

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

**Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e  
conseqüências de mudanças no modo de governança**  
*Giandomenico Majone*

**Custos no serviço público**  
*Marcos Alonso*

**Fundo previdenciário e impacto orçamentário  
no serviço público**  
*Marício C. Coutinho*

**Modernização da gestão pública no Chile:  
progressos e desafios**  
*Cláudio Orrego Larrain*

**Uma nova gestão pública para a América Latina**  
*Centro Latino-Americano de Administração para o  
Desenvolvimento — CLAD*

ENAP

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 50

Número 1

Jan-Mar 1999

*Conselho editorial*

Regina Sílvia Pacheco — presidente  
 Carlos Antonio Morales  
 Evelyn Levy  
 Vera Lúcia Petrucci

*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; Lívya 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

*Supervisora de produção gráfica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

*Revisão*

Karla Guimarães  
 Maria Elisabete Ferreira  
 Marluce Moreira Salgado

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Acácio Valério da Silva Reis

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0\_ \_ 61) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (0\_ \_ 61) 245 6189

© ENAP, 1999

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 50, n.1 (Jan-Mar/1999). 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 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança <i>Giandomenico Majone</i>	5
Custos no serviço público <i>Marcos Alonso</i>	37
Fundo previdenciário e impacto orçamentário no serviço público <i>Mauricio C. Coutinho</i>	64
Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios <i>Claudio Orrego Larrain</i>	94
Uma nova gestão pública para a América Latina <i>Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento — CLAD</i>	121

# Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e conseqüências de mudanças no modo de governança<sup>1</sup>

*Giandomenico Majone*

## 1. Estratégia e estrutura

Há mais de trinta anos, Alfred Chandler (1962: 16) propôs a tese de que “a estrutura acompanha a estratégia, e de que o tipo mais complexo de estrutura é o resultado da concatenação de várias estratégias básicas”. Depois, ele levou a discussão teórica a um passo à frente ao fazer duas perguntas correlatas: (1) Se a estrutura realmente acompanha a estratégia, por que deveria haver atrasos no desenvolvimento da nova organização, necessária para atender às demandas administrativas da nova estratégia? (2) Por que a nova estratégia, que exigia uma mudança da estrutura, chegou primeiro?

A tese de Chandler teve profundo impacto sobre o estudo da moderna empresa industrial e da organização dos negócios de um modo geral. O mesmo não se verifica com relação ao estudo da política pública e da gestão pública, embora as questões levantadas por este eminente historiador econômico sejam tão relevantes para o setor público quanto o são para o setor privado. Tradicionalmente, as mudanças nas políticas públicas e nas estruturas da governança têm sido tratadas, na melhor das hipóteses, como processos tenuamente vinculados a serem analisados por subdisciplinas separadas, utilizando-se diferentes quadros conceituais e ferramentas analíticas. Essa separação empobreceu sobremaneira tanto a análise das políticas públicas quanto o estudo da administração pública. Progressos recentes na teoria positiva das instituições e na economia política das políticas públicas poderão, com o passar do tempo, levar a modelos gerais capazes de explicar tanto a inovação política quanto as correspondentes mudanças

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

Professor  
visitante de  
Ciências  
Políticas no  
Instituto  
Universitário  
Europeu, em  
Florença, Itália

Traduzido por  
René Loncan

estruturais. Enquanto isso, no entanto, a transformação das políticas públicas e das estruturas da governança está ocorrendo num ritmo tal que o estudante de políticas públicas não pode aguardar o desenvolvimento de tais modelos antes de tentar entender o que está acontecendo.

Este artigo trata de mudanças estruturais significativas induzidas por uma “concatenação de várias estratégias básicas”: a privatização, a liberalização e a desregulação (no sentido correto da reforma reguladora), a austeridade fiscal, a integração econômica e monetária e várias inovações em matéria de políticas ligadas ao paradigma da nova gestão pública. Apesar de sua heterogeneidade, essas novas estratégias concorrem para limitar o papel do Estado intervencionista ou positivo, especialmente ao restringir seu poder de tributar e de despendar, ao mesmo tempo em que aumentam o poder normativo e, assim, o papel do Estado regulador. Embora a mudança do Estado positivo para o Estado regulador tenha recentemente atraído a atenção de vários estudiosos, especialmente nos Estados Unidos (Seidman e Gilmour, 1986), ainda nos faltam análises sistemáticas das consequências políticas, jurídicas e institucionais dessa mudança na governança. O artigo tenta proporcionar, mais que um levantamento exaustivo de seus muitos aspectos, um mapa ainda impreciso de um terreno em grande medida inexplorado.

## **2. O declínio do Estado positivo**

As teorias político-econômicas modernas do Estado distinguem três tipos principais de intervenção pública na economia: redistribuição de renda, estabilização macroeconômica e regulação de mercados. A redistribuição de renda inclui todas as transferências de recursos de um grupo de indivíduos, regiões ou países, para um outro grupo, bem como a provisão de “bens de mérito” tais como educação primária, seguro social, ou certas formas de assistência à saúde que os governos obrigam os cidadãos a consumir.

A estabilização macroeconômica tenta atingir e manter níveis satisfatórios de crescimento econômico e de emprego. Seus instrumentos principais são a política fiscal e monetária juntamente com o mercado de trabalho e a política industrial. As políticas reguladoras têm como objetivo corrigir vários tipos de falhas de mercado: o poder de monopólio, as externalidades negativas, a informação incompleta, a provisão insuficiente de bens públicos.

Por detrás da noção de falha de mercado, há um teorema fundamental da economia do bem-estar, segundo o qual, em determinadas condições, os mercados competitivos levam a uma alocação ideal de recursos,

segundo os termos de Pareto (Stiglitz, 1988). As falhas de mercado ocorrem quando uma ou mais condições da validade do teorema não são satisfeitas. Daí a regulação, se conseguir eliminar essas falhas a um custo razoável, poderá melhorar a eficiência do mercado, ou mesmo assegurar a viabilidade dos mercados, tais como a daqueles de serviços financeiros, onde a confiança, a transparência e a clareza de informações são de extrema importância.

Todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição da renda, à gestão macroeconômica e à regulação de mercados, mas a importância relativa dessas funções varia de país para país e de um período histórico para outro. Assim, ao fim do período de reconstrução das economias nacionais minadas pela Segunda Guerra Mundial, a redistribuição e a gestão macroeconômica surgiram como prioridade política máxima da maioria dos governos da Europa ocidental. O mercado foi relegado ao papel de provisor de recursos para pagar pela generosidade governamental, e quaisquer provas de falhas de mercado eram consideradas suficientes para justificar a intervenção do Estado, muitas vezes sob a forma intrusa da alocação central de capitais e da nacionalização de setores-chave da economia. Realmente, a centralização e a política discricionária ilimitada chegaram a ser consideradas pré-requisitos da governança eficaz.

A importância atribuída às políticas de redistribuição e à gestão discricionária da demanda agregada revela-se nos rótulos “Estado do bem-estar”, “Estado keynesiano” ou “Estado keynesiano do bem-estar”, que se tornaram populares naquele período. No entanto, o consenso social-democrático sobre o papel benéfico do Estado positivo — como planejador, produtor direto de bens e serviços e como empregador de último recurso — começou a desmoronar-se nos anos 70. A combinação de crescente desemprego e de crescentes taxas de inflação não podia ser explicada dentro dos modelos da época, enquanto a despesa pública discricionária e as generosas políticas de bem-estar eram cada vez mais vistas como parte do problema do desempenho econômico insatisfatório.

Foi nessa época que a noção da falha governamental surgiu, com teóricos da escolha pública identificando vários tipos de falhas do setor público, exatamente como gerações anteriores de economistas haviam produzido uma lista sempre crescente de falhas de mercado. As políticas de nacionalização pareciam proporcionar uma evidência inquestionável do fracasso do Estado positivo. De um país a outro, empresas de propriedade estatal foram postas na berlinda por não conseguirem atingir seus objetivos sociais, bem como os econômicos, por sua falta de responsabilização e por sua tendência a serem capturadas por políticos e por sindicatos (Majone, 1996: 11-23).

Não importa se essas críticas não são sempre justas ou empiricamente embasadas; o fato é que um número crescente de eleitores foi convencido por elas e se dispôs a apoiar um novo modelo de governança que incluísse a privatização de muitas partes do setor público, mais concorrência em toda a economia, maior ênfase na economia no lado da oferta e reformas de longo alcance no Estado do bem-estar. O fracasso da experiência socialista do presidente Mitterand em 1981/1982 reforçou a visão de que o redistributivismo keynesiano já não era possível em países que, como a França, estão estreitamente integrados nas economias européia e mundial.

Fica ainda mais claro, hoje em dia, que a globalização e, de forma mais imediata, a integração econômica e monetária dentro da União Européia estão promovendo a erosão da própria base do Estado positivo: seu poder de tributar (ou de tomar emprestado) e de gastar. Assim, o artigo 104c do Tratado de Maastricht conclama os Estados-membros a evitarem déficits governamentais excessivos e exige que a comissão “monitore o desenvolvimento da situação orçamentária e do estoque da dívida governamental dos Estados-membros, com vistas a identificar erros grosseiros”. O parágrafo 11º do mesmo artigo dá ao Conselho de Ministros da Economia e de Finanças a autoridade para exigir que os Estados-membros que têm déficit governamental excessivo “façam um depósito não gerador de juros, num montante apropriado ... até que o déficit excessivo tenha sido corrigido, na opinião do Conselho”, e/ou impor multas.

Ademais, o fato de que somente variáveis monetárias tenham sido utilizadas para estabelecer os critérios de convergência, que os membros da unificação devem satisfazer, indica que não houve uma verdadeira troca entre estabilidade de preços, de um lado, e crescimento e emprego, de outro (Tsoukalis, 1993: 219). Em suma, o ativismo do Estado positivo é crescentemente limitado por uma variedade de fatores internacionais, europeus e domésticos. A natureza e os aspectos temporais das primeiras reações em matéria de políticas àquelas limitações variaram muito de país para país, mas agora todos os governos europeus, inclusive aqueles das antigas economias centralmente planejadas, parecem estar adotando, *grosso modo*, o mesmo modelo novo de governança.

### **3. O crescimento do Estado regulador**

O novo modelo, que começou a surgir no fim dos anos 70, inclui a privatização, a liberalização, a reforma dos esquemas de bem-estar e também a desregulação. Realmente, junto com a privatização, a desregulação é geralmente considerada como uma de suas características



mais distintivas. Paradoxalmente, o mesmo período assistiu a um crescimento expressivo da formulação de políticas reguladoras tanto em nível nacional quanto europeu (ver abaixo). No entanto, o paradoxo é mais aparente do que real. A verdade é que, neste período, métodos tradicionais de regulação e de controle estavam ruindo sob a pressão de potentes forças tecnológicas, econômicas e ideológicas, e foram desmantelados ou radicalmente transformados. Isto é freqüentemente chamado “desregulação”, mas o termo é enganador. O que se observa na prática não é um desmantelamento de toda a regulação governamental — uma volta a uma situação de *laissez-faire* que na realidade nunca existiu na Europa — mas, em vez disso, uma combinação de desregulação e nova regulação, possivelmente em um nível diferente de governança.

Assim, a privatização dos serviços públicos é normalmente seguida de regulação de preços, enquanto que empresas recentemente privatizadas perdem sua imunidade preexistente em relação às leis de concorrência nacional e européia. Realmente, o poder dos operadores titulares (e antigos monopolistas) para expulsar rivais em potencial do mercado é tão grande em indústrias desse tipo, que os governos têm de intervir a fim de limitá-lo. Neste caso, como em outros, os concorrentes devem sua existência às limitações reguladoras impostas sobre seus maiores rivais.

A desregulação também pode significar regulação menos rígida ou restritiva. Por exemplo, a *rationale* para alguma forma de intervenção governamental tem sido raramente questionada em áreas crescentemente importantes da regulação social — meio-ambiente, saúde, segurança, proteção ao consumidor. A questão aqui não é, falando em termos estritos, desregulação, mas, antes, como se atingir alguns objetivos reguladores através de métodos menos pesados. Assim, a substituição de normas ambientais por cobranças pela poluição não elimina a regulação ambiental, mas apenas introduz diferentes instrumentos de política, presumivelmente mais eficazes.

Longe de constituir um desvio da tendência geral no sentido de um Estado mais enxuto e eficiente, a importância crescente da regulação na Europa é melhor entendida como uma consequência direta dos mesmos processos que contribuíram para o declínio do Estado positivo. Isto pode ser mostrado, considerando-se três desses processos: a privatização, a europeização da formulação de políticas e o crescimento do governo indireto ou terceirização, a serem discutidos na próxima seção.

Para entender a relação entre a privatização e a regulação (mais precisamente a regulação legal administrada por agências ou comissões independentes), deve-se ter em mente que a propriedade pública tem sido, historicamente, o modo principal de regulação econômica na Europa. Embora a existência de empresas estatais remonte ao século XVII, seu uso se tornou disseminado somente no século XIX, com o desenvolvimento dos

serviços públicos: o gás, a eletricidade, a água, as ferrovias, o telégrafo e, mais tarde, o telefone. Esses setores, ou partes deles, são monopólios naturais, produzem bens necessários, e eram amiúde considerados estrategicamente importantes. Daí supunha-se que a propriedade estatal daria ao Estado o poder para impor uma estrutura planejada à economia, e ao mesmo tempo proteger o interesse público contra interesses privados poderosos.

No entanto, a experiência viria mostrar que a propriedade e o controle estatais não podem ser considerados a mesma coisa. Realmente, o problema de se impor controle público efetivo sobre as grandes empresas nacionalizadas mostrou-se tão impraticável que o objetivo principal pelo qual haviam sido ostensivamente criadas — regular a economia em função do interesse público — foi quase esquecido (Majone, 1996: 11-15).

O fracasso da regulação através da propriedade estatal explica a mudança para um modo alternativo de controle, pelo qual os serviços públicos e outros setores, considerados importantes ao interesse público, são deixados em mãos privadas, mas sujeitos a regras desenvolvidas e aplicadas por agências especializadas. Essas entidades normalmente são criadas por estatuto, como autoridades administrativas independentes, no sentido de que lhes é permitido operar fora da linha de controle hierárquico pelos ministérios do governo central. Assim, o nexo causal entre a privatização e a regulação legal proporciona uma importante explicação, ainda que parcial, para o crescimento do Estado regulador.

Uma segunda variável explicativa é a europeização da formulação de políticas, que se traduz na crescente interdependência das políticas domésticas e supranacionais dentro da Comunidade Européia/União Européia (CE/UE). Este processo complexo ainda é mal entendido, mas para os fins deste artigo é suficiente chamar a atenção para dois aspectos bastante livres de controvérsia: a posição central da regulação na formulação européia de políticas, de um lado, e o impacto das políticas da CE e seus desdobramentos reguladores sobre os Estados-membros, de outro.

A importância da normatividade na CE é mostrada, em primeiro lugar, pelo crescimento quase exponencial, durante as três últimas décadas, do número de diretrizes e regulamentos produzidos pelas autoridades de Bruxelas a cada ano. Como resultado, até 1991, a CE estava introduzindo no corpo do direito francês mais regras do que as próprias autoridades nacionais: estima-se que hoje em dia somente 20% a 25% das normas legais aplicáveis na França sejam promulgadas pelo governo nacional sem qualquer consulta prévia a Bruxelas (Conseil d'Etat, 1993). No entanto, à medida que o programa de mercado único ultrapassou seu apogeu, o crescimento das diretrizes da CE/UE diminuiu seu ritmo e algumas foram retiradas em nome da subsidiariedade.

A regulação europeia cresceu não apenas do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo. Especialmente a partir da Lei Europeia Única, que introduziu a votação de maioria qualificada para uma série de importantes áreas de política, as regras europeias freqüentemente têm sido mais inovadoras que aquelas de todos ou da maioria dos países da UE (Majone, 1996: 74-78). Também é importante notar que a expansão das competências da CE/UE permaneceu, em grande medida, limitada à regulação econômica e social. Por exemplo, embora a regulação ambiental da CE hoje inclua mais de 200 peças de legislação (de modo que, em muitos Estados-membros, o corpo do direito ambiental de origem comunitária é maior do que o de origem puramente doméstica), as competências europeias na área da política social permanecem bastante limitadas. Voltaremos às razões para essa expansão seletiva das competências numa seção posterior.

É claro, de qualquer maneira, que o crescimento notável das regulações europeias não poderia deixar de ter um impacto significativo sobre o desenvolvimento de políticas e instituições reguladoras em nível nacional. A política de concorrência fornece o melhor exemplo deste impacto. Quando o Tratado de Roma foi assinado, somente a Alemanha, entre os membros fundadores, tinha uma lei anti-truste moderna e um corpo regulador forte, o Escritório Federal de Cartéis, para implementá-la. Quarenta anos mais tarde, todos os membros da União Europeia têm leis de concorrência, que se assemelham substancialmente à lei europeia, e autoridades de concorrência que estão estreitamente vinculadas à Direção de Concorrência (DG IV) da Comissão. Realmente, a DG IV recentemente deu início a um projeto de descentralização com o objetivo de ter, a longo prazo, um estatuto comunitário da concorrência, aplicado em toda a UE por uma rede que inclua as autoridades nacionais de concorrência, os tribunais nacionais e a própria DG IV.

Uma estratégia de parceria coordenada entre reguladores nacionais e europeus teria sido impensável mesmo há dez anos. Atualmente é possível, porque surgiu espontaneamente entre os Estados-membros um alto nível de harmonização de leis nacionais de concorrência, e porque os reguladores nacionais da concorrência estão tornando-se mais profissionais e crescentemente ciosos de sua independência para com seus próprios governos (Laudati, 1996).

Embora a evolução jurídica e institucional não esteja tão avançada em outras áreas de formulação de políticas reguladoras, pode-se notar uma tendência geral no sentido da harmonização dos enfoques reguladores e uma estreita cooperação entre reguladores nacionais e seus contrapartes no nível europeu. O que é ainda mais significativo para o crescimento do Estado regulador — a delegação de poderes importantes no nível europeu não diminuiu, mas na verdade aumentou a importância das políticas

e instituições reguladoras em nível nacional. Este paradoxo aparente é de fácil explicação. No sistema de formulação de políticas criado pelo Tratado de Roma, a implementação da maioria das regras da CE é de responsabilidade dos Estados-membros, que muitas vezes têm de criar novas entidades, ou pelo menos expandir organizações existentes para esse fim. Ademais, em muitos casos, a lei comunitária cria novas responsabilidades reguladoras para os governos nacionais. Por exemplo: a maioria dos regulamentos ambientais e de proteção ao consumidor nos países da Europa meridional foram desenvolvidos a fim de implementar diretrizes da CE. Mesmo no Reino Unido, o presidente da Comissão de Saúde e Segurança recentemente observou que a CE agora deve ser considerada como o motor principal dos regulamentos de saúde e segurança que afetam o Reino Unido, não apenas em matéria de segurança do trabalho, mas em assuntos envolvendo riscos importantes e na maioria dos assuntos ambientais (Baldwin, 1996).

Resumindo, a fim de tomar parte ativa na formulação de todas essas novas regras em Bruxelas, e então implementá-las internamente, os Estados-membros foram forçados a desenvolver capacidades reguladoras numa escala sem precedentes. Assim, o desenvolvimento da CE como Estado regulador influenciou fortemente uma evolução paralela nos Estados-membros.

#### **4. A face interna do Estado regulador**

A mudança do governo direto para o indireto ou por aproximação (Seidman e Gilmour, 1986) é a terceira causa importante do crescimento do Estado regulador, mais precisamente, do crescimento do que Hood e James (1996) chamaram a face interna do Estado regulador. Aspectos familiares dessa evolução incluem: a descentralização e a regionalização administrativas; a divisão de entidades antigamente monolíticas em unidades com uma única finalidade e com orçamentos próprios; a delegação de responsabilidade pela prestação de serviços a organizações privadas, lucrativas ou sem fins lucrativos, e a entidades não-ministeriais que operam fora do quadro normal do Poder Executivo; licitações e outros arranjos contratuais, ou quase-contratuais, competitivos, através dos quais os poderes para elaborar orçamentos e tomar decisões são delegados a compradores que, em nome de seu grupo de clientes, compram serviços dos prestadores que oferecem o melhor *value for money*.

Um exemplo importante é o programa britânico “Próximos Passos”, cuja maior realização foi a quebra do serviço público unificado. Três anos depois do início do programa, mais de 50% dos funcionários públicos

havia passado de departamentos ministeriais para agências, que podem ou não vir a ser privatizadas, e, ao fim de 1994, cerca de 62% dos funcionários públicos o haviam feito. Como assinala Dowding, embora tenha havido agências anteriormente, a diferença principal entre essas e as agências do programa “Próximos Passos” é o acordo-quadro negociado entre a agência e o departamento central. Esse acordo pode ser visto como um plano empresarial que estabelece objetivos atuais e futuros, arranjos financeiros, condições básicas de emprego e os procedimentos revisados, através dos quais o departamento (ministério) central monitorará a agência (Dowding, 1995: 75).

O governo indireto envolve não apenas uma estrutura de responsabilidades, mas também novas formas de controle e de responsabilização. Se os formuladores de política desejam controlar ou influenciar as agências e outras organizações que operam com certa autonomia, devem fazê-lo através de arranjos contratuais e por meio de regras e regulamentos: “o governo através da regulação é o concomitante inevitável do governo por aproximação” (Seidman e Gilmour 1986: 128).

Num sistema de governo indireto, a gestão, cada vez mais, tende a ser identificada mais com a regulação de terceiros, que proporcionam os bens e serviços, do que com a responsabilidade e a responsabilização pela prestação de serviços. Como assinalam Hood e Scott, a terceirização, a delegação a entidades não-ministeriais e a contratualização (na qual compradores e prestadores operam através de contratos formais ou, pelo menos, através de quase-contratos, mesmo ambos sendo organizações públicas) levaram entidades internas de regulação a ter uma ação mais penetrante. Assim, os Comissários do Serviço Público, originalmente criados para organizar o recrutamento “por mérito” de funcionários públicos, têm constantemente aberto mão do lado operacional do recrutamento, e seu papel principal, nos termos de uma “Ordem de Conselho” de 1995, tornou-se o de um regulador que estabelece normas e verificações de controle de qualidade (Hood e Scott, 1996: 13-14). Também nos termos do programa “Próximos Passos”, a regulamentação da prestação do serviço público está surgindo como uma das funções-chave dos ministérios centrais.

A Comunidade Européia proporciona um exemplo interessante de governança indireta na área da padronização técnica. A partir do novo enfoque delineado no *White Paper* de 1985 sobre a conformação do mercado interno (Comissão das Comunidades Européias, 1985), as diretrizes européias agora se restringem a estabelecer as exigências essenciais que os produtos devem satisfazer. Essas exigências essenciais compreendem, sobretudo, a proteção da saúde, da segurança, do meio-ambiente e do consumidor. A especificação de normas pormenorizadas

é delegada a entidades normativas européias: *Comité Européen de Normalisation (CEN)*, *Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC)*, e *European Telecommunications Standards Institute (ETSI)*. Essas são associações de direito privado das organizações de padronização dos Estados-membros.

As relações entre a Comissão da CE e as entidades de padronização européias são reguladas de forma contratual. Assim, os arranjos contratuais entre a Comissão e a *CEN/CENELEC* especificam que as propostas da Comissão para harmonização técnica devem referir-se explicitamente a normas estabelecidas por aquelas organizações. Também se espera que a Comissão apóie ativamente o uso de normas européias nos âmbitos doméstico e internacional. Por sua parte, a *CEN e a CENELEC* assumem a responsabilidade por assegurar que suas normas estarão de acordo com as exigências essenciais das diretrizes da CE. Em caso de dúvidas quanto à conformidade, o assunto é encaminhado a um comitê permanente, que é uma junta consultiva da Comissão. Além disso, as entidades de padronização garantem o direito de todas as partes interessadas (usuários da indústria, sindicatos, consumidores, agências estatais) participarem do processo de estabelecimento de normas, e, em especial, o direito da Comissão de ser convidada a todas as reuniões dos comitês técnicos. Em resumo, nos termos da nova abordagem, a Comissão abriu mão do lado operacional da harmonização técnica e, em vez disso, assumiu a responsabilidade pelo monitoramento da qualidade e da justiça do processo de criação de normas em nível europeu.

Antes de ir adiante, pode ser útil resumir-se a argumentação desenvolvida até agora. No espírito da tese de Chandler, identificamos uma “concatenação de várias estratégias básicas” conducente ao crescimento do Estado regulador em seu duplo papel de reguladora externa, ou de mercado, e de regulador interno. Discutiu-se três grupos de estratégias: a privatização, a liberalização e a reforma reguladora (desregulação); a adaptação das políticas e instituições domésticas para aprofundar a integração européia e a mudança para o governo indireto. Durante as duas últimas décadas, todos os governos da Europa ocidental adotaram essas estratégias, embora o tempo, a velocidade e a determinação de suas escolhas tenham variado muito de país para país. Daí as adaptações estruturais necessárias para atender às demandas políticas e administrativas das novas estratégias não são igualmente bem desenvolvidas na Europa inteira. A tendência geral, contudo, é razoavelmente clara, e é dessa tendência, mais do que de acontecimentos específicos de países, que trata a segunda parte do artigo (Quadro1).

**Quadro 1: Comparando dois modelos de governança**

<b>Modelos</b>	<b>Estado positivo</b>	<b>Estado regulador</b>
<b>Itens comparados</b>		
<i>Funções principais</i>	Redistribuição, estabilização macroeconômica.	Corrigir falhas de mercado.
<i>Instrumentos</i>	Tributação (ou tomar fundos emprestados) e dispêndio.	Formulação de regras.
<i>Arena principal de conflito político</i>	Alocações orçamentárias.	Revisão e controle da formulação de regras.
<i>Instituições características</i>	Parlamento, departamentos ministeriais, empresas nacionalizadas, serviços de bem-estar social.	Comissões parlamentares, agências e comissões independentes, tribunais.
<i>Atores-chave</i>	Partidos políticos, funcionários públicos, grupos corporativos.	Movimentos em prol de questões singulares, reguladoras, peritos, juízes.
<i>Estilo de políticas</i>	Discrecionário.	Limitado por regras, legalista.
<i>Cultura de políticas</i>	Corporativista.	Pluralista.
<i>Responsabilização política</i>	Direta	Indireta

## 5. Tributação e despesa x criação de regras

A maioria das diferenças estruturais entre o Estado positivo e o Estado regulador podem ser examinadas retrospectivamente, em última análise, em relação a uma distinção entre duas fontes de poder governamental: a tributação (ou tomar fundos emprestados) e a despesa, de um lado, e a criação de regras, de outro. Em termos concretos, esta é uma distinção entre políticas que exigem o dispêndio direto de recursos públicos e as políticas reguladoras. O ponto crucial é que as limitações orçamentárias têm impacto muito reduzido sobre a elaboração de regras, enquanto o tamanho de programas de despesa direta não-reguladores é determinado por dotações orçamentárias e, assim, pelo nível de receitas tributárias do governo.

O orçamento público é uma limitação leve que se impõe aos formuladores de regras, porque o custo real dos programas reguladores não é absorvido pelos reguladores, mas por aqueles que têm de obedecer à regulação. Nas palavras de Christopher De Muth (1984: 25), um antigo administrador em assuntos reguladores na Repartição de Gestão e Orçamento dos Estados Unidos da América:

“As cifras de orçamento e de receita são bons resumos do que está acontecendo nas políticas de bem-estar social, de defesa ou tributárias, e podem ser utilizadas para comunicar, de maneira

eficiente, com o público em geral sobre o conflito dos grupos de interesse relativo, programa por programa, ... No mundo da regulação, todavia, onde o governo comanda, mas quase tudo ocorre na economia privada, geralmente nos faltam bons números agregados para descrever o que está sendo “tributado” e “dispensado” na busca da implementação das políticas públicas. Em vez disso temos listas, listas infindáveis de projetos que o governo gostaria que outros assumissem.”

É impossível exagerar na significação dessa diferença estrutural entre as políticas reguladoras e aquelas que envolvem o dispêndio direto de recursos públicos. A distinção é especialmente importante no nível europeu, uma vez que não apenas os custos econômicos, mas também os custos políticos e administrativos da implementação das regras européias, são absorvidos, direta ou indiretamente, pelos Estados-membros. Realmente, as características estruturais da elaboração de políticas reguladoras explicam o viés regulador da elaboração das políticas comunitárias (Majone, 1996: 64-66).

Resumidamente, a explicação é a seguinte. A despeito do crescimento significativo em anos recentes, o orçamento da UE representa apenas 2,4% de toda a despesa dos setores públicos dos Estados-membros e menos de 1,3% do produto interno bruto da União. Por comparação, entre 45% e 50% da riqueza produzida nos Estados-membros são gastos pelos governos nacionais e locais. O orçamento da UE não é apenas muito pequeno, mas também é rígido: mais de 50% do total das dotações consistem de despesas obrigatórias. Esses recursos vão, em sua maioria, para a política agrícola comum e para um punhado de programas redistributivos. O que resta é insuficiente para sustentar iniciativas de grande escala em campos politicamente atraentes, como a política industrial, programas de bem-estar social e de criação de empregos, pesquisa ou inovação tecnológica. Em vista destas limitações, a única maneira pela qual a Comissão Européia pode aumentar a sua influência é expandindo o escopo de suas atividades de regulação: a elaboração de regras coloca muito poder nas mãos das autoridades de Bruxelas, a despeito das estritas limitações orçamentárias impostas pelos Estados-membros. Em outras palavras, uma vez que a CE não tem o poder independente de tributar e de dispendir, ela poderia aumentar suas competências somente através do desenvolvimento de um tipo quase que puro de Estado regulador.

Modelos recentes do comportamento burocrático proporcionam outro exemplo da importância de se distinguir entre regulação e outros tipos de elaboração de políticas. Um dos mais conhecidos modelos de escolha pública da burocracia parte do pressuposto de que os funcionários tentam maximizar as dimensões dos orçamentos de suas agências. Segundo este



modelo, a maximização de orçamento é possível porque os gestores das agências conhecem o custo verdadeiro de produção de um bom nível de serviços, enquanto que o Parlamento e outros órgãos supridores de fundos não dispõem desse tipo de informação (Niskanen, 1971). Conforme assinala Dunleavy (1991), no entanto, Niskanen desenvolveu seu modelo levando em conta agências que administravam programas de despesa direta. A maximização orçamentária pode ser uma hipótese plausível para esse tipo de agência, mas, pelas razões dadas acima, não o são para agências reguladoras. Realmente, as teorias econômicas da regulação não fazem qualquer uso da hipótese da maximização dos orçamentos ao modelar o comportamento dos reguladores. Segundo tais teorias, os reguladores maximizam sua utilidade, não através do ocultamento da função custo — que consiste, em grande medida, de custos de pessoal, que o órgão financiador pode estimar com razoável exatidão — mas, antes, fornecendo benefícios reguladores a vários grupos de interesse (Majone, 1996: 31-34).

A ausência de uma limitação orçamentária geradora de obrigações para a elaboração de políticas reguladoras tem várias consequências importantes. Em primeiro lugar, nem o Parlamento nem o governo determinam sistematicamente o nível geral de atividade reguladora para um dado período. Em segundo, nenhuma repartição é responsável por estabelecer prioridades em matéria de regulação de todo o governo. Finalmente, embora os programas que envolvem despesa sejam regularmente objeto de auditoria, nenhum controle deste tipo é exercido sobre programas reguladores. Numa tentativa de corrigir esses problemas, alguns analistas da regulação aventaram a idéia de um “orçamento regulador” (Litan e Nordhaus, 1983). Neste contorno básico, esse orçamento seria estabelecido para cada agência, talvez começando-se com um orçamento total (nacional), e alocando-o entre as diferentes agências. Segundo as intenções de seus defensores, o orçamento regulador clarificaria os custos de oportunidade de adotar-se um regulamento e, assim, incentivar a eficiência em termos de custos. A consideração simultânea de todos os novos regulamentos também permitiria que seu impacto conjunto sobre setores específicos e sobre a economia, como um todo, fosse levado em conta.

A Repartição de Orçamento e Gestão (OMB) dos Estados Unidos aplicou a idéia em base experimental, aparentemente com bons resultados. O que é importante para nós, no entanto, não é o sucesso dessas ou de outras propostas para melhorar o processo regulatório, mas o que esse debate sugere: no Estado regulador, o contexto político muda da arena tradicional do processo orçamentário para uma nova arena onde a jurisdição sobre o exame e controle do processo regulatório proporciona a principal fonte de conflito. Segundo Seidman e Gilmour (1986: 129-131), Reagan foi o primeiro presidente dos Estados Unidos a perceber claramente o significado

da regulação num governo que dependia crescentemente de agências que operavam fora do Poder Executivo normal; e entender que a revisão das regulações tomaria o lugar da revisão orçamentária tradicional, uma das principais ferramentas gerenciais disponíveis para o gestor de cada agência.

Daí a crescente importância da OMB, que se localiza no Escritório Executivo, como uma espécie de “Câmara de Compensação Reguladora”. A Portaria nº 12.291, de 17 de fevereiro de 1981, determinou que deveria ser aplicado um teste de custo-benefício a todas as mais importantes regras e regulamentos, dando à OMB o poder de estabelecer os critérios para a determinação de quais regras e regulamentos eram “mais importantes”. A mão da OMB foi reforçada ainda mais pela Portaria nº 12.498, de 4 de janeiro de 1985, que exige que cada agência se submeta a uma “visão geral de suas políticas reguladoras, metas e objetivos por ano de programa, bem como informações relativas a todas as ações reguladoras significativas da agência em fase de planejamento ou de implementação... conforme o diretor (OMB) considere necessário desenvolver o programa regulador da administração” (Ibidem, 131).

O Congresso dos Estados Unidos se opôs fortemente, embora em última análise sem sucesso, a esse monitoramento centralizado do processo regulador. Seidman e Gilmour concluíram que, embora no passado a disputa entre o presidente e o Congresso pelo poder de dirigir as políticas públicas tenha centrado sobretudo em questões relativas a alocações orçamentárias e à estrutura do Poder Executivo, agora o principal conflito gira em torno do controle da normatividade.

Isto ocorre de maneira ainda mais intensa na União Européia, onde o contraste entre os Estados-membros e o Executivo da CE, em termos das alocações orçamentárias, empalidece em comparação com o conflito sobre o escopo, o nível e os métodos de criação de normas. O Tratado de Maastricht é apenas o mais recente estágio de uma luta constante pelo controle da regulação européia. Assim, embora a Lei Européia Única tenha ampliado consideravelmente os poderes reguladores da Comissão, o tratado frequentemente exclui a harmonização das leis dos Estados-membros em novas áreas de competência comunitária. Muitas disposições novas dão a impressão de que seu objetivo primordial não é tanto legitimar o poder regulador da CE em alguns novos campos, mas, antes, assegurar que este poder não seja usado além de certos limites — uma impressão que é apenas reforçada pela inclusão do princípio da subsidiariedade no Tratado. Ademais, as declarações anexadas ao tratado sobre transparência e acesso à informação e sobre a avaliação em termos de custo-benefício de propostas da Comissão deveriam ser vistas como parte do mesmo esforço por monitorar, de maneira mais próxima, o processo regulador.

## 6. Da burocracia centralizada ao modelo de agências

Entre as conseqüências estruturais mais óbvias da mudança para um modo regulador de governança, figura a ascensão de uma nova classe de agências especializadas e de comissões que operam autonomamente em relação ao governo central. A redistribuição de renda e a gestão macroeconômica exigem um alto nível de centralização na formulação de políticas e na administração. Daí um serviço público unificado, grandes empresas nacionalizadas e burocracias do bem-estar social expandidas serem instituições características do Estado positivo. As demandas administrativas do exercício da normatividade, todavia, são bastante diferentes. Essas demandas são melhor atendidas por organizações flexíveis e altamente especializadas que gozem de autonomia considerável no processo de tomada de decisões: as agências reguladoras independentes.

Os defensores do modelo de agências, por vezes, argumentam como se o modelo fosse incondicionalmente superior aos métodos tradicionais de elaborar e implementar políticas. Isto não é verdade, evidentemente. Por exemplo, as políticas redistributivas, ou políticas que tenham conseqüências expressivas em termos de redistribuição, deveriam permanecer sob o controle direto dos dirigentes políticos. O modelo de agências só é aplicável em áreas limitadas, mas importantes, como as da regulação econômica e social e outras atividades administrativas em que conhecimentos e experiência específicos e reputação sejam a chave para maior eficácia.

Nessas áreas, as agências independentes gozam de duas vantagens significativas: conhecimentos e experiência específicos e a possibilidade de assumir comprometerimentos dotados de credibilidade política. A fé na força dos conhecimentos e experiência específicos como motor da melhoria social — a especificidade técnica que nem legisladores nem tribunais nem generalistas burocráticos presumivelmente possuem — sempre foi uma fonte importante de legitimidade para os reguladores, especialmente nos Estados Unidos. Segundo escritores da era *New Deal*, tais como Merle Fainsod quando jovem (1940: 313), as comissões reguladoras surgiram e se tornaram instrumentos importantes da governança precisamente porque o Congresso e os tribunais se revelaram incapazes de satisfazer ao “grande imperativo funcional” da especialização. As comissões independentes se “auto-elogiavam porque ofereciam a possibilidade de atingir a especialização e a experiência específicas no tratamento de problemas especiais, uma relativa liberdade com relação às exigências da política partidária em sua consideração dos assuntos e a sua celeridade no trato dos mesmos”. James Landis (1996 [1938]: 23), um dos mais conhecidos estudiosos e especialista da regulação nos Estados Unidos,

escreveu que “as demandas por conhecimentos e experiência específicos, por uma continuidade de preocupações, ..., levam naturalmente à criação de autoridades limitadas em sua esfera de ação para as novas tarefas que o governo deve empreender”.

Certamente, os defensores das comissões independentes da época do *New Deal*, conforme diz Fainsod, sabiam que os conhecimentos e experiência específicos da burocracia reguladora não estão sempre livres de suspeitas. Ainda assim, eles justificavam a criação das comissões pela maior facilidade no recrutamento de peritos ou especialistas para uma agência independente do que para departamentos (ministérios) do Poder Executivo. Isso pode ser menos verdadeiro atualmente, quando os ministérios rotineiramente recrutam peritos de alto nível e podem contar com extensas redes de consultores. A verdadeira vantagem comparativa das agências independentes é a combinação de conhecimentos e experiência específicos com a “continuidade de preocupações” mencionada por Landis.

A continuidade de políticas é notoriamente difícil de se conseguir numa democracia, que é uma forma de governo *pro tempore*. O limite de tempo imposto pela necessidade de eleições com intervalos regulares é um constrangimento forte que se impõe ao uso arbitrário, por parte dos vencedores das disputas eleitorais, dos poderes com que investem os eleitores. No entanto, a segmentação do processo democrático, em períodos de tempo relativamente curtos, tem sérias conseqüências sempre que o problema enfrentado pela sociedade exigir soluções de longo prazo. Na expectativa da alternância, os políticos têm poucos incentivos para desenvolverem políticas cujo sucesso, se houver, virá depois da próxima eleição. Assim, é difícil para os dirigentes políticos se comprometerem com credibilidade e com estratégias de longo prazo. O problema do comprometimento é ainda mais agravado pelo fato de, no processo de tomada coletiva de decisões, haver muitas maiorias possíveis cujas preferências respectivas não necessitam de ser consistentes. Novamente, uma vez que os “direitos de propriedade política” são atenuados — uma legislatura não pode obrigar a sua subsequente, e um governo não pode comprometer outro governo — as políticas públicas sempre são vulneráveis e renegadas, e conseqüentemente lhes falta credibilidade.

Uma solução importante para o problema do comprometimento consiste em delegar os poderes de elaboração de políticas a instituições, como os bancos centrais independentes e as agências reguladoras, ou mesmo a autoridades supranacionais, como a Comissão Européia. Seja em nível nacional ou supranacional, a lógica da delegação é sempre a mesma. Nas palavras de Gatsios e Seabright (1989: 46), “a delegação de poderes reguladores a alguma agência diferente do próprio governo é ...

melhor entendida como um meio através do qual os governos podem comprometer-se com estratégias de regulação que não teriam credibilidade na ausência dessa delegação. É uma questão aberta, em qualquer caso específico, se o comprometimento é mais eficazmente obtido por delegação a agências nacionais ou supranacionais”.

O que distingue o modelo de agências do modelo burocrático tradicional, então, é a combinação de conhecimentos e experiência específicos e independência juntamente com a especialização, numa gama bastante estreita, de questões de política. Pois bem, o contraste entre agências especializadas e burocracias generalistas tem uma analogia interessante com a maneira pela qual as legislaturas organizam seu trabalho através de comissões e subcomissões especializadas. O sistema de comissões mais antigo e mais plenamente desenvolvido é o do Congresso dos Estados Unidos. As comissões parlamentares têm jurisdição quase monopolítica sobre um pequeno conjunto de questões de política. Isto inclui o poder de fazer propostas, bem como poderes de veto sobre propostas feitas por legisladores que não façam parte da comissão relevante. Assim, as comissões permitem que seus membros tenham influência extraordinária sobre um subconjunto de políticas. As comissões parlamentares tendem a adotar um estilo de tomada de decisões não-partidário e aberto à solução de problemas, em vez do estilo tradicional da barganha que caracteriza as políticas distributivas (Krehbiel, 1992).

O sistema de comissões não está tão bem desenvolvido na maioria dos Parlamentos europeus, mas a situação está se modificando rapidamente. Assim, embora as comissões seletas do Parlamento britânico costumassem ser obscuras e bastante inócuas (Craig, 1994), recentemente a revista *The Economist* pôde escrever sobre uma revolução silenciosa que está transformando o Parlamento: “Seu verdadeiro trabalho já não se realiza no plenário da Câmara dos Comuns, onde o debate ... se limita ao bate-boca partidário ritual. A ação mudou-se para o andar de cima, para as comissões seletas compostas de todos os partidos, onde os parlamentares agora centram seus esforços no sentido de fazer responsabilizar o Poder Executivo” (12 março de 1994, p.47).

As similaridades estruturais entre o sistema de comissões e o modelo de agências explica realmente porque o controle político das agências reguladoras é exercido em grande medida através de comissões de supervisão. Uma explicação teórica poderia ser desenvolvida, como segue. A teoria do agente-principal prevê que, entre os responsáveis políticos das agências estatutárias, os legisladores seriam os mais influentes. Isto porque são os estatutos que criam as agências e proporcionam a estrutura de incentivos que deveria minimizar a

divergência entre as intenções legislativas e os resultados em termos de regulação. A teoria também pressupõe, entretanto, que a informação é distribuída de maneira assimétrica. Os agentes normalmente têm mais informação do que seus superiores sobre os pormenores das tarefas a eles confiadas e sobre suas próprias preferências, capacidades e ações. Daí eles poderem aproveitar-se do alto custo da mensuração de suas características e de seus desempenhos para se dedicarem a comportamentos oportunistas.

Para reduzir esses custos das agências, os legisladores não apenas criam um sistema adequado de incentivos, mas também julgam ser de seu interesse criar mecanismos especiais para monitorar o comportamento de seus agentes. As comissões legislativas, que têm quase jurisdição monopolítica sobre um pequeno subconjunto de políticas, são esses instrumentos de monitoramento. O apoio empírico a esta conclusão é suprido por vários estudos norte-americanos. Assim, Weingast e Moran (1983) utilizaram dados anuais sobre decisões da Comissão Federal de Comércio (FTC) para mostrar que as preferências em matéria de políticas das comissões parlamentares, que têm responsabilidades de supervisão, desempenham um papel importante na determinação das ações da agência: mudanças nas preferências das comissões são o que provocam mudanças na política das agências. De modo semelhante, numa história pormenorizada, legislativa e jurídica, da elaboração de políticas anti-truste de 1969 a 1976, Kovacic (1987) sustenta que a FTC, em vez de ignorar as preferências parlamentares, conforme sugerem teorias mais antigas sobre os limites do controle político da burocracia, na realidade, escolheu programas que fossem consistentes com as preferências em matéria de políticas de sua comissão supervisora e a elas positivamente reativas. Um estudo muito pormenorizado de sete agências reguladoras, de fins dos anos 70 até a maior parte dos anos 80, chegou a conclusões semelhantes (Wood e Waterman, 1991).

Como a regulação legal é uma prática muito mais recente na Europa, ainda não foram feitos estudos comparáveis das relações entre as agências e as comissões parlamentares, nem em nível nacional nem em nível comunitário. No entanto, as provas empíricas disponíveis parecem indicar que, também deste lado do Atlântico, as comissões parlamentares estão começando a desempenhar um papel importante na conformação das atividades das agências estabelecidas por lei, especialmente através do processo de nomeação e através da condução de audiências de supervisão. Por todas essas razões, no Quadro 1, as comissões parlamentares foram relacionadas entre as instituições características do Estado regulador, juntamente com as agências e os tribunais.

## 7. Novos atores, estilos diferentes de governança

Além das novas estruturas organizacionais e dos novos arranjos institucionais, a mudança do Estado positivo para o Estado regulador acarreta o surgimento de novos atores na arena política, ou pelo menos uma redistribuição significativa do poder entre velhos atores. Por exemplo, tem sido sustentado que “o crescimento do Estado regulador transformou o único poder não eleito do estado, o Judiciário, de um árbitro relativamente neutro num protagonista ativo do jogo administrativo” (Seidman e Gilmour, 1986: 132).

Realmente, o envolvimento dos tribunais na administração e na formulação de políticas é talvez a consequência mais importante do crescimento do Estado regulador. Quando a administração direta é substituída por relações contratuais com prestadores de serviços mais ou menos independentes, já não é mais possível resolver disputas através dos canais hierárquicos. O que costumava ser uma série de conflitos burocráticos internos passa a ser “externalizado”, conduzindo ao litígio nos foros apropriados. No entanto, uma vez que os juízes aceitam a adequabilidade de seus tribunais como locais para a solução de disputas entre agentes normativos governamentais e agentes autônomos, eles se tornam atores significativos, às vezes os mais significativos, do processo administrativo (Ibidem, 136).

O papel dos juízes é igualmente essencial com relação à regulação e aos mercados. Aqui, novamente, a experiência norte-americana é muito instrutiva. Nos Estados Unidos, o processo de tomada de decisão das agências reguladoras foi em grande medida plasmado pelos tribunais. Desde a aprovação da Lei sobre Procedimentos Administrativos Federais (APA), em 1946, a tomada de decisões em matéria reguladora passou por um processo de judicialização de grande alcance. Nos termos da APA, as decisões das agências passaram a assemelhar-se em muito às decisões judiciais, inclusive devido à existência de um processo contencioso para a obtenção de provas a partir das partes contendoras, e da necessidade de um registro escrito para servir de base às decisões das agências. Essas exigências facilitaram muito o exame judicial das decisões administrativas. Por outro lado, as exigências da APA para fins de criação de normas eram menos estritas. Essas diferenças não influíram muito, à medida que muito da regulação era do tipo que estabelece taxas e atribui licenças e que, assim, dependia em grande medida de decisões. No entanto, quando a criação de regras (por exemplo, o estabelecimento de normas e padrões) tornou-se muito mais importante com o crescimento da regulação social nos anos 60 e 70, os tribunais prontamente começaram a desenvolver um grande corpo de novas regras de

procedimento e de padrões e normas de exame judicial (Shapiro, 1988). Em resumo, a política e as políticas de regulação nos Estados Unidos não podem ser entendidas sem se levar em conta o papel dos tribunais e, em especial, a possibilidade sempre presente do exame judicial das decisões das agências.

Na Europa, também, o crescimento da regulação está dando aos tribunais um novo papel no processo de elaboração de políticas. Isto é especialmente evidente em nível comunitário. Já no início dos anos 60, uma série de decisões marcantes da Corte Europeia de Justiça (ECJ) conseguiu fazer passar o exame das leis dos Estados-membros da esfera do direito internacional para aquela do direito constitucional. Segundo a Corte, os tratados fundadores não são simplesmente acordos no âmbito do direito internacional, mas criam um regime constitucional. Daí, os próprios tratados, bem como leis comunitárias promulgadas sob o império dos mesmos, têm precedência sobre o direito internacional e têm efeitos diretos sobre os Estados-membros (Shapiro, 1992: 126).

Os poderes da ECJ, para exercer a revisão constitucional e administrativa sobre todas as leis comunitárias e sobre muitas leis dos Estados-membros, estão agora bem estabelecidos. Um determinado uso de tais poderes afetou profundamente a formulação de políticas em nível nacional e comunitário. Assim, a famosa decisão sobre o *Cassis de Dijon*, de 1979 — pela qual a ECJ determinou que os Estados-membros já não podiam evitar a promoção da comercialização dentro de suas fronteiras de um produto legalmente fabricado em outro Estado-membro — introduziu uma nova fase na formulação de políticas de regulação da CE, caracterizada por uma ênfase reduzida na harmonização das regulações nacionais e por uma maior aderência ao princípio do reconhecimento mútuo.

Discutir este princípio vai além do propósito deste artigo, mas, a fim de dar uma idéia do impacto prático da decisão da Corte, pelo menos duas conseqüências deveriam ser mencionadas. Em primeiro lugar, o reconhecimento mútuo acarreta uma enorme expansão das regulações da CE, que agora incluem não apenas as decisões e estatutos aprovados pelo Conselho da CE, mas também todas as medidas reguladoras adotadas pelos vários Estados-membros — no ponto em que essas medidas afetam a livre circulação de bens, serviços e pessoas no mercado europeu. Em segundo, o reconhecimento mútuo cria um sistema de concorrência entre as regulações dos Estados-membros. Desde o caso *Cassis de Dijon*, as regulações nacionais que satisfazem algumas exigências básicas comuns se aplicam a toda UE; portanto, os indivíduos e as atividades econômicas tenderão a se mudar para os países que ofereçam o ambiente regulador mais favorável. Isto é uma ilustração marcante do impacto de decisões judiciais sobre a formulação de políticas reguladoras na Europa.



Os especialistas e os reguladores constituem outro grupo importante de atores. A regulação depende largamente do conhecimento científico de engenharia e de economia, que, conforme já observamos, sempre foi uma fonte de legitimidade das agências reguladoras serem o repositório de conhecimentos e experiências específicos. Tanto os defensores quanto os oponentes de medidas reguladoras específicas normalmente verbalizam seus argumentos na linguagem da “ciência da regulação”, mais do que na linguagem mais tradicional do interesse ou da política classista. Paradoxalmente, o próprio fato de que a base científica é muitas vezes incerta e contestável tende a aumentar o papel dos especialistas em todos os estágios do processo regulatório.

Em parte, devido a essa dependência com relação aos conhecimentos e experiência específicos, os reguladores gozam de mais poder e discricção que outros administradores. Eles também fazem frente a uma estrutura diferente de incentivos profissionais e de carreira. Os chefes das agências reguladoras têm uma agenda bem definida, e seu sucesso é medido pela quantidade de itens da agenda que conseguem materializar. Centrar-se em objetivos reguladores específicos — seja fazendo aplicar-se leis sobre concorrência, melhorando a qualidade ambiental, seja protegendo os interesses econômicos ou de saúde dos consumidores — não apenas favorece um nível mais alto de profissionalização que é possível para generalistas burocráticos, mas também facilita a responsabilização pelos resultados — um ponto que retomaremos na seção seguinte.

Assim como as agências reguladoras centram sua atenção numa única tarefa, os novos grupos pluralistas que agem intensamente no Estado regulador se concentram cada um numa única questão — o meio-ambiente, a defesa do consumidor, direitos civis, questões de gênero. É instrutivo comparar-se esses grupos não-econômicos e preocupados com questões únicas com os grupos de interesse empresariais que até recentemente desempenhavam um papel tão importante na formulação de políticas macroeconômicas na Europa. Em países onde um único grupo de interesse podia falar em nome de seu setor na sociedade — associações patronais setoriais, sindicatos, grupos de ruralistas — monopólios foram criados ou fortemente incentivados pelo Estado. Os governos reforçaram o monopólio desses grupos empresariais porque necessitavam de sua cooperação para apoiar determinados tipos de políticas. A ajuda desses grupos era especialmente necessária para fins de planejamento econômico e de crescimento econômico liderado pelo governo, assim como para fins de formulação e implementação de políticas de renda e de bem-estar social. Os países neocorporativistas, como a Suécia e a Áustria, por exemplo, dependiam, em grande medida, de associações patronais e de sindicatos para refrear o potencial inflacionário de seu comprometimento para com o pleno emprego (Wilson, 1990: 90).

Por outro lado, num país como os Estados Unidos, onde o planejamento econômico, a política industrial e a política de renda nunca gozaram de amplo apoio político, e onde o poder político é fragmentado, nenhum grupo de interesse empresarial, com o direito de falar em nome de um setor econômico inteiro, poderia jamais existir: a cultura política dos Estados Unidos, o mais antigo dos Estados reguladores, é mais pluralista que corporativista. No entanto, embora os grupos de interesse empresariais tenham sido consideravelmente mais fracos nos Estados Unidos do que na Europa, os grupos não-econômicos defensores de questões únicas têm tido um impacto extraordinário sobre as políticas de regulação norte-americanas. Os tribunais foram muito importantes no processo de tornar possível essa influência — outra indicação da posição central que ocupa o Poder Judiciário no Estado regulador. Por exemplo, ao relaxar as exigências para o início de ação judicial nos anos 60 e 70, os tribunais norte-americanos tornaram mais fácil, para uma variedade de grupos de interesse público, o questionamento judicial de políticas, uma evolução especialmente importante na política de regulação (Ibidem: 89).

No entanto, o contraste entre a América pluralista e países europeus neocorporativistas não se aplica à Comunidade Européia. Conforme assinalam Streeck e Schmitter (1991), a negociação corporativista tripartite nunca realmente funcionou em Bruxelas, e, quando foi tentada, sempre foi tão marginal que não pôde chegar perto de um modelo neocorporativista de governança. No máximo, as relações entre o trabalho e o capital entram na arena política no nível da CE, sob a forma de um conjunto de discretas questões de regulação social. Como tais, prestar-se-ão a ser tratadas por burocratas, peritos e especialistas e comissões intergovernamentais como o são, por exemplo, regras sobre etiquetagem relativas ao conteúdo de colesterol do óleo de palma ou regulamentos para a reciclagem de embalagens de água mineral. Mais que conduzir a negociação constitucional que fica por debaixo do sistema político, as questões tradicionais de classe da sociedade industrial terão de competir num plano igual com temas pós-industriais como a proteção ambiental, os direitos dos consumidores, a igualdade entre homens e mulheres, e assim por diante ... A alternativa ao neoliberalismo como modelo para a economia política européia, dentro desta evolução, claramente não é o neocorporativismo (alemão ou escandinavo). Parece ser mais provável que se adote um padrão de estilo norte-americano, de “pluralismo desunido” ou de “federalismo competitivo” organizado sobre não menos de três níveis: o das regiões, o dos Estados-nação e o de Bruxelas (Ibidem: 158-59).

Citei extensamente o perspicaz estudo de Streeck e Schmitter sobre a transição do corporativismo nacional para o pluralismo transnacional, a fim de mostrar como, partindo de um programa de pesquisa bastante

diferente, eles chegam a conclusões muito semelhantes a respeito das conseqüências políticas da mudança para um modo regulador de governança. Essa mudança não apenas acarreta conseqüências políticas, jurídicas e institucionais discutidas até agora, mas também levanta importantes questões de ordem normativa.

## 8. Novos padrões de legitimidade

A democracia é comumente pensada como o governo da maioria. Uma formulação radical dessa visão sustenta que, numa democracia, as maiorias deveriam poder “controlar todo o governo” — o Legislativo, o Executivo e, se assim quisessem, também o Judiciário — e dessa forma controlar tudo o que se possa dizer a respeito da política. Nada esclarece mais o poder total da maioria que a sua capacidade de alterar e ajustar os padrões de legitimidade (Spitz, 1984, citado em Lijphart, 1991: 485). Uma interpretação tão radical do governo pela maioria também implica que o sistema de governo deveria ser unitário e centralizado, a fim de assegurar que não houvesse áreas de política que o Conselho de Ministros e sua maioria parlamentar deixassem de controlar.

Pois bem, o Estado regulador é caracterizado pelo pluralismo, pela difusão do poder e por extensa delegação de tarefas a instituições não-majoritárias, como as agências ou as comissões independentes. Se pressupomos que o único padrão da legitimidade democrática é a responsabilidade direta para com os eleitores ou para com o governo que expresse a maioria parlamentar do momento, então, um Estado de tribunais e de especialistas tecnocráticos obviamente estaria sofrendo de um déficit democrático. Em especial, as agências reguladoras independentes serão vistas como “anomalias constitucionais que não se inserem bem no quadro tradicional de controles, verificações e equilíbrios” (Veljanovski, 1991: 16), mesmo como desafios a princípios básicos da teoria democrática.

O modelo majoritário ou populista (Dahl, 1956), todavia, não é o único modelo possível. O modelo alternativo, ou de Madison, pretende compartilhar, dispersar, delegar e limitar o poder. O objetivo preponderante é proteger as minorias contra a “tirania da maioria”, e as funções judicial, executiva e administrativa contra assembleias representativas e contra a opinião inconstante das massas (para declarações clássicas dessa posição, ver *The Federalist*, n. 48, 49 e 71). Assim, a delegação — uma estratégia não-majoritária cujo significado para o Estado regulador temos repetidamente acentuado — tenta restringir o governo da maioria, colocando a autoridade pública nas mãos de funcionários que tenham responsabilidade limitada ou indireta, seja para com as maiorias, seja para com as minorias.

Segue-se que a legitimidade das agências independentes é muito menos problemática no contexto do modelo madisoniano de governança democrática. Realmente, não é difícil mostrar que, em termos de padrões de legitimidade derivada deste modelo, mais do que de princípios majoritários estritos, as agências independentes podem ser superiores a ministérios sob o controle direto de executivos políticos eleitos. Para isso, é conveniente distinguir-se entre uma dimensão procedimental e uma dimensão substantiva da legitimidade (Majone, 1996: 291-6).

A legitimidade procedimental implica, entre outras coisas, que as agências são criadas por estatutos democraticamente promulgados que definem a autoridade legal e os objetivos das agências; que os reguladores são nomeados por funcionários eleitos; que a tomada de decisões em matéria reguladora obedece a regras formais que muitas vezes exigem a participação pública; finalmente, que as decisões das agências devem ser justificadas e estão abertas ao escrutínio judicial. O meio mais simples e básico de melhorar a transparência e a responsabilização das agências é exigir que os reguladores forneçam razões para suas decisões. Isto porque uma exigência de fornecimento de razões ativa um número de outros mecanismos para controlar a discricionariedade reguladora, tais como o exame judicial, a participação e a deliberação públicas, o exame pelos pares, a análise de políticas para justificar prioridades reguladoras, e assim por diante.

A já mencionada Lei Norte-Americana dos Procedimentos Administrativos (APA) dá uma excelente ilustração do potencial da exigência de fornecer razões. Será lembrado que a APA determina audiências quase-judiciais para decisão, mas é menos rigorosa quanto à formulação de regras. No último caso, não se exige que a agência baseie suas decisões exclusivamente nos comentários escritos submetidos por partes envolvidas, mas pode levar em consideração qualquer informação que julgue relevante no caso. No entanto, as regras devem ser acompanhadas de uma “declaração geral concisa de sua base e de sua finalidade”, e não podem ser “arbitrárias, caprichosas, ou constituir abuso do poder discricionário”.

Partindo de exigências tão gerais e aparentemente inócuas, os juízes federais têm conseguido formular novos princípios para melhorar a transparência e a racionalidade da formulação de regras. Por exemplo, eles exigiram que tanto os dados factuais essenciais, em que se baseia uma regra, quanto a metodologia utilizada no raciocínio a partir dos dados até chegar-se à norma proposta, devem ser revelados para fins de comentários no momento em que a regra é proposta. Ademais, a discussão, por parte das agências, das bases e finalidades de suas regras, deve pormenorizar os passos do raciocínio da agência, enquanto que comentários significativos recebidos durante o período reservado aos comentários públicos devem ser

respondidos no momento da promulgação final (Pedersen, 1975). Assim, hoje em dia, a formulação informal de regras tem de ser acompanhada de registros e conclusões ainda mais pormenorizadas e complexas do que fora inicialmente considerado para fins de decisões formais. Em grande medida, essas exigências procedimentais estritas foram conseguidas elaborando-se a exigência de fornecer razões contidas na APA (Shapiro, 1992 b: 185).

É duvidoso que muitos dos criadores do Tratado de Roma estivessem familiarizados com este estatuto, mas eles parecem ter entendido o significado da exigência de fornecer razões para melhorar a legitimidade das instituições não-majoritárias que estavam criando no nível europeu. Segundo o Artigo 190 do Tratado, “regulamentos, diretrizes e decisões do Conselho e da Comissão deverão declarar a razão em que se baseiam”. O Artigo 15 do Tratado de Paris, que cria a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, também determina que “decisões, recomendações e os pareceres da Alta Autoridade deverão declarar as razões em que se baseiam”; enquanto o Artigo 5º do mesmo tratado afirma que “a Comunidade deverá ... publicar as razões para suas ações”. É interessante observar que não há qualquer exigência geral em se apresentar as razões que alicerçam as leis da maioria dos Estados-membros, de modo que estas disposições comunitárias eram, e em alguma medida ainda são, não apenas diferentes das leis nacionais, mas também mais avançadas do que essas (Hartley 1988). Esse exemplo mostra que instituições não-majoritárias podem estar sujeitas a normas e padrões de responsabilização mais estritos que os ministérios e departamentos tradicionais dos governos. Supõe-se que os últimos estejam sob o controle de ministros diretamente responsáveis perante o Parlamento; e embora esta forma de responsabilização seja amiúde um mito, ela proporciona uma desculpa para que não se imponham exigências formais de transparência e justificção racional sobre os departamentos centrais dos governos.

A legitimidade das instituições depende também de sua capacidade de gerar e manter a crença de que elas são as mais apropriadas para as funções a elas confiadas. No caso de instituições reguladoras independentes, os critérios relevantes da legitimidade substantiva são: consistência em matéria de políticas; os conhecimentos e experiência específicos e a habilidade de solucionar problemas dos reguladores; sua capacidade de proteger interesses difusos; o profissionalismo; e, o que é mais importante, uma definição clara dos objetivos da agência e dos limites dentro dos quais espera-se que esta opere.

Objetivos claros são importantes de um ponto de vista normativo, porque a responsabilização com relação aos resultados não pode ser posta em prática quando os objetivos são demasiado vagos ou demasiado amplos. A questão dos limites apropriados da responsabilidade das agências é mais delicada e necessita de exploração mais pormenorizada. Assevero

que a distinção conhecida entre eficiência e redistribuição proporciona uma sólida base conceitual para decidir se a delegação da autoridade para formular políticas a uma entidade reguladora independente tem, pelo menos, uma legitimidade *prima facie*.

Numa democracia, as decisões públicas que dizem respeito à redistribuição de renda e de riqueza podem ser tomadas somente por meio de uma votação da maioria, uma vez que qualquer questão, a respeito da qual haja conflito inevitável, será derrotada diante da decisão majoritária. A redistribuição pura é um jogo de soma zero, uma vez que o ganho de um grupo na sociedade significa perda por parte de outro grupo. As questões de eficiência, por outro lado, podem ser consideradas jogos de soma positiva em que todos podem ganhar, desde que a solução certa seja descoberta. Portanto, essas questões poderiam ser resolvidas, em princípio, por unanimidade. O governo da unanimidade garante, em determinadas condições, que o resultado da escolha coletiva seja eficiente, no sentido usado por Pareto, uma vez que todos os adversamente afetados pela decisão coletiva podem vetá-la.

Naturalmente, a unanimidade é praticamente impossível numa grande *polis*, mas há alternativas que lhe seguem em excelência, das quais a delegação de tarefas de solução de problemas a uma agência especializada independente é a mais relevante no contexto atual. A tarefa mais importante que é delegada a agências reguladoras é a correção de falhas de mercado de modo a aumentar a eficiência das transações de mercado. É importante se observar que a adoção da eficiência como um padrão importante pelo qual os reguladores devem ser avaliados implica, *inter alia*, que os instrumentos reguladores não devem ser utilizados para finalidades redistributivas. As políticas reguladoras, como todas as políticas públicas, têm conseqüências redistributivas, mas, para os reguladores, essas conseqüências deveriam representar limitações potenciais em matéria de política, mais do que objetivos de política. Somente um comprometimento para com a eficiência, para com um estilo de tomada de decisões voltado para a solução de problemas, mais que para a negociação, e para com a responsabilização por resultados, pode substantivamente legitimar a independência política dos reguladores. Da mesma forma, decisões que envolvam redistribuição significativa de recursos de um grupo social para outro não podem ser legitimamente tomadas por peritos ou especialistas independentes, mas somente por funcionários eleitos ou por administradores diretamente responsáveis ante funcionários eleitos. Isto é verdadeiro em nível nacional e, *a fortiori*, em nível europeu (Majone, 1996: 296-30).

Assim, a distinção entre políticas de aumento da eficiência de políticas redistributivas revela ser crucial para a legitimidade substantiva das políticas reguladoras. Repetindo, a delegação de importantes poderes de tomada de decisão a instituições independentes é democraticamente

justificada somente na esfera das questões de eficiência, onde a dependência para com os conhecimentos e experiência específicos e para com um estilo de tomada de decisões voltado para a solução de problemas é mais importante que a dependência para com a responsabilização política direta. Quando prevalecem preocupações de natureza redistributiva, a legitimidade pode ser assegurada somente através de meios majoritários.

Em conclusão, o problema normativo chave do Estado regulador é como a independência e a responsabilização democrática das agências podem se tornar valores complementares que se reforçam um ao outro e não valores antitéticos. Tentei mostrar que a independência e a responsabilização podem ser conciliadas por meio de uma combinação de mecanismos de controle, mais que por meio de supervisão exercida a partir de qualquer ponto determinado do sistema político, quais sejam objetivos estatutários claros e limitados para proporcionar normas de desempenho que não sejam ambíguas; exigências de fornecer razões para decisões e exigências em termos de transparência para facilitar o exame judicial e a participação pública; disposições relativas ao processo legal para assegurar a justiça entre os inevitáveis ganhadores e perdedores de decisões reguladoras; profissionalismo para resistir à interferência externa e para reduzir o risco de um uso arbitrário da discricionariedade de que dispõem as agências. Quando um sistema desses, de controles múltiplos, funciona como deve, ninguém controla uma agência; no entanto, a agência está “sob controle” (Moe, 1987).

## **9. A comparação de estratégias e de estruturas**

Este artigo tentou proporcionar um esboço primário das conseqüências mais significativas, acarretadas por uma mudança de um modo de governança baseado na intervenção direta do Estado, apoiado pelo poder de tributar e de dispendir para um modo de governança caracterizado pela elaboração de regras e por extensa delegação de poderes a instituições que operem com bastante autonomia em relação ao governo. A evidência e os argumentos apresentados anteriormente apóiam nossa hipótese inicial de que a tese de Chandler procede também no setor público. Conforme vimos, as mudanças estruturais induzidas pelas políticas estratégicas elaboradas por governos desde o fim dos anos 70 são muitas e têm longo alcance: novos atores e arranjos institucionais, novas áreas de conflito político, diferentes estilos de formulação de políticas, normas e padrões de legitimidade e métodos de responsabilização mais complexos.

Os limites de espaço não me permitiram fazer senão referências passageiras à pergunta de Chandler sobre as razões dos atrasos no desenvolvimento das estruturas necessárias para implementar as novas

estratégias. Para lidar de maneira adequada com essa pergunta, seria necessário uma análise pormenorizada, país por país, ou mesmo investigações comparativas de setores industriais específicos, tais como o das telecomunicações. Mesmo sem o benefício de estudos dessa ordem, no entanto, é possível supor que o legado institucional e intelectual do Estado intervencionista é um impedimento de monta para o ajuste expedito das estruturas da governança às novas estratégias. Isto pode ser observado, por exemplo, na disseminada relutância em se aceitar todas as implicações da independência das agências.

Conforme sustentou-se na seção 6, a delegação de poderes a uma agência politicamente independente é um meio importante pelo qual os governos podem comprometer-se com estratégias reguladoras que não teriam credibilidade na ausência dessa delegação. Vejamos: embora os governos europeus tenham consciência da importância da credibilidade das políticas num mundo crescentemente interdependente e estejam, portanto, preparados para aceitar a independência de reguladores nacionais e europeus, em princípio, na prática, eles são freqüentemente guiados por considerações de praticidade política no sentido de interferir nas decisões dos reguladores. Assim, a maneira pela qual as autoridades administrativas independentes francesas foram concebidas e seus poderes definidos, ainda há uma margem considerável de influência do governo central. Mesmo o relativamente poderoso Conselho da Concorrência não tem a autoridade para iniciar investigações. Esse poder permanece nas mãos do governo. Realmente, a Lei de Concorrência de 1986 não consegue levar sua própria lógica a uma conclusão final, mantendo uma margem considerável de arbítrio e discricção nas mãos do governo central e, em especial, reforçando o poder do ministro da Economia com relação a fusões (Demarigny, 1996).

Também, no Reino Unido, o legado do passado intervencionista é aparente na concepção das agências que foram criadas para regular os serviços públicos privatizados. Muitos poderes reguladores importantes foram dados diretamente ao governo em detrimento das novas agências, cujas operações dependem de todas as maneiras de decisões prévias do ministro quanto aos princípios a serem aplicados. O risco é de que tais poderes discricionários “poderiam ser objeto de abuso para exercer por detrás do pano pressões sobre os reguladores de maneira muito semelhante que prevalecia na época das indústrias nacionalizadas” (Prosser, 1989: 147). Na Grã-Bretanha, como alhures na Europa, ainda é uma questão aberta, como os limites da independência política dos reguladores serão definidos.

A questão permanece aberta também no nível da CE, e isso é ainda mais preocupante, uma vez que a credibilidade e a coerência do direito regulador europeu dependem, de modo crucial, da percepção de que a Comissão seja capaz de estar desejosa de pôr em vigor as regras comuns de maneira objetiva e equitativa. Precisamente por esta razão,



o artigo 157 do Tratado de Roma declara, em parte, que “os membros da Comissão deverão, no interesse geral da Comunidade, ser completamente independentes no cumprimento de seus deveres ... Eles não deverão buscar nem receber instruções de qualquer governo ou de qualquer outra entidade”.

Na prática, todavia, os membros da Comissão não são imunes a influências políticas oriundas tanto dos Estados-membros quanto de dentro da própria Comissão. Embora não devam buscar atender aos interesses nacionais, muitos membros da Comissão Europeia são políticos que, depois de deixar Bruxelas, retornarão a seus países de origem para lá continuarem suas carreiras. Isso cria enormes dificuldades para se resistir às pressões nacionais. Por outro lado, a Comissão é um corpo colegiado, e a necessidade de se chegar a uma maioria dentro do *collegium* em várias ocasiões tem produzido decisões reguladoras imperfeitas ou inconsistentes.

Essas preocupações se refletem nas propostas de transformar a Direção de Concorrência da Comissão, DG IV, numa autoridade europeia de concorrência, independente não apenas com relação aos Estados-membros, mas também com relação à própria Comissão. Um modelo frequentemente citado a esse respeito, e realmente uma das forças motoras por detrás de tais propostas, é o Escritório Alemão de Cartéis. É verdade que o próprio Escritório de Cartéis não é completamente imune a influências políticas. No entanto, os procedimentos que o governo alemão deve seguir quando quer passar por cima de uma decisão do Escritório acarretam altos custos políticos e tornam a interferência claramente visível para todos. As relações entre a Comissão e o Escritório Europeu de Cartéis poderiam ser reguladas de maneira semelhante.

Também há propostas para um Escritório Europeu de Telecomunicações, enquanto uma Agência Europeia de Avaliação de Medicamentos (EMA) está operando desde fevereiro de 1995. No entanto, a EMA não pode tomar decisões autônomas a respeito do licenciamento, em toda a Comunidade, de novas drogas medicinais, mas deve submeter suas recomendações à aprovação da Comissão. Isso ocorre porque a criação de agências reguladoras realmente independentes no nível europeu apresenta problemas jurídicos que somente uma revisão dos tratados poderia resolver de maneira satisfatória. Por outro lado, delegar poderes autônomos a essas agências seria um meio importante de adaptar o atual quadro institucional às realidades de uma UE expandida. Infelizmente, no momento em que escrevo este artigo, parece altamente improvável que a conferência intergovernamental em curso venha criar as necessárias bases legais.

A questão da independência das agências é somente um exemplo, embora especialmente revelador das dificuldades experimentadas tanto em nível nacional quanto europeu, para adaptar estruturas tradicionais a novas estratégias reguladoras. Seria pouco sábio pressupor-se

que essas dificuldades possam ser vencidas num período curto de tempo como também esquecer que a concorrência internacional ocorre não apenas entre produtores de bens e serviços, mas, crescentemente, também entre regimes reguladores. A concorrência reguladora recompensará regimes nos quais as inovações institucionais não fiquem muito atrás das novas estratégias.

## Nota

<sup>1</sup> Texto publicado na Revista Journal of Public Policy, v. 17, Part 2 may-august 1997, p.139-167.

## Referências bibliográficas

- BALDWIN, Robert. (1996), *Regulatory Legitimacy in the European Context: the British Health and Safety Executive*, in Majone 1996, 83-105.
- CHANDLER, Alfred D. Jr.. (1962), *Strategy and Structure*. Cambridge, MA.: MIT press.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (1985), *Completing the Internal Market*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- CONSEIL D'ETAT. (1993), *Rapport Publique 1992*. Paris: La Documentation Française, Études et Documents.
- CRAIG, P. P.. (1994), *Administrative Law*, terceira edição, Londres: Sweet & Maxwell.
- DAHL, Robert A.. (1956), *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press.
- DEMARIGNY, Fabrice. (1996), *Independent Administrative Authorities in France and the Case of the French Council for Competition*, in Majone 1996, 157-179.
- DE MUTH, Christopher C.. (1984), "A Strategy for Regulatory Reform", *Regulation* 4: 25-30.
- DOWDING, Keith. (1995), *The Civil Service*, Londres: Routledge.
- DUNLEAVY, Patrick. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- FAINSDOD, Merle. (1940), *Some Reflexions on the Nature of the Regulatory Process*, in K. Friedrichs e P. Mason (editores), *Public Policy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 72-100.
- GATSIOS, Konstantine e Paul Seabright. (1989), "Regulation in the European Community", *Oxford Review of Economic Policy*, 5: 2, 37-60.
- HARTLEY, T. C.. (1988), *The Foundations of European Community Law*, Oxford: Clarendon Press.
- HOOD, Christopher e JAMES, Oliver. (1996), *Regulation inside British Government: The Inner Face of the Regulatory State?*, Londres: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper nº 1.

- HOOD, Christopher e COLIN, Scott. (1996), *Bureacratic Regulation and New Public Management in the UK. Mirror Image Developments?*: Department of Government, London School of Economics, Discussion Paper n° 2.
- KOVACIC, William E.. (1987), *The Federal trade Commision and Congressional Oversight od Antitrust Enforcement: A Historical Perspective*, in R. J. MacKay, J. C. Miller III, B. Yandel (editores) *Public Choice and Regulation*, Stanford, CA: Hoover Institution Press, 63-20.
- KREHBIEL, Keith. (1992), *Information and Legislative Organisation*, An Arbor, MICH.: The University of Michigan Press.
- LANDIS, James M.. (1966), *The Administrative Process*, New Haven CT.: Yale University Press [publicado originalmente em 1938].
- LAUDATI, Laraine. (1996), *The European Commission as Regulator: The Uncertain Pursuit of the Competitive Market*, in Majone 1996, 29-261.
- LIJPHART, Arend. (1991), "Majority Rule in Theory and Practice: The Tenacity of a Flawed Paradigm". *International Social Science Journal*, 129/1991: 483-493.
- LITAN, Robert E. e WILLIAM D. Nordhaus. (1983), *Reforming Federal Regulation*, New Haven, CT: Yale University Press.
- MAJONE, Giandomenico. (editor) (1990), *Deregulation or Re-regulation?* Londres: Pinter.
- MAJONE, Giandomenico. (1996), *Regulating Europe*, Londres: Routledge.
- MOE, Terry. (1987), "Interests, Institutions and Positive Theory: The Politics of the NLRB". *Studies in American Political Development* 2: 236-299.
- NISKANEN, William A., Jr.. (1971), *Bureaucracy and Rerepresentative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- PEDERSEN, William F. Jr.. (1975), "Formal Records and Informal Rule-Making", *Yale Law Journal* 85: 38-88.
- PROSSER, Tony. (1989), "Regulation of Privatised Enterprises: Institutions and Procedures", in Leigh Huncher e Michael Moran (editores) *Capitalism, Culture and Economic Regulation*, Oxford: Clarendon Press, 135-165.
- SEIDMAN, Harold e GILMOUR, Robert . (1986), *Politics, Position and Power*, quarta edição. Nova York: Oxford University Press.
- SHAPIRO, Martin. (1988), *Who Guards the Guardians?* Athens, GA.: The University of Georgia Press.
- SHAPIRO, Martin. (1992a), "The European Court of Justice", in Alberta M. Sbragia (editora). *Europolitics*, Washington, DC.: The Brookings Institution, 123-156.
- SHAPIRO, Martin. (1992b), "The Given Reasons Requirement", Chicago: *The University of Chicago Legal Forum*, 180-220.
- SPITZ, Elaine. (1984), *Majority Rule*, Chatham N.J.: Chatham House Publishers.
- STIGLITZ, Joseph E.. (1988), *Economics of the Public Sector*, Nova York: W. W. Norton.
- STREECK, Wolfgang e SCHMITTER, Phillippe C.. (1991), "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organised Interests in the Single European Market. *Politics and Society* 19, 133-164.
- TSOUKALIES, Loukas. (1993), *The New European Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- VELJANOVSKI, Cento. (1991), "The regulation Game", in Cento Veljanovski (editor) *Regulators and the Market*, Londres: Institute of Economic Affairs, 3-28.
- VEINGAST, Barry R. e Moran, Mark J.. (1983), "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy Making in the Federal Trade Commision". *Journal of Political Economy* 91: 765-800.
- WILSON, Graham K.. (1990), "American Interest Groups in Comparative Perspective", in Mark P. Petracca (editor): *The Politics of Interest*, Boulder, CO.: Westview Press, 80-95.
- WOOD, Dan B. e WATERMAN, Richard W.. (1991), "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*. 85: 801-828.

**Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e  
consequências de mudanças no modo de governança**

*Giandomenico Majone*

Desde o fim dos anos 70, os governos europeus têm sido forçados a mudar seus modos tradicionais de governança como reação a tendências, tais como a crescente concorrência internacional e a integração econômica e monetária cada vez mais profunda no âmbito da União Européia. A adaptação estratégica às novas realidades resultou num papel reduzido para o Estado positivo, intervencionista, e no crescimento correspondente do papel do Estado regulador: a criação de regras está substituindo a tributação e a despesa por parte do Estado. A primeira parte do artigo identifica três conjuntos de estratégias conducentes ao crescimento do Estado regulador, como regulador externo ou de mercado e como regulador interno da administração descentralizada. A segunda parte examina mudanças estruturais importantes, induzidas por mudanças nas estratégias reguladoras.

**Del Estado positivo hacia el Estado regulador: causas y  
consecuencias de cambios en la gobernabilidad**

*Giandomenico Majone*

Desde fines de los años setenta, los gobiernos europeos han sido forzados a cambiar sus modos tradicionales de gobernabilidad, como una reacción a tendencias como la creciente competencia internacional y la integración económica y monetaria cada vez más profunda en el ámbito de la Unión Europea. La adaptación estratégica a las nuevas realidades ha tenido como resultado un papel reducido para el Estado positivo, intervencionista, y en el crecimiento correspondiente del papel del Estado regulador; la creación de reglas está sustituyendo a la tributación y a los gastos por parte del Estado. La primera parte del artículo identifica tres conjuntos de estrategias que conducen al crecimiento del Estado regulador, como regulador externo o de mercado, y como regulador interno de la administración descentralizada. La segunda parte examina cambios estructurales importantes que se han producido mediante cambios en las estrategias de regulación.

**From the positive State to the regulatory State: causes and consequences for  
changes in the mode of governance**

*Giandomenico Majone*

Since the late 1970's, European governments have been forced to change their traditional modes of governance, as a reaction to trends such as the growing international competition and the ever deepening economic and monetary integration within the European Union. The strategic adaptation to the new realities brought about a reduced role for the positive, interventionist State and in the corresponding growth of the role of the regulatory State: the creation of rules is by way of replacing taxation and expenditure by the State. The first part of the article identifies three sets of strategies leading to the growth of the regulatory State, as an external or market regulator, and as an internal regulator of a decentralised administration. The second part reviews important structural changes produced by changes in the regulatory strategies.

Professor  
visitante de  
Ciências Políticas  
no Instituto  
Universitário  
Europeu, em  
Florença, Itália

# Custos no serviço público

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

*Marcos Alonso*<sup>1</sup>

## 1. Custos e qualidade do gasto público

Imagine que o cenário econômico do Brasil atual fosse o do início dos anos 70, quando a economia nacional apresentava altas taxas de crescimento econômico, pleno emprego, inflação tolerável, contas públicas saudáveis (superavit fiscal estrutural e baixo nível de dívida pública) e equilíbrio nas contas externas. Nesse período, conhecido como milagre econômico, não havia crise do Estado nem crise da economia. Era compreensível, naquele contexto, que não houvesse grande incentivo para discutir o tema custos no serviço público. A partir dos anos 80, com a intensificação da crise fiscal do Estado e a maior exposição da economia nacional à competição internacional, o Estado foi forçado a reorientar a política econômica e, em particular, conter suas despesas. Dada a dificuldade política de aumentar a carga tributária, especialmente a tributação direta, a palavra de ordem passou a ser cortar gastos. A política de corte de gastos atravessou a década de 80 e entrou na década atual alcançando o limite de suas possibilidades. Esta percepção não se restringiu aos economistas acadêmicos, mas passou a integrar o discurso do Banco Mundial e do próprio Fundo Monetário Internacional (FMI).<sup>2</sup> Estes organismos internacionais vêm enfatizando a qualidade do gasto público, e não simplesmente o corte do gasto público. Ambos têm se empenhado em introduzir o tema “qualidade do gasto público” na agenda de reforma do Estado de diversos países, entre eles o Brasil.

Como as informações sobre os gastos do governo em geral são organizadas com vistas às necessidades da administração financeira (fluxo de caixa do Tesouro Nacional), o governo sempre teve noção de quanto

Mestre em  
Economia pela  
USP. Especialista  
em Políticas  
Públicas e Gestão  
Governamental,  
atualmente na  
Assessoria da  
Secretaria de  
Estado da  
Administração e  
do Patrimônio/  
SEAP / MOG

precisaria cortar em decorrência do equilíbrio macroeconômico, mas nunca soube ao certo como e onde deveria cortar. Ou seja, o governo nunca teve condições de promover cortes seletivos de gastos, de modo a não comprometer ainda mais o desempenho da administração pública. Assim, a redução de gastos com melhoria de desempenho tornou-se uma alternativa impraticável, ainda que necessária. Ao comprometer a qualidade dos serviços públicos, os cortes de despesa comprometem, por extensão, a competitividade da economia nacional, dado o caráter sistêmico da competitividade.

A importância do tema “custos no serviço público” pode ser avaliada pelo crescente número de iniciativas governamentais em vários países na última década e pelo espaço que vem ganhando na literatura especializada. Sem dúvida, a iniciativa mais abrangente e avançada é a da administração pública federal americana (Governo Clinton).<sup>3</sup>

No Brasil, o controle dos gastos públicos experimentou um formidável avanço a partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) significaram uma verdadeira revolução na gestão das finanças públicas no Brasil. O avanço foi tão significativo que, já no início desta década, o Brasil passou a ser referência internacional no controle informatizado de gastos governamentais. Não obstante os avanços, o SIAFI, como se sabe, tinha por objetivo controlar a execução da despesa. Este sistema não foi concebido para apurar custos dos serviços públicos, motivo pelo qual sua estrutura de dados não informa os produtos e processos de trabalho dos órgãos do governo. Daí a oportunidade de se propor sistemas de custos na presente reforma.

A diferença conceitual entre despesa e custo tem particular interesse no contexto atual. Enquanto a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto). O custo também mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo). Como ilustração da distinção entre despesa e custo, basta observarmos que, quando a administração pública compra material de consumo (recurso), são feitos dois lançamentos contábeis de mesmo valor nas contas: 1) despesa com material de consumo (despesa) e 2) estoque de material de consumo (ativo). A despesa só é contabilizada como custo no momento em que alguma unidade faz a requisição do material de consumo junto ao almoxarifado. A contabilização da despesa como custo requer a apropriação desta a algum produto (no custeio tradicional) ou a alguma atividade (no custeio baseado em atividade). Detalhes sobre as definições conceituais e a

classificação dos custos podem ser obtidos no Anexo I deste texto. Por ora, basta lembrar que as despesas nos mostram como o governo financia os recursos que usa ou potencialmente poderá utilizar — despesa com pessoal, com material de consumo, com equipamento e material permanente, com serviços de terceiros, despesas financeiras etc. — enquanto os custos nos mostram como o governo financia seus resultados — custo de uma aula, de uma consulta médica, de um serviço administrativo, custo de uma operação de fiscalização etc. Na contabilidade pública, as despesas se confundem com gastos do governo. Na contabilidade privada (lei das S.A.), o gênero gastos contempla as espécies despesa e custos (maiores detalhes no Anexo I).

Com os sistemas de informação existentes, incluído o Siafi, o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Mais ainda, ele não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo. Também ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. O governo desconhece, em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência.

O conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para se atingir uma alocação eficiente de recursos. O desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos.

Um exemplo clássico de atividade que consome volumes substanciais de recursos e que não agrega valor aos usuários de serviços públicos é a atividade de controle (administrativo, interno ou externo). Tecnicamente tais atividades não agregam valor, pois, caso fossem suspensas, não impediriam a prestação de serviços ou alterariam a satisfação do cliente ou usuário do serviço. Assim, ainda que tais atividades devam ser executadas por imposição legal, elas podem e devem ser racionalizadas, até porque não agregam valor ao usuário dos serviços públicos.

Pelo exposto acima, não há dúvidas de que o tema “custos no serviço público” é extremamente oportuno e terá importância crescente para a administração pública.

## **2. Custos e governo de resultados**

O esgotamento do modelo de gestão (tradicional ou burocrático) da administração pública, no Brasil e no exterior, é um diagnóstico bem estabelecido na literatura especializada e na experiência internacional de reforma do Estado. Enquanto o modelo tradicional enfatiza os controles

formais e o estrito cumprimento da lei, os modelos de gestão que vêm sendo propostos e desenvolvidos em programas de reforma da administração pública enfatizam a melhoria no desempenho ou simplesmente resultados. É o que Osborne denominou governo de resultados.

Para que os recursos e as energias da administração pública estejam orientados para resultados, é necessário que o perfil dos gerentes e os sistemas de informações estejam totalmente alinhados com essa orientação. Se os modelos de gestão não dispuserem de sistemas de informação que avaliem o desempenho presente e apontem as tendências do desempenho futuro, então dificilmente a reforma será bem-sucedida. Para avaliar adequadamente o desempenho do serviço público, é crucial que os sistemas de informação do governo disponham de uma informação gerencial mais refinada que a despesa: os custos.

## **2.1. Custos e competição administrada**

Ao longo dos últimos anos, vem sendo muito destacada a perspectiva de se introduzirem mecanismos competitivos na administração pública, de modo a melhorar seu desempenho. Trata-se do conceito de competição administrada ou do que Osborne chamou de governo competitivo.<sup>4</sup> Entretanto, a introdução de mecanismos competitivos não significa que a estratégia competitiva irá impregnar todas as atividades governamentais. Sem dúvida, uma estratégia cooperativa poderá ser bem mais eficaz em muitas ações de governo. O sucesso de novos modelos de gestão da administração pública será determinado exatamente pela integração adequada das estratégias competitiva e cooperativa.

Como se sabe, para a maioria das atividades do serviço público não prevalece a lógica de mercado. Por essa lógica, o mecanismo de preços orienta os agentes econômicos nas suas decisões de comprar ou vender bens privados. Quando o preço sobe, é porque há excesso de demanda do produto. Em caso de excesso de oferta, o preço cai. No caso dos bens públicos, não há como regular “via preços” a produção e o consumo. É possível conceituar a oferta, mas não a demanda. De fato, os usuários atribuem importância (utilidade) aos serviços públicos, mas, na acepção de Samuelson,<sup>5</sup> “não revelam sua preferência”. Esse é o caso dos programas governamentais que promovem melhoria da qualidade ambiental. Claramente os cidadãos de uma cidade poluída estarão dispostos a pagar pela melhoria da qualidade do ar. Entretanto, os que não pagarem não terão como ser excluídos do consumo do ar mais limpo. Ou seja, o consumo de bens públicos é não-excludente. Além disso, o consumo de mais ar limpo por um cidadão não reduz o consumo de ar limpo dos demais. Sendo assim, o consumo de bens públicos é não-rival. Em resumo, os bens ou serviços públicos apresentam consumo não-excludente e não-rival, razão pela qual



fica difícil estimar o preço que o usuário estaria disposto a pagar pelo serviço público. Em outras palavras, não é possível determinar a curva de demanda desses bens.<sup>6</sup> São exemplos de bens públicos: os serviços de segurança nacional prestados pelas Forças Armadas, os serviços de segurança pública, serviços judiciários, entre outros.

A oferta dos bens públicos, por outro lado, é bem definida, pois, em princípio, é possível estimar o custo dos serviços públicos. Trata-se, portanto, de um mercado sem o lado da demanda. Conseqüentemente, não há sinalização de preços ao mercado. Isso não significa, entretanto, que não seja possível instituir mecanismos competitivos no provimento dos serviços públicos. A competição “via preços” poderia ser substituída pela comparação de desempenho “via indicadores de desempenho”. A comparação de desempenho poderia envolver unidades prestadoras de serviços similares, equipes de trabalho que desempenham funções semelhantes, processos de trabalho similares etc. A competição administrada alcança também os programas de terceirização e de concessão/permissão de serviços de utilidade pública. Assim, ainda que não se possa aplicar a regra de mercado, é possível maximizar resultados no setor público. Nesse caso, os indicadores de desempenho, entre eles os indicadores de custos, fariam o papel de “variável *proxy*” dos preços de mercado.

Os indicadores de custos também são cruciais na implementação de estratégias cooperativas. O sucesso de parcerias da administração pública com instituições comunitárias, privadas ou com outras esferas de governo depende, e muito, de medidas de desempenho. Não faz sentido estabelecer parcerias em que o custo das atividades é maior que o custo praticado pela administração pública ou por instituições não-governamentais, até porque as parcerias quase sempre utilizam recursos públicos, e estes estão sujeitos ao (novo) princípio (constitucional) da eficiência. Ou seja, a concepção moderna de parceria pressupõe uma adequada gestão de custos.

### **3. Evolução histórica dos sistemas de custos**

Ao contrário do setor privado, as experiências com sistemas de custos no serviço público são bem recentes. Salvo algumas experiências isoladas,<sup>7</sup> pode-se dizer que não há cultura de custos no serviço público no Brasil. Isso também vale para a maioria das economias desenvolvidas, especialmente no tradicional setor público. Já nas empresas estatais, pela sua relação direta com o mercado, ainda que em regime monopolista, sempre houve a necessidade de se produzir alguma informação sobre custos, pois o mercado requeria uma regra de formação de preços (dos produtos produzidos pelas estatais). A legislação<sup>8</sup> impunha a obrigatoriedade de avaliar estoques e de apurar lucros, donde foi reforçada a necessidade de

sistema de custos. Porém, pelo seu caráter monopolista, as empresas estatais nunca tiveram, regra geral, incentivo para apurar custos com maior acurácia.<sup>9</sup>

No setor privado, os sistemas de custos tomaram impulso no início do século, no bojo do movimento de administração científica. Naquela época, os custos eram apurados basicamente nas indústrias, e os custos de produção compunham grande parte do custo total das empresas. O custo da mão-de-obra, em particular, tinha grande importância na composição dos custos diretos, sendo um referencial para o rateio dos indiretos. O método de custeio por absorção<sup>10</sup> tornou-se generalizado nas empresas industriais ao longo deste século. A própria legislação das sociedades anônimas, no exterior e no Brasil, estabeleceu a obrigatoriedade da adoção de sistemas de custos para empresas de médio e grande porte. As empresas também demandavam sistemas de custos para a precificação de produtos. Não havia, ou não era prioritária na fase de consolidação desses sistemas, a preocupação de se utilizarem medidas de desempenho dos processos de trabalho ou da organização como um todo. A preocupação das empresas ao apurá-los foi, via de regra, a geração de relatórios financeiros.

A partir dos anos 70, o progresso tecnológico e a integração da economia mundial produziram importantes mudanças nas estruturas produtivas, nas técnicas de administração de empresas e na contabilidade de custos. Ressaltamos as seguintes mudanças:

- aumento da mobilidade de fatores de produção em decorrência da redução dos custos de transportes e de comunicações, promovendo novas reduções de custos e aumento da competição;

- aumento relativo da importância do setor de serviços em relação à indústria (em termos de proporção do Produto Interno Bruto);

- prevalência dos custos indiretos em relação aos diretos, na maioria dos processos produtivos (na indústria e nos serviços);

- prevalência dos custos fixos em relação aos variáveis, na maioria dos processos produtivos (na indústria e nos serviços);

- introdução da competição internacional em mercados anteriormente não-concorrenciais ou protegidos pela economia fechada, aumentando o papel estratégico dos custos;

- maior instabilidade nos padrões de mercado (efeitos da propaganda sobre as preferências dos consumidores, surgimento de novos produtos, redução no ciclo de vida dos produtos, incertezas quanto a custos financeiros, de *commodities* e de matérias-primas), produzindo alterações profundas e recorrentes nas estruturas de custos das empresas.

Nas três últimas décadas, os custos passaram a ser fator ainda mais decisivo na competitividade internacional. Nesse período, a metodologia de custeio tradicional mostrou suas limitações, produzindo

profundas distorções na apuração do custo dos produtos e dos processos de trabalho. A busca de novas metodologias de custeio passou a ser crucial para empresas inseridas em mercados competitivos, especialmente onde os processos produtivos eram complexos e mutantes. Foi aí que surgiu, na segunda metade dos anos 80, o Custeio Baseado em Atividade (ABC). O ABC surgiu originalmente na indústria, mas mostrou-se igualmente bem-sucedido no setor de serviços (privados). Recentemente, a partir do governo Clinton, o ABC teve seu uso generalizado pela administração pública, dentro e fora dos EUA.<sup>11</sup>

Foge ao escopo do presente texto uma análise comparativa da evolução dos métodos de custeio. Basta para o objetivo deste trabalho registrar que, ao longo do século, os sistemas de custeio evoluíram muito, que o ABC é uma metodologia reconhecidamente mais eficaz que suas antecessoras e que veio para ficar, não se tratando de um “modismo”. De fato, o ABC superou parte substancial das limitações das metodologias tradicionais, ainda que com implementação mais elaborada e onerosa.<sup>12</sup>

### **3.1. Por que apurar o custo dos serviços públicos?**

Como já foi observado acima, a crise fiscal do Estado e a exposição dos mercados domésticos à competição internacional impuseram a necessidade de que a reforma do Estado privilegiasse a qualidade do gasto público. Diferentemente do setor privado, no setor público as preocupações com a gestão de custos não estão relacionadas com a avaliação de estoques ou com a apuração de lucros, mas sim com o desempenho dos serviços públicos. A melhoria substancial no desempenho de uma organização governamental, por sua vez, requer sistemas de informações gerenciais que dêem sustentação aos seus processos decisórios. Em particular, tais sistemas devem contemplar medidas de resultados e o custo para obtê-los.

A medição de resultados ainda é feita de forma não sistemática e/ou inadequada na administração pública federal. Porém, com relação à medição de custos, a situação é ainda mais precária, pois não há tradição em se medir custos no serviço público. Perguntas básicas ainda ficam sem resposta:

- Quanto custa uma aula?
- Quanto custa um determinado serviço de saúde?
- Quanto custa a gestão de pessoal?
- Quanto custa a gestão de compras?
- Quanto custam as auditorias governamentais?
- Quanto custam os serviços jurídicos?
- Quanto custa a gestão de políticas públicas?
- Quanto custam os processos de trabalho no governo?

Quanto custa atender cada cliente de uma organização governamental?  
Quais atividades agregam valor aos processos de trabalho governamentais?

Qual é o impacto em termos de custos nas mudanças organizacionais propostas ou implementadas?

Qual é a eficiência de cada organização do governo?

O governo e a sociedade não sabem, regra geral, quanto custam os serviços públicos. Como não há medida de custos, também não há medida de eficiência na administração pública, dado que a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los. Sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência. Como já foi ressaltado, a inexistência de medidas de desempenho é, por si só, uma forte indicação de ineficiência nas organizações do governo. Sem dúvida é possível promover ações que melhorem o desempenho das organizações do governo sem indicadores de custos, valendo-se, para tanto, do *feeling* dos gerentes e das equipes. Entretanto, a utilização sistemática de indicadores tem a vantagem de propiciar uma avaliação mais criteriosa e consistente, além de institucionalizar nas práticas organizacionais o compromisso com resultados e o valor pelo dinheiro.

A experiência nacional e internacional tem demonstrado que a apuração e a divulgação de medidas de desempenho constituem um poderoso instrumento nos processos de mudança organizacional, até porque a intensidade da mudança depende da sua percepção. Assim, a apuração e a divulgação dos indicadores de resultado e de custos servem de guia para a mudança organizacional e, ao mesmo tempo, de poderoso incentivo para os agentes de mudança, pois materializam a percepção da mudança. As medidas de desempenho prestam-se, entre outros, para os seguintes objetivos:

- promover a redução de custos com melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- instrumentalizar o combate ao desperdício e identificar atividades que não agregam valor ao usuário dos serviços públicos;
- servir de guia para avaliar o impacto efetivo das decisões tomadas;
- tornar clara para toda a organização (e seus clientes) a percepção de melhoria no desempenho, que é um importante fator de motivação;
- promover a mudança da cultura organizacional, introduzindo a dimensão de *accountability* e de *value of money*;
- subsidiar o processo orçamentário (no conceito original de orçamento-programa);
- subsidiar a avaliação de planos de reestruturação e melhoria de gestão;

— servir de parâmetro para a competição administrada entre unidades prestadoras de serviços similares.

A experiência internacional e a literatura especializada<sup>13</sup> são claras: não é possível se falar seriamente em qualidade sem se falar em custos. A adoção de sistemas de custos é, portanto, condição necessária para a implantação de programas de qualidade. Há melhoria na qualidade dos serviços prestados quando a administração pública consegue prover os mesmos serviços, em quantidade e qualidade,<sup>14</sup> a custos menores.

Os custos estão entre os principais indicadores de desempenho das organizações. Assim, os sistemas de custos desempenham um papel-chave nos processos decisórios e na avaliação do desempenho institucional. No setor privado, os sistemas de custos orientam as empresas sobre a quantidade ideal a ser produzida e sobre o corte dos produtos não-rentáveis. No setor público, o critério relevante não é o da rentabilidade. Mas a identificação de custos elevados em relação a padrões de análise (custo histórico, custo de organizações ou serviços congêneres etc.) poderá orientar a administração pública sobre a necessidade de ações de melhoria de processos ou mesmo a sua reestruturação, terceirização, outorga de concessão, adoção de parcerias, ações de descentralização, adoção de contratos de gestão etc.

A correta apuração dos custos dos serviços públicos e sua publicidade são poderosos instrumentos de controle social, permitindo aos usuários, aos auditores (internos e externos) a avaliação da eficiência dos serviços prestados. De fato, um dos fatores impeditivos para que os sistemas de controle interno e externo possam avaliar a eficiência dos serviços públicos é justamente a inexistência de sistemas de custos. Dessa forma, o controle acaba ficando circunscrito aos aspectos formais e legais dos atos de gestão.

### **3.2. É possível apurar custos no serviço público?**

Sim, é perfeitamente possível apurar custos no serviço público, ainda que muitos dos produtos da administração pública sejam ofertados em regime de monopólio, que não sejam bens tangíveis, homogêneos, com preços de mercado não definidos e processos de produção estáveis. Além da histórica falta de motivação para a apuração de custos no serviço público, há também a inadequação dos métodos de custeio tradicionais às características do serviço público. Tal inadequação é um problema tão sério que uma estratégia de modernização do serviço público, com base no custeio tradicional, certamente traria benefícios de alcance limitado e novos problemas para o mesmo. Como no custeio tradicional o custo é

determinado pelos centros de custos e critérios de rateio, a administração pública poderia ter problemas com a escolha inadequada desses dois elementos, comprometendo os esforços de avaliação institucional que venham a ser empreendidos. De fato, as freqüentes mudanças de estrutura dos órgãos e entidades governamentais determinam uma redefinição dos centros de custos, instabilizando a apuração dos mesmos pelo método do custeio por absorção. Por outro lado, o peso dos custos fixos e indiretos é elevado no setor público, tornando ainda mais problemática a escolha dos critérios de rateio. Daí sustentarmos a tese de que a administração pública deve ser dotada de sistemas de custos ABC, e não de sistemas de custos tradicionais.

Se são necessários e tecnicamente viáveis, então por que os custos nunca foram apurados no serviço público?

As razões são em parte culturais e em parte econômicas. Realmente, à primeira vista, parece desnecessário apurá-los quando o fundamental, no serviço público, é o cumprimento da lei. Cumprindo a lei, o serviço público é eficaz, e ponto final. “Eficiência é um conceito privado”, portanto, estranho ao setor público. Esse vem sendo o paradigma do setor público. Não faz parte de sua cultura a consciência de que não basta cumprir a lei, mas que é necessário cumpri-la com bom desempenho, com economia de recursos e com a satisfação dos usuários desses serviços. A eficiência só adquiriu *status* de princípio constitucional recentemente.<sup>15</sup>

Como as atividades estatais sempre foram executadas em regime de monopólio, consolidou-se, historicamente, a percepção de que o financiamento indireto por meio de impostos cobriria qualquer custo dos serviços públicos, daí a desnecessidade de apurá-los. E, como o nome já sugere, os impostos financiam atividades (monopolistas) do Estado, sem que este precise fazer um esforço especial para justificar seus custos.

Por último, e não menos importante, os agentes políticos do Estado e parte da própria tecnocracia da administração pública resistem à apuração de custos, pois, a partir deles, terão de justificar seu (baixo) desempenho. Valem as máximas:

“Todos são logicamente a favor da avaliação, mas, em sua consciência, ninguém gosta de ser avaliado.”

“Avaliação é uma coisa muito boa ... para os outros!!”

### **3.3. A apuração de custos trará cortes orçamentários?**

A apuração de custos contribuirá, sem dúvida, para a identificação das atividades que adicionam ou não valor ao usuário do serviço e para combater eficazmente desperdícios. Entretanto, a redução de custos

unitários não implica necessariamente redução global de despesas. Quem determina o montante da despesa são os condicionantes macroeconômicos e políticos, tais como evolução das receitas tributárias e do estoque da dívida pública, situação do balanço de pagamentos, padrão de resposta às demandas sociais, legislação em vigor etc. A adoção dos sistemas de custos deverá alterar não propriamente o montante da despesa, mas sua composição, assim como a quantidade e a qualidade dos serviços prestados, em decorrência da melhoria de desempenho. Ou seja, a gestão de custos produzirá efeitos alocativos na despesa governamental.

#### **4. Como apurar custos no serviço público?**

As medidas de desempenho, entre elas os custos, só fazem sentido se vinculadas a sistemas de avaliação de desempenho institucional. As concepções modernas de avaliação institucional pressupõem um mínimo de planejamento estratégico e de gestão de processos de trabalho nas organizações. Não se trata, portanto, de medir por medir, mas sim de medir o que é relevante para a avaliação do desempenho corrente e para a identificação de tendências (ou descontinuidades), com relação ao desempenho futuro.

O bom desempenho das organizações governamentais depende da utilização racional dos recursos disponíveis na busca das metas prioritizadas no planejamento estratégico. Também depende de ações que realinhem as tendências da organização com seus objetivos estratégicos. Nesse contexto é que se devem buscar medidas de desempenho. Se a ênfase da avaliação recai meramente na medição (ou nos métodos de custeio), corre-se o risco da organização atingir padrões eficientes na prestação de serviços que têm pouca importância para os usuários ou cidadãos, comprometendo-se a eficácia e a efetividade das atividades que deveriam ser prioritárias para a administração pública.

O planejamento estratégico define os objetivos que a organização quer atingir no futuro (horizonte de planejamento), assim como os macroprocessos (as grandes funções da organização). Tais definições devem ser consistentes com a missão e a visão de futuro da organização. O detalhamento operacional dos objetivos estratégicos produz a definição das metas para um determinado período, ao passo que o desdobramento dos macroprocessos resulta na definição/redesenho dos processos de trabalho. Na definição dos novos processos de trabalho, ou no mapeamento dos já existentes, procede-se a uma descrição razoavelmente detalhada das atividades que os compõem. Esse mapa de processos e a lista de atividades são a matéria-prima para os modernos sistemas de custos. Como será visto mais adiante, o método ABC parte da hipótese

fundamental segundo a qual são as atividades, e não os produtos, que consomem recursos na organização. São as atividades que geram custos. Assim, um sistema de custo ABC essencialmente mostra quais são as atividades e como elas geram os custos.

A potencialidade do uso da metodologia ABC nos processos de mudança organizacional e nos programas de qualidade tem sido destacada na literatura especializada: “o melhor local para controlar custos é no nível dos processos. Quando se depende de um sistema de contabilidade orçamentária e de verbas, muitas decisões financeiras são tomadas arbitrariamente. Ao invés de reduções de custos seletivas e focalizadas, é-se forçado a adotar reduções (lineares horizontais) e outras abordagens radicais. Na maioria dos casos, isso acontece simplesmente porque os gerentes de nível superior não têm idéia de quais partes do processo agregam mais valor aos produtos e serviços e quais as que agregam menos. Os funcionários no nível dos processos são capazes de determinar esse valor, mas precisam ter um indicador do custo real. O custo baseado em atividade fornece esse tipo de informação”.<sup>16</sup>

## 5. Fundamentos do ABC

A hipótese fundamental (e revolucionária) do ABC é de que os custos são gerados pelas atividades. Como consequência, pelo mapeamento das atividades, pode-se fazer uma descrição mais acurada da forma pela qual os recursos são consumidos dentro de uma organização. O mapeamento identificará quais atividades agregam valor ao produto e quais não agregam. Para cada atividade é avaliada a taxa de consumo de recursos. Pode-se, inclusive, comparar o custo da atividade com o valor que ela adiciona ao produto (análise custo-valor de Yoshikawa).<sup>17</sup> Enfim, o ABC mostra como se formam os custos nas organizações, enquanto que o custeio tradicional se limita a apurar quais são os custos. Este método também serve para simular o impacto sobre a estrutura e da organização decorrente da eliminação, modificação ou criação de uma atividade.

### 5.1. ABC: esquema conceitual

O processo de trabalho é conceituado como uma cadeia de atividades que transformam insumos em produtos, de modo a adicionar valor ao cliente. Ou seja, as atividades são o *link* entre os insumos e os produtos. Para quantificar a relação entre uma atividade e um insumo, usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de recursos. As taxas de



consumo de recursos, associadas a cada *cost driver*, podem ser tecnicamente determinadas (medições) ou estimadas com base em padrões referenciais (de *benchmarking*) ou em hipóteses. Para quantificar a relação entre uma atividade e um produto, ou outro objeto de custeio (cliente, unidade, projeto, canal de distribuição etc.), usa-se um gerador de custos (*cost driver*) de atividade.<sup>18</sup>

As atividades não relacionadas diretamente com produtivos poderão compor processos de suporte a clientes, processos de desenvolvimento de projetos etc. Quase todas as despesas são apropriadas como custos a alguma atividade definida na lista de atividades da organização. Assim, o *quantum* de despesas (indiretas ou fixas) não identificadas com alguma atividade fica reduzido a um mínimo, quando comparado aos métodos de custeio tradicionais. Tais resíduos serão objeto de rateio pelos critérios tradicionais ou contabilizados como despesas (que não são custos).

Como exemplo, podemos idealizar um processo de trabalho típico da área meio de qualquer organização governamental. Vamos denominá-lo gestão da despesa com pessoal. Algumas das principais atividades desse processo são:

- cadastramento de novos servidores (A1);
- atualização do cadastro (A2);
- manutenção do cadastro de pessoal (A3);
- análise de petições (de diárias, de férias, benefícios etc.) dos servidores (A4);
- atendimento no balcão, telefone, intranet (A5);
- preparação da folha de pagamento (A6);
- preparação de relatórios sobre a despesa com pessoal (A7).

Alguns dos insumos utilizados nesse processo são: pessoal, material de consumo e serviços de informática, todos rubricas de despesa do Siafi.

Assim, um *cost driver* de recurso que vincula o recurso despesa com pessoal à atividade cadastramento de novos servidores poderia ser o número de servidores novos cadastrados. Um *cost driver* que vincula o recurso despesa com serviços de informática à atividade processamento da folha de pagamento poderia ser o número de servidores.

Já o produto folha de pagamento terá custos gerados a partir de várias das atividades acima (A1, A2, A3, A6 e A7), apropriados por *cost drivers* de atividade como tempo de processamento, número de atualizações do cadastro etc.

Com a finalidade de gerar relatórios sobre custos, podem ser associados atributos às atividades. Os atributos são esquemas de codificação associados a cada atividade, que facilitam a geração de relatórios de custos para análises específicas. Exemplos de atributos: nível hierárquico da atividade, natureza da atividade, volatilidade do custo da atividade etc.

## **5.2. Por que adotar uma metodologia de custos tão sofisticada quanto o ABC se o setor público não tem sequer uma cultura de custos?**

Além das vantagens já destacadas em relação aos sistemas tradicionais, o ABC é particularmente adequado ao setor público porque:

1) foi concebido para apurar custos não somente de produtos (bens ou serviços), como também de outros objetos de custeio: processos, clientes, projetos, metas, programas de governo, unidades governamentais, entre outros. Esse ponto é mais relevante do que pode parecer à primeira vista. O custeio tradicional restringe os objetos de custeio aos produtos. Porém, em muitas áreas do serviço público, fica até um pouco difícil identificar, de forma precisa, qual é o produto. Essa dificuldade vem sendo constatada nos levantamentos de processos feitos nos últimos anos em órgãos do governo federal. Os produtos do setor público típico são, regra geral, serviços não-homogêneos, de natureza complexa e sem similar no mercado;

2) o custo total de um produto é obtido pela agregação do custo indireto ao direto. E o custo indireto depende de critérios de rateio um tanto arbitrários. Além do mais, devido ao progresso tecnológico, os custos fixos e indiretos vêm tendo um peso crescente na composição do custo total de muitos produtos, tornando ainda mais problemática a definição arbitrária de critérios de rateio;

3) os sistemas ABC têm uma arquitetura flexível, particularmente adequada a organizações complexas, com processos em constante mutação, compatíveis com altos padrões tecnológicos;

4) o ABC é uma ferramenta poderosa em programas de reestruturação e de melhoria de gestão, pois não apenas apura os custos já incorridos, como também é particularmente útil para simular os impactos sobre custos decorrentes de ações de melhoria de processos ou de reengenharia dos mesmos. Em particular, o ABC instrumentaliza cortes seletivos de despesa em programas de ajuste fiscal, minimizando o impacto negativo desses programas.

## **5.3. A implantação de sistemas de custos depende da convergência dos sistemas de informações já existentes no governo?**

Categoricamente, não! O ABC vai se alimentar das informações sobre a despesa (informada pelo Siafi), das listas de atividades das organizações com os respectivos *cost drivers* e objetos de custeio, sendo seu processamento totalmente paralelo (roda em rede local) ao do Siafi e Siape, não interferindo de forma alguma na execução orçamentária e financeira.

De fato, a convergência de sistemas é crucial para o funcionamento de sistemas corporativos como o SIPE (Sistema Integrado de Pessoal) e o SIADS (Sistema Integrado de Administração de Serviços), ou mesmo o Siape e o Siafi. Outros sistemas de informações do governo também dependerão da referida convergência. Também foi importante para o PAGG (Programa de Acompanhamento dos Gastos do Governo),<sup>19</sup> pois somente após a unificação da tabela de órgãos dos dois sistemas (Siafi e Siape), é que foi possível gerar os relatórios de gastos por Unidade de Controle de Gasto (UCG). Tal não é o caso dos sistemas de custos ABC.

#### **5.4. Por que implantar sistemas de custeio ABC, se o governo já dispõe do PAGG?**

Porque os sistemas de custos ABC informam custos, enquanto que o Siafi e o PAGG informam despesa. Assim, os sistemas de custos ABC irão complementar as informações já disponibilizadas pelo Siafi, inclusive os relatórios de gasto por UCG, gerados pelo PAGG.

A novidade, no PAGG, é a geração de relatórios que informam a execução da despesa com base nos níveis hierárquicos mais elevados da estrutura de cada órgão. É certo que o PAGG acrescenta informações úteis em relação às informações anteriormente disponibilizadas pelo Siafi, pois associa a despesa executada com os gestores de nível hierárquico mais elevado (DAS-6), avançando na direção da *accountability*. Porém, o PAGG sofre da mesma limitação do Siafi: ele desconhece os produtos e os processos de trabalho das organizações governamentais. Assim como os demais relatórios do SIAFI, o PAGG informa despesa (por UCG), mas não informa custos. Daí por que a proposição de um sistema de custos na metodologia ABC não é contraditória ou se superpõe ao PAGG. Ao contrário, as informações sobre custos complementam as informações já disponíveis sobre as despesas do governo e dão maior consistência a essas. É o que já se mostrou possível (e necessário) no setor privado, não havendo por que não ocorrer no setor público.

#### **5.5. Outras características do ABC**

##### **5.5.1. Padronização dos sistemas ABC**

Ao contrário dos sistemas de informação sobre a despesa do governo, os sistemas de custos não apresentam uma estrutura de dados padronizada (como o plano de contas da União), pois os custos de cada organização governamental dependem da natureza dos serviços prestados e da forma pela qual são executados (conforme o mapa dos processos de trabalho). Ou seja, os sistemas de custos devem ser desenhados sob medida para as necessidades de cada organização governamental. Com o passar

do tempo, a expansão de sistemas ABC pela administração pública tornará possível (e desejável) o aproveitamento das listas de atividades de algumas organizações governamentais por outras (*benchmarking*). Até porque muitas atividades são executadas de forma similar em diversas organizações. Esse é o caso, por exemplo, de atividades e processos de trabalho da área meio. Nesses casos, as organizações que estiverem implantando ou aprimorando sistemas ABC poderão se beneficiar dos dicionários de atividades, *cost drivers* e atributos já definidos no serviço público, copiando-os ou adaptando-os.

### **5.5.2. Prazos e custos**

Um projeto de implantação de um sistema de custos ABC pode apresentar resultados apreciáveis em curto prazo (seis meses), uma vez iniciado o desenvolvimento do mesmo. O custo de desenvolvimento e de implantação de tal sistema não deverá ser elevado se comparado a outros projetos de modernização ou reestruturação governamental.

### **5.5.3. Condicionais**

É importante ressaltar que a implantação de sistemas de custos não depende da ação conjunta de órgãos de governo, nem de alteração na legislação em vigor. Depende apenas de determinações internas da organização governamental que se propuser a empreender tal projeto.

### **5.5.4. Impacto na execução orçamentária**

Outra característica importante dos sistemas de custos ABC é a seguinte: a apuração dos custos não irá interferir na execução orçamentária e financeira. De fato, os custos poderão ser apurados periodicamente (mensalmente, por exemplo), sem ser necessário condicionar a execução orçamentária ou financeira. Nesse sentido, a apuração dos custos será paralela à execução orçamentária/financeira, não necessitando ser *on line*. Também não haverá necessidade de se alterar a estrutura de dados do Siafi e do Siape. O sistema de custos vai processar informações geradas pelo Siafi/Siape, com base no mapa de processos de trabalho da organização governamental.

### **5.5.5. Grau de detalhamento do ABC**

O desenvolvimento de sistemas de custos deverá passar pelo crivo da análise de custo-benefício, pois o gasto implantação/manutenção de sistemas de custos depende diretamente do grau de complexidade desses sistemas. Assim, o grau de complexidade dos sistemas de custos deve ser confrontado com o benefício das informações gerenciais por eles

geradas. Como bem observaram Kaplan&Cooper: “o número de atividades é função do propósito do modelo e da dimensão e complexidade organizacional que está sendo estudada”.

### 5.5.6. Custos e capacitação gerencial

Ao longo deste trabalho procuramos mostrar que o custo é uma ferramenta poderosa para melhorar o desempenho das organizações governamentais. Se é assim, então devem ser desenvolvidas as competências para implantar sistemas de custos e gerenciar corretamente as informações por eles geradas. Há de se fazer um grande esforço de capacitação da administração pública para a gestão (estratégica) de custos, pois a revolução dos custos só será vitoriosa se os gestores abraçarem a causa. Nesta direção, não poderíamos deixar de registrar a iniciativa pioneira da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que a partir de meados de 1998 passou a ministrar o curso “Gerenciamento de custos no serviço público”.

<b>Gestão de custos ABC/ABM</b>	<b>Controle de despesas e custeio tradicional</b>
Os custos são determinados pelas atividades e pelos <i>cost drivers</i>	Os custos são determinados pelos centros de custos e pelos critérios de rateio
Poderá ser uma inovação introduzida pela reforma administrativa	Típico do modelo tradicional de administração pública
Finalidade principal: Melhorar o desempenho das organizações governamentais	Finalidade principal: Controle da despesa, assegurando a legalidade dos atos de gestão
Mostra as causas do mau desempenho e como melhorá-lo	Mostra que há mau desempenho, mas não identifica as causas
Parametriza a função alocativa do governo, gerando indicadores de eficiência e eficácia	Parabeniza a política fiscal
Ênfase nos resultados e nos custos unitários	Ênfase nos insumos (pessoal, compras, contratos etc) e nos agregados fiscais.
Influencia o comportamento dos gestores das organizações governamentais	Influencia basicamente os sistemas administrativos (financeiro, orçamentário e de controle interno)
<i>Accountability</i>	Impessoalidade
Responsabiliza pessoalmente os gestores/dirigentes	Responsabiliza os sistemas (financeiro, orçamentário e de controle interno).
Não-obrigatoriedade legal: Não tem obrigatoriedade legal, mas é de alto interesse para a administração	Obrigatoriedade legal: É de uso obrigatório, conforme o disposto na Constituição Federal, na lei federal nº 4.320/64 e demais disposições legais.

## 6. Conclusão

Já está bem amadurecida a necessidade de o setor público no Brasil implantar sistemas de custos. Tais sistemas não precisarão reproduzir toda a evolução dos sistemas de custos do setor privado. É possível e é desejável que os sistemas de custos governamentais sejam desenhados na metodologia ABC, queimando etapas que o setor privado já trilhou e maximizando os benefícios que as informações geradas por tais sistemas propiciarão. A experiência americana recente não deixa dúvidas sobre a viabilidade dessa tese.

*Alguns conceitos utilizados neste trabalho*

### **Accountability**

“Sob a óptica da Teoria dos Contratos, sempre que alguém (principal) delega parte de seu poder ou direitos a outrem (agente), este assume a responsabilidade de, em nome daquele, agir de maneira escoreita com relação ao objeto da delegação e, periodicamente, até o final do mandato, prestar contas de seus desempenhos e resultados. A esta dupla responsabilidade, ou seja, agir de maneira escoreita e prestar contas de desempenhos e resultados, dá-se o nome de *accountability*.” (Nakagawa[94], p.19)

### **Acurácia**

É uma qualidade da informação quantitativa, no caso custos, que dá maior eficácia ao processo decisório. Distingue-se, portanto, da exatidão, que é uma qualidade que propicia maior eficiência no processo decisório.

### **Gastos do governo**

São sacrifícios financeiros que o governo faz com vistas ao financiamento de suas atividades ou de suas decisões.

Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais: “Gasto é o sacrifício financeiro com que a entidade arca, para a obtenção de um produto ou serviço qualquer, sacrifício esse representado por entrega ou promessa de entrega de ativos (normalmente dinheiro)”.

### **Despesa do governo**

É o gasto do governo, que tem como contrapartida redução no saldo da conta caixa.

Pela lei nº 4.320/64, as despesas são contabilizadas pelo regime de competência do exercício, ou seja, pela data do fato gerador e não pelo seu efetivo desembolso financeiro. A despesa é, portanto, contabilizada quando incorrida (autorizada) e não quando é paga.

No setor público, todos os gastos são contabilizados como despesas (orçamentárias ou extra-orçamentárias). O mesmo não ocorre no

setor privado, daí termos feito a distinção entre gastos e despesas do governo. Na contabilidade de custos tradicional, só são contabilizados como custos os gastos direta ou indiretamente relacionados com a produção. Os demais gastos são contabilizados como despesas. Exemplo: despesas financeiras, despesas com vendas, despesas administrativas etc. Assim, o esquema contábil tradicional começa pela separação entre despesas e custos, depois separa os custos diretos dos indiretos e finalmente procede-se ao rateio dos custos indiretos.

Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais (privados): “Despesa é o gasto com bem ou serviço consumido direta ou indiretamente na obtenção de receitas.”

### **Custo de produto**

São gastos incorridos na elaboração de um bem ou na prestação de um serviço.

O gasto só é contabilizado como custo quando é consumido no processo de produção do bem ou serviço.

Eliseu Martins define como terminologia para custos industriais: “Custo é o gasto relativo a bem ou serviço utilizado na produção de outros bens ou serviços.”

### **Processo de trabalho**

É uma cadeia de atividades que transforma recursos (ou insumos) em produtos. Tais atividades devem ser aquelas que agreguem valor ao cliente ao qual é destinado o produto.

Considera-se bem caracterizado um processo de trabalho numa organização quando estão identificados os fornecedores dos insumos, os insumos, a cadeia de atividades (com o respectivo padrão tecnológico), os produtos e os respectivos clientes. Adicionalmente, na análise de processos, normalmente: a) atribui-se um nome ao processo; b) identifica-se o responsável pela gestão do processo e c) identificam-se os indicadores de desempenho.

### **Custo de processo de trabalho**

São gastos incorridos na execução das atividades que compõem o processo de trabalho.

Este é um conceito relevante na metodologia ABC: quem consome os recursos das organizações são as atividades.

### **Custo direto**

É a parcela do custo total que é univocamente identificada com o produto (ou com o processo de trabalho).



### **Custo indireto**

É a parcela do custo total que não pode ser identificada diretamente com um produto (ou processo) específico, ainda que seja essencial para a produção do mesmo. Depende, portanto, de critérios de rateio (entre os produtos, processos ou outros objetos de custeio).

### **Departamentos**

São as unidades mínimas na estrutura organizacional que serão objeto de controle para a contabilidade de custos. Cada departamento terá um responsável pelos seus custos (centro de responsabilidade).

Assim, nem toda unidade da estrutura é um departamento sob a óptica do controle de custos.

### **Centro de custos**

É o *locus* onde são acumulados os custos indiretos para posterior alocação (rateio) aos produtos ou a outros departamentos.

Normalmente, a cada departamento corresponde um centro de custos. Pode haver casos, entretanto, de mais de um centro de custos num departamento.<sup>20</sup>

### **Custo fixo**

É a parcela do custo total que não varia com o nível de produção.

### **Custo variável**

É a parcela do custo total que varia com o nível de produção. Quanto maior o volume de serviço prestado, maior o custo variável.

### **Custo médio**

É obtido pela divisão do custo total pelo volume de produção realizado (ou de serviço prestado).

A unidade de medida do custo médio depende da unidade de medida do produto (ou serviço).

### **Custo marginal**

É a variação no custo total decorrente de um aumento no nível de produção.

Só não há distinção entre o custo médio e o custo marginal quando o custo total é proporcional ao nível de produção. Nos demais casos, mesmo quando a função custo total é linear (com custo fixo diferente de zero), há distinção entre o custo médio e o marginal.

### Programa de Acompanhamento dos Gastos do Governo — PAGG

O PAGG, instituído por decreto em junho de 1997, compreende um conjunto de ações que visam gerar relatórios de controle da despesa executada pelas principais unidades administrativas<sup>21</sup> da estrutura dos órgãos da Administração Direta, denominadas Unidades de Controle de Gasto (UCGs). O decreto formalizou uma demanda do ministro Bresser Pereira,<sup>22</sup> feita no 2º semestre de 1996, que queria saber o valor das despesas executadas pelas principais unidades administrativas de cada ministério.

Inicialmente, são identificadas para o Siafi as unidades escolhidas pelo ministério para serem objeto de controle de gasto pelo PAGG, ou seja, são definidas as UCGs. Para cada UCG é criada uma Unidade Gestora Responsável (UGR), que é o endereço no SIAFI onde são totalizadas as despesas associadas diretamente à Unidade de Controle de Gasto, que estamos denominando de despesas diretas. Além das despesas diretas, o PAGG prevê, na sua concepção original, a apropriação das despesas indiretas, ou seja, despesas gerais do ministério que não podem ser diretamente identificadas em cada UCG. Despesas como: serviço de energia elétrica, água, vigilância, limpeza, suporte da rede de informática etc. seriam rateadas entre as UCGs a partir de critérios de rateio padronizados, tais como número de servidores de cada UCG, área ocupada pela UCG etc. Tais critérios estão contidos no algoritmo de rateio que será executado pelo módulo gerencial do Siafi. Assim, a despesa total da unidade seria apurada de acordo com o esquema a seguir:

$$\begin{array}{l} \text{Despesa total} = \text{Despesa direta} + \text{Despesa indireta} \\ \text{da unidade} \quad \quad \quad (\text{UCG}) \quad \quad (\text{Rateio no módulo Siafi}) \end{array}$$

As despesas diretas são lançadas nas respectivas UGRs (Unidades Gestoras Responsáveis) do Siafi. Para tanto, foi necessário refazer a tabela de UGR's do Siafi, de modo que a cada UCG correspondesse uma UGR. Esta forma de apurar a despesa direta das UCGs por meio das UGRs do Siafi é bastante conveniente, pois aproveita a estrutura de dados do Siafi e não interfere na execução orçamentária e financeira, dado que as notas de empenho e as ordens bancárias são geradas pelas UGRs (Unidades Gestoras Executoras). As despesas diretas referentes à força

de trabalho<sup>23</sup> vêm sendo obtidas, de forma análoga, a partir do Siape.<sup>24</sup> Para tanto, foi necessário refazer a tabela das UORGs<sup>25</sup> e atualizar a força de trabalho lotada em cada unidade administrativa. Em suma, as UGRs e as UORGs fazem o papel de centros de custos, e as UCGs, o papel dos departamentos, na linguagem da contabilidade de custos. As despesas indiretas da UCG deverão ser apuradas a partir do rateio das despesas gerais centralizadas nas UGEs. Os relatórios do PAGG conterão ainda agregações ou detalhamentos das despesas por UCG que forem consideradas relevantes pelos dirigentes de cada ministério. O mais importante no relatório é a responsabilização do dirigente da unidade administrativa com a despesa da mesma.

## Notas

- 1 O autor expressa seu agradecimento à Dra. Vera Petrucci, Diretora de Pesquisa e Difusão da ENAP, pela boa acolhida dada ao texto ainda em sua versão preliminar; ao Dr. José Nivaldo Gomes Cordeiro, Subsecretário de Gestão Interna, pelo apoio institucional dado ao trabalho no âmbito do Ministério da Administração; aos Professores Masayuki Nakagawa e Wellington Rocha (USP), Leão Carvalho (FGV) e Jameson Reinaux (UnB), pelas idéias luminosas; ao Celso e André Sanseverino, da ABC *Costing*, pela cooperação valiosa; ao Maurício Muniz, coordenador do curso de custos da ENAP, pelas dicas preciosas; aos Comandantes Alceu e Hiram, do Ministério da Marinha, pela troca de experiências.
- 2 Tanzi, Vito in “Qualidade do gasto público”, palestra proferida no Seminário Internacional de Finanças Públicas. Setembro de 1996. Brasília: ESAF/MF.
- 3 Ver as publicações dos autores Kaplan & Cooper, Kehoe, Littman & Carr, Kaplan & Norton, citadas nas referências bibliográficas, e as seguintes páginas da Internet: “*Performance Economic Review e ABC Technologies*”.
- 4 Ver Osborne & Gaebler, citado na bibliografia, especialmente o capítulo “Governo Competitivo”.
- 5 A teoria dos bens públicos, devida principalmente a P.A. Samuelson, classifica os bens econômicos em: a) bens públicos (ou bens públicos puros); b) bens semi-públicos; c) bens privados.  
O bem privado tem as características de consumo rival e excludente. Ou seja, o consumo de maior quantidade de um bem privado por um consumidor, dada a oferta, implica menor consumo para os demais consumidores (consumo rival). Por outro lado, só tem acesso ao consumo do bem privado os consumidores que pagarem por ele. Os demais consumidores são excluídos do consumo (Princípio da Exclusão). O bem público (puro), ao contrário, não apresenta rivalidade no consumo e nem exclusão para quem não paga (espontaneamente) por ele. É o caso da defesa nacional, da segurança pública, do corpo de bombeiros, da saúde pública, da justiça pública, da qualidade ambiental etc. Para esses bens o usuário atribui utilidade, mas “não revela sua preferência”, pois, decidindo

não pagar, o usuário não pode ser excluído do consumo do serviço. Não é possível, portanto, a estimativa da curva de demanda. O financiamento do custo de produção não pode ser feito pelo mercado. Será feito, então, via tributos. Os bens semipúblicos, como os serviços de educação e saúde, apresentam consumo rival e excludente, mas apresentam também externalidades. Ou seja, o benefício social é maior que o benefício privado (internalizado pelo consumidor), o que também justifica a intervenção governamental. Ver Mussgrave ou Pindyck&Rubinfeld, citados nas referências bibliográficas.

- 6 Neste caso, a teoria econômica fala em curva de “pseudo-demanda”, indicando que os consumidores atribuem algum nível de utilidade ao consumo do bem público, mas “não revelam sua preferência”.
- 7 Se é verdade que não há cultura de custos no setor público, também devem ser registradas algumas iniciativas importantes nesta área no âmbito federal. O ministério da Aeronáutica dispõe de um sistema de custos desde os anos 70. Porém, tal sistema apresenta-se defasado e já vem sendo objeto de reformulação pelo próprio ministério. O Ministério da Marinha também dispõe de um sistema de custo-padrão para as atividades de manutenção e reparo de embarcações. O Hospital Marcílio Dias, vinculado ao mesmo ministério, também dispõe de um sistema de custos (custo-padrão). Entretanto, as experiências mais interessantes que tivemos oportunidade de conhecer no setor público federal foram a da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a da Telemig. Essas duas empresas estatais já possuíam sistemas tradicionais de custeio, considerados insatisfatórios. Essas empresas empreenderam esforços no sentido de desenvolver sistemas de custo na metodologia ABC, a partir do segundo semestre de 1997. Pelas informações a que tivemos acesso, a implantação do ABC vem sendo muito bem-sucedida. Ambas as empresas desenvolveram seus sistemas com suporte do *software* Oros ABC, da ABC Technologies. A Embrapa, empresa federal de pesquisa agropecuária, vem desenvolvendo nos últimos tempos um sofisticado sistema de avaliação institucional, na metodologia *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC da Embrapa está sendo complementado este ano por um sistema de custos ABC.
- 8 Referimo-nos, no caso brasileiro, à lei das Sociedades por Ações, lei nº 6.404/76, que, entre outras disposições, estabeleceu a obrigação legal de determinadas demonstrações contábeis.
- 9 Ver conceito de acurácia no Anexo I.
- 10 Ver “Contabilidade de Custos”, de Eliseu Martins, citado nas referências bibliográficas.
- 11 Entre as instituições governamentais nos EUA e Canadá que implantaram sistemas de custos ABC, podemos citar a Receita Federal, a Força Aérea, a Marinha, o Exército, o Ministério da Agricultura, a Agência de Serviços Gerais (GSA), entre outros.
- 12 Para uma análise das diferenças entre o ABC e os métodos de custeio tradicionais, ver nas referências bibliográficas Kaplan & Cooper, citado.
- 13 Vide Deming, W.E. (1982). *Qualidade: a revolução da administração*, cap.1.
- 14 Mantidos o nível de satisfação dos usuários e a qualidade intrínseca do serviço.
- 15 Com a promulgação da emenda constitucional nº 19, em junho de 1998.
- 16 Citação do livro “Excelência nos Serviços Públicos”, de David Carr e Ian Littman, Ed. Qualitymark, 1991, p.74; ver também: *A Estratégia em Ação* de Robert Kaplan e David Norton, Harvard Business School Press, 1.997; *ABC - Custo baseado em atividade* de Massayuki Nakagawa, ed. Atlas, 1993.
- 17 Ver Nakagawa, citado nas referências bibliográficas.
- 18 Ver Kaplan&Cooper ou Nakagawa, citados nas referências bibliográficas.
- 19 Sobre o PAGG, ver anexo II.
- 20 Ver Eliseu Martins, Cap. 6, seção 6.3.

- <sup>21</sup> Em sua concepção original, o PAGG previa a apuração das despesas das secretarias e dos departamentos. Porém, até o final de 1998, estavam sendo apuradas apenas as despesas das secretarias.
- <sup>22</sup> Por determinação do ministro Bresser, formulamos a primeira versão do PAGG, na época denominado Projeto Contabilidade Pública Gerencial. O modelo conceitual do PAGG já estava delineado no documento de nossa autoria, de novembro de 1996, intitulado “Contabilidade Pública Gerencial: em busca da Qualidade do Gasto Público”, aprovado pelo Ministro do MARE, Bresser Pereira, pelo Secretário Federal de Controle, Domingos Poubel, e pelo então Secretário do Tesouro Nacional, Murilo Portugal. Tivemos a colaboração de vários dirigentes de áreas técnicas do Ministério da Administração, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento. Já naquela época alertávamos para o fato de que o PAGG era um sistema de apuração da despesa por unidade administrativa, e que seria fundamental para o serviço público a implantação de sistemas de custos propriamente ditos. Posteriormente, já em 1997, foi instituído um grupo de trabalho interministerial que teve a responsabilidade de coordenar o PAGG. A Coordenação Executiva coube, a partir daí, ao Dr. João Elias, da Secretaria Federal de Controle, do Ministério da Fazenda.
- <sup>23</sup> A força de trabalho é o conjunto de pessoas que efetivamente participam dos processos de trabalho da organização, independente de seu vínculo. Esse conjunto pode ser apurado a partir dos servidores do quadro de pessoal da organização governamental, mais os servidores requisitados e ocupantes de cargos DAS sem vínculo, menos os servidores cedidos ou licenciados, mais o pessoal contratado (terceirizados ou estagiários). O relevante, em termos gerenciais, é o custo da força de trabalho, e não o valor da folha de pagamento, de acordo com a fonte pagadora. Ministérios como o da Administração (MARE) cedem muitos servidores a outros ministérios; porém, a despesa do pessoal cedido é incluída na folha de pagamento do MARE. Numa análise de desempenho, a despesa com o pessoal cedido deve ser descontada do custo da força de trabalho, pois o pessoal cedido efetivamente não presta serviços para a organização. Por outro lado, em muitos órgãos, a força de trabalho é substancialmente composta por servidores requisitados (é o caso da Presidência da República). O custo dos requisitados deve, nesses casos, compor a força de trabalho da unidade. Por conta desse conceito, o PAGG passou a denominar de gastos as despesas apropriadas pelas Unidades de Controle de Gastos, independentemente da Unidade Pagadora (UPAG).
- <sup>24</sup> O SIAPE é o Sistema Integrado de Administração de Pessoal. Trata-se de um banco de dados informatizado que tem como principal finalidade gerar a folha de pagamentos do pessoal civil do Poder Executivo Federal.
- <sup>25</sup> UORG, unidade organizacional, e UPAG, unidade pagadora, são conceitos que definem a forma pela qual a estrutura do SIAPE processa a despesa com pessoal. Tais conceitos são similares aos conceitos de UG, Unidade Gestora, do SIAFI.

## Referências bibliográficas

- ABC TECHNOLOGIES. *Homepage na Internet*.
- ALONSO, MARCOS. (1997), “Agências Executivas: estratégias de reforma para a administração indireta”. *Série Texto para Discussão* n. 18. Brasília: ENAP.

- ALONSO, Marcos. (1996), *Contabilidade Pública Gerencial* (mimeo.).
- ALONSO, Marcos. (1996), “Por um sistema de custos para o Serviço Público”. *Nota Técnica n. 05*. Documento interno do Ministério da Administração (MARE).
- CARR, D. & I. Littman. (1992), *Excelência nos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Conselho Federal de Contabilidade — CFC. *Custo como ferramenta gerencial*. São Paulo: Atlas.
- KAPLAN, R. & D. Norton. (1997), *A estratégia em ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus.
- KAPLAN, R. & R. Cooper. (1998). *Custo e Desempenho*, São Paulo: Futura.
- KEHOE, J. *et alii*. (1995), *Activity-based management*, Arlington, EUA: Coopers & Librand.
- MARE. *Homepage* na Internet.
- MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. São Paulo: Atlas.
- MUSGRAVE, R. & P. Musgrave. (1980), *Finanças Públicas*. Rio de Janeiro: Campus.
- NAKAGAWA, M. (1994), *ABC: custeio baseado em atividade*. São Paulo: Atlas.
- NAKAGAWA, M. (1993), *Gestão Estratégica de Custos*. São Paulo: Atlas.
- NATIONAL PERFORMANCE REVIEW. *Homepage* na Internet.
- OSBORNE, D. & T. Gaebler. (1994), *Reinventando o governo*. Brasília: comunicação.
- PINDYCK, R. & RUBINFELD. (1994), *Microeconomia*. São Paulo: Makron books.
- PISCITELLI, R. *et alii*. *Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro Atlas.
- PLAYER, S & D. Keys. *ABM: activity-based management*. Rio de Janeiro: Arthur Andersen.
- TEIXEIRA MACHADO. *A lei 4.320 comentada*. Rio de Janeiro: IBAM.

## **Custos no serviço público**

*Marcos Alonso*

A melhoria do desempenho da administração pública é uma necessidade que vem sendo evidenciada nesta década. Primeiro, porque o padrão da inserção do Brasil na economia mundial requer melhor desempenho do setor público, dado o caráter sistêmico da competitividade. Segundo, porque a crise fiscal do Estado exige que o governo faça mais com menos recursos. Daí a prioridade para a qualidade do gasto público. A proposta apresentada é que o governo desenvolva e implante sistemas de custos baseados em atividade (ABC), pois estes apresentam a flexibilidade necessária para o setor de serviços e são ferramentas úteis nos processos de reestruturação e de melhoria da gestão. Os sistemas ABC são superiores aos métodos de custeio tradicionais, pois: 1) reduzem as distorções do rateio dos custos indiretos e fixos; 2) não apenas apuram custos, mas também mostram como e onde se formam os custos, favorecendo uma mudança efetiva de atitude dos gestores.

## **Costos en el servicio público**

*Marcos Alonso*

La mejoría del desempeño de la Administración Pública es una necesidad que viene evidenciándose en esta década. En primer lugar porque el patrón de la inserción de Brasil en la economía mundial requiere un buen desempeño del sector público, debido al carácter sistémico de la competitividad. En segundo lugar porque la crisis fiscal del Estado exige que el gobierno haga más con menos recursos. Por ese motivo se hace prioritario calificar los gastos públicos. Esta propuesta advierte que el gobierno desarrolle e implante sistemas de costos basados en actividades (ABC), pues estos presentan la flexibilidad necesaria para el sector de servicios y son herramientas útiles para los procesos de reestructuración y para la mejoría de la gestión. Los sistemas ABC son superiores a los métodos de costeo tradicionales, pues: 1) reducen las distorsiones en la distribución de los costos indirectos y fijos; 2) no solamente descubren los costos, sino que también muestran cómo y dónde ellos se forman, incentivando un cambio de actitud efectivo de los gestores.

## **Costs in public service**

*Marcos Alonso*

The need to improve the performance of Public Administration has become increasingly evident in this decade. Firstly, because the pattern of Brazil's inclusion in world economy requires better performance of the public sector, given the systemic character of competitiveness. Secondly, because the fiscal State crisis requires the government to do more with less resources. Thus, priority should be given to the quality of public expenditure. The proposal presented is for the government to develop and implement activity based on cost systems (ABC), as these possess the necessary flexibility for the service sector and are useful tools in restructuring and management improvement processes. The ABC systems are superior to the traditional costing methods since: 1) they reduce distortions of indirect and fixed cost allocation; 2) they not only find costs, but also show how and where costs are formed, which encourages effective change in the attitude of managers.

Mestre em  
Economia pela  
USP. Especialista  
em Políticas  
Públicas e Gestão  
Governamental,  
atualmente na  
Assessoria da  
Secretaria de  
Estado da  
Administração e  
do Patrimônio/  
SEAP / MOG

# Fundo previdenciário e impacto orçamentário no serviço público

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

*Mauricio C. Coutinho*

## 1. Introdução

Os sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos têm ocupado um espaço especial nas agendas da reforma da previdência e da reforma administrativa. Como se sabe, uma parte substancial dos funcionários da União, dos estados e dos municípios encontra-se fora do regime previdenciário geral, sendo suas aposentadorias pagas diretamente pelo Tesouro. O peso crescente dos encargos com aposentadorias e pensões nas folhas de pagamento, nos diversos níveis da administração pública, tem estimulado a discussão de regimes previdenciários alternativos. Mesmo antes da aprovação da Lei 9.717, que estabeleceu novos parâmetros para o sistema previdenciário do serviço público, alguns estados vinham promovendo estudos e procurando implantar planos de custeio e de benefício de menor custo orçamentário.

O Estado de São Paulo acompanhou a tendência à revisão dos esquemas de proteção social dos servidores e iniciou estudos visando a implantação de um fundo de previdência, a ser balizado pelo quadro legal do Projeto de Emenda Constitucional — PEC 33. Os objetivos imediato e mediato do novo fundo, modelado ao longo de 1998, seriam o de sustar o crescimento da participação dos pagamentos a inativos no total de despesas do estado, e de desonerar progressivamente o orçamento do encargo com aposentadorias. Tudo indica que as discussões sobre o fundo se estenderão ao longo de 1999, incorporando as novas disposições estabelecidas pela Lei 9.717.

Antes mesmo dessa iniciativa, as universidades estaduais paulistas demonstravam interesse na discussão de uma alternativa própria de

Professor  
adjunto do  
Instituto de  
Economia da  
Universidade  
Estadual de  
Campinas/  
Unicamp



financiamento previdenciário. As universidades tinham razões próprias para essa preocupação com o regime previdenciário. Em primeiro lugar, o regime ainda em vigor implica um recolhimento equivalente a 14% da folha de pagamento dos servidores ao IPESP (Instituto de Previdência do Estado de São Paulo) e ao IAMSPE (Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público do Estado), entidades que oferecem um retorno em serviços reduzido, desproporcional aos elevados valores arrecadados. A situação vivida pelas universidades é anacrônica, pois elas arcam com 8% (6 + 2) de encargos patronais e ainda pagam a totalidade das aposentadorias dos servidores estatutários, para não mencionarmos os onerosos serviços médicos custeados por recursos orçamentários.

Em segundo lugar, o interesse por um fundo próprio deveu-se à maior compatibilidade com o princípio de autonomia orçamentário-financeira, em especial com a manutenção de políticas de pessoal e remuneração próprias. Vale lembrar que desde 1989 as universidades paulistas vivem uma experiência pioneira de autonomia orçamentária e financeira, que envolve transferências automáticas de recursos do Tesouro, vinculadas à arrecadação do ICMS, e autoridade para a formulação de uma política salarial específica.

A experiência da autonomia, em particular o mecanismo de vinculação de receitas, gerou um horizonte de previsibilidade orçamentária inédito no interior da administração pública. Gerou também — o que é o ponto de partida para a elaboração deste estudo — a possibilidade de fixação do tamanho do serviço público, um elemento essencial para a discussão dos novos regimes previdenciários.

Ao transitar-se para uma nova sistemática de aposentadorias e pensões, a definição dos custos de transição de regime depende não apenas do novo quadro de direitos e da situação atuarial dos servidores, mas também do tamanho do serviço público a ser mantido. Não é difícil ajustar o custo da transição à escassez de recursos do serviço público comprimindo o quadro de servidores e o volume de serviços oferecidos. Contudo, essa metodologia não fornece uma exata medida do custo de transição, e sim uma medida mista, que confunde os impactos do novo regime com as economias proporcionadas pela redução do contingente funcional (ou pela redução dos salários reais dos servidores, o que é o mesmo). Devido à regra peculiar de vinculação de receitas tributárias, na universidade tornou-se viável medir o custo de transição efetivo, definido como o montante de recursos necessários à implantação de um regime previdenciário que contemple a sustentação orçamentária da administração pública, fixado o valor (preços x quantidade) dos serviços a serem oferecidos.

O objetivo do presente artigo é a formulação de um modelo de fundo previdenciário para o serviço público, aplicado à Universidade

Estadual de Campinas (Unicamp). Além da já mencionada possibilidade de fixarmos o tamanho da Universidade, a vantagem de circunscrevermos a análise a uma única entidade do serviço público é a relativa disponibilidade de informações. O orçamento da Unicamp proporciona as informações gerais necessárias à elaboração de uma medida dos custos orçamentários da transição, o que é decisivo na falta de dados demográficos e atuariais mais acurados.

Apesar de o modelo estar circunscrito a uma entidade específica do serviço público, acredito que não seria difícil estendê-lo a outros segmentos, com as devidas adaptações, desde que se possa definir o tamanho do serviço público, caso a caso. Tanto o corpo do artigo quanto os anexos explicitam do modo mais aberto possível os dados utilizados e a construção de variáveis. Existe, ainda, uma preocupação especial em discutir a solidez dos parâmetros. Quer dizer, se os pressupostos do modelo forem considerados válidos, não haverá dificuldade em adaptá-lo a outros segmentos.

Do mesmo modo, o sistema de direitos que balizou as projeções está devidamente identificado. No fundamental, o modelo assumiu a vigência da legislação atual, o que significa garantia de aposentadorias ao nível da posição funcional do final da carreira, tratamento análogo para ativos e inativos, e validade do regime de tempo de serviço.<sup>1</sup> Não há nenhuma dificuldade em considerar um quadro de direitos distinto — o próprio artigo incorpora algumas variações — bastando alterar os parâmetros utilizados.

Mais do que efetuar uma medida do custo da transição para um segmento específico do serviço público, o propósito do trabalho é a discussão de alguns dos fundamentos dos regimes previdenciários, a partir de bases mais concretas. Na verdade, a atual reforma da previdência vem sendo feita aos trancos e barrancos, sem uma revisão conceitual satisfatória das alternativas em votação e de suas implicações. No que se refere aos servidores públicos, tem havido um descompasso entre a discussão das regras que regem a carreira funcional e das regras que definem o regime previdenciário, embora muitas das inconsistências do atual sistema não derivem das regras de previdência, e sim da estrutura das carreiras. Enfim, a crise da previdência pública é uma crise combinada do regime orçamentário e do financiamento previdenciário. Ao se concentrar no impacto orçamentário de um regime de fundo, e não nos critérios atuariais de sustentação de um fundo, o artigo pretende contribuir para situar o debate sobre a previdência dos servidores no ambiente mais amplo (e mais proveitoso) das condições de financiamento do serviço público.

## **2. A relação fundo-orçamento**

Uma apresentação pormenorizada das relações entre o fundo e o orçamento é um bom ponto de partida, já que a principal fonte de motivação

para a instituição de fundos de benefícios é a expectativa de redução da sobrecarga que o pagamento das aposentadorias impõe ao orçamento. No regime atual, o sistema previdenciário onera a Unicamp de dois modos: por um lado, a responsabilidade integral pelo pagamento de aposentadorias dos servidores estatutários recai sobre o orçamento; por outro, o recolhimento das contribuições patronais ao IPESP e ao IAMSPE constitui uma despesa orçamentária corrente, sem retorno. Com a instituição de um fundo previdenciário próprio, o recolhimento mensal ao IPESP e, eventualmente, ao IAMSPE seria substituído por um repasse ao fundo, conforme alíquota a ser estipulada; além disso, mantido o princípio de definição dos benefícios,<sup>2</sup> o patrocinador teria que cobrir os eventuais saldos negativos, ou seja, efetuar as transferências necessárias à solvência do fundo.

Do ponto de vista das condições de financiamento, essa sistemática é semelhante à que vinha vigorando nos fundos de pensão das empresas estatais, em que empregadores e trabalhadores contribuem e o empregador arca com as eventuais transferências necessárias ao equilíbrio do fundo. Existe solidariedade orçamentária, ou seja, uma vez definidos os benefícios e as contribuições, o empregador garante a solvência do sistema. O esquema pode requerer uma significativa participação patronal no fundo, seja na forma de contribuições mensais, seja na forma de repasses extraordinários para ajustar os fluxos de pagamento aos valores capitalizados; aliás, os fundos das empresas estatais vinham sendo questionados exatamente pelo elevado ônus orçamentário envolvido. Como se verá adiante, as simulações apresentadas no artigo tomam como ponto de partida a manutenção de uma distribuição equitativa do ônus entre empregado e empregador, o que estabelece uma espécie de barreira, limitando o impacto orçamentário.

De todo modo, o que define o núcleo do modelo não é a maneira pela qual o ônus previdenciário entre empregados e empregadores é repartido, e sim a solidariedade entre o orçamento e o fundo, imposta pelo regime de benefícios definidos. Havendo definição de benefícios, é sempre o patrocinador (o orçamento) quem garante o equilíbrio entre os fluxos de entrada e saída de recursos. Se houver uma certa regularidade no comportamento das principais variáveis econômicas envolvidas no orçamento e no fundo — nível da receita, valor real dos salários e dos benefícios, etc. — é possível zerar as transferências adicionais do patrocinador, vale dizer, manter o equilíbrio atuarial com base somente nas alíquotas de contribuição. O regime de benefícios definidos aproxima o modelo de fundo da situação hoje em vigor, no sentido de que prevalece a garantia orçamentária; contudo, uma das virtudes do fundo é explicitar as responsabilidades de empregado e empregador, algo que é difícil em um regime orçamentário puro. No modelo proposto, qualquer insuficiência do fundo

deve ser enfrentada por uma elevação da contribuição do empregado ou por transferências orçamentárias adicionais, sendo que estas últimas requerem uma redução dos vencimentos dos servidores ativos e inativos. Em todas as situações, o ônus é sempre identificado e acaba recaindo sobre os servidores.

A estabilidade e a auto-regulamentação do regime de fundo não eliminam o custo da transição, representado pelo passivo previdenciário dos servidores ativos no velho regime. No modelo apresentado, os recursos para fundar a inclusão dos servidores do quadro de transição no fundo estão postos a débito do orçamento e compõem o passivo orçamentário global, o que não significa que a universidade tenha condições de arcar com um compromisso adicional tão significativo a partir de seus recursos orçamentários convencionais. O propósito da colocação dos custos de transição a débito do orçamento foi somente o de explicitar a responsabilidade do empregador, em um regime que opera com garantia de benefícios.

Duas observações adicionais sobre a solidariedade entre orçamento e fundo. Em primeiro lugar, a solidariedade não se esgota nos repasses orçamentários necessários, dada a garantia de benefícios. Como foi dito, qualquer medida do custo da transição requer a definição do tamanho do serviço público. Já que a universidade é uma prestadora de serviços públicos a partir das transferências tributárias, a transição só pode ser modelada se associarmos o tamanho modular da universidade a um determinado volume de recursos tributários e de despesas orçamentárias. Nas simulações efetuadas, o ano-base escolhido foi 1998, o que significa que o volume de serviços prestados, o valor real de salários e benefícios e, principalmente, o nível de emprego, estão vinculados aos parâmetros orçamentários de 1998.

Algumas regras estabelecem a relação entre o volume de serviços e seu custo unitário. Vale notar que, como a medida dos serviços pode ser fixada por indicadores acadêmicos convencionais (número de matrículas, atividades de pesquisas, serviços de extensão oferecidos etc.), o nível de emprego na universidade representa a variável crítica por excelência. Em relação a ela, a fixação dos parâmetros do ano-base tem uma conseqüência bem definida: os acréscimos da folha de inativos não serão compensados por uma redução do número de servidores ativos.

A rigor, a relação entre o volume de serviços e seu custo unitário está especificada em uma série de condições, que podem ser entendidas como as restrições do modelo (dados os parâmetros do ano-base):

— serviços adicionais (e contingentes de servidores ativos adicionais) dependerão estritamente de uma expansão do valor real das transferências tributárias ou de acréscimos na produtividade do sistema, sempre explicitados;

— os salários e aposentadorias em vigor no ano-base representam o teto dos vencimentos;<sup>3</sup>

— os vencimentos dos servidores ativos e inativos serão flexíveis à baixa, o que significa que as eventuais reduções do valor real das transferências tributárias serão enfrentadas com redução dos vencimentos, e não do número de servidores.

A política de reposição dos servidores aposentados é o ponto sensível por detrás desses itens. É sabido que a universidade pode enfrentar a pressão orçamentária das aposentadorias simplesmente deixando de repor servidores, até o ponto em que sobrevenha uma redução dos serviços prestados ou uma diminuição de sua qualidade (fechamento de turmas, redução de matrículas, diminuição dos atendimentos à comunidade). O modelo exclui essa possibilidade, quer dizer, compromete-se com a reposição de servidores em nível compatível com os serviços prestados no ano-base.

Uma segunda observação remete ao sentido da expressão “benefícios definidos”, que vem sendo utilizada com excessiva liberdade no debate previdenciário geral, e mesmo no presente artigo. A regra constitucional em vigor, bem como a hipótese adotada no modelo, apenas vincula as aposentadorias aos salários dos servidores ativos. Isso implica uma equivalência entre os índices de reajuste dos vencimentos do pessoal ativo e inativo, porém, de modo nenhum significa que os benefícios não flutuarão para baixo. Como os vencimentos reais dos servidores continuam a oscilar na vigência do novo regime, nada assegura que o (último) salário de contribuição venha a ser a medida dos benefícios no período de inatividade. Em resumo, não há garantia de manutenção dos benefícios reais dos servidores inativos simplesmente porque não há garantias para os salários dos trabalhadores em atividade — uma característica do regime atual, a ser mantida no futuro. Mais ainda, como o modelo admite apenas a possibilidade de flutuação dos salários à baixa, não é impossível que as aposentadorias sejam desproporcionais aos salários de contribuição e às contribuições efetuadas, em detrimento dos aposentados.

No contexto do modelo, assim como nas regras previdenciárias atuais, definição de benefícios representa apenas a existência de uma regra vinculando o valor dos recebimentos mensais aos salários dos servidores ativos, e nunca a garantia de rendimentos reais. A usual contraposição entre “benefícios definidos” e “contribuição definida” não descreve de modo adequado a situação, exatamente porque o regime previdenciário em vigor na administração pública, bem como o modelo aqui proposto, admitem flutuações dos valores das aposentadorias independentemente das contribuições prévias efetuadas. Assim, se as regras acima apresentadas como restrições ao modelo forem obedecidas, não haverá pressão orçamentária ou inconsistência atuarial no sistema, apesar da vinculação entre os salários de servidores ativos e inativos. Do

ponto de vista da garantia de solvência do fundo sem pressão sobre o patrocinador — e apenas desse ponto de vista — o modelo proposto emula o princípio da contribuição definida.

A rigor, o modelo exige que o valor real dos salários de referência dos servidores ativos e inativos flutue para baixo ao sabor do valor real das transferências tributárias – mas apenas por essa razão.<sup>4</sup> De modo mais preciso, os salários e benefícios estão indexados, para baixo, ao ICMS, enquanto as variações positivas do ICMS (em relação aos valores do ano-base) são destinadas à expansão da universidade. Na alta, a transferência de recursos tributários é o indexador do tamanho da universidade; na baixa, é o indexador dos salários.

### 3. O que é peculiar à Unicamp

A particularidade mais marcante na política previdenciária em vigor nas universidades paulistas é que o empregador é o responsável pelo pagamento de salários e aposentadorias, enquanto o IPESP e o IAMSPE, instituições que recebem as contribuições, respondem somente pelo pagamento de pensões e pelo atendimento médico. Outras particularidades da estrutura de salários e benefícios da Unicamp são as seguintes:

— A Unicamp é uma instituição jovem. As expansões mais significativas do quadro de pessoal ocorreram entre 1984/90 e, em decorrência, o ônus dos encargos com aposentadorias (17% da folha de pagamentos global, em 1998) ainda não atingiu o máximo.

— A participação dos funcionários não-docentes é expressiva, tanto no contingente global de servidores (77%) quanto na folha de pagamentos (55%). Essa distribuição é paradoxal, em se tratando de uma instituição de ensino, mas produz dois resultados positivos: a) o período de vida ativa e de contribuição dos não-docentes excede o dos docentes; b) enquanto a quase totalidade do quadro docente é composta por servidores estatutários, uma considerável fração dos servidores não-docentes está filiada ao regime previdenciário geral.

— Apesar de disporem de autonomia financeira, as universidades não regulamentam a totalidade do regime funcional e de direitos dos servidores. Aplicam-se a elas as regras gerais do serviço público paulista, que incluem dois pontos de grande impacto: a) concessão de acréscimos salariais de 5% (não-cumulativos) a cada quinquênio de atividades no serviço público estadual, afora um maxi-acréscimo de 16% aos vinte anos de serviço; b) incorporação de gratificações de chefia aos salários e, por extensão, às aposentadorias, após 5 anos (contínuos ou não) de exercício do cargo gratificado, sempre no valor da maior gratificação obtida.<sup>5</sup>

— Os adicionais por tempo de serviço e as gratificações incorporadas somam-se à progressão funcional ordinária e representam um acréscimo significativo aos vencimentos, no período final da carreira do servidor. Além do crescimento vegetativo não desprezível da folha, essa escala de progressão provoca um grande fosso entre o salário médio de contribuição do servidor e o valor médio de seus benefícios.

— Como foi dito, a fonte principal de recursos da Unicamp são as transferências de ICMS do governo paulista. Recursos suplementares existem, mas não se comunicam com as folhas de pagamento dos servidores e têm, quase todos, natureza extra-orçamentária. Os exemplos mais representativos são os convênios por prestação de serviços de pesquisa e/ou extensão universitária, sempre efetuados em regime de custeio parcial, vale dizer, cobrindo as despesas efetivamente realizadas exclusive a remuneração básica do pessoal universitário. Em suma, os recursos adicionais às transferências do governo do Estado não podem ser postos à disposição do orçamento e, em consequência, não afetam as simulações.

#### 4. O modelo

Uma projeção mais acurada do impacto das aposentadorias exigiria a realização de estudos demográficos abrangendo o universo dos servidores ativos e inativos, além da utilização de variáveis de natureza atuarial, inclusive cenários de capitalização. O modelo procura tirar o máximo proveito das escassas informações disponíveis, que são, basicamente, aquelas referentes à folha de pagamentos: números de servidores docentes e não-docentes ativos e inativos e respectivas folhas salariais; proporção da folha de pagamentos destinada aos servidores celetistas; salários médios. A maior parte dessas informações consta do Orçamento de 1998 da Unicamp, construído com base em projeções bastante acuradas.

Algumas variáveis-chave, como o ritmo de passagem da atividade à inatividade no quadro de transição e a escala de exclusões dos aposentados do orçamento, foram inferidas com certa segurança, porque é possível ter-se uma idéia da distribuição das contratações no tempo. Para o cálculo da progressão na carreira — o que envolve promoções, adicionais por tempo de serviço, gratificações — foi considerada a relação entre valores médios dos vencimentos dos inativos e ativos, nas categorias docentes e não-docentes. Esse não é um indicador acurado do crescimento vegetativo da folha (ver Anexo 1), mas é a informação mais confiável.<sup>6</sup>

O modelo, basicamente, estabelece vínculos interativos entre o orçamento e o fundo ao longo de 30 anos. O ponto de referência é a situação em  $t_0$  (1998), na qual o fundo não existe, todos os aposentados

estão a encargo do orçamento e as contribuições oneram os empregados e a folha de pagamentos, sem capitalização a favor do orçamento. O núcleo operacional do modelo é o seguinte: a partir do período inicial ( $t_1$ ), efetua-se a transferência de sucessivas frações da folha de pagamentos, do orçamento para o fundo de aposentadorias, considerados os devidos ajustes de encargos e os vetores de mudança de estado. Estes vetores modulam o ritmo de passagem da atividade à inatividade e de incorporação de novos servidores em substituição aos aposentados. Observe-se que toda a movimentação de servidores de uma situação à outra — aposentadorias, cessação de benefícios, contratações — é representada em valores, e não em número de servidores, porque o modelo só opera com frações da folha de pagamentos.

Vale lembrar que a constituição de um fundo previdenciário envolve três grupos em situação distinta quanto a direitos e benefícios no momento da transição: o dos servidores já aposentados, o dos servidores ativos no ano-base (quadro de transição) e o dos servidores a serem contratados na vigência do novo regime. O primeiro grupo tem direito à aposentadoria integral até a morte, não existindo outra alternativa a não ser mantê-lo a encargo do orçamento, com as devidas exclusões por morte dos beneficiários. O grupo dos servidores em atividade é o que projeta um déficit atuarial sobre o novo fundo, na medida em que as futuras contribuições capitalizadas não serão suficientes para a garantia dos benefícios, devido ao pequeno período de contribuição. Finalmente, para o grupo dos servidores contratados conforme as novas regras vale, por hipótese, a suposição de compatibilidade atuarial entre contribuições e benefícios.

O quadro de transição é o que de fato interessa ao modelo. Os servidores desse quadro contribuíram ao longo da vida funcional para um fundo de benefícios (IPESP) que não proporciona qualquer retorno à universidade ou ao fundo a ser criado. Sua inclusão no fundo deveria vir acompanhada de um crédito, no mínimo correspondente ao valor capitalizado das contribuições (patronal e individual) efetuadas. Ocorre que a definição dos direitos não é um assunto trivial, quando menos porque as contribuições do passado reportam-se a pensões, e não a aposentadorias. Na constituição do fundo, uma das possibilidades é o governo do estado decidir responsabilizar-se pelo pagamento das pensões, que representam uma fração quase desprezível do bolo de benefícios, atribuindo ao fundo o encargo das aposentadorias. Em suma, a universidade nada pode reivindicar, porque continuaria a arcar apenas com um encargo que já era seu. É claro que essa é uma interpretação bastante desfavorável à universidade e que pode ou não vir a se impor, mas o importante é destacar que as garantias de obtenção dos recursos necessários à transição de regime são pouco sólidas.



O grupo dos servidores a serem contratados na vigência do novo regime é o que menos afeta o modelo. Pelo fato de estarmos supondo que as contribuições serão capitalizadas em um subfundo à parte, integralmente destinado ao pagamento de benefícios do grupo, as contribuições em nome dos novos servidores podem ser ignoradas na apuração dos resultados do fundo. Isso não significa que o impacto orçamentário do novo grupo possa ser inteiramente desconsiderado, pois deve haver um acréscimo dos encargos sociais em relação à situação atual. Por outro lado, as contratações em reposição sempre representam um encargo adicional, se considerarmos que o vencimento do servidor que se aposenta desonera o orçamento mas passa a constar a débito do fundo.

Outra hipótese do modelo é a de que as alíquotas de contribuição referentes aos novos contratados são extensivas aos servidores do quadro de transição, por uma questão de isonomia salarial. Portanto, dado o nível salarial, as alíquotas definem, pelo lado da contribuição patronal, o custo orçamentário do quadro de transição e do quadro de novos servidores, definindo também a receita do fundo, para não falarmos da renda líquida dos servidores novos e antigos. Cabe advertir que a contribuição atuarial de sustentação para o contingente dos novos contratados adotada nas simulações não está embasada em estudos específicos. A alíquota inicialmente utilizada, de 24% (12 + 12), é meramente intuitiva: é razoável imaginar que qualquer alíquota abaixo desse piso seja incapaz de sustentar benefícios integrais e, por outro lado, 12% parece representar um máximo admissível para as contribuições individuais, pois de outro modo haveria uma considerável redução do salário líquido. Como salvaguarda, as simulações consideram o impacto de alíquotas alternativas.

O período de 30 anos utilizado nas projeções é suficiente para a absorção do grupo de transição no fundo e para a renovação do quadro, nos novos moldes. Em termos práticos, trinta anos é o período necessário para passar os servidores hoje ativos para a aposentadoria. Supusemos que neste mesmo intervalo uma pequena parcela dos servidores do quadro de transição será eliminada do fundo (por morte), e que os servidores hoje inativos serão passo a passo exonerados do orçamento (também por morte).

Todas as informações básicas e o cálculo dos resultados foram distribuídas em três planilhas interativas:

— na planilha *Variáveis* estão os dados utilizados nas simulações, abrangendo as informações certas e as hipóteses de trabalho. As informações certas são aquelas retiradas do orçamento de 1998: valor da folha de pagamentos para docentes e não-docentes, ativos e inativos; encargos salariais; taxa atual de participação das aposentadorias na folha de pagamentos; proporção da folha de pagamentos referente a servidores celetistas (cuja aposentadoria não onerará o fundo).<sup>7</sup> As hipóteses de trabalho são: as taxas médias de progressão salarial para docentes e

não-docentes; as alíquotas de contribuição para o fundo; os vetores de transição de estado. Há quatro vetores de transição de estado: o vetor de exclusão dos servidores já aposentados do orçamento; o vetor de transição dos servidores ativos ao fundo; o vetor de exclusão dos servidores em transição do fundo; o vetor de contratações em reposição.

— a planilha *Orçamento* projeta todos os fatores de expansão (a débito) e de contração (a crédito) da folha de pagamentos, de  $t_1$  a  $t_{30}$ , em relação ao ano-base. Fatores de contração: exclusões dos aposentados da folha de pagamentos (por morte); passagem dos servidores do quadro de transição ao fundo (por aposentadoria). Fatores de expansão: diferença entre os encargos sociais em  $t_0$  e nos períodos subseqüentes; novas contratações (inclusive encargos); progressão salarial dos servidores ativos em  $t_0$  e ainda em atividade nos períodos considerados; progressão salarial dos servidores a serem contratados a partir de  $t_1$ . A compensação entre os fatores de expansão e os de contração origina um saldo orçamentário, que retrata, ano a ano, exatamente as “economias” (quando positivo) e as “deseconomias” (quando negativo) em relação à situação atual. Na medida em que os encargos foram aumentados de uma vez só e os servidores inativos em  $t_0$  desonerados do orçamento passo a passo, além de o quadro estar sendo renovado com controle, é de esperar que o saldo orçamentário exiba economias nos primeiros anos e deseconomias nos demais.

— a planilha *Fundo* contabiliza todas as receitas e despesas do fundo, excluindo as contribuições nominais aos novos servidores, que serão capitalizadas no subfundo à parte, já mencionado. A crédito: contribuições sociais (patronais e individuais) dos servidores do quadro de transição; exclusões do fundo por morte dos servidores que vieram do quadro de transição. A débito: valor das aposentadorias dos servidores do quadro de transição. Notar que não há exclusão de servidores contratados na vigência do novo regime, porque o período de 30 anos não é suficiente para tanto. A planilha simula duas situações básicas: a primeira (A) assume aposentadorias equivalentes ao salário bruto da ativa — o que equivale a um acréscimo da renda líquida na aposentadoria, devido à não-incidência de descontos previdenciários; e a segunda (B) assume equivalência entre os rendimentos líquidos dos ativos e inativos.

Abaixo são apresentados os componentes (descrição e valores) da planilha *Variáveis*,<sup>8</sup> com os respectivos valores, e identificadas as colunas das planilhas *Orçamento* e *Fundo*, cujas fórmulas de cálculo e resultados numéricos constam dos Anexos 2 e 3. É importante lembrar que a seriação abaixo em numerais romanos, que indica as colunas em cada planilha, será mantida e transportada às demais planilhas, quando for o caso.

## 4.1. Planilha Variáveis:

### 4.1.1. Informações certas

I.  $FPB_{DA}$  — folha de pagamentos bruta dos docentes ativos: R\$ 112.435 mil.

II.  $FPB_{DI}$  — folha de pagamentos bruta dos docentes inativos: R\$ 31.218 mil.

III.  $FPB_{NDA}$  — folha de pagamentos bruta dos servidores não-docentes ativos: R\$ 159.215 mil.

IV.  $FPB_{NDI}$  — folha de pagamentos bruta dos servidores não-docentes inativos: R\$ 17.351 mil.

V.  $FPB_{DA}NE$  — proporção da folha de pagamentos bruta dos docentes ativos destinada a não-estatutários: 0,04.

VI.  $PFPB_{NDA}NE$  — proporção da folha de pagamentos bruta dos servidores não-docentes ativos destinada a não-estatutários: 0,56.

VII.  $SM_{DI}/SM_{DA}$  — salário médio dos docentes inativos/salário médio dos docentes ativos: 1,46.

VIII.  $SM_{NDI}/SM_{NDA}$  — salário médio dos não-docentes inativos/salário médio dos não-docentes ativos: 1,19.

IX.  $TMPS_D$  — taxa média anual de progressão salarial para os docentes, ou crescimento vegetativo da folha. O cálculo da taxa média foi feito a partir da variável VII ( $SM_{DI}/SM_{DA}$ ), sob as hipóteses de que o quadro atual está formado por professores no meio da carreira e de que a distribuição dos acréscimos salariais é uniforme ao longo da carreira. Ambas as hipóteses não são reais, mas não há meios de obter o crescimento vegetativo anual efetivo em cada período de  $t_1$  a  $t_{30}$ , mesmo porque essa informação depende da vida profissional anterior ao ingresso na universidade, o que condiciona os quinquênios e o intervalo de permanência na universidade:<sup>9</sup> 0,025.

X.  $TMPS_{ND}$  — taxa média anual de progressão salarial para os não-docentes, ou crescimento vegetativo da folha. O cálculo da taxa média foi feito a partir da variável VIII, aplicando-se as mesmas observações anteriores:<sup>10</sup> 0,011.

XI.  $TMPS_{DND}$  — taxa média anual de progressão salarial para docentes e não-docentes (média geométrica das taxas anteriores, ver Anexo I): 0,0179.

XII.  $FPL_{DA}$  — folha de pagamentos dos docentes ativos líquida dos encargos sociais:  $FPB_{DA} / 1,08 = R\$ 104.106$  mil.

XIII.  $FPL_{NDA}$  — folha de pagamento dos não-docentes ativos líquida dos encargos sociais:  $FPB_{NDA} / 1,08 = 146.069$  mil.

XIV. ACP — alíquota de contribuição patronal: 0,12.

XV. ACE — alíquota de contribuição individual: 0,12.

XVI. TX DESC — taxa de descontos: 0,06.

RSP

#### 4.1.2. Hipóteses (vetores de transição de estado)

XVIIA. Vetor de exclusão dos inativos da folha de pagamentos, de  $t_1$  a  $t_{30}$ :

$$\begin{array}{lll} t_1 \text{ a } t_{10} - 0,01 & t_{16} \text{ a } t_{20} - 0,03 & t_{26} \text{ a } t_{30} - 0,08 \\ t_{11} \text{ a } t_{15} - 0,02 & t_{21} \text{ a } t_{25} - 0,05 & \end{array}$$

XVIIIB. Idem, acumulado.

XVIIIA. Vetor de aposentadorias no quadro de transição, de  $t_1$  a  $t_{30}$ :

$$\begin{array}{lll} t_1 \text{ a } t_5 - 0,03 & t_{11} \text{ a } t_{15} - 0,05 & t_{21} \text{ a } t_{25} - 0,03 \\ t_6 \text{ a } t_{10} - 0,04 & t_{16} \text{ a } t_{20} - 0,04 & t_{26} \text{ a } t_{30} - 0,01 \end{array}$$

XVIIIB. Idem, acumulado.

XIX. Vetor de exclusão (por morte) dos servidores do quadro de transição do fundo, de  $t_1$  a  $t_{30}$ :

$$\begin{array}{l} t_1 \text{ a } t_{20} - 0,00 \\ t_{21} \text{ a } t_{30} - 0,01 \end{array}$$

XXA. Incorporação de novos servidores:

$$\begin{array}{ll} t_1 \text{ a } t_{10} - 0,01 & t_{16} \text{ a } t_{25} - 0,03 \\ t_{11} \text{ a } t_{15} - 0,02 & t_{26} \text{ a } t_{30} - 0,04 \end{array}$$

NB: O novo servidor tem um custo orçamentário menor do que o que se aposenta, pois está no início da carreira. Além disso, a tabela comprime a taxa de reposição nos primeiros anos da série, o que supõe um aumento de produtividade (ver comentário adiante).

XXB. Idem, acumulado.

#### 4.2. Planilha Orçamento

Nesta planilha estão incluídos todos os impactos a débito e a crédito no orçamento, tomando como base o orçamento em  $t_0$ . As fórmulas de cálculo constam do Anexo 2 e os resultados numéricos do Anexo 3, Tabela A1. A identificação das colunas (mesma numeração nos Anexos) é o seguinte:

I. Folha salarial dos docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconsidera o efeito das aposentadorias.

II. Folha salarial dos docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconta o efeito das aposentadorias.

III. Variação da folha de pagamentos dos docentes do quadro de transição em relação ao ano-base .

IV. Folha salarial dos não-docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconsidera o efeito das aposentadorias.

V. Folha salarial dos não-docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconta o efeito das aposentadorias.

VI. Variação da folha dos não-docentes do quadro de transição em relação ao ano-base.

VII. Morte dos servidores inativos no ano-base.

VIII. Novas contratações — impactos sobre a folha.

IX. Novas contratações — impactos acumulados sobre a folha, considerando-se a progressão salarial.

X. Saldo do orçamento.

#### 4.3. Planilha Fundo

Nesta planilha está incluída toda a movimentação do fundo, em valores, referente aos servidores do quadro de transição. O saldo final leva em consideração duas hipóteses alternativas para o pagamento das aposentadorias: a equivalência entre os vencimentos brutos dos servidores ativos e inativos (Saldo *A*) e a equivalência entre os vencimentos líquidos (Saldo *B*). As fórmulas de cálculo constam do Anexo 2 e os resultados numéricos estão no Anexo 3, Tabela A2. A identificação das colunas (mesma numeração dos Anexos) é a seguinte:

I. Inclusão dos docentes do quadro de transição no fundo (salário bruto integral), excluindo os docentes celetistas.

II. Inclusão dos não-docentes do quadro de transição no fundo (salário bruto integral), excluindo os não-docentes celetistas.

III. Contribuição correspondente aos docentes do quadro de transição.

IV. Contribuição dos não-docentes do quadro de transição ao fundo.

V. Saldo *A*.

VI. Inclusão dos docentes do quadro de transição (salário líquido integral).

VII. Inclusão dos não-docentes do quadro de transição (salário líquido integral).

VIII. Saldo *B*.

### 5. Resultados

As Tabelas A1 e A2 (*Orçamento e Fundo*), no Anexo 3, contêm as tabulações para os valores originais das variáveis (conforme descrição anterior da planilha *Variáveis*). A Tabela 1, abaixo, transcreve os saldos do orçamento e do fundo e efetua a totalização dos saldos do orçamento e do fundo, a valores correntes e a valores presentes.

As duas últimas colunas da Tabela 1 — Saldo total *A* e Saldo total *B* a valores presentes — contêm os saldos consolidados de *Orçamento e Fundo*, de  $t_1$  a  $t_{30}$ , descontados a uma taxa de 6% ao ano. Na última linha está

apresentado o somatório dos saldos totais nos conceitos A e B, a valores presentes de 1998, os quais refletem todos os impactos no orçamento e no fundo de  $t_1$  a  $t_{30}$ , e podem ser considerados o verdadeiro custo orçamentário da transição de regime, na direção de um fundo auto-sustentado.

**Tabela 1: Orçamento e Fundo —  
Saldos consolidados (R\$ 1.000)**

Período	Saldo Orçamento	Saldo Fundo A	Saldo Fundo B	Saldo Total A V. Correntes	Saldo Total B V. Correntes	Saldo total A V. Presentes	Saldo total B V. Presentes
1	-12.393	33.423	34.016	21.030	21.624	21.030	21.624
2	-10.913	28.562	29.771	17.649	18.859	16.650	17.791
3	-9.287	22.751	24.601	13.464	15.314	11.983	13.629
4	-7.512	16.704	19.219	9.192	11.707	7.718	9.829
5	-5.580	10.411	13.616	4.831	8.037	3.827	6.366
6	-3.485	1.885	6.025	-1.601	2.539	-1.196	1.898
7	1.893	-7.257	-2.146	-5.364	-254	-3.782	-179
8	7.552	-16.760	-10.642	-9.208	-3.090	-6.124	-2.055
9	13.502	-26.638	-19.474	-13.135	-5.972	-8.241	-3.747
10	19.754	-36.902	-28.653	-17.148	-8.899	-10.150	-5.268
11	23.985	-49.741	-40.127	-25.756	-16.142	-14.382	-9.014
12	31.880	-63.392	-52.360	-31.512	-20.480	-16.600	-10.789
13	40.174	-77.570	-65.068	-37.396	-24.894	-18.585	-12.371
14	48.881	-92.294	-78.266	-43.413	-29.385	-20.354	-13.777
15	58.016	-107.581	-91.971	-49.566	-33.955	-21.923	-15.018
16	65.261	-121.055	-104.069	-55.794	-38.808	-23.281	-16.193
17	69.216	-134.681	-116.269	-65.465	-47.053	-25.770	-18.522
18	73.463	-148.813	-128.924	-75.350	-55.461	-27.982	-20.596
19	78.015	-163.469	-142.050	-85.454	-64.035	-29.938	-22.434
20	82.882	-178.664	-155.660	-95.782	-72.778	-31.657	-24.054
21	89.048	-191.778	-167.426	-102.730	-78.378	-32.032	-24.439
22	91.520	-204.962	-179.215	-113.442	-87.695	-33.369	-25.796
23	94.202	-218.611	-191.423	-124.409	-97.221	-34.524	-26.979
24	97.104	-232.743	-204.063	-135.639	-106.959	-35.510	-28.002
25	100.234	-247.372	-217.149	-147.137	-116.915	-36.340	-28.875
26	102.244	-256.693	-225.524	-154.448	-123.280	-35.986	-28.724
27	95.632	-265.399	-233.258	-169.767	-137.626	-37.317	-30.252
28	88.910	-274.367	-241.225	-185.457	-152.314	-38.458	-31.585
29	82.079	-283.603	-249.430	-201.525	-167.352	-39.424	-32.739
30	75.137	-293.116	-257.883	-217.979	-182.746	-40.229	-33.727
Somatório						<b>-561.947</b>	<b>-393.997</b>

Os dois somatórios (R\$561.947 mil e R\$393.997 mil) são os montantes requeridos para fundar o novo sistema, a preços de 1998, sob condições de igualdade entre salários e aposentadorias, brutos e líquidos, e na hipótese de invariabilidade das transferências tributárias e dos vencimentos reais. Para colocar esses valores em proporção, basta lembrar que

transferências estimadas de ICMS para a Unicamp em 1998 atingem R\$381.695 mil; vale dizer, a universidade necessita de uma quantia superior a um orçamento anual para garantir a transição para um regime previdenciário auto-sustentado.

A seguir são apresentados alguns resultados obtidos com valores e hipóteses alternativos, acompanhados por comentários sobre as variáveis críticas.

### **5.1. Igualdade entre aposentadorias e salários brutos ou líquidos**

O saldo *A* assume a igualdade entre os salários e benefícios brutos, e não líquidos. Essa regra subentende que, ao aposentar-se, o servidor obtém um ganho de renda líquida em relação à posição na atividade, pois deixa de descontar para a previdência. O saldo *B* extingue a vantagem, sem impor nenhum ônus adicional ao servidor. Como se pode ver, a diferença entre os saldos *A* e *B* é muito expressiva. Basta referir a regra de equivalência aos vencimentos líquidos, e não aos brutos, para que se obtenha um grande abatimento nos recursos necessários. Ao invés de se reduzir o valor líquido das aposentadorias, uma alternativa com o mesmo efeito é a imposição de um gravame previdenciário aos já aposentados.

### **5.2. Alíquotas de contribuição**

A elevação das alíquotas dos atuais 8% + 8% para 12% + 12% foi, como se disse, arbitrária. O mais apropriado seria estimar a alíquota de equilíbrio atuarial para os novos servidores e estendê-la para os demais, já que estamos assumindo idêntica contribuição em ambos os quadros. De todo modo, 24% (12 + 12) é uma contribuição elevada em relação às práticas habituais, e uma superação desse teto implicaria uma redução acentuada do salário líquido do servidor.

É importante notar que as alíquotas de contribuição definem tanto a disponibilidade de recursos no fundo quanto o custo da folha de pagamentos, para não falarmos do salário líquido do servidor. No modelo consolidado de orçamento e fundo as contribuições atuam a débito e a crédito – uma alíquota maior traz novos recursos para o fundo, mas projeta uma elevação do ônus no orçamento. Esse duplo impacto, a débito e a crédito, atenua os efeitos das variações de alíquota e diminui o custo orçamentário da adoção de alíquotas menores, em particular no conceito *A* (equivalência entre salários e aposentadorias brutas). Já uma redistribuição interna da alíquota total de contribuição em favor dos servidores imporia à universidade um ônus acentuado.

A Tabela 2 resume as simulações com alíquotas na vizinhança dos 12%, contemplando também uma alteração na distribuição de contribui-

ções, em prejuízo do empregador (14 + 10). Como se pode ver, mantida uma contribuição empregado/empregador equilibrada, a necessidade de recursos a valor presente altera-se de modo quase desprezível, no conceito *A*, e em torno de 3,6% para cada ponto percentual, no conceito *B*. A diminuição da contribuição dos servidores (hipótese 14 + 10) afeta a necessidade de recursos orçamentários de modo significativo.

**Tabela 2: Necessidade de recursos a valor presente (R\$ 1.000) — Diversas alíquotas de contribuição**

Alíquotas %	Saldo Total A Valores presentes	Saldo Total B Valores presentes
11 + 11	562.254	408.300
12 + 12	561.947	393.997
13 + 13	561.640	379.694
14 + 10	627.328	487.370

### 5.3. Taxa de descontos

A taxa de descontos é o ponto crítico em modelos que abrangem um intervalo tão longo. A Tabela 3 sintetiza os valores dos saldos totais a valor presente nos conceitos *A* e *B* para valores limítrofes da taxa de descontos:

**Tabela 3: Necessidade de recursos a valor presente (R\$ 1.000) — Diversas taxas de desconto**

Taxa de descontos	Saldo Total A Valores presentes	Saldo Total B Valores presentes
5%	695.154	496.604
6%	561.947	393.997
7%	455.004	312.040

A razão pela qual a elevação da taxa de descontos diminui a necessidade global de recursos a valor presente pode ser intuída facilmente: como os resultados negativos são dominantes e crescentes (em valor modular) no sentido do final das colunas de saldos consolidados, estamos descontando prejuízos crescentes a fatores crescentes. Saldos inicialmente negativos e depois positivos produziram o resultado inverso.



A sensibilidade dos resultados a pequenas variações da taxa de descontos, no entanto, não deixa de ser impressionante. Sem entrar em uma discussão mais acurada sobre a taxa de descontos apropriada, é conveniente ao menos observar que teremos aí o fator decisivo na elaboração de cenários de necessidade de recursos, quando estiverem em jogo propostas concretas de mudanças do regime. Uma taxa de descontos convenientemente alta pode reduzir o custo da transição a zero. Uma taxa de descontos de 10% ao ano, por exemplo, reduziria a necessidade de recursos nos conceitos *A* e *B* a R\$242.129 e R\$150.637 mil, respectivamente.

#### 5.4. Progressão dos salários

As taxas médias anuais de progressão salarial adotadas — 2,5% para os docentes e 1,1% para os não-docentes — podem ser criticadas por parecerem excessivamente brandas. Afinal, apenas os quinquênios e a sexta-parte proporcionam um ganho salarial de 45 a 50% para o servidor que cumprir a carreira integralmente no serviço público estadual. Além disso, existe ainda progressão funcional e incorporação das gratificações de chefia.

As taxas de 2,5% e 1,1% foram obtidas com base na relação entre os vencimentos médios dos servidores inativos e ativos existente em  $t_0$ , e tomando-se um servidor representativo no meio da carreira, sob o ponto de vista dos acréscimos salariais (ver *Variáveis* e Anexo 1). Salvo mudanças na legislação, acreditamos que a progressão salarial dos servidores do quadro de transição possa vir a ser maior do que a observada, já que a concentração de contratações nos anos 1982/88 vai intensificar a obtenção de sexta-parte entre os anos 2000 e 2005. De todo modo, tanto no quadro de transição quanto no quadro dos servidores a serem contratados, a progressão salarial efetiva é uma variável de difícil estimação, pois depende da rotatividade da mão-de-obra e da situação individual de cada servidor no momento da contratação (idade, empregador anterior, qualificação). Não se consegue ter nenhum controle sobre quaisquer desses dois conjuntos de fatores, sendo que o último afeta substancialmente a taxa média de progressão salarial.

Para mostrar a importância da taxa de progressão salarial média, a Tabela 4 considera três cenários alternativos para a taxa de crescimento da folha dos não-docentes do quadro de transição (1,1; 1,5 e 2%), mantida a taxa de crescimento da folha dos docentes utilizada na simulação original (2,5%).

**Tabela 4: Necessidade de recursos a valor presente (R\$ 1.000) — Diversas taxas de progressão salarial no quadro de transição (servidor não-docente)**

Progressão salarial (taxa anual %)	Saldo Total A Valores presentes	Saldo Total B Valores presentes
1.1	561.947	393.997
1.5	646.525	474.622
2.0	758.659	581.372

Não se deve esquecer que a taxa média de progressão salarial do quadro de servidores contratados no novo regime também é uma variável importante. No modelo, ela está vinculada às taxas médias de progressão no quadro de transição; mais precisamente, é a média geométrica daquelas taxas. Assim, as variações de taxas simuladas na Tabela 4, referentes aos servidores do quadro de transição, afetam a taxa média de progressão no novo quadro, acentuando os efeitos globais. Na Tabela 5, mantivemos os valores da simulação original para o quadro de transição (2,5% e 1,1%) e arbitramos variações independentes na taxa média de progressão dos servidores do novo quadro. Como se pode ver, alterações apenas nessa taxa também projetam impactos consideráveis na necessidade de recursos.

**Tabela 5: Necessidade de recursos a valor presente (R\$ 1.000) — Diversas taxas de progressão salarial no novo quadro**

Progressão salarial (taxa anual - %)	Saldo Total A Valores presentes	Saldo Total B Valores presentes
1.5	543.836	375.886
2.0	574.633	306.683
2.5	607.316	439.367

## 5.5. Os vetores

Os vetores de transição *I*, *II* e *III* da planilha *Variáveis* só podem ser aperfeiçoados com um acurado estudo demográfico e da situação funcional dos servidores. Pessoalmente, acredito que as taxas assumidas de morte e de passagem à inatividade no quadro de transição aproximam-

se da realidade. Simulações com mudanças no vetor de aposentadorias no quadro de transição — o mais sujeito a alterações e o de maior impacto sobre os resultados — afetam significativamente os saldos finais, porque um retardamento ou aceleração das aposentadorias é acompanhado por uma aceleração ou retardamento na incorporação de novos servidores, ou seja, um vetor afeta o outro com efeitos sobrepostos.

O vetor *IV*, que retrata a incorporação de novos servidores em substituição aos aposentados, foi construído com uma dose talvez exagerada de arbítrio. É verdade que o servidor substituto representa um custo inferior ao aposentado, pois seu salário inicial não incorpora a progressão salarial; ainda assim, o vetor adotado assume uma taxa de reposições defasada nos anos iniciais da transição. A consequência pode ser vista na tabela Orçamento: nem ao final dos trinta anos — vale dizer, quando os efeitos do crescimento vegetativo na folha dos novos contratados já se teriam feito sentir — a folha de pagamentos atinge os valores observados em 1998. Pode-se dizer que o retardamento da reposição implica um aumento de produtividade do pessoal universitário, já que o volume de serviços é mantido por suposição. Essa é uma hipótese compatível com a percepção geral de que a Unicamp pode enfrentar uma pequena redução de quadros sem prejuízos dramáticos para a qualidade e a extensão dos serviços. De qualquer forma, é bom destacar que essa é uma qualificação importante aos pressupostos iniciais do modelo.

## 6. Conclusões e generalização

Convém lembrar que os resultados da simulação, inclusive o cálculo dos recursos necessários para o equilíbrio do sistema, dependem crucialmente dos valores assumidos para as variáveis. Conforme foi mencionado, os vetores de transição e as taxas de progressão salarial não foram validados por estudos específicos e estão sujeitos à revisão, razões suficientes para que as projeções sejam encaradas com cautela e para que o modelo seja tomado, antes de mais nada, como um instrumento para o aperfeiçoamento da discussão dos regimes de aposentadoria no serviço público.

Feita a ressalva, acredito que o modelo forneça um instrumento operacional hábil para uma primeira avaliação dos custos da transição, aberta a valores alternativos das variáveis. As simulações com valores alternativos mostraram que os resultados são extremamente sensíveis a variações na taxa de descontos, nas taxas de progressão salarial e no vetor de aposentadorias no quadro de transição. Alguns desses fatores podem ser afetados por decisões administrativas e/ou pela legislação. A

taxa de progressão salarial, por exemplo, depende de leis (as que regem os adicionais por tempo de serviço), assim como de medidas na esfera da administração universitária (a concessão de gratificações).

O modelo também deixa claro que o equilíbrio previdenciário depende tanto dos tópicos associados ao regime de benefícios — o período e as alíquotas de contribuição, a regra de equivalência entre aposentadorias e salários — como dos que dizem respeito à carreira dos servidores ativos. Surpreendentemente, estes últimos têm sido deixados de lado na discussão sobre os limites do atual sistema. Os fatores que regulamentam a carreira são tão significativos para a solvência do regime previdenciário quanto o período de contribuição, a idade média de aposentadoria, a garantia de vencimentos integrais, enfim, os tópicos previdenciários no sentido estrito. Medidas elementares, como a instituição de uma caixa de compensações para as contribuições à previdência, o controle do passivo previdenciário dos servidores admitidos, ou, ainda, alterações legislativas simples nas normas de concessão e incorporação de gratificações e de progressão por tempo de serviço, provocariam um forte impacto na necessidade de recursos.

O modelo é adaptável a outros segmentos do serviço público, em situações diversas quanto a amadurecimento do quadro de servidores, tabelas de progressão salarial, peso dos inativos na folha de pagamentos etc. Tudo o que se requer é a especificação das fontes de receita, ou a definição de uma regra de participação nos recursos públicos. Acredito que o primeiro passo para o estabelecimento de uma política adequada de custeio e benefício na previdência pública seja exatamente este: a associação entre volume de serviços e dotações orçamentárias. Trata-se de um expediente difícil — mas não impossível — de ser idealizado e testado no serviço público como um todo, mas factível quando já existe uma regra de acesso a recursos, como ocorre com as universidades públicas paulistas.

Embora a política de benefícios admitida na simulação seja a de equivalência entre os vencimentos na atividade e inatividade (nos conceitos bruto e líquido), não há nenhuma dificuldade em simular os resultados de uma política que implante redutores, ou que vincule a aposentadoria ao salário médio de contribuição ao longo da carreira. O único aspecto incontornável é a solidariedade fundo-orçamento. Na medida em que os vencimentos reais são flexíveis à baixa e em que não existe definição de benefícios, no sentido literal, o procedimento utilizado equivale a hipotecar uma fração determinada do orçamento universitário à transição de regime previdenciário, garantido o nível mínimo dos serviços.

Para concluir, cabe acrescentar que o saldo total consolidado a valores presentes, designado de “custo da transição”, não significa “custo de

implantação do fundo”, no rigor da expressão. Na realidade, na vigência do princípio de responsabilidade orçamentária, se o fundo não fosse constituído o resultado seria o mesmo. A necessidade de recursos depende das alíquotas de contribuição, das normas que regem os benefícios e a carreira, da taxa de descontos, ou seja, das variáveis que estão presentes na simulação. É uma questão secundária saber se as contribuições devem ser contabilizadas a crédito (e os benefícios a débito) do orçamento ou do fundo. Se não fosse constituído um fundo, todos os impactos a débito e a crédito seriam contabilizados no orçamento, com resultado final idêntico. A rigor, a própria questão da capitalização é secundária. Já que se trata de um fluxo de saldos ao longo do tempo, é evidente que o planejamento orçamentário e a apuração de resultados requerem a capitalização (ou o desconto) de valores.

A grande virtude de um sistema baseado na separação entre fundo e orçamento é a maior visibilidade conferida aos impactos previdenciários das políticas de pessoal e de benefícios. Uma vez identificadas as fontes de pressão sobre os desembolsos do fundo, a administração pública ver-se-á obrigada a adotar medidas que imponham maior disciplina atuarial, inclusive — e principalmente — no que se refere às admissões de funcionários, à organização das carreiras e à estrutura salarial.

### 1. Folha de pagamentos

O orçamento da Unicamp para 1998 fornece as informações básicas sobre gastos com pessoal, distribuídas nas categorias ativos e inativos, docentes e não-docentes. Os dados sobre valores de folha de pagamentos ( $FPB_{DA}$ ,  $FPB_{DI}$ ,  $FPB_{NDA}$ ,  $FPB_{NDI}$ ) utilizados nas planilhas foram obtidos deduzindo-se das informações orçamentárias os valores destinados ao PASEP, que não representam custo de folha. O recolhimento ao PASEP não é uma informação orçamentária e o procedimento adotado foi recolher a informação mais atualizada (dezembro de 1997) para, a partir dela, inferir a dedução a ser imputada aos valores orçamentários de 1998.

### 2. Pessoal não-estatutário

A participação dos não-estatutários na folha é uma informação decisiva para se obter o custo das aposentadorias, já que somente os estatutários são incorporados à folha de benefícios do serviço público. Essa também é uma informação não-orçamentária, fornecida pelo Setor de Recursos Humanos e incorporada ao cálculo da folha líquida na planilha Variáveis ( $FPL_{DA}$ ,  $FPL_{NDA}$ ).

### 3. Progressão salarial ou crescimento vegetativo da folha

O que foi denominado de progressão salarial ou crescimento vegetativo da folha (crescimento da folha de pagamentos independentemente de reajustes salariais) incorpora a progressão funcional, os adicionais por tempo de serviço e as gratificações. É difícil calcular a taxa de progressão a partir de informações institucionais sobre as carreiras e as regras de atribuição de adicionais por tempo de serviço, porque os acréscimos efetivamente havidos dependem de fatores como rotatividade e situação dos servidores no momento da contratação.

A simulação adotou como critério para o cálculo das taxas de progressão a razão entre vencimentos médios do pessoal ativo e inativo, para docentes e não-docentes. Ajustando-se essas relações ( $SM_{DI}/SM_{DA} = 1,46$ ;  $SM_{NDI}/SM_{NDA} = 1,19$ ) à extensão de carreira futura estimada para docentes e não-docentes, obtiveram-se as taxas anuais médias de progressão ( $TMPS_D = 0,025$ ;  $TMPS_{ND} = 0,011$ ). A média geral dos docentes

e não docentes, considerada no cálculo do impacto salarial das novas contratações, é a média geométrica de  $TMPS_D$  e  $TMPS_{ND}$ .

Para simplificar, a estimativa de tempo de carreira assumiu a figura de um servidor representativo, no meio da carreira, quanto ao usufruto de acréscimos salariais.

A representação abaixo adota a notação das planilhas de cálculo, com uma adaptação: as colunas são designadas por numerais romanos, e não por letras. Os numerais romanos correspondem aos utilizados na descrição das planilhas, na seção 4 do texto. Na remissão de uma planilha a outra, a indicação da planilha de origem da variável aparece entre traços verticais — |Var| ; |Orç| ; |Fun|. A ausência de indicação de planilha de origem significa que o numeral da coluna identifica uma variável no interior da própria planilha em que a operação se processa.

### 1. Orçamento

I. Folha salarial dos docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconsidera o efeito das aposentadorias.

$$(|\text{Var I}| * (1 + |\text{Var XIV}|) / 1,08) * (1 + |\text{Var IX}|)^{t-1}$$

II. Folha salarial dos docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconta o efeito das aposentadorias.

$$I * (1 - |\text{Var XVIII}|)$$

III. Variação da folha de pagamentos dos docentes do quadro de transição em relação ao ano-base.

$$II - |\text{Var I}|$$

IV. Folha salarial dos não-docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconsidera o efeito das aposentadorias.

$$(|\text{Var III}| * (1 + |\text{Var XIV}|) / 1,08) * (1 + |\text{Var X}|)^{t-1}$$

V. Folha salarial dos não-docentes do quadro de transição — considera os novos encargos e o crescimento vegetativo da folha e desconta o efeito das aposentadorias.

$$IV * (1 - |\text{Var XVIII}|)$$

VI. Variação da folha dos não-docentes do quadro de transição em relação ao ano-base.

$$V - |\text{Var III}|$$

VII. Morte dos servidores inativos no ano-base.

$$|\text{Var XVII}| * (|\text{Var II}| + |\text{Var IV}|)$$

VIII. Novas contratações - impactos sobre a folha ano a ano (sem acumular).



$$(|\text{Var XII}| + |\text{Var XIII}|) * (1 + |\text{Var XIV}|) * |\text{Var XXA}|$$

IX. Novas contratações — impactos acumulados sobre a folha, considerando-se a progressão salarial.

No período  $t_1$  o valor é idêntico ao da mesma linha da coluna anterior (VIII). Nos demais, passam a ser incorporados os efeitos das contratações ano a ano, além da progressão salarial diferenciada conforme o ano de contratação do contingente. As fórmula na linha correspondente a  $t_2$  e demais linhas são:

$$t_2 = |\text{Var IX}| * (1 + \text{Var XI})^{t-1} * \text{VIII} \quad t_3, t_4, \dots = |X_{t-1}| * (1 + |\text{Var XI}|) + \text{VIII}_t$$

X. Saldo do orçamento.

$$\text{VII} - \text{III} - \text{VI} - \text{IX}$$

## 2. Fundo

I. Inclusão dos docentes do quadro de transição no fundo (salário bruto integral), excluindo os docentes celetistas.

$$|\text{VarXII}| * (1 + |\text{VarIX}|)^{t-1} * (1 - |\text{VarV}|) * |\text{VarXVIII B}|$$

II. Inclusão dos não-docentes do quadro de transição no fundo (salário bruto integral).

$$|\text{VarXIII}| * (1 + |\text{VarX}|)^{t-1} * (1 - |\text{VarVI}|) * (|\text{VarXVIII B}|)$$

III. Contribuição correspondente aos docentes do quadro de transição.

$$|\text{VarXII}| * (1 + |\text{VarIX}|)^{t-1} * (1 - |\text{VarV}|) * (|\text{VarXIV}| + |\text{VarXV}|)$$

IV. Contribuição dos não-docentes do quadro de transição ao fundo.

$$|\text{VarXIII}| * (1 + |\text{VarX}|)^{t-1} * (1 - |\text{VarVI}|) * (|\text{VarXIV}| + |\text{VarXV}|)$$

V. Saldo A

$$\text{III} + \text{IV} - \text{I} - \text{II}$$

VI. Inclusão dos docentes do quadro de transição (salário líquido integral).

$$\text{I} * (1 - |\text{Var XV}|)$$

VII. Inclusão dos não-docentes do quadro de transição (salário líquido integral).

$$\text{II} * (1 - |\text{Var XV}|)$$

VIII. Saldo B

$$\text{III} + \text{IV} - \text{VI} - \text{VII}$$

## Anexo 3 - Tabelas

RSP

**Tabela A1: Orçamento (R\$ 1.000)**

Período	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
1	116.599	116.599	4.164	165.113	165.113	5.897	486	2.817	2.817	-12.393
2	119.514	115.929	3.494	166.929	161.921	2.705	971	2.817	5.685	-10.913
3	122.502	115.152	2.717	168.765	158.639	-577	1.457	2.817	8.604	-9.287
4	125.565	114.264	1.829	170.622	155.266	-3.950	1.943	2.817	11.576	-7.512
5	128.704	113.259	824	172.499	151.799	-7.417	2.429	2.817	14.601	-5.580
6	131.921	112.133	-302	174.396	148.237	-10.979	2.914	2.817	17.681	-3.485
7	135.219	109.528	-2.907	176.314	142.815	-16.401	3.400	2.817	20.816	1.893
8	138.600	106.722	-5.713	178.254	137.256	-21.960	3.886	2.817	24.007	7.552
9	142.065	103.707	-8.728	180.215	131.557	-27.659	4.371	2.817	27.256	13.502
10	145.617	100.475	-11.960	182.197	125.716	-33.500	4.857	2.817	30.563	19.754
11	149.257	97.017	-15.418	184.201	119.731	-39.485	5.828	5.634	36.746	23.985
12	152.988	91.793	-20.642	186.227	111.736	-47.480	6.800	5.634	43.041	31.880
13	156.813	86.247	-26.188	188.276	103.552	-55.664	7.771	5.634	49.449	40.174
14	160.733	80.367	-32.068	190.347	95.173	-64.043	8.743	5.634	55.972	48.881
15	164.752	74.138	-38.297	192.441	86.598	-72.618	9.714	5.634	62.613	58.016
16	168.870	67.548	-44.887	194.558	77.823	-81.393	11.171	8.451	72.190	65.261
17	173.092	62.313	-50.122	196.698	70.811	-88.405	12.628	8.451	81.939	69.216
18	177.420	56.774	-55.661	198.861	63.636	-95.580	14.085	8.451	91.863	73.463
19	181.855	50.919	-61.516	201.049	56.294	-102.922	15.542	8.451	101.966	78.015
20	186.401	44.736	-67.699	203.260	48.783	-110.433	17.000	8.451	112.250	82.882
21	191.061	38.212	-74.223	205.496	41.099	-118.117	19.428	8.451	122.719	89.048
22	195.838	33.292	-79.143	207.757	35.319	-123.897	21.857	8.451	133.376	91.520
23	200.734	28.103	-84.332	210.042	29.406	-129.810	24.285	8.451	144.225	94.202
24	205.752	22.633	-89.802	212.353	23.359	-135.857	26.714	8.451	155.269	97.104
25	210.896	16.872	-95.563	214.688	17.175	-142.041	29.142	8.451	166.512	100.234
26	216.169	10.808	-101.627	217.050	10.853	-148.363	33.028	11.268	180.773	102.244
27	221.573	8.863	-103.572	219.438	8.778	-150.438	36.913	11.268	195.292	95.632
28	227.112	6.813	-105.622	221.851	6.656	-152.560	40.799	11.268	210.071	88.910
29	232.790	4.656	-107.779	224.292	4.486	-154.730	44.684	11.268	225.115	82.079
30	238.610	2.386	-110.049	226.759	2.268	-156.948	48.570	11.268	240.430	75.137

**Tabela A2: FUNDO (R\$ 1.000)****RSP**

<b>Período</b>	<b>I</b>	<b>II</b>	<b>III</b>	<b>IV</b>	<b>V</b>	<b>VI</b>	<b>VII</b>	<b>VIII</b>
1	2.998	1.946	23.267	15.101	33.423	2.638	1.712	34.016
2	6.146	3.935	23.848	14.795	28.562	5.409	3.463	29.771
3	9.450	5.967	23.688	14.480	22.751	8.316	5.251	24.601
4	12.915	8.044	23.506	14.157	16.704	11.365	7.078	19.219
5	16.548	10.165	23.299	13.825	10.411	14.562	8.945	13.616
6	21.484	13.017	23.067	13.319	1.885	18.906	11.455	6.025
7	26.658	15.931	22.531	12.800	-7.257	23.459	14.020	-2.146
8	32.076	18.908	21.954	12.269	-16.760	28.227	16.639	-10.642
9	37.749	21.948	21.334	11.724	-26.638	33.219	19.314	-19.474
10	43.685	25.052	20.669	11.166	-36.902	38.443	22.046	-28.653
11	51.174	28.946	19.958	10.421	-49.741	45.033	25.472	-40.127
12	59.010	32.922	18.883	9.657	-63.392	51.929	28.972	-52.360
13	67.206	36.983	17.742	8.876	-77.570	59.141	32.545	-65.068
14	75.774	41.129	16.533	8.076	-92.294	66.681	36.193	-78.266
15	84.729	45.361	15.251	7.258	-107.581	74.562	39.918	-91.971
16	92.638	48.917	13.896	6.604	-121.055	81.521	43.047	-104.069
17	100.888	52.546	12.819	5.935	-134.681	88.781	46.241	-116.269
18	109.493	56.249	11.679	5.250	-148.813	96.354	49.499	-128.924
19	118.466	60.027	10.475	4.549	-163.469	104.250	52.824	-142.050
20	127.818	63.882	9.203	3.833	-178.664	112.480	56.216	-155.660
21	135.927	67.006	7.861	3.294	-191.778	119.615	58.966	-167.426
22	144.361	70.192	6.849	2.742	-204.962	127.037	61.769	-179.215
23	153.131	73.440	5.781	2.178	-218.611	134.756	64.627	-191.423
24	162.250	76.750	4.656	1.602	-232.743	142.780	67.540	-204.063
25	171.730	80.125	3.471	1.012	-247.372	151.122	70.510	-217.149
26	177.876	81.859	2.223	819	-256.693	156.531	72.036	-225.524
27	184.222	83.621	1.823	621	-265.399	162.115	73.587	-233.258
28	190.774	85.413	1.402	418	-274.367	167.881	75.163	-241.225
29	197.539	87.233	958	211	-283.603	173.834	76.765	-249.430
30	204.523	89.084	491	0	-293.116	179.980	78.394	-257.883

- <sup>1</sup> A instituição de uma idade mínima para a aposentadoria dos servidores do quadro de transição não afeta de modo significativo a Unicamp.
- <sup>2</sup> Adiante será feita uma discussão mais pormenorizada sobre o regime de benefícios definidos.
- <sup>3</sup> É bom observar que o modelo opera com uma hipótese de rigidez dos salários à alta.
- <sup>4</sup> Os vencimentos de referência estão protegidos contra baixas não relacionadas à queda dos recursos tributários.
- <sup>5</sup> O governo do Estado promoveu uma alteração da legislação, atenuando o efeito da incorporação. As universidades mantiveram a sistemática de incorporação aos 5 anos. Até o momento, o governo estadual não cogitou de alterar a concessão de acréscimos salariais por quinquênios, e nem mesmo de extinguir a sexta parte.
- <sup>6</sup> A alternativa mais simples seria aplicar os adicionais por tempo de serviço à carreira restante do servidor, mas ela desconsidera a progressão funcional, a incorporação de gratificações e a existência de alguma rotatividade da mão-de-obra entre os não-docentes.
- <sup>7</sup> A proporção da folha aplicada ao pagamento de servidores celetistas foi extrapolada a partir de dados de dezembro de 1997 (ver Anexo 1).
- <sup>8</sup> Maiores esclarecimentos sobre as variáveis no Anexo 1.
- <sup>9</sup> Para os docentes, supusemos uma carreira média de 30 anos, o que pressupõe uma distribuição equilibrada entre os gêneros e entre professores que se beneficiam da aposentadoria especial (25/30 anos) e não se beneficiam (30/35 anos).
- <sup>10</sup> Para os não-docentes, supusemos uma carreira média de 32 anos, o que pressupõe uma distribuição equilibrada entre os gêneros.

### **Fundo previdenciário e impacto orçamentário no serviço público**

*Mauricio C. Coutinho*

O trabalho discute as características do regime previdenciário no serviço público e efetua uma simulação do custo orçamentário da transição, para o caso da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Já que a Unicamp, em particular, e o serviço público, de modo geral, encontram-se na expectativa da transição de regime previdenciário, a simulação estima os custos de inclusão dos servidores ativos em novas regras, mantidos como parâmetros a vinculação entre os vencimentos na atividade e na inatividade e a garantia orçamentária dos benefícios.

### **Fundo previdenciário e impacto orçamentário no serviço público**

*Mauricio C. Coutinho*

El trabajo mide los costos de la transición de régimen de seguridad social en lo sector público brasileño, apoyado en un estudio de caso de la Universidade Estadual de Campinas. El modelo que resulta del estudio puede ser extendido a otros ramos del servicio público, bajo la condición de “solidariedad presupuestaria”, es decir, en situaciones en que el empleador garantice la solvencia del fondo de beneficios

El propósito final del trabajo es ampliar la presente discusión respecto la política de jubilamiento de los empleados del sector público. En la medida en que el estudio de caso muestra que factores ligados a la estructura de las carreras — adicionales a cada 5 años de servicio, política de promociones, condiciones de contractación — son tan decisivos en la definición del costo de la protección social quanto las leyes que determinan los beneficios, el trabajo concluye que aquellos factores deben ser estudiados con tanta atención quanto las conocidas disfunciones de las políticas de jubilamiento, propiamente dichas.

Professor  
adjunto do  
Instituto  
de Economia  
da Universidade  
Estadual de  
Campinas/  
Unicamp

### **A social security fund and budgetary impact on the public service**

*Mauricio C. Coutinho*

The paper estimates the conditions and consequences of reforming the social security system within the Brazilian public service, by means of a case study of the Universidade Estadual de Campinas. The model devised may be applied to other branches of the public service, provided there is “budget commitment”, that is, a situation in which the employer ultimately props the fund.

The ultimate goal of the paper is the widening of the arguments concerning the ongoing discussion of the public servants social security. As far as the case study shows that many factors underlying the career structure are as important as the social security policy properly in defining the costs of the retirement policies, the paper attempts to shift the debate, considering the role of those factors instead of focusing in the ill designed benefits and retirement policies only.

# Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios

*Claudio Orrego Larrain*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

## 1. Introdução

Este documento apresenta uma breve descrição da maneira pela qual o Chile abordou a modernização da gestão pública, os principais progressos na matéria durante os últimos anos e uma resenha das tendências mundiais em cada uma das dimensões aqui consideradas.

Em primeiro lugar, desceve-se o problema, identificando-se o modelo histórico de gestão pública de nosso país e as principais rupturas que o Estado chileno enfrenta.

Logo após, as dimensões da modernização da gestão pública são sistematizadas como forma de simplificar a visualização do problema e, ao se considerar as relações metodológicas e sinergias entre áreas, mostra-se como essas dimensões se desagregaram em relação a certas linhas de ação.

Por último, apresenta-se um breve resumo dos progressos havidos nos últimos anos bem como os fatores críticos do sucesso, os focos institucionais de poder, resistência à mudança, as iniciativas modernizadoras e, finalmente, as fontes internacionais de apoio econômico e político.

## 2. Modelo histórico de gestão pública no Chile

### 2.1. Variáveis criadoras de um contexto cultural

A maneira de fazer as coisas no Estado chileno foi condicionada por vários fatores:

Secretário executivo do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública da República do Chile e chefe da Divisão de Modernização da Gestão Pública na Secretaria Geral da Presidência. Advogado e mestre em Políticas Públicas.

Traduzido por  
René Loncan

a) O direito administrativo e a supervigilância que dele faz objeto a Controladoria Geral da República: o direito administrativo é um ramo do direito que argumenta ser a validade legal e a legitimidade das ações no setor público basicamente uma função do grau de adesão das mesmas aos procedimentos estabelecidos para sua realização. Realmente, toda ação realizada por um funcionário público competente, no âmbito de suas funções, se transforma num ato administrativo válido e legítimo, mais por sua mera sujeição à lei, regulamento ou à instrução do que pelos seus resultados e sua coerência com os objetivos propostos.

Estes princípios, firmemente aplicados pela Controladoria chilena, fizeram com que a cultura da administração pública se caracterizasse por um cumprimento formal, mas, efetivo, da lei (o que não é pouco, se considerarmos os baixos índices de corrupção do Chile no contexto internacional e latino-americano).<sup>1</sup> Contudo, o conceito de uma gestão bem sucedida não se conseguia estender até o conceito de resultados devidamente planejados e avaliados, limitando-se a uma gestão centrada meramente em procedimentos formais. Um efeito do que precede é a consolidação de uma cultura burocrática avessa ao risco e contrária à inovação, uma vez que qualquer desvio de um procedimento preestabelecido, para além dos benefícios que possa trazer em seu bojo, está exposto à punição, como se fosse o mais grave atentado contra o Estado de Direito.

b) A relativa inamovibilidade dos funcionários públicos: este fato, além de seus propósitos fracassados em garantir um aparato público meritocrático ou apolítico, conseguiu, ao invés disso, consagrar a máxima difundida entre os funcionários públicos chilenos: “quem nada faz nada teme”. Realmente, por ser extremamente difícil despedir funcionários, por não haver sistemas eficazes de mensuração do desempenho e por ser a antigüidade o único fator relevante para promoção nas carreiras da função pública, fortalecem-se os incentivos para nada fazer. Por que arriscar uma carreira, que nunca será truncada por um desempenho medíocre, em troca de uma atitude empreendedora e inovadora, para melhorar um serviço no qual, diante da menor falta administrativa, ainda que involuntária, pode-se tudo perder? Neste esquema, o controle da gestão e a avaliação do desempenho são definitivamente cruciais, mas objeto de muita resistência.

c) A desigualdade de rendas entre o setor público e o privado, especialmente no nível de profissionais qualificados, do alto escalão ou gestores. Um aspecto tradicional que tem tido importantes efeitos sobre a qualidade da gestão pública chilena é o de que, desde os primórdios do Estado chileno, a função pública foi apanágio das famílias mais tradicionais e abastadas do país. Isso trouxe consigo a visão de que a função pública devia desenvolver-se antes de mais nada como uma função

desinteressada de serviço ao país. Essa concepção, juntamente com a má avaliação da gestão estatal, fez com que se considerasse que as rendas dos funcionários públicos de mais alto nível hierárquico não precisassem ser suficientemente altas para satisfazer as necessidades daqueles que ocupavam cargos públicos.

No entanto, com o passar do tempo e o desenvolvimento econômico do país, o abismo que separa as rendas dos altos profissionais e executivos públicos daquelas de seus homólogos do setor privado foi aumentado até níveis considerados perigosos para a idoneidade e a transparência do sistema de remuneração dos altos escalões da função pública chilena. Com efeito, diferenciais muito grandes em matéria de remunerações terminam inexoravelmente acarretando problemas em termos do recrutamento e/ou retenção de bons elementos, como também da transparência nas formas que são utilizadas para remunerar de maneira adequada os altos escalões.

d) A nomeação política para todos os cargos de direção do Estado: da mesma maneira, o grau de politização da administração pública contribuiu para gerar uma “cultura do rateio”, ou seja, a nomeação para cargos-chave levando-se em conta a militância política como a principal (e por vezes a única) variável. Esse tipo de comportamento, em sua expressão máxima, não se limitou somente aos cargos de direção, mas também àqueles que ocupam as funções mais elementares nos organismos públicos. Nesse sentido, produziram-se importantes distorções na administração do aparato público. A primeira é que, como os mais altos dirigentes dos organismos públicos são da exclusiva confiança do presidente da República, nem sempre se estabelece uma relação de agente-principal entre esses e seus respectivos ministros ou subsecretários, tornando difícil ou impossível uma avaliação de seu desempenho. A segunda é a confusão entre os papéis de formulação de políticas e de execução das mesmas. Finalmente, e talvez o mais importante, é que, ao ser a qualidade da gestão pública o cerne ou a pedra angular sobre a qual repousa o sucesso do processo de modernização da gestão pública, o fato de não se contar com pessoas, nos mais altos cargos de direção, que tenham habilidades gerenciais mínimas, coloca um obstáculo difícil de superar pela via da lei ou da regulamentação central.

e) Centralismo administrativo e territorial: o Chile é talvez um dos herdeiros mais fiéis do centralismo castelhano do século XVI. Com efeito, do ponto de vista territorial, administrativo, político, econômico e até cultural, o Chile tem um centro desproporcional em relação a regiões e localidades menores. Além dos esforços realizados durante as últimas décadas, o certo é que ainda se olha com muita desconfiança a capacidade profissional e administrativa daqueles que vivem longe da capital (Santiago



tem 5 dos 15 milhões de habitantes do país). No âmbito da administração pública, isto se traduz no fato de que, ao já conhecido verticalismo (e até autoritarismo) administrativo que existe como principal estilo de gestão, há que acrescentar-se esta desconfiança do centro em relação à periferia, com a conseqüente perda de criatividade e de eficácia que uma maior descentralização traria consigo. Uma das razões principais para justificar esse estado de coisas, e que não é um dado menor, tendo em vista o recorde latino-americano neste campo, é que qualquer descentralização acelerada poderia colocar em jogo os equilíbrios fiscais do país, que tanto custaram a ser alcançados e preservados.

## **2.2. A história recente e os fatores da mudança**

Uma das particularidades do processo de modernização do Estado no Chile é o fato de que este foi impulsionado, consecutivamente, por dois governos de natureza muito diversa: um militar de direita e um democrático de centro-esquerda. A primeira onda de reformas centrou-se no âmbito econômico. Isso se traduziu num dos primeiros e mais radicais programas de ajuste estrutural, de estabilização de preços e de abertura para o comércio exterior. Isso, obviamente, afetou a gestão do Estado, porém, mais em termos da enorme redução da despesa, do investimento e das remunerações. Contudo, o funcionamento do Estado seguiu seu curso tradicional, tendo entretanto de resistir a um dos embates ideológicos antiestatal mais brutais deste século. Posteriormente, e sempre no âmbito econômico, aprovou-se um plano agressivo de privatizações de empresas de ativos estatais. Sob a premissa de que tudo o que o Estado faz, é mal feito, e de que tudo o que o setor privado faz, é bem feito, procedeu-se à venda dos ativos públicos, lamentavelmente sem o acordo e a transparência que decisões tão importantes mereciam. Finalmente, a última inovação pretendeu criar um mercado para os seguros privados de saúde, privatizar o sistema de seguridade social e gerar um subsídio à demanda por educação básica e média. Com essas políticas, buscava-se gerar concorrência para os prestadores públicos, ou simplesmente tirar do Estado certas funções que, tradicionalmente, lhe cabiam.

A profunda crise social, política e econômica, do início dos anos 70, e os excessos, que se cometeram com relação ao papel onipresente do Estado em toda a vida social, estiveram na base dessas políticas. Precisamente devido à gravidade das crises que foram enfrentadas bem como ao radicalismo de algumas das reformas, o processo de modernização do Estado no Chile ficou estigmatizado pela natureza autoritária do governo militar e pelo tema (quase religioso para alguns) das privatizações. Com

efeito, desde então, o debate nacional sobre a modernização do Estado reduziu-se a uma polêmica medíocre sobre o tamanho do Estado chileno, deixando absolutamente de lado as perguntas complexas e concretas sobre como um Estado contemporâneo pode mudar sua cultura, melhorar a produtividade, aumentar sua coordenação interna e externa e assim melhor servir aos cidadãos.

Como se pode observar na Tabela 1, o papel do Estado como produtor sofreu mudanças drásticas, no início da década de 70 e depois da crise dos anos 80, o que se explica, principalmente, pelas orientações dos governos das respectivas épocas. O primeiro, de Salvador Allende, orientado para o estabelecimento de um Estado socialista, e o segundo, de Augusto Pinochet, voltado para uma maior participação do mercado.

**Tabelas 1: Empresas controladas pelo Estado**

Empresas	Número de empresas por ano			
	1970	1973	1983	1989
Empresas ligadas à CORFO <sup>2</sup>	46	228	23	14
Bancos	-	18	1	-
Instituições financeiras	2	2	2	2
Empresas públicas	20	22	21	17
Empresas objeto de intervenção	-	325	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>595</b>	<b>47</b>	<b>33</b>

O contexto colocado, juntamente com o que foi mencionado acima, produziu, no início dos anos 90, um ambiente em que o setor público era sinônimo de ineficiência e esbanjamento, no qual preconizava-se que o Estado deveria ser reduzido a sua expressão mais mínima.

Em termos de política econômica, os governos da concertação<sup>3</sup> centro-esquerda impulsionaram a economia social de mercado, tendo por base o conceito de um Estado regulador dos mercados, que focaliza seus esforços em necessidades sociais, e propuseram, assim, a sua retirada do papel de produtor direto de bens e serviços, para centrar-se mais (tanto em termos financeiros quanto de recursos humanos) na atenção a problemas da cidadania em áreas de especial sensibilidade social e política, tais como saúde, educação e outros novos temas da agenda pública como a qualidade de vida, o ordenamento territorial, a descontaminação e outros. O que precede fica demonstrado na Tabela 2.

**Tabela 2: Despesa social e em bens e serviços: 1980-1996**

Despesa Países	Porcentagem da despesa total					
	Bens e serviços			Despesa social*		
	1980	1996	Variação	1980	1996	Variação
Argentina	57,1	22,4	-34,7	28,6	65,1	36,5
Bolívia		35,8	-		40,8	-
Brasil	20,0	13,3	-6,7	40,0	40,5	0,5
Chile	41,2	28,8	-12,4	59,1	66,7	7,6
Colômbia	36,2		-	44,3		-
Costa Rica	52,4	47,1	-5,3	62,6	59,7	-2,9
Equador	28,3	46,9	18,6	43,9		-
El Salvador	49,7	50,8	1,1	34,2	36,6	2,4
Guatemala	49,7	51,8	2,1	31,6	39,3	7,7
México	31,8	26,1	-5,7	44,3	50,2	5,9
Nicarágua	60,0	30,0	-30,0	33,5	46,8	13,3
Paraguai	60,9		-	35,7		-
Peru	44,7	37,5	-7,2			-
Uruguai	47,6	29,4	-18,2	62,3	76,1	13,8
Venezuela	50,2	20,0	-30,2			-

Fonte: Banco Mundial

\* Inclui educação, saúde, seguridade social, bem-estar, habitação e lazer.

### 2.3. A identificação da crise

Considerando o precedente e o contexto político dos últimos 30 anos, é inegável que os consensos básicos sobre os quais o Estado chileno foi construído, durante este século, entraram em crise. Não se trata, como pretendem alguns discípulos da escola de Chicago, de que se esteja remoendo o que já se apregou por um longo espaço de tempo: que o Estado chileno não funciona bem, nem é capaz de fazê-lo. Muito pelo contrário, toda a evidência produzