993), “A economia política da social-democracia”. *Revista USP*, São Paulo, n. 17, pp. 136-143.

- POSSAS, M.L. (1985), *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. São Paulo: HUCITEC.
- REIS, C.O.O. (1995), *O Setor Privado de Saúde no Brasil: Limites da Autonomia*. Tese de mestrado. Rio de Janeiro: IMS, UERJ.
- _____. (1997), “O setor privado “autônomo”: um caso de política”. Seminário: a Regulamentação dos Planos e Seguros Privados no Brasil (coord. Ana L. Viana & C. Octávio Reis). *Estudos em Saúde Coletiva (IMS/UERJ)*, 152, pp. 5-18.
- SCHUMPETER, J.A. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres: Allen & Unwin.
- _____. (1982), *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico*. São Paulo: Abril Cultural.
- SINGER, P. (1983), *Aprender Economia*. São Paulo: Brasiliense.
- SUMA ECONÔMICA. (1992), *Medicina supletiva: a iniciativa privada cooperando com o Estado*. São Paulo, n. 158, pp.41-42.
- UGÁ, M.A.D. (1997), *Propostas de Reforma do Setor Saúde nos Marcos do Ajuste Macroeconômico*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: IMS, UERJ.
- VIACAVA, F. & BAHIA, L. (1996), “Assistência Médico-Sanitária. Os serviços de saúde segundo o IBGE”. *Revista DADOS/RADIS*, nov., n. 20, pp. 3-30.
- VIANNA, C. (1987), “Modelo de Funcionamento do Setor Privado dos Serviço Médicos do País”. *Cadernos do Instituto de Medicina Social (IMS/UERJ)*, 3, pp. 31-46.
- _____. *et alli* (1987), “O INAMPS e o Setor Prestador de Serviços Médicos”. *Diagnóstico de Alguns Obstáculos à uma ação Planejada do INAMPS* (J.L.Fiori org.), Relatório final (IEI/INAMPS/FINEP).
- VOGT, W. *et alli* (1980), *Estado e Capitalismo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- WERNECK VIANNA, M.L.T. (1989), “Política social e transição democrática: o caso do INAMPS”. *Texto para discussão (IEI/UFRJ)*, 226.
- _____. (1995), *Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Tese de doutoramento. Rio de Janeiro: Iuperj.

O Estado e os planos de saúde no Brasil

Carlos Octávio Ocké Reis

A partir da década de 60, o Estado viabilizou a expansão dos planos de saúde por meio de mediações com os gastos públicos da assistência médica previdenciária. Nas décadas seguintes esse mercado cresceu de forma autônoma.

Apontamos aqui como essa dinâmica autônoma residira apenas em parte na eficiência econômica das empresas médicas: na verdade, os planos mantiveram relações financeiras estruturais com o Estado via renúncia de arrecadação fiscal.

Assistimos agora à ascensão dos planos no sistema nacional de saúde. Esse mercado apresenta-se como uma alternativa na configuração do novo modelo assistencial, embora com alto grau de incerteza do ponto de vista da equidade.

Esse quadro multiplica os desafios da relação entre o Estado e os planos de saúde sobretudo no tocante à regulamentação.

El Estado y los planes de salud en Brasil

Carlos Octávio Ocké Reis

A partir de los años 60, el Estado hizo posible la extensión de los planes de salud por medio de mediaciones con los gastos públicos del sistema médico en el seguro social. En las décadas siguientes ese mercado creció en forma autónoma.

Señalamos aquí que esta dinámica autónoma consistía solamente en parte en la eficiencia económica de las compañías médicas: en verdad, los planes habían mantenido relaciones financieras estructurales con el Estado vía renuncias recaudación.

Ahora atendemos a la ascensión de los planes en el sistema nacional de la salud. Ese mercado se presenta como alternativa en el nuevo modelo assistencial, a pesar del alto grado de incertidumbre del punto de vista de la equidad.

Ese cuadro multiplica los desafíos de la relación entre el Estado y los planes de salud, en especial en lo que refiere a la regulación.

The State and the healthcare plans in Brazil

Carlos Octávio Ocké Reis

Starting in the 1960s, the State made the expansion of the health plans possible by means of public social security. In the following decades this market grew of autonomously.

We showed here that these autonomous dynamics consisted only in part of the economic efficiency of the medical companies themselves: actually, the plans kept structural financial relations with the State tax relief.

We are currently seeing an ascension of the plans in the national health system. This market is presented as an alternative in the shaping of the new assistential model, despite being highly uncertain from the point of view of equity.

This framework multiplies the challenges regarding the State/health plan relationship, especially on regulation issues.

Economista e pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada /IPEA. Doutorando da Escola de Pós-graduação em Saúde Coletiva, Instituto de Medicina Social/IMS/UERJ, Rio de Janeiro

Participação e desenvolvimento em assentamentos humanos recentes

Paulo Henrique Lustosa

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 51
Número 1
Jan-Mar 2000

1. Introdução

O último trimestre do ano de 1999 nos reservou uma experiência mais que interessante. Entre os meses de outubro e dezembro, tivemos a oportunidade de participar, como parte integrante de um consórcio de instituições capacitadoras (Fundação João Pinheiro — FJP, Fundação Getúlio Vargas — FGV e Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento — IBRAD) do Programa Comunidade Ativa (PCA).

Tendo como principal objetivo introduzir, nas comunidades selecionadas, uma nova filosofia de desenvolvimento, o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS), o PCA propunha, como uma de suas intervenções, uma iniciativa de capacitação das lideranças locais, preparando-as para assumir a dianteira desse processo.

Basicamente, essa iniciativa de capacitação organizava-se em torno de um esforço coletivo voltado para a elaboração (pelas lideranças locais) de um Plano de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (PDLIS), ocasião em que seriam discutidos conteúdos e conceitos que fundamentam tal filosofia de desenvolvimento, bem como seriam instigados processos de participação política nessas comunidades.

Como responsáveis pela coordenação das ações de capacitação do IBRAD¹, pudemos acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos em 13 localidades dos estados do Mato Grosso do Sul: Angélica, Bataguassu, Nioaque, Porto Murtinho e Sete Quedas; de Goiás: Padre Bernardo, Novo Gama, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas; e do Distrito Federal (DF): Brazlândia, Paranoá e Riacho Fundo.

Paulo Henrique
Lustosa é
administrador de
empresas,
mestrando em
Política Social
pela UnB e
presidente do
IBRAD

Mais que uma simples iniciativa de capacitação, as ações que vimos desenvolvendo nesse período nos permitiu, por um lado, uma visão totalmente renovada da questão da participação política das comunidades e, por outro, subsidiou-nos com informações e observações sobre a complexidade do processo político e das suas relações com o desenvolvimento local.

Uma observação mais atenta nos permitiu extrair, de todo esse rico processo, uma série de considerações sobre particularidades do trabalho que estivemos desenvolvendo durante esse período que, somadas às informações produzidas pelos próprios Fóruns de Desenvolvimento Local (FDL) e às contribuições dos demais capacitadores da equipe do IBRAD, levaram à produção deste documento.

Desde o início, pareceu-nos pertinente buscar, na experiência-piloto que era patrocinada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Comunidade Solidária, características e conclusões mais genéricas que contribuíssem, científica e metodologicamente, para a intensificação das discussões em torno de temas tão palpitantes e atuais quanto são: participação, auto-determinação local e sustentabilidade do desenvolvimento.

A possibilidade que nos foi dada de trabalhar com oito localidades (as cinco de Goiás e as três do Distrito Federal) que, embora reconhecendo suas peculiaridades, fossem sujeitas a variáveis exógenas bastante comparáveis, permitiu um elevado grau de comparabilidade entre os resultados obtidos e a produção das conclusões e observações gerais que trazem este documento.

Daí para começarmos a trabalhar nas relações entre participação, desenvolvimento local e comunidades que haviam sido criadas recentemente ou que em um curto período foram objeto de um acelerado processo de crescimento demográfico, foi apenas uma questão de tempo.

Para melhor estruturar esta discussão, o trabalho foi organizado em oito etapas que tentam responder às seguintes perguntas: até que ponto o fato de serem assentamentos recentes afetou o processo de participação política e, conseqüentemente, a discussão sobre o DLIS nessas localidades? E, sendo possível constatar algum efeito, existiriam padrões e considerações gerais que pudessem ser extraídas dessa experiência?

A primeira etapa, vai trabalhar a definição de assentamento humano recente na perspectiva deste documento, identificando os aspectos que garantem algum grau de similaridade entre as diversas realidades observadas com base no prazo demandado para a formação das comunidades analisadas.

Já na segunda, traça-se um rápido histórico de cada uma das comunidades, enquadrando-as, naquilo que possível, à definição de

assentamento humano recente e apontando os aspectos e as características que destoam do modelo proposto.

Pareceu-nos pouco adequado apresentar nossas observações sem uma menção direta ao processo de capacitação, à metodologia adotada pelo IBRAD nessas localidades e, por consequência, como essa opção metodológica pode, ou poderia, afetar o observado. Esta é a terceira etapa.

A quarta etapa, por sua vez, discute a questão da relação entre a sensação de pertencer a uma determinada localidade, e como essa sensação ou a sua falta podem afetar os processos de construção de um movimento de promoção do desenvolvimento que se funda no comprometimento e na participação da comunidade.

A quinta etapa vai discutir a relação entre os assentamentos recentes e o também recente processo de formação de lideranças; como isto afeta sua representatividade e, eventualmente, o próprio processo de participação na construção de um modelo de DLIS.

Na sexta etapa, tratamos das particularidades observadas nessas localidades no que tange ao relacionamento entre a área urbana e a área rural dos municípios. Embora, não diretamente conectada à questão da participação política, essa questão tem forte repercussão sobre a perspectiva do “desenvolvimento integrado”.

A sétima etapa vai tentar articular dois vetores basilares do planejamento do desenvolvimento local na perspectiva do DLIS: participação e economia. O objetivo é tentar consolidar e demonstrar os efeitos das especificidades descritas para os assentamentos humanos recentes sobre a participação comunitária e, sem tanto detalhar, as dificuldades para a metodologia do PCA decorrentes das particularidades econômicas dessas localidades.

A oitava e última etapa consolida um breve conjunto de idéias sobre como, na nossa avaliação, deve se comportar o Estado quando da implementação de processos assemelhados, ou seja, de planejamento e gestão do desenvolvimento com participação em assentamentos humanos recentes.

2. Assentamentos humanos recentes

Ao se empreender o processo de capacitação das lideranças locais, preconizado no PCA, foi possível identificar nos municípios contemplados no estado de Goiás e nas administrações regionais do DF, um conjunto de características que conformavam um perfil, razoavelmente, comum a todas aquelas localidades.

Esse perfil geral não sacrifica as especificidades locais, uma vez que, o que se observa de uma localidade para a outra é a intensidade e/ou

a frequência com que elas se manifestam, entretanto, permitem um conceito genérico que neste ponto se tentará delinear.

Uma primeira forma de dar maior clareza ao conceito é a análise do mesmo com base nos termos que o adjetivam. Assim, é prudente explicar qual a interpretação que foi dada para cada um dos termos que compõem o conceito. Mais prudente ainda é reconhecer que tais interpretações não se pretendem definitivas, pelo contrário, são um primeiro esforço de explicação de uma realidade observada. Assim, temos:

- assentamentos — mais que aglomerados ou cidades. Como vai ser observado, praticamente todas as localidades experimentaram processos de ocupação organizados e/ou estimulados pelo Estado, em especial, pelo Governo do Distrito Federal (GDF), fruto das políticas habitacionais e das ações de erradicação de invasões² e remoção de favelas;

- humanos — não como uma mera afirmação de que são seres humanos que habitam tais localidades, o que eventualmente parece ser necessário lembrar a alguns, mas para fugir da tradicional classificação de assentamentos urbanos. Isto porque uma das características que aqui se discute é, precisamente, o conflito entre o urbano e o rural decorrente desses processos de assentamento; e

- recentes — não necessariamente em função da data de criação do município e/ou do surgimento dos seus primeiros núcleos urbanos, mas porque experimentaram nos últimos anos um acelerado processo de crescimento demográfico.

Além disso, em decorrência de suas posições geográficas, todas as localidades, sem se falar nas Regiões Administrativas (RA) têm seu surgimento/desenvolvimento intimamente ligado ao surgimento e crescimento de Brasília e o conseqüente aumento dos fluxos migratórios para a região, provindos de todos os rincões brasileiros.

Buscando uma definição mais precisa, é possível recorrer ao Mapa dos Processos Formadores da Dinâmica Territorial do Distrito Federal de 1998, elaborado por Rafael Araújo. Esse estudo, que tem por objetivo “revelar as novas relações na organização espacial, a urbana, sobretudo, que se configuram no Distrito Federal”, aponta para a existência de dois pólos dinamizadores da urbanização no DF (o Plano Piloto como pólo centralizador e o conjunto Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, como pólo complementar) identificando, ainda, como outros dois componentes fundamentais da dinâmica de urbanização do DF o anel semi-radial envolvendo o Plano Piloto e o conjunto de localidades de Goiás, fronteiriças ao DF, caracterizadas pela disseminação de loteamentos populares.

Com relação ao presente estudo, é interessante destacar que das oito localidades aqui analisadas, embora as do DF não apareçam com maior destaque³, todas as localidades de Goiás, exceto Padre Bernardo, são classificadas como “localidade fronteiriça ao Distrito Federal com significativa

expansão de parcelamentos populares”⁴, que pode ser considerada como mais um traço de similaridade entre as localidades estudadas.

Essa outra peculiaridade implica que essas localidades, em sua enorme maioria, reúnem pessoas oriundas de todo o Brasil e, em função disso, culturas e histórias radicalmente diferenciadas, o que tende a tornar o processo de organização da comunidade mais desafiante e complexo. Isso porque para fins dessa discussão, podemos recorrer a Jara (1999) e considerar que:

“Quando falamos de cultura estamos falando da forma de vida de um povo, sua personalidade, os conhecimentos, as crenças, idéias coletivas, costumes; a maneira como as pessoas de um determinado agrupamento social, inseridas num determinado meio ambiente, se organizam para conseguir seus objetivos, após uma cadeia de ensaios e erros. O social é tudo aquilo que se refere à vida coletiva organizada, aos grupos que compõem uma determinada sociedade e a malha de relacionamentos que se estabelecem entre eles.”

Por sua vez, e ainda como conseqüência da proximidade com Brasília, a maior parte dessas cidades foram criadas para serem ou se converterem em cidades-dormitórios ou núcleos-dormitórios⁵ com suas repercussões em termos de organização dos atores sociais e, principalmente, como restrição adicional na identificação de potencialidades econômicas e produtivas, capazes de garantir a sustentabilidade econômica do processo de desenvolvimento que se pretende deslançar.

Esse conjunto de características, comuns em maior ou menor intensidade às localidades ora analisadas, gera conseqüências sobre o processo de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável preconizado pelo PCA e, acreditamos, para qualquer esforço de organização proposto para a sociedade.

3. Um breve histórico das localidades estudadas

Não nos parece possível discutir a história das localidades, objeto desse trabalho, sem iniciar uma breve compreensão do papel histórico da criação de Brasília sobre elas e o seu desenvolvimento.

Em primeiro lugar, das oito localidades analisadas, apenas três delas (Padre Bernardo, Brazlândia e Santo Antônio do Descoberto) existiam antes do início da construção de Brasília (é bem verdade que Planaltina de Goiás tem uma história que antecede esse processo) e mesmo assim a criação de Brasília alterou de forma significativa suas perspectivas e tendências de desenvolvimento.

Em segundo lugar, as três localidades do Distrito Federal (Brazlândia, Paranoá e Riacho Fundo) são locais, mas não são Unidades da Federação (UF). São RA do Distrito Federal, isto é, são unidades administrativas do GDF. São ou foram, principalmente, produtos das estratégias do governo local para acomodar o rápido crescimento populacional do DF que o Estado não pôde, ou não quis, acomodar dentro da expansão urbana do Plano Piloto.

Assim, é de suma importância para o conhecimento do processo de expansão / criação desses assentamentos humanos recentes compreender Brasília como um empreendimento urbano orientado para acomodar o centro político e administrativo do país e que “no projeto original da cidade / inexistiam programas de habitação para a população não vinculada direta ou indiretamente à administração pública” (Iwakami, 1998).

A resposta encontrada pelo Estado para a solução dos problemas de ocupação irregular e precária de áreas do Plano Piloto (as chamadas invasões) sempre se orientou para a remoção das invasões e a criação das cidades-satélites que, distando entre 17 e 60km do Plano, recebiam as famílias removidas, na base de um lote para cada família transferida.

Esse procedimento adotado com intensidade pelo GDF, durante toda a década de 60, sofre um arrefecimento durante os anos 70 e 80 em função da sensível redução nos investimentos estatais em políticas habitacionais para as populações mais carentes.

Assim, o projeto de implantação de Samambaia⁶, que em 1981 já constava dos mapas de expansão como a futura cidade do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), com capacidade para 60 mil habitantes, foi freqüentemente adiado. Entre 1981 e 1984 nenhuma habitação foi construída. Em fins de outubro de 1984, foram licitados os primeiros lotes e, apenas em março de 1985, foram iniciadas as primeiras obras de infra-estrutura.

Basicamente, são duas as principais respostas à redução dos investimentos do Estado nessa área. De um lado, iniciam-se extensos loteamentos no município de Luziânia, no estado de Goiás, e em outros municípios circunvizinhos. De outro, observou-se um crescimento constante da população dentro dos limites do DF, residindo em fundos de lotes, cortiços e invasões cada vez mais numerosas.

No final dos anos 80, há uma mudança na política do GDF para habitações populares, com a retomada das ações de remoção e assentamento de invasões, e com a distribuição de lotes populares, que tem em Samambaia seu principal símbolo. Citando Paviani (1998):

“É interessante demarcar a diferença de estilo perceptível nos governos de José Aparecido de Oliveira (1985/1987) e Joaquim Roriz (1988/1990) quanto à Samambaia: na etapa do primeiro, o povoamento é lento e, ao final, propõe alteração do uso da terra

(com vistas à implantação de indústrias); na etapa Roriz (cujo nome para governador foi aprovado em 15 de setembro de 1988), o assentamento de favelados transferidos do Plano Piloto é acelerado, enquanto os moradores iniciais clamam por mais infra-estrutura, prevendo a deterioração dos serviços com a chegada (malvista) dos favelados.”

Esse processo, entretanto, não se restringe apenas à Samambaia. Com a sua eleição para o período seguinte (1990/1994) o Governador Roriz mantém sua política de erradicação de invasões e de distribuição de lotes semi-urbanizados em cidades-satélites existentes ou criadas para este fim.

Enquanto isso, os loteamentos nos municípios limítrofes com o Distrito Federal, estados de Goiás e Minas Gerais, crescem em um ritmo assustador a ponto de, por exemplo, apenas o município de Luziânia ter sido desmembrado no curto período de 1990/1996 em três outros: Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental.

É dentro deste contexto mais amplo e complexo que passamos a observar, com um pouco mais de detalhe, a história das oito localidades, objeto desse estudo, com especial atenção para os aspectos que vão conformá-las (excetuando-se o município de Padre Bernardo/GO) em assentamentos humanos recentes.

Águas Lindas — GO

Inicialmente denominado Parque da Barragem, por estar localizado às margens da barragem do Rio Descoberto, o município de Águas Lindas era um distrito do município de Santo Antônio do Descoberto.

Localizado às margens da BR 070 entre os km 21 e 31, ligando Brasília a Corumbá, Cocalzinho, Edilândia e Girassol e distando apenas 50km do Plano Piloto e 20km do pólo complementar (Taguatinga, Ceilândia e Samambaia), o município passou a atrair um grande número de moradores provindos de diversas localidades, especialmente Goiás e Tocantins.

Seu crescimento levou à emancipação do distrito, que tornou-se município no dia 12 de outubro de 1995, passando a se chamar Águas Lindas de Goiás. No dia 3 de outubro de 1996, foi realizada a primeira eleição na cidade.

O município destaca-se como um dos principais exemplos do acelerado crescimento das localidades fronteiriças ao DF, mormente em função dos loteamentos regulares ou irregulares. Atualmente, Águas Lindas possui mais de 100 loteamentos.

Esse crescimento apresenta-se de forma ainda mais contundente nos dados relativos à população local e seu crescimento. Se no início da

década de 90 o Parque da Barragem era um distrito com pouco mais de 5.000 habitantes, no ano de 1996, o número de habitantes já superava as 40.000 pessoas⁷.

Dois anos depois, quando da realização do censo da saúde pública, já foram identificados cerca de 130.000 habitantes no município. Atualmente, em função do acelerado crescimento e do recrudescimento do fluxo migratório, as estimativas da prefeitura já apontam para uma população de mais de 150.000 habitantes, sendo que 80% destes estão na zona urbana do município.

Brazlândia — DF

O povoado de Brazlândia surgiu na década de 30, nas imediações da fazenda de propriedade da família Braz. Até o final dos anos 50, o vilarejo pouco se modificou sendo, basicamente, uma rua com poucas casas de adobe e telha colonial, e alguns casebres cobertos de palha, tendo como foco de consolidação urbana uma pequena capela e algumas casas comerciais de pequeno porte.

Com a construção de Brasília, a vida na cidade se modificou com a chegada de centenas de agricultores que foram assentados no Núcleo Alexandre Gusmão, preparando-a para se tornar um dos centros de abastecimento da nova capital. Em 1969, Brazlândia obteve sua condição de cidade-satélite do Distrito Federal.

Localizada a 50km a noroeste do Plano Piloto, Brazlândia é o núcleo urbano da RA IV do Distrito Federal e possui, atualmente, 62.000 habitantes. Entretanto, mais que simplesmente observar o tamanho da população da RA, é interessante observar o ritmo de sua evolução e, em função disto, sua caracterização como assentamento humano recente.

Em 1970, um ano após obter sua condição de cidade-satélite, Brazlândia possuía uma população de 9.592⁸ habitantes. Em 1980, a população havia mais que dobrado, superando os 22.500 habitantes, ritmo de crescimento que praticamente se repetiu para a década seguinte. De sorte que, em 1991, a população já era de 41.119 pessoas e, em 1995, chegava perto dos 45.000 habitantes.

Considerando a estimativa de aproximadamente 62 mil habitantes para 1999 e os números para 1991, observamos que nessa década a população de Brazlândia aumentou em mais de 50%, um incremento considerável mesmo para os padrões do DF⁹.

Novo Gama — GO

Distante 40km de Brasília e com sua sede distando apenas 500 metros da cidade-satélite de Santa Maria no DF, o município de Novo

Gama foi criado em 19 de julho de 1995, e o primeiro prefeito foi eleito em 1996, tomando posse em 1º de janeiro de 1997.

Desmembrado do município goiano de Luziânia, do qual até 1995 era distrito, o município é fruto desse exacerbado processo de crescimento demográfico do DF e da expulsão de um sem-número de pessoas para as suas fronteiras. Segundo informações da Secretaria Municipal de Viação, Obras e Agricultura, existem atualmente no município dez loteamentos regulares e três grandes favelas.

De acordo com levantamentos do IBGE, logo após a sua emancipação em 1996, o município contava com 64.416 habitantes. Entretanto, em função do fluxo migratório acelerado, em julho de 1999, foi feita nova estimativa da população do Novo Gama pelo instituto, oficializando sua população em 71.155, assim distribuída: 57.635 pessoas em sua área urbana e as outras 13.520 habitando a área rural.

Padre Bernardo — GO

O município de Padre Bernardo é, dentre as oito localidades analisadas, a única que não pode ser enquadrada no perfil de assentamento humano recente proposto nesse artigo, não apenas pelo fato de sua história remontar ao início da década de 30 (outros municípios aqui analisados também apresentam essa característica) mas, principalmente, em função de ele não ter experimentado o processo de ocupação e crescimento demográfico vivido pelos demais.

A história do município inicia-se com a movimentação dos romeiros provenientes das mais diversas partes da região do Vão dos Angicos que passaram a fazer romarias dedicadas ao divino Espírito Santo. Entretanto, o arraial de Barro Alto, que deu origem ao município, só veio a ser fundado em 1951, por Rosa Fernandes Carvalho e pelo Professor José Monteiro de Lima.

Em 1955, o povoado passou a adotar o nome de Padre Bernardo, em homenagem ao vigário Bernardo Stockler que atuava naquela região e que ali morreu e foi sepultado. Em 1956, a população local era de 225 pessoas, e a sua economia baseava-se, principalmente, na pecuária e na agricultura familiar.

Em 1960, quando da fundação de Brasília, o então distrito de Padre Bernardo do município de Luziânia, contava com uma população de 4.637 habitantes, evidenciando um rápido crescimento demográfico nesse período. No ano de 1964, foi instalado o município de Padre Bernardo e indicado o seu primeiro prefeito.

Distando 104km de Brasília e 65km de Brazlândia, o município de Padre Bernardo possuía, de acordo com a contagem da população de 1996 pelo IBGE, 16.879 habitantes. Atualmente, estima-se uma população

de aproximadamente 17.000 pessoas, mostrando uma certa estabilidade no ritmo de crescimento.

Na verdade, se observado o crescimento populacional do município, veremos que é principalmente nesse ponto que ele se diferencia das demais localidades aqui analisadas. Enquanto em todas as outras sete localidades o período 1980/2000 foi de assustador crescimento, demográfico, em Padre Bernardo, a taxa de crescimento que na década 1970/1980 tinha superado os 6% ao ano, entre 1980/1991, ficou negativa e, no período 1991/1996, ficou em menos de 1% ao ano, indicando uma tendência ao êxodo por parte da população local.

Como o município de Padre Bernardo se diferencia das demais localidades nesse ponto e em outros que posteriormente discutiremos com maior detalhe, ele não pode ser considerado assentamento humano recente, de modo que servirá de contraponto com as demais localidades.

Paranoá — DF

A cidade-satélite do Paranoá está localizada ao norte de Brasília, às margens do lago que lhe deu nome. Sua ocupação iniciou-se no começo da construção da barragem do Paranoá quando chegaram os primeiros trabalhadores da construção civil, os chamados candangos, atendendo aos apelos de JK, com a finalidade de tocarem as obras de construção da nova Capital Federal.

Por ter sido formada em função do acampamento da obra da barragem, a Vila Paranoá sempre contou com um número reduzido de habitantes, sendo que só a partir da década de 70 esse quadro começa a se alterar, principalmente, em função de outros fatores, tais como a remoção dos moradores da Vila do Instituto de Assistência e Previdência dos Industriários (IAPI) para a Ceilândia¹⁰.

Mesmo assim, os dados relativos à população local mostram que só a partir do início dos anos 80 (em sintonia com o que ocorria no restante do Distrito Federal) é que a população da Vila Paranoá começa a experimentar crescimentos significativos. Segundo levantamentos de Iwakami (1998), se, em 1969, a população local era de cerca de 1.000 habitantes e, em 1980, esse número ainda estava em pouco mais de 5.000 pessoas, em 1987, a população ali residente já superava as 36.000 pessoas.

Até então, o assentamento da Vila Paranoá era irregular e tolerado pelo Poder Público como um fato inevitável. A fixação definitiva da Vila Paranoá só veio a ocorrer 20 anos depois, no final do governo Aparecido, após amplo processo de mobilização de seus moradores¹¹. O Decreto 12.055 de 14/12/89, editado pelo GDF, consolidou esta luta.

Após a regularização da cidade e da criação da RA do Paranoá, a cidade continuou experimentando um rápido processo de expansão de sua população e de sua área urbana. Atualmente, o Paranoá possui uma

população de aproximadamente 60 mil pessoas e tem sido afetada por sérios problemas, como: desemprego, baixo nível de instrução da população e elevados índices de violência.

Esse crescimento pode ser justificado, entre outras coisas, pela sua localização privilegiada, uma vez que o Paranoá dista do Plano Piloto apenas 20km, situando-se entre os bairros Lago Sul e Lago Norte¹², estando interligado a outros centros urbanos do DF.

Planaltina de Goiás — GO

Localizada a 54km de Brasília, Planaltina de Goiás (também chamada de Brasilinha) que assistiu a expedições de bandeirantes paulistas à procura de ouro, transformou-se em distrito de Formosa/GO em 1859, tornando-se município pelo Decreto 52 de 19 de março de 1891.

Em 1955, parte de seu território foi “declarado de utilidade pública e conveniência ao interesse social” em função de ser área destinada à localização da nova capital e, ainda no mesmo ano, a área delimitada no decreto foi desapropriada pelo Governo Federal. Em 1958, foi desmembrada parte da área do município de Planaltina, inclusive sua sede que converteu-se na cidade-satélite de Planaltina/DF, para a formação do Distrito Federal.

A partir de então, o município teve sua sede transferida entre distritos e fazendas até que, no ano de 1970, foi estabelecida no local onde se encontra atualmente. Nesse sentido, como primeira especificidade do município, temos uma localidade que, embora centenária, é um assentamento humano iniciado apenas nos anos 70.

Segundo o estudo de contagem da população realizado pelo IBGE, em 1996, o município possuía uma população de 58.576 habitantes, sendo que destes, 54.909, ou seja, 92% habitavam a sua área urbana. Eram 29.238 homens e 29.338 mulheres, em sua maioria jovens.

Do ponto de vista do crescimento demográfico, segundo levantamentos realizados pelo SEBRAE/GO¹³, a população local que, em 1970, era de 9.032 pessoas, chegou ao ano de 1980 com 16.469 habitantes, representando um crescimento médio de quase 7% ao ano. Em 1991, a população já superava os 40.000 habitantes, e o crescimento médio anual já se aproximava dos 8,5%.

Essa taxa de crescimento tem-se mantido elevada (no período 1991/1996 superou os 7% ao ano, em média) principalmente, em função dos fluxos migratórios. Ainda conforme estudo do SEBRAE, a população de migrantes é formada majoritariamente por nordestinos e reside em Planaltina há menos de cinco anos.

Riacho Fundo — DF

A cidade-satélite do Riacho Fundo é fruto da decisão do GDF de erradicar uma invasão no Setor de Indústrias e Abastecimento (SIA) que

em, 13 de março de 1990, implicou a remoção e o assentamento de 562 famílias na Quadra 1 do Riacho Fundo.

Historicamente, poderíamos considerar que a origem da localidade foi a Granja Riacho Fundo, criada logo após a inauguração de Brasília, cuja sede foi transformada em 1990 no Instituto de Saúde Mental. Dentro da política de erradicação das invasões do GDF, o governo intensificou os assentamentos com a transferência dos moradores do bairro Telebrasília e de outras localidades, resultando no núcleo urbano do Riacho Fundo.

Em 1993, o núcleo urbano foi transformado em Região Administrativa (RA XVII) e, no ano seguinte, foi aprovado o parcelamento do que viria a se chamar Riacho Fundo II, com a capacidade para assentar mais 17.000 pessoas.

Atualmente, a RA está organizada em três setores: Telebrasília, que abriga os moradores vindos da antiga invasão que recebia esse nome; Riacho Fundo I, mais antigo e com melhor infra-estrutura; e Riacho Fundo II, recentemente assentado. Além disso, a localidade possui uma extensa área rural que incorpora os Conglomerados Agourbanos de Brasília I e II (CAUB I e II), que têm sua origem em um projeto para populações rurais de baixa renda iniciado em 1982.

Neste curto período, entre 1990 e 1999, a localidade viu sua população crescer rapidamente, saindo das 562 famílias do primeiro assentamento para alcançar, em 1997, um total de 22.050 habitantes. Trabalhos mais recentes, realizados pelo IBGE, estimaram a população da RA XVII em 38 mil habitantes, sendo que desse total 95% residem na sua área urbana.

Dos habitantes do Riacho Fundo, 43,9% são nascidos no DF, os mineiros (10,8%) formam a segunda população, seguidos pelos goianos (7,7%), piauienses (6,1%), baianos (5,6%) e cearenses (4,7%). Também é importante notar que a maioria dos moradores, mais de 52%, mora na localidade há menos de 15 anos.

Santo Antônio do Descoberto — GO

Santo Antônio do Descoberto é uma localidade que tem suas origens em meados de 1746 com a vinda do bandeirante Antônio de Azevedo, e outros oriundos de Luziânia, para desbravar a região.

Em 1757, o major José Pereira Lisboa, ao abrir frentes de serviço às margens do Ribeirão Despenhado, encontrou grande quantidade de ouro, de modo que o ribeirão passou a ser chamado de Descoberto. No ano seguinte, Lisboa mandou construir uma capela dedicada a Santo Antônio, tornando-se freqüente a romaria dedicada ao santo no mês de junho. O povoado crescia em torno da igreja, embora em um ritmo bastante lento.

Em 1963, Santo Antônio foi elevado à categoria de distrito de Luziânia. Somente a partir da inauguração de Brasília, mais especificamente a partir

da década de 70, a cidade experimenta uma aceleração no seu crescimento populacional, tendo sido emancipada no dia 14 de maio de 1982.

De acordo com estimativas do IBGE, a população de Santo Antônio do Descoberto, em 1999, era de 67.024 pessoas, contra uma população estimada para 1997 de 53.914 pessoas. Apesar, ou em decorrência, do espetacular crescimento da cidade, existem muitas controvérsias quanto ao tamanho da população local.

Por exemplo, as últimas estimativas realizadas pela Prefeitura Municipal, baseadas no Cadastro Imobiliário, indicavam uma população de 104 mil pessoas. Isto significaria que Santo Antônio já tem uma população igual àquela que tinha antes do desmembramento de Águas Lindas em 1996. Ainda de acordo com a prefeitura, esta população se divide em 85% na área urbana e 15% na sua área rural.

4. A metodologia adotada pelo IBRAD

Para melhor compreensão das análises propostas nesse documento e das conclusões por elas geradas, é importante entender como se deu o processo de capacitação em planejamento do desenvolvimento sustentável adotado pelo IBRAD e, mais ainda as implicações das características dos assentamentos humanos recentes sobre este processo.

A discussão da metodologia de capacitação adotada pelo IBRAD nos remete à definição das linhas gerais do processo de capacitação definidas de forma conjunta com os demais parceiros do consórcio e, com base nessa compreensão, discutir os ajustes e adaptações propostas pelo IBRAD e suas finalidades.

A primeira definição metodológica foi a distinção entre a carga de capacitação para o Fórum e para a Equipe Local (ELO), dada a característica de instância deliberativa do primeiro e de agente executivo da segunda. A metodologia achou pertinente que se enfatizasse o processo de “capacitação para a participação” para o Fórum e de capacitação operacional para os membros da ELO.

Uma segunda definição adotada, principalmente, em função das distâncias que separavam as localidades em que cada instituição iria atuar, foi a de trabalhar com momentos que alternavam trabalho de capacitação presencial e intervalos monitorados.

Nos momentos de capacitação presencial, a equipe da instituição capacitadora estaria nas localidades, reunida com o Fórum e/ou com a ELO, desenvolvendo os temas e conteúdos previstos. Basicamente, seriam três momentos de capacitação presencial, com os seguintes objetivos:

- Primeiro momento: apresentação do programa, definição de seus objetivos, discussão do conceito de desenvolvimento local integrado e

sustentável; organização do Fórum e da ELO, definição dos seus papéis, organização dos trabalhos e da agenda; definição da visão de futuro da localidade; e realização do diagnóstico participativo.

- Segundo momento: validação do diagnóstico participativo; discussão sobre as alternativas para solução dos problemas e dificuldades identificados para o aproveitamento das potencialidades locais; e definição de projetos que iriam compor o PDLIS.

- Terceiro momento: validação dos projetos selecionados; estruturação do PDLIS; definição de prioridades e elaboração da agenda local; discussão sobre o papel da agenda e do pacto; e delegação das atribuições do Fórum e da ELO no que se refere à gestão da implementação do PDLIS.

Entre os primeiro/segundo e segundo/terceiro momentos, as ELO estariam trabalhando naquilo que se convencionou chamar: intervalo monitorado, com uma duração que deveria variar entre 10 e 15 dias.

No primeiro intervalo, a expectativa era de que os membros da equipe estivessem trabalhando no levantamento dos dados e informações que estivessem faltando para complementar o diagnóstico participativo, enquanto que, no segundo momento, eles estariam trabalhando no detalhamento dos projetos e ações que haviam sido propostos pelo Fórum.

Ao final desse processo, a expectativa era a de permitir que todos os membros dos fóruns tivessem sido expostos aos conteúdos previstos no programa e que a ELO, em especial, tivesse aplicado, na prática, alguns desses conceitos, especialmente aqueles relativos à construção do diagnóstico e à identificação de possibilidades de solução.

A proposta era a de que todos tivessem passado por um processo de capacitação política em termos da importância da organização e da participação da sociedade civil organizada na superação dos seus problemas e no desenvolvimento de suas potencialidades.

Entretanto, ao se iniciar o processo de capacitação, foram adotadas algumas medidas específicas que também precisam ser consideradas.

Uma primeira, e muito significativa, que valeu para todas as 13 localidades em que o Instituto iria atuar, foi a de não tentar caracterizar o trabalho como sendo um curso. Isso porque não cabia igualar o processo de capacitação a um curso regular. Na verdade, o que se pretendia era transformar o processo de capacitação em um esforço de construção coletiva onde o papel da instituição capacitadora era o de assessorar o Fórum e a ELO nas suas iniciativas.

No caso do processo de capacitação nas localidades do DF e de Goiás, o IBRAD procurou experimentar um processo ainda mais democrático na construção desse processo de capacitação, flexibilizando a própria agenda de trabalho dos capacitadores. Na perspectiva do IBRAD, a lógica por trás dessa decisão era a de que, uma vez que os Fóruns e as

ELO tivessem maior liberdade para definir datas e cargas horárias dos trabalhos, seria mais fácil uma participação mais ampla das lideranças e, principalmente, uma maior frequência dessas pessoas aos momentos presenciais de capacitação.

Assim, se por um lado, as características e especificidades dos assentamentos humanos recentes, nos quais o IBRAD atuou, produziram impactos sobre o trabalho que vinha sendo realizado, também as decisões metodológicas tomadas quanto ao processo de capacitação tiveram suas repercussões nas conclusões que aqui serão formuladas. Entretanto, acreditamos que essas não possam ser supervalorizadas. Recorrendo a Franco (1999), observa-se que:

“Conquanto a capacitação das populações para a gestão local do processo de desenvolvimento constitua um ingrediente necessário no cardápio de elementos caracterizadores do DLIS, o centro do processo de promoção do DLIS não pode ser a metodologia que produz um plano como desejo organizado de futuro de uma coletividade, nem a pedagogia que consiga envolver os atores populares na consecução das tarefas de planejamento participativo. A sociedade não se transformará por força da implementação de um bom processo educativo, que transforme os excluídos de pacientes em agentes da construção do seu futuro, embora isso seja bom. As metodologias são ferramentas, as pedagogias são instrumentos (e tudo isso é necessário) mas não vão salvar o mundo.”

Ainda como preconiza esse mesmo autor, o centro do processo de promoção do DLIS deve ser a política, o que nos traz de volta à discussão sobre as características das localidades analisadas e de como se dá o processo de gestação das políticas (*policies*) e, tão relevante, como se faz política (*politics*) nessas localidades.

Porém, como um dos referenciais que será utilizado como indicador para a discussão da participação das lideranças comunitárias no PCA está a frequência que essas lideranças tiveram nas reuniões dos FDL. A metodologia adotada pelo IBRAD também gerou impactos negativos sobre esse indicador. E tais impactos precisam ser expurgados para ter uma boa avaliação dos efeitos das características dos assentamentos humanos recentes sobre a questão da participação.

5. A sensação de pertencimento

O processo de rápido crescimento populacional que caracteriza todas as sete localidades consideradas como assentamentos humanos recentes, somado a outras características decorrentes do perfil sócio-cultural dessas

populações, levou à conformação de uma série de peculiaridades desses agrupamentos urbanos que, de forma bastante clara, influenciou o desenvolvimento do trabalho de indução do desenvolvimento sustentável no nível local.

A primeira dessas características está relacionada ao que denominamos a sensação de pertencer ao local. O trabalho desenvolvido junto aos FDL deixou bastante evidente a falta de uma relação de pertencimento entre a maioria das pessoas que habitam os locais e o próprio local.

Essa falta de uma sensação de pertencer ao local pôde ser observada com maior clareza nos municípios do estado de Goiás. Nos diagnósticos participativos, era comum que os participantes identificassem como causa importante do atraso no desenvolvimento local coisas como:

- vergonha de se declarar morador do município — segundo os participantes, muitos dos moradores daquelas localidades se declaram moradores de Brasília¹⁴;
- a falta de compromisso com o desenvolvimento do local, inclusive optando por ter sua vida social fora do município; e
- a sensação de que a estada naquele município é algo transitório e passageiro.

Esses fenômenos podem ser justificados pela própria falta de tempo para que se construísse uma cultura própria do local. Ao levarmos em conta que as pessoas que estão naquelas comunidades vieram dos mais distantes lugares do país, buscando Brasília, e que, por opção ou falta de alternativa, estão assentadas naquelas localidades, é perfeitamente compreensível esse sentimento. Daí, um primeiro desafio a enfrentar nas ações nessas localidades: a inexistência de uma comunidade, como afirma Demo (1988):

“Tomando como referência a comunidade, pode-se afirmar que a condição básica para um grupo social sentir-se comunidade é possuir lastro cultural próprio que o identifique. Esse lastro cultural próprio cristaliza a história da comunidade, os valores e símbolos cultivados, os modos de ser e de fazer, bem como os modos de produzir. Por mais pobre que seja, não há comunidade que não tenha traços característicos produzidos na criatividade histórica e gerados no contexto de suas potencialidades concretas. Caso contrário, sequer seria comunidade” (*op.cit.*).

E a falta de uma comunidade tem implicações diretas na participação e no processo político ou na participação enquanto processo político. Recorrendo ao mesmo autor, temos que “componente essencial do sentimento de comunidade, do sentir-se membro de um determinado grupo, de participar em um projeto concreto de vida”, o que leva à afirmação de

que a “cultura comunitária é parteira da participação”. Nisso ele concorda com Pizzorno (1975) que afirma:

“la participación política es expresión de pertenencia a un cierto grupo social: cuanto más segura es la pertenencia, tanto mayor será la participación política.”

Ora, considerando-se que a participação é condição básica para a implementação de um processo de desenvolvimento sustentável, superar essa restrição é um dos desafios que as instituições que se envolvem nesse tipo de iniciativa precisam enfrentar. Reproduzindo o que Demo já afirmava em 1988:

“Dificulta extremamente a participação, o fato de que muitas comunidades já são quase apenas conglomerados humanos, tangidos pela repressão da pobreza sócio-econômica e política. Processos migratórios compulsivos, por exemplo, destroem raízes, sem as substituírem.”

6. Líderes recentes e representatividade

Uma das mais significativas particularidades dos assentamentos humanos recentes, naquilo que interessa ao desenvolvimento sustentável na perspectiva aqui proposta, é o processo de formação de suas lideranças e a capacidade, dessas lideranças, de representarem as suas comunidades, e destas de se sentirem representadas.

Inicialmente, devemos destacar que por liderança não necessariamente deve-se compreender cabos eleitorais, embora nos assentamentos humanos recentes, seja bem mais difícil distinguir lideranças comunitárias de representantes de políticos eleitos nas demais localidades.

Uma liderança é qualquer pessoa capaz de representar os interesses de determinado grupo ou segmento da sociedade e, mais importante, de este grupo reconhecê-la como seu representante. Além desse tipo de liderança, em comunidades menores, existe um outro tipo de líder que é aquele que, embora não seja uma liderança representativa, atua como formador de opinião junto aos membros da comunidade, afetando seu posicionamento político¹⁵.

Em geral, em assentamentos humanos recentes o que encontramos são lideranças também recentes, ou ainda, lideranças em processo de formação. Na maioria dos casos, aquelas pessoas que se apresentam como líderes da comunidade são indivíduos que ainda estão desenvolvendo as primeiras iniciativas no que se refere à organização da comunidade e ao seu reconhecimento enquanto líder. Isso, quando não aparecem pseudolíderes e líderes de si mesmo.

Como consequência desse perfil de lideranças, no processo de organização dos FDL, a participação dessas pessoas na realização do diagnóstico participativo e nas demais etapas do processo de planejamento é fortemente marcada por uma preocupação em se afirmar como líderes locais, gerando um ingrediente adicional na mediação dos interesses do Fórum, que é a ocupação dos espaços políticos.

Nas localidades onde as lideranças já estão consolidadas, as diferenças e as disputas políticas também ocorrem, é óbvio. Mas, diferentemente do observado nos assentamentos humanos recentes, há uma maior constância e regularidade na disputa política. Os grupos estão melhor organizados, e seu posicionamento na arena política, inclusive no que se trata à capacidade de se articular com os outros grupos, está mais claramente definido.

Essa diferença entre lideranças em formação nos assentamentos humanos recentes e lideranças comunitárias tradicionais, pode ser explicada como fruto da própria falta de experiência (dos líderes e dos liderados) em participação política. Como afirma Pizzorno (1975), a participação política de um indivíduo é maior quanto mais alta for a sua posição social⁶.

Por sua vez, a posição social pode ser obtida de diversas maneiras, entre as quais, pode ser destacado o tempo de residência em certa localidade. Ou seja, em localidades recentes ainda não houve tempo suficiente para que o tempo de residência e outros aspectos relevantes pudessem gerar lideranças políticas reconhecidas.

Empiricamente falando, um indicador que serve para demonstrar o pequeno grau de influência das lideranças é no nível de presença das comunidades no evento de lançamento do PCA nos diversos municípios. Como previsto na metodologia, cabia à Instituição Capacitadora realizar um evento de lançamento do programa em cada município, com ampla participação da comunidade.

Contando com o apoio das interlocuções estaduais, das prefeituras municipais e das administrações regionais, os parceiros no programa contatavam as mais variadas lideranças locais e solicitavam que elas arregimentassem seus liderados, para que o lançamento do programa pudesse ser realizado com o maior número possível de pessoas (o mínimo recomendado pelo programa era de 50 pessoas).

Ao analisarmos a participação no evento de lançamento do programa nas oito localidades estudadas, veremos que, apesar das reuniões de mobilização de lideranças realizadas para preparar o evento¹⁷, apenas Padre Bernardo e Planaltina de Goiás tiveram uma participação mais representativa. Porém, se analisarmos esses números em relação à população de cada localidade, veremos que, à exceção de Padre Bernardo, a capacidade dos líderes de atraírem seus liderados para o programa foi, no mínimo, discreta.

Local	Participantes	População¹⁸	Part. Relativa¹⁹
Águas Lindas/GO	65	130.000	0,50
Brazlândia/DF	67	62.000	1,08
Novo Gama/GO	70	71.000	0,99
Padre Bernardo/GO	170	17.000	10,00
Paranoá/DF	50	60.000	0,83
Planaltina/GO	130	58.500	2,22
Riacho Fundo/DF	48	38.000	1,26
Santo Antônio do Descoberto/GO	70	67.000	1,04

Esse problema da representatividade das lideranças dos assentamentos humanos recentes também se reflete na participação político-partidária e eleitoral. Um rápido levantamento pode demonstrar que há uma aparente relação entre o tempo de existência de uma determinada localidade; o ritmo de seu crescimento, ou melhor, seu pico de crescimento populacional; e a participação eleitoral relativa. O quadro a seguir demonstra a situação dos cinco municípios do estado de Goiás em estudo²⁰:

Município	Emancipação^(a)	Pico de Crescimento^(b)	População	Eleitorado^(c)	%^(d)
Águas Lindas	1995	Após 1995	130.000	19.794	15,2
Novo Gama	1995	1990/1995	71.000	35.285	49,7
Padre Bernardo	1964	1970/1980	17.000	12.163	71,5
Planaltina	1891 ²¹	1980/1990	58.500	43.182	73,8
Sto. Antônio	1982	1990/1995	67.000	34.288	51,2

a) ano em que o município foi emancipado; b) período em que o município apresentou o mais acentuado crescimento populacional; c) número de eleitores cadastrados no município segundo o TRE/GO; e d) participação relativa, eleitorado/população.

Além de ser grande a diferença dos valores relativos encontrados, esses números tornam-se mais claros quando comparados, por exemplo, com a média do estado de Goiás, que tem 63,2% de sua população cadastrada como eleitores, indicando, mais uma vez, a influência do tempo sobre a participação política e a sensação de pertencer a uma determinada localidade.

Embora seja indiscutível que outras variáveis concorrem para o número de eleitores cadastrados em um determinado município, os números apresentados evidenciam uma certa correlação entre tempo de pertencimento e participação político-eleitoral, gerando uma série de desdobramentos sobre a qualidade dos processos políticos participativos estimulados.

O caso de Águas Lindas é, certamente, paradigmático. Possuindo apenas 15% de sua população como eleitores, quais devem ser os perigos de distorção da representatividade política? Indo mais adiante, até que ponto representantes eleitos com a participação de menos de um quinto da população representam de fato o interesse do conjunto dos 130.000 moradores? E esses moradores se sentem representados? Esse é talvez o maior dilema da questão da participação nos assentamentos humanos recentes.

7. O urbano x o rural

Uma outra característica, freqüentemente, observada nos trabalhos desenvolvidos nesses assentamentos humanos recentes, foi um elevado grau de hostilidade entre o urbano e o rural, especialmente, se comparado com o dos municípios do Mato Grosso do Sul.

Embora sem dispor de um volume de informações suficiente para explicar essa relação de conflito, o que nos parece bastante evidente é que, nessas localidades, o desenvolvimento da área urbana não é consequência do desenvolvimento do município, baseando-se no desenvolvimento das potencialidades econômicas da área rural²². Na realidade, o crescimento da área urbana desses municípios deu-se às custas de uma ocupação pouco racional e descontrolada das áreas rurais. Como ressalta Dos Anjos (1998):

“é relevante observar o espaço do cerrado que está sendo desfigurado por loteamentos (16.533 hectares). O conflito dos espaços urbano/rural está bem caracterizado nos dados aproximados de perda de 5.400 hectares (área agrícola) e de 1.503 hectares (reflorestamento) para a implementação de parcelamentos.”

No trabalho desenvolvido pelo IBRAD junto às comunidades do entorno e do DF, esse conflito se manifestava nas freqüentes discussões e exigências quanto ao controle do processo de ocupação das áreas (da parte dos produtores rurais) e quanto à necessidade de se regularizar os lotes e terrenos (da parte dos moradores e dos comerciantes da área urbana).

Uma situação que pode exemplificar esse situação de “conflito de interesses” ocorreu na localidade de Paranoá/DF. Nessa localidade, quando se iniciou o processo de capacitação, a EMATER/DF tinha acabado de realizar um trabalho de organização das comunidades rurais para estruturação do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural (CRDR) e para a elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento Rural (PRDR)²³.

Em função dessa organização, os representantes das comunidades rurais impuseram, quando da montagem do FDL, que este fosse limitado

a 24 participantes e, principalmente, que fossem 12 representantes indicados pelas lideranças da área urbana e 12 representando as comunidades rurais organizadas da RA.

8. Participação, vetor de desenvolvimento e DLIS

O primeiro desafio proposto nessa discussão é o que tenta correlacionar as características percebidas nas localidades identificadas como assentamentos humanos recentes, que conformaram-se nos tópicos anteriormente relacionados, e seus impactos sobre o processo de promoção de iniciativas de DLIS, ou sobre quaisquer outras empreitadas com essas características.

Basicamente, nosso argumento assenta-se sobre duas variáveis básicas para essa discussão: a primeira se relaciona com os impactos dessas características sobre a participação da comunidade no processo de condução e discussão das estratégias de desenvolvimento sustentável; já a segunda se orienta para a própria discussão do desenvolvimento, ou melhor, do vetor de desenvolvimento que poderá orientá-lo e contribuir para a sua sustentabilidade.

Antes de dedicar maior atenção para esses dois aspectos, parece pertinente iniciar essa discussão pelo próprio conceito de desenvolvimento local e suas variantes, para que se possa avançar na análise de como essas duas variáveis se relacionam com o processo que se pretendia introduzir com o trabalho das Instituições Capacitadoras e demais parceiros.

Partindo da premissa de que há relativo consenso entre as diversas correntes sobre desenvolvimento sustentável, este pode ser conceituado como o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e da solidariedade entre gerações”(Buarque, 1994)²⁴.

Entretanto, cabe especificar o conceito de desenvolvimento local, integrado e sustentável que foi proposto para referenciar as iniciativas de promoção do desenvolvimento preconizadas pelo PCA, uma vez que foi essa abordagem que orientou o trabalho desenvolvido pelo IBRAD nas diversas comunidades de Goiás, Mato Grosso do Sul e do Distrito Federal. Como observa Franco (1999):

“o que hoje se chama de DLIS (Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável) é uma denominação ampla para vários tipos de processos de desenvolvimento local. Lançada institucionalmente em

1997, pelo Conselho da Comunidade Solidária, a expressão foi adotada pela maioria dos atores que se dedicam ao desenvolvimento local no Brasil. Utilizam-na hoje tanto aqueles que continuam enfatizando o papel determinante exclusivo do fator econômico quanto aqueles que têm uma visão mais sistêmica do processo de desenvolvimento, como, por exemplo, os que trabalham com a chamada Agenda 21 Local.”

Mais que isto, na perspectiva da proposta de trabalho do Comunidade Solidária, o que “chamamos de DLIS nada mais é do que uma metodologia, *lato sensu*, para desencadear”(op.cit.) o processo de promoção do desenvolvimento. Neste sentido, e mais uma vez recorrendo ao mesmo autor, a metodologia preconizada deve contemplar:

- a capacitação para a gestão local;
- a criação de uma nova institucionalidade participativa (conselho, fórum, agência ou órgão similar, de caráter multissetorial, plural e democrático, encarregado de coordenar o processo de desenvolvimento na localidade);
- diagnóstico e planejamento participativos; a construção negociada de uma demanda pública da localidade (em geral, materializada na forma de um plano de desenvolvimento ou de uma agenda local de prioridades de desenvolvimento);
- a articulação da oferta estatal e não-estatal de programas e ações com a demanda pública da localidade; a celebração de um pacto de desenvolvimento na localidade (ou similar, tendo por base a agenda local pactuada);
- fortalecimento da sociedade civil (por meio do estímulo à ação cidadã, do apoio à construção de organizações sem fins lucrativos, sobretudo de caráter público, da celebração de parcerias entre os poderes constituídos e tais organizações e da promoção do voluntariado);
- fomento ao empreendedorismo (por meio da capacitação, do crédito e do aval para impulsionar e apoiar a criação e o desenvolvimento de novos negócios sustentáveis, com fins lucrativos mesmo); e
- a instalação de sistemas de monitoramento e avaliação.

A participação

Como se observa da metodologia descrita por Franco, a participação da comunidade, seja na organização e operação da nova institucionalidade participativa, ou na elaboração dos diagnósticos e planos participativos, é condição fundamental para a qualidade do movimento que se pretende instalar. Neste sentido, cabe verificar que as características identificadas como típicas dos assentamentos humanos recentes afetam à qualidade do processo participativo.

Tentando restringir o objeto dessa discussão sobre características dos assentamentos, a participação política e a promoção de ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, precisamos relacionar os impactos dessas características sobre uma determinada espécie de participação, a participação civil, como definida por Pizzorno (1975), que indica:

“La participación civil²⁵ en la política es la que fue analizada más extensamente en el presente trabajo. También ella está integrada al sistema de relaciones que vinculan la sociedad civil con el Estado, pero es expresión de la demanda y de las imposiciones que aquélla dirige a éste.” “Además, por las razones analizadas hasta aquí, la intensidad de este tipo de participación es función de la posición social, o sea que es mayor cuanto más elevada es la posición social.”

Especificamente, a adoção desta tipificação de participação e a seleção de um tipo para caracterizar o objeto primordial dessa análise importa o reconhecimento de uma forma específica de relação Estado/sociedade que é mais relevante para a forma de intervenção proposta pelo PCA. Mais importante ainda, como reconhece Pizzorno (1975):

“Una amplia difusión de este tipo de participación indica un alto grado de integración entre sociedad civil y Estado; ausencia de polarización social de la política (las divisiones entre las partes políticas no corresponden a las divisiones de clase, o a otras divisiones radicales — por ejemplo, religiosas o étnicas — presentes en la sociedad; una débil incidencia de los partidos de masa.”

Neste sentido, o que se observa nos assentamentos humanos recentes ora analisados — e possivelmente em outras situações que se aproximem deste modelo — é que não existe, de princípio, uma cultura de participação civil consolidada e arraigada. Pelo contrário, é muito mais frequente encontrar modelos clientelistas a mediar as relações entre Estado e sociedade, modelos que se reproduzem a partir da própria conjuntura política que eles contribuem para conformar.

Adicione-se a esta falta de cultura para a participação a já mencionada falta de sensação de pertencimento e, por conseqüência, a própria falta de um sentimento de comunidade, dificultando as ações propostas no programa ou qualquer outra iniciativa assemelhada, recorrendo a Jara (1999):

“No mundo local, onde a comunidade ainda é comunidade, ainda existem realidades sociais, historicamente determinadas, caracterizadas pela ação conjunta, redes de sociabilidade afirmadas

na reciprocidade e cooperação, esperança no outro, homogeneização de interesses em torno de reivindicações e demandas coletivas, emocionais coletivos solidários, identidades, relacionamentos não-competitivos, sujeitos históricos que revelam sentimentos não-individualistas como proteção, lealdade, dignidade e honestidade.”

A falta de todos esses ingredientes facilita a construção de modelos de relação de dependência entre os membros da localidade. Ou, como descreve Putnam (1995), tais localidades ao não encontrarem na sua história evidências e experiências que indiquem as soluções horizontais (solidariedade, confiança recíproca) como alternativa para a superação dos seus problemas, tendem a recorrer a relacionamentos verticais e dependentes, especialmente as relações de clientela.

Isso, segundo o autor, caracterizaria uma evidência de baixo capital social. Capital este que é fundamental para a construção de uma sociedade, politicamente estável e saudável. Esse capital é, assim como o capital econômico e o capital humano, ferramenta indispensável para a promoção do desenvolvimento sustentável e, nos assentamentos humanos recentes, ele é insumo raro. Como propõe Jara (1999):

“O que é percebido como capital social depende, por conseguinte, da cultura, das tradições e da estrutura que se observa. Das bases éticas e morais compartilhadas entre as pessoas e atores sociais. *Ethos*, ética em grego, diz respeito à morada humana, tudo aquilo que ajuda à construção de um ambiente saudável: “materialmente sustentável, psicologicamente integrada e espiritualmente fecunda”. A moral, do latim *mos, mores*, diz respeito aos costumes e as tradições. Quando um comportamento ou relacionamento é considerado bom e vira referência coletiva, surge uma tradição. A moral está vinculada a um sistema de valores, próprio de cada cultura e caminho espiritual (Leonardo Boff, 1997). Numa sociedade heterogênea, diferenciada, dividida em classes e atores sociais, temos que perguntar. O capital social de quem? Os valores e prioridades de quem? Como construir capital social para o desenvolvimento local sustentável?”

Ora, se em uma sociedade heterogênea e dividida em classes sociais devemos estar atentos a quem está enunciando valores e prioridades e com o capital social de quem se está trabalhando. Em uma sociedade fragmentada (política, cultural e economicamente como as encontradas nos assentamentos humanos recentes) não só essas questões calam mais fundo, como tornam ainda mais desafiante a tarefa de se construir um projeto coletivo de promoção do desenvolvimento local, em bases integradas e sustentáveis.

Essas dificuldades podem ser materializadas, ainda para fins da discussão sobre os efeitos delas sobre a proposta do PCA, em indicadores da participação das lideranças no processo de capacitação proposto pelo instituto.

Embora seja difícil avaliar a participação ou a qualidade da participação das lideranças locais no PCA, e sem querer reduzir participação à presença, a frequência é condição necessária, embora não suficiente, para participar, e o único indicador confiável que o IBRAD dispunha para avaliar esse quesito.

O quadro a seguir apresenta, para cada município onde o IBRAD desenvolveu o trabalho, o número de pessoas que foram indicadas para participar dos Fóruns e aquelas que, ao final de três meses de trabalho, receberam o certificado de participação²⁶:

Distrito Federal

Localidade	Indicados	Certificados emitidos	%
Brazlândia	35	14	40
Paranoá	24	07	29
Riacho Fundo	23	12	52
Total	82	33	40

Goiás

Localidade	Indicados	Certificados emitidos	%
Águas Lindas	29	10	34
Novo Gama	25	10	40
Padre Bernardo	33	26	79
Planaltina de Goiás	20	13	65
Santo Antônio do Descoberto	26	14	54
Total	133	73	54

Mato Grosso do Sul

Localidade	Indicados	Certificados emitidos	%
Angélica	26	23	88
Bataguassu	25	25	100
Nioaque	28	27	96
Porto Murtinho	24	24	100
Sete Quedas	24	21	88
Total	127	120	94

Os dados acima demonstram que a participação das lideranças em Goiás e Distrito Federal, ou seja, nos assentamentos humanos recentes,

ficou bem abaixo dos resultados encontrados em Mato Grosso do Sul, onde as características dos municípios são bem diferentes do quadro analisado. Entretanto, não se pode reputar exclusivamente à realidade local os resultados obtidos. Outras variáveis tiveram importância nesse processo, em especial a metodologia adotada pelo IBRAD, como anteriormente mencionado, o que justifica acrescer os números encontrados no Mato Grosso do Sul.

Tentando dimensionar o impacto das mudanças implementadas pelo IBRAD na metodologia prevista, optou-se por adotar como parâmetro de referência a média de certificação do estado do Mato Grosso do Sul, que ficou com 94%, e compará-la com o resultado encontrado na única localidade, das oito analisadas, que não poderia ser enquadrada como assentamento humano recente, isto é, Padre Bernardo (79%).

Considerando válido esse raciocínio, pode-se estimar que a metodologia adotada pelo IBRAD foi responsável por um incremento de 15 pontos percentuais na taxa de evasão dos participantes do processo de capacitação. Somando-se aos seis pontos percentuais que podem ser reputados a causas variadas, o restante poderia ser associado às dificuldades de se estimular a participação em localidades com o perfil descrito para os assentamentos humanos recentes²⁷.

Ou seja, os aspectos que caracterizam uma localidade como as que estão sendo analisadas, em especial a baixa acumulação de capital social, gera efeitos significativos sobre a participação da comunidade e de suas lideranças. Reconhecer tais restrições implica a necessidade de se construir intervenções mais adequadas.

Por fim, cabe lembrar que a participação das lideranças e da própria população local no processo de construção do DLIS, ativo mais representativo do capital social destas localidades, é um recurso que precisa ser identificado, lapidado e/ou construído, como alternativa para alavancar seu desenvolvimento. Já o PCA precisa dispor de meios para alcançar esse desiderato.

O vetor econômico do desenvolvimento

Por trás da lógica da promoção do desenvolvimento sustentável, mormente naquilo que se refere aos aspectos econômicos (crescimento e eficiência) do desenvolvimento, reside a necessidade de se identificar vantagens comparativas que o local apresenta com relação às demais localidades.

Em outros termos, embora não deva existir qualquer relação de subordinação entre as vertentes do desenvolvimento (econômico, social e ambiental), a sustentabilidade depende da identificação de potencialidades

ou diferenciais competitivos que dêem o suporte econômico à dinâmica que se pretende induzir, e que aqui chamaremos de vetor econômico do desenvolvimento. Isto porque:

“O desenvolvimento local é um modo de promover o desenvolvimento que leva em conta o papel de todos esses fatores para tornar dinâmicas potencialidades que podem ser identificadas quando olhamos para uma unidade sócio-territorial delimitada.”
(Franco, 1999)

Assim, era tarefa do PCA²⁸ realizar estudos sobre as potencialidades econômicas e as vantagens comparativas dos municípios e RA nas quais o IBRAD trabalharia, com a finalidade de subsidiar o processo de planejamento participativo e a elaboração dos PDLIS.

Porém, nos assentamentos humanos recentes analisados nesse estudo, essa tarefa mostrou-se bem mais complexa que o esperado, segundo relato dos próprios consultores do SEBRAE que participaram dessa fase do trabalho. Na maioria dos municípios, era difícil identificar potencialidades econômicas que fossem além da exploração do mercado existente no nível local, cuja demanda estava fortemente influenciada pelo desempenho econômico dos pólos dinamizadores do desenvolvimento, no caso, Brasília e o complexo Taguatinga/Ceilândia/Samambaia.

Ou seja, nos assentamentos humanos recentes²⁹, o vetor econômico do desenvolvimento local é variável, fortemente dependente da dinâmica de desenvolvimento dos pólos econômicos a que eles são lindeiros. Daí a dificuldade encontrada para se estabelecer rumos para o crescimento econômico, uma vez que era baixa a capacidade de influenciar, apenas com os recursos locais, toda a dinâmica econômica do DF e entorno.

Isso não implica a impossibilidade de se estimular o desenvolvimento sustentável das localidades estudadas. Pelo contrário, apenas torna mais complexa a definição de estratégias e propostas de alavancagem desse desenvolvimento, uma vez que variáveis extremamente relevantes para o sucesso na empreitada estão, em maior ou menor escala, fora da governabilidade³⁰ dos atores que estão envolvidos na discussão.

Na verdade, do ponto de vista prático, o que se faz necessário é o desenvolvimento de metodologias e procedimentos que dêem conta dessas características, tão própria dos assentamentos humanos recentes.

Desafios a enfrentar

Mais do que tentar pintar um quadro cinzento da realidade encontrada nos municípios goianos do entorno do DF e das RA onde o IBRAD atuou, o objetivo desse documento é dar um depoimento da situação encontrada nessas localidades e discutir o PCA à luz deste quadro.

Se, como propõe Franco (1999), “implantar o DLIS é desinstalar um velho conjunto de práticas, substituindo-as por outras práticas — mais democráticas, mais cidadãs e mais sustentáveis”, a missão das instituições capacitadoras e demais atores que participam do PCA deve ir além da mera construção de um plano de desenvolvimento com metodologias que permitam a participação da comunidade local.

Há que se dar a devida atenção à tarefa de desinstalar o modelo velho e o forte viés político e cultural que está a ele associado. Na verdade, é fundamental discutir métodos, ferramentas e práticas que sejam efetivamente transformadoras e promotoras do desenvolvimento sustentável. Como reconhece o próprio Augusto de Franco (1999):

“esta tarefa não se pode efetivar sem política. É o óbvio e deveria ser reconhecido como tal: o processo de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável — embora se constitua como metodologia, *lato sensu*, para promover o desenvolvimento sustentável por meio da participação multisetorial de diversos agentes, governamentais, sociais e empresariais, no planejamento, na execução, no monitoramento e na avaliação de ações integradas e convergentes em localidades determinadas — deve ter como centro a política e não as metodologias, *stricto sensu*, voltadas para motivar e qualificar a participação dos atores locais nessas ações. Estas metodologias de capacitação, necessárias sem sombra de dúvida, devem ser instrumentos da estratégia política e não o inverso.”

Em outras palavras, é necessário reforçar os instrumentos de formação política dessas comunidades ou, mais especificamente, é fundamental investir na formação e desenvolvimento do capital social e do capital humano dessas localidades. Como alerta Jara (1999):

“O processo de desenvolvimento não é exclusivamente objetivo. A transição para uma sociedade sustentável será um processo possível quando sejam valorizados certos elementos estratégicos invisíveis, como o capital humano e o capital social, a participação social e o empoderamento das pessoas e organizações. Quando, sem receio, seja possível introduzir nas considerações do desenvolvimento valores, tais como a confiança, compaixão, solidariedade, amor e beleza, todos eles invisíveis e não-rationais.

As soluções para superação da pobreza, rural e urbana, estão na organização da sociedade, na construção de novas condições institucionais baseadas na cooperação, visando acumular capital social, um sistema de valores comuns fundamentados em princípios compartilhados de confiança. Esses recursos invisíveis que cimentam o tecido social, possibilitando a transição para um novo padrão de

desenvolvimento sustentável, nutrem-se da real democracia que se fundamenta na vontade do povo. Daí a importância de expandir a cidadania, de empoderar aos cidadãos, alimentando a horizontalidade dos contatos, das trocas, os relacionamentos de reciprocidade, maior capacidade da sociedade civil para controlar situações vulneráveis e orientar o rumo dos processos de desenvolvimento. Eis a importância de construir capital social.”

Se isso é verdade para as comunidades em geral, no caso específico dos assentamentos humanos recentes, esta tarefa é ainda mais desafiadora. Reveste-se de importância o processo de mobilização e organização da sociedade. Também, em função da própria situação de *handicap*, parece necessário mais tempo para cimentar esses laços sociais, para se trabalhar no apoio à formação de lideranças e de processos políticos efetivamente participativos e democráticos. Há que se investir nesta formação de capital social pois, como afirma Putnam (1995):

“Tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais. Uma vez tendo criado suas primeiras instituições de pequeno porte, um grupo de indivíduos pode utilizar o capital social, assim gerado, para solucionar problemas de maior monta através de mecanismos institucionais mais complexos.”

É importante então estimular a construção, nessas localidades, de tais primeiras instituições sociais. E, talvez não seja mais recomendado começar pela criação de um Fórum de desenvolvimento municipal, uma vez que nesses municípios incidem algumas variáveis que tendem a comprometer a efetividade dessa nova instituição, em especial as seguintes:

a) o tamanho dos municípios, pois, em geral, são municípios com bem mais de 50 mil habitantes³¹ o que dificulta, com o pouco tempo que se dispõe para a estruturação do fórum, conseguir arrebatar um grupo de pessoas que conforme uma representação bem fidedigna daquela localidade;

b) os diversos locais em um só local. No caso dos assentamentos humanos recentes, como o processo de ocupação dos espaços, em regra, se deu de forma desordenada, o que se observa é uma variedade de locais, com dinâmicas próprias e independentes. Assim, quando do processo de diagnóstico participativo e de planejamento ou se opta por desconhecer as especificidades, elaborando uma proposta bem genérica, ou acaba por se elaborar vários planos distintos dentro de um mesmo documento; e

c) o desconhecimento que as lideranças costumam apresentar sobre a realidade e as dificuldades enfrentadas em outras localidades do mesmo

município, o que dificulta uma melhor negociação de prioridades entre os participantes do Fórum de Desenvolvimento.

Por outro lado, não se pode perder de vista a enorme dependência econômica que essas localidades possuem com relação aos centros aos quais elas se vinculam. Essa relação de dependência tem duas implicações sobre a forma de trabalho proposta pelo PCA naquilo que se refere à identificação das potencialidades:

a) de um lado, o risco das potencialidades locais serem mascaradas pela dinâmica econômica do centro, de forma a só se poder analisar o desenvolvimento local como função do desenvolvimento central, matando as soluções que possam ser construídas mais à margem; e

b) de outro lado, o risco de serem desprezados os efeitos da dinâmica do centro sobre a economia local, interpretando-as como imunes a tais mudanças.

Mais uma vez, a superação desta dificuldade metodológica passa pela diminuição dos espaços de análise, garantindo ao analista e, em etapa posterior, àqueles que pretendem atuar sobre a realidade local, um maior controle sobre as variáveis do desenvolvimento. Em outras palavras: nessas localidades é mais pertinente identificar as potencialidades econômicas de uma localidade menor e de influência mais restrita, que fazer este estudo para uma realidade muito mais complexa.

A superação desses dois desafios, um de caráter mais político e outro de cunho metodológico, deve ser tarefa prioritária nas discussões sobre os rumos do PCA e para quaisquer iniciativas que estejam orientadas a difundir processos de desenvolvimento sustentável em localidades que apresentem características assemelhadas aos assentamentos humanos recentes aqui descritos. A título de sugestão, algumas propostas poderiam ser consideradas:

a) Conhecer melhor a comunidade:

As ações de mobilização da comunidade, identificação de lideranças e divulgação do processo que se pretende iniciar demandam mais tempo do que o que foi possível dedicar a essas tarefas nesse piloto.

O tamanho dos municípios e suas complexas relações políticas, assim como o fato de serem recentes o crescimento e a ocupação do município, dificultam aos agentes responsáveis pela realização do programa a clara identificação das pessoas que melhor representem os interesses da comunidade. Ademais, o grande porte dos municípios dificulta uma rápida divulgação dos princípios do desenvolvimento sustentável junto à comunidade.

Neste sentido, é fundamental para o programa e, mais importante ainda nesses assentamentos humanos recentes, que haja maior tempo para se trabalhar o envolvimento e a preparação da comunidade para assumir seu papel como ator no processo do desenvolvimento local.

b) Formação de lideranças:

Também é importante oferecer, antes mesmo de se iniciar as atividades de capacitação para o DLIS, atividades voltadas para a formação das lideranças locais. Embora de caráter focal, essas iniciativas podem auxiliar na formação de capital humano nas localidades, além de preparar essas pessoas para a atividade de gestão do desenvolvimento local que consumirão pelo menos três meses de trabalho conjunto.

c) Estudo de potencialidades:

Os estudos de potencialidades precisam, além de levar em conta as relações com a dinâmica de desenvolvimento do centro atrativo, estar elaborados antes de se iniciarem as discussões da comunidade sobre o rumo do seu desenvolvimento. Ampliar-se-ão as possibilidades de um plano de desenvolvimento mais orientado pelos princípios da integração e da sustentabilidade, se houver uma clara noção de onde se pretende chegar com o processo que se vai iniciar.

Ao indicar potencialidades e vantagens comparativas da localidade, de forma antecipada, o programa permite que os membros do Fórum discutam e validem, ou não, as avaliações dos consultores, e dá aos técnicos que conduzem o processo de capacitação e aos próprios participantes do Fórum um fio condutor para as discussões e diagnósticos que serão realizadas.

d) Microrregiões de desenvolvimento:

Além disto, há que se discutir o próprio conceito de local que se está trabalhando. Embora Franco (1999) reconheça, desde o início, que o município não é, necessariamente, igual ao local, por uma questão de lógica e facilidade, os Fóruns estão sendo estruturados tomando o município como o local, exceto no Distrito Federal, onde o local é a Região Administrativa.

Para os assentamentos humanos recentes (e talvez para cidades-dormitórios em geral) é prudente redimensionar o local, a partir de regiões de desenvolvimento mais homogêneas, simplificando a ação de capacitação dos membros do Fórum e para gestão do processo de promoção do desenvolvimento local. Essas Microrregiões de Desenvolvimento Sustentável (MDS) seriam estabelecidas levando-se em consideração os seguintes aspectos:

- apresentarem uma dinâmica (história) comum no que se refere ao seu desenvolvimento;
- compartilharem dificuldades sócio-econômicas, garantindo um certo grau de homogeneidade nas suas carências e demandas; e
- mais importante, compartilharem uma ou um conjunto de potencialidades que tornem mais provável o deslanchar de uma dinâmica sustentável de desenvolvimento.

Embora não sejam soluções suficientes para superar os desafios que a tarefa de estimular novas práticas e modelos de promoção do desenvolvimento, as idéias e considerações aqui colocadas podem servir para auxiliar o PCA, ou iniciativas assemelhadas, a organizar uma necessária intervenção nos municípios das regiões metropolitanas brasileiras.

Notas

- 1 A realização deste trabalho deve-se a todos os nossos parceiros no PCA (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Comunidade Solidária, SEBRAE/DF, SEBRAE/GO, SEBRAE/MS, Organização Voluntários de Goiás, Secretaria de Solidariedade/DF, PROMOSUL/MS, Prefeituras Municipais, Administrações Regionais, Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas) e, principalmente, aos nossos companheiros no processo de capacitação: Mariza, Suzana, Zeca, Carmen, Marco Aurélio, Osmar e Edson.
- 2 Como se analisará com maior detalhe à frente, a racionalidade que norteou o processo de construção de Brasília e de ocupação territorial no Distrito Federal importou no surgimento freqüente de invasões, que assim eram consideradas uma vez que a terra era de propriedade do Estado. Essa mesma lógica de ocupação dos espaços também importava em ações constantes do GDF, visando à remoção dessas populações das áreas invadidas em um processo que foi denominado de erradicação.
- 3 O estudo de dos Anjos (1998), as cidades de Riacho Fundo, Brazlândia e Paranoá aparecem como envolvidas por vetores secundários de crescimento urbano consolidado, sendo que o vetor principal é o que partindo dos pólos principal e complementar, seguem a BR 040 (Brasília/Belo Horizonte) na direção do Novo Gama/GO.
- 4 O referido estudo aponta cinco localidades com essas características, que são: Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas, Planaltina de Goiás e Formosa. Das cinco, só a última não esteve envolvida no PCA.
- 5 Segundo Paviani (1998), “As localidades periféricas, por não gerarem empregos condizentes com as respectivas populações, se constituem em núcleos-dormitórios e reserva de mão-de-obra. Perdem enormes contingentes de ativos em favor do Plano Piloto, ocasionando movimentos pendulares diários de grande monta, o que exige centenas de ônibus (que permanecem ociosos grande parte do dia). (...) Além de serem depósitos de mão-de-obra, as localidades periféricas são excluídas do mercado formal de trabalho por não possuírem atividades capazes de criar postos de trabalho.”
- 6 Cidade-satélite ao sul da Ceilândia. Atualmente, conta com uma população de mais de 300.000 habitantes, sendo talvez o mais acabado modelo de assentamento humano recente na forma definida para este trabalho.
- 7 Um aspecto interessante a observar, que reforça esse absurdo crescimento da população de Águas Lindas, é o comportamento da população do município de Santo Antônio do Descoberto, do qual ele foi desmembrado. De acordo com a contagem da população do IBGE, a população de Santo Antônio, antes da emancipação de Águas Lindas era de 107.672 pessoas. Após o desmembramento, a população desse município caiu para 67.024. Segundo estimativas mais recentes, a população somada dos dois municípios está em aproximadamente 230.000 habitantes.

- 8 Informações relativas à população de Brazlândia para os anos 1970/1980/1991 e 1995, extraídas da tabela 2.2 (p.p. 27) do Marco de Referência para o PLANRIDE.
- 9 Entre 1991 e 2000 a população do Distrito Federal saiu de aproximadamente 1,6 milhão para 2 milhões, ou um crescimento de cerca de 25% para o período.
- 10 Segundo Brandão, citado por Iwakami (1998), o maior acréscimo de moradores na Vila Paranoá se dá no período 1972/1974. Esse crescimento poderia ser explicado pela dificuldade dos “invasores” removidos para a Ceilândia e para satélites distantes (Planaltina e Brazlândia) de se adaptarem à nova realidade, retornando para o Paranoá.
- 11 Nesse movimento merece destaque a atuação da Associação dos Moradores da Vila Paranoá que, na segunda metade dos anos 80, pressionou o GDF para a regularização e fixação da vila.
- 12 Os bairros do Lago Sul e Lago Norte são áreas residenciais com o mais alto nível de renda do Distrito Federal (bairros nobres), absorvendo boa parte da mão-de-obra do Paranoá, principalmente para serviços domésticos, de construção e pequenas reformas.
- 13 Dados extraídos do Levantamento das Potencialidades: Vocações e Vantagens Comparativas da Localidade de Planaltina de Goiás elaborado pelo consultor Mário Rodrigues Filho para o PRODER-Especial do SEBRAE.
- 14 O mesmo não se identifica com a mesma intensidade nos moradores das cidades-satélites uma vez que, como eles são moradores do Distrito Federal e não da localidade, tal sentimento é percebido em menor escala. Embora seja comum o sentimento de vergonha.
- 15 Neste aspecto específico, merece destaque o papel que os religiosos, especialmente os pastores evangélicos, assumem nesses assentamentos humanos recentes. Segundo observação do consultor do SEBRAE/GO que trabalhou no programa, no município do Novo Gama/GO, o número de estabelecimentos religiosos só encontrava comparação com o número de bares, superando qualquer outro tipo de atividade.
- 16 Segundo o autor, a posição social pode ser medida de diversas maneiras, a saber: sua renda; sua posição profissional; seu grau de instrução; seu nível de consumo; ou por algum índice composto por duas ou mais dessas variáveis. Ainda para Pizzorno, além desses índices tradicionais, é possível adotar outros, tais como: o tempo de residência em determinado local; a posição “sociométrica” em um determinado grupo de amigos ou sócios; sua posição hierárquica; e até mesmo a posição territorial.
- 17 Uma ressalva há de ser feita no caso do Distrito Federal. Em função de atraso na seleção das localidades que participariam do programa, a Instituição Capacitadora, a Interlocação Estadual e a Administração Regional tiveram muito pouco tempo para realizar reuniões preparatórias para o lançamento. Entretanto, em cada localidade, foram realizadas pelo menos duas reuniões antes do lançamento do programa.
- 18 Em função do acelerado crescimento populacional dessas localidades, há grande conflito entre as informações demográficas. Assim, optou-se por adotar como referência para esta comparação, a população que os Fóruns de Desenvolvimento trabalharam para orientar suas discussões. Como se observa, são dados aproximados.
- 19 Fórmula de cálculo: $(\text{número de participantes} \times 1000) / \text{população}$.
- 20 Não é pertinente fazer essa mesma comparação para o Distrito Federal, a não ser que se agregassem outras variáveis. Isto porque, independentemente da RA ou da Zona Eleitoral em que as pessoas estão cadastradas, todas são eleitoras do Distrito Federal.
- 21 Embora emancipado em 1891, com a criação do Distrito Federal, o município de Planaltina de Goiás teve sua sede desapropriada, de tal maneira que a nova “cidade” de Planaltina é de 1970.
- 22 É importante destacar que todos esses municípios (assim como todo o estado de Goiás) sempre tiveram no setor primário o seu principal fator de desenvolvimento econômico, especialmente a pecuária extensiva.

- 23 Na versão para o Distrito Federal, que não possui municípios, os PMDR e CMDR previstos pelo PRONAF foram convertidos em PRDR e CRDR.
- 24 Citado em *Planejando o Desenvolvimento Sustentável — A experiência recente no Nordeste do Brasil*, IICA.
- 25 Para Pizzorno, os tipos de participação política poderiam ser classificados em quatro categorias, a saber: a já mencionada participação civil; o profissionalismo político, ou seja, o exercício da política como profissão e meio de vida; os movimentos sociais, que são ações onde a solidariedade política prevalece, mas que ocorrem fora do Estado; e o que ele chama de subcultura, que caracterizam-se por ações extra-estatais onde a solidariedade privada prevalece.
- 26 O IBRAD ofereceu certificado de participação do processo de capacitação a todos os membros dos Fóruns de Desenvolvimento com frequência às reuniões promovidas, acima de 75%.
- 27 É claro que esse raciocínio deixa de fora algumas variáveis que podem ter papel relevante na presença das pessoas nos eventos promovidos. Um caso emblemático é o do Paranoá/DF, a localidade com pior desempenho. Ao notar que a evasão naquele Fórum estava muito acima das outras, a equipe do IBRAD tentou identificar as causas desse processo, e uma das causas mais frequentemente apontadas era o fato de que, entre 1998 e 1999, este era o quarto processo de diagnóstico e planejamento participativo pelo qual as localidades estava passando. Primeiro o PRDR do PRONAF, em seguida o PRODER do SEBRAE/DF, depois o Direcionamento Estratégico da Administração Regional (GDF) e, então, o PCA.
- 28 Tarefa assumida pelos técnicos do SEBRAE, no âmbito do Proder-Especial, que produz estudos sobre potencialidades e vantagens comparativas dos municípios beneficiados pelo programa.
- 29 Embora não dispondo de dados que comprovem esta hipótese, parece possível extrapolar a realidade encontrada nas cidades-dormitório do Distrito Federal e entorno para a maioria dos municípios-dormitório nas outras regiões metropolitanas brasileiras.
- 30 Nunca é demais lembrar que das oito localidades estudadas, cinco são municípios goianos localizados no entorno do DF e que, embora sejam extremamente dependentes do desenvolvimento do DF e que já tenha sido criada uma região metropolitana do DF, as ações articuladas entre o GDF, o Governo do Estado de Goiás e as Prefeituras dos Municípios do Entorno ainda estão mais no campo das propostas que da prática.
- 31 Tanto assim que o PCA previa que os municípios indicados para o programa não poderiam ter população acima de 50.000 habitantes. A seleção de localidades fora deste critério em Goiás e Distrito Federal, entretanto, foi de grande valia para se discutir as possibilidades e os limites da forma de atuação prevista para o programa.

Referências bibliográficas

- ADM — CONSULTORIA & PROJETOS LTDA. (1999), *Levantamento das Potencialidades: Vocações e vantagens comparativas da localidade do Novo Gama*. Goiânia: SEBRAE/GO.
- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE PLANALTINA DE GOIÁS. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Planaltina de Goiás*. Planaltina de Goiás/GO. Mimeo.

- CAVALCANTI, Clóvis. (1997), *Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Editora; Recife: Fundação Joaquim Nabuco.
- DOS ANJOS, Rafael S. (1998), *Mapa Imagem Multitemporal do Distrito Federal do Brasil 1987/1998*. Brasília.
- DEMO, Pedro. (1999), *Participação é Conquista* (4ª Edição) São Paulo: Cortez Editora.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE ÁGUAS LINDAS. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Águas Lindas*. Águas Lindas/GO. Mimeo.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE BRAZLÂNDIA. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Brazlândia*. Brazlândia/DF.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE NOVO GAMA. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Novo Gama*. Novo Gama/GO. Mimeo.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE PADRE BERNARDO. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Padre Bernardo*. Padre Bernardo/GO. Mimeo.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE PARANOÁ. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Paranoá/DF*. Paranoá/GO. Mimeo.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RIACHO FUNDO, (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Águas Lindas*. Riacho Fundo/DF. Mimeo.
- FÓRUM DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE SANTO ANTÔNIO DO DESCOBERTO. (1999), *Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Santo Antônio do Descoberto*. Santo Antônio do Descoberto/GO. Mimeo.
- FRANCO, Augusto de. (1999), *Por que precisamos de DLIS?* Brasília. Mimeo.
- IPEA/IBGE/UNICAMP. (1999), *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*, v. I e II. Campinas/SP: Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP.
- IWAKAMI, Luíza N. (1998), *Vila Paranoá: a luta desigual pela posse da terra urbana*. A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília (2ª Edição). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- JARA, Carlos. (1998), *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local: Desafios de um processo em construção*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA); Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco/Seplan.
- _____ . (1999), Para Edmundo: Mimeo. Quito: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).
- MIRANDA, Carlos; GUIMARÃES NETO, Leonardo; BUARQUE, Sérgio; ARAÚJO, Tânia B. Planejando o Desenvolvimento Sustentável: A experiência recente do Nordeste do Brasil. Brasília: IICA.
- PAVIANI, Aldo. (1998), *A Construção Injusta do espaço urbano, A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília* (2ª Edição). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- PAVIANI, Aldo (org.). (1998), *A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília* (2ª Edição). Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- PEREIRA, Paulo de Araújo. (1999), *Levantamento das Potencialidades: Vocações e vantagens comparativas da localidade de Padre Bernardo*. Goiânia: SEBRAE/GO.
- PIZZORNO, Alessandro. (1975), *Introducción al estudio de la participación política, Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires: Ediciones Siap Planteos.
- PROOPS, John et alli. (1997), *Realizando um mundo sustentável e o papel do sistema político na consecução de uma economia sustentável*. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez Editora; Recife, Fundação Joaquim Nabuco.
- PUTNAM, Robert. (1996), *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

RODRIGUES FILHO, Mario. (1999), *Levantamento das Potencialidades: Vocações e vantagens comparativas da localidade de Planaltina de Goiás*. Goiânia: SEBRAE/GO.

RSP

SECRETARIA DE POLÍTICAS REGIONAIS/SEPRE & INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA/IICA. MARCO DE REFERÊNCIA PARA O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO (PLANRIDE). (1998), Brasília/DF: SEPRE/IICA.

TANNÚS JUNIOR, Humberto. (1999), *Santo Antônio do Descoberto: Levantamento das Potencialidades Locais*. Goiânia: SEBRAE/GO.

Participação e desenvolvimento em assentamentos humanos recentes

Paulo Henrique Lustosa

O Programa Comunidade Ativa, do Governo Federal, foi objeto de uma série de ações de caráter experimental em todo o país, tendo como finalidade principal testar e delimitar um modelo de intervenção capaz de induzir processos de promoção do desenvolvimento local em bases sustentáveis.

Dentre os componentes do programa, a capacitação das comunidades para o planejamento participativo era ferramenta básica, tendo por finalidade organizar e envolver as populações dos municípios beneficiados neste processo.

O presente texto discute a experiência do IBRAD no processo de capacitação das comunidades do Distrito Federal e entorno goiano, bem como as dificuldades e restrições impostas à aplicação da metodologia e dos conceitos que fundamentam o programa, em função das especificidades desses assentamentos humanos recentes.

Participación e desarrollo en asentamientos humanos recientes

Paulo Henrique Lustosa

El Programa Comunidad Activa del Gobierno Federal fue objeto de una serie de acciones de carácter experimental en todo el país, teniendo como finalidad principal probar y trazar un modelo de intervención factible de inducir procedimientos de promoción de desarrollo local en bases sustentables.

La capacitación de las comunidades para el planeamiento participativo era considerada herramienta básica, entre los componentes de dicho programa, teniendo como finalidad organizar e involucrar las poblaciones de los municipios beneficiados de este proceso.

El presente texto trata de la experiencia del IBRAD en el proceso de capacitación de las comunidades del Distrito Federal y alrededores goianos, así como las dificultades y restricciones impuestas a la aplicación de la metodología y de los conceptos que fundamentan el programa, en vista de las especificaciones de esos asentamientos humanos formados recientemente.

Participation and development in recent human settlements

Paulo Henrique Lustosa

The Brazilian Federal Government Programme Comunidade Ativa (Active Community) suffered a number of experimental types of actions countrywide. The main objective was to bring up and create intervention models capable of inducing processes of local development on sustainable basis.

Amongst all components, community capacity building of the communities for participative planning was the applied basic tool in order to organise and involve groups of all beneficiaries' counties.

This document brings about IBRAD's experience in the Federal District of Brazil as well as its surroundings areas. The consequent difficulties and restrictions that came up during methodology application are also discussed, not to mention the concept over which the programme was built as a result of these recent human settlements singularities.

Paulo Henrique
Lustosa é
administrador de
empresas,
mestrando em
Política Social
pela UnB e
presidente do
IBRAD

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. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

Conheça a série *Cadernos ENAP*

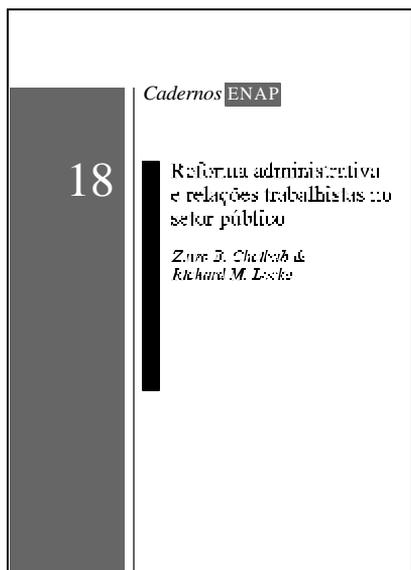
Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.

Cadernos ENAP nº 18 **Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público**

*Zairo B. Cheibub &
Richard M. Locke*

Texto que compreende uma análise das relações entre o governo e os sindicatos/associações de servidores públicos, ao longo do processo de reforma administrativa implementada no governo FHC; e também uma abordagem dos casos italiano e americano, em situações semelhantes.

Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.



Conheça a série *Textos para discussão*

Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.

Textos para discussão nº 33

agosto/1999

A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba

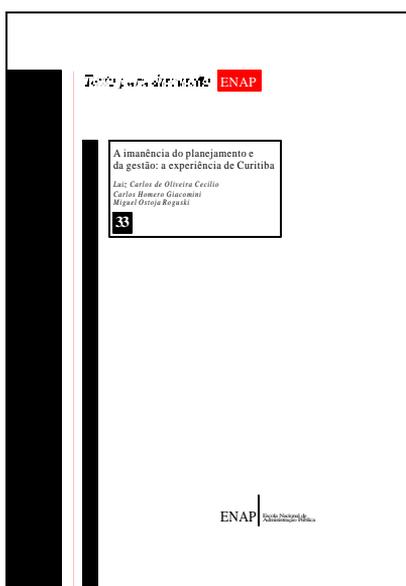
Luiz Carlos de Oliveira Cecilio

Carlos Homero Giacomini

Miguel Ostoja Roguski

Texto que analisa as relações entre sociedade civil, Estado e mercado nesse final de século, evidenciando o papel fundamental recentemente desempenhado pela sociedade civil nas transformações institucionais.

Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.



- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke — 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994

- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

Textos para discussão

Números publicados

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini &
Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na
reforma gerencial: avanços e desafios*
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os
poderes Legislativo e Executivo*
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na
Administração Pública Federal*
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço
público: problemas e impasses*
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da
função pública a uma nova racionalidade da ação
coletiva, uma difícil transição*
Valdeci Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de
um novo Estado*
Evelyn Levy — setembro 1997

- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

Solicitação de publicações

Nome/Instituição: _____

CPF/CGC: _____

Endereço: _____

Cidade: _____ UF: _____ CEP: _____

Telefone: _____ Fax: _____

e-mail: _____

Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 50 - 1999 Ano 51 - 2000

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

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

Cadernos ENAP

4 5 6 7 8 9 10 11

12 13 14 15 16 17 18

Preço unitário: R\$ 10,00

Textos 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

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal Ordem de pagamento Nota de empenho



Forma de pagamento

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401)

ENAP — Escola Nacional de Administração Pública
Diretoria de Informação e Conhecimento em Gestão
SAIS — Área 2-A
70610-900 — Brasília, DF
Tel: (0XX61) 445 7096 / 445 7102 — Telefax: (0XX61) 245 6189
CGC: 00 627 612/0001-09
site:www.enap.gov.br
e-mail: publicacoes@enap.gov.br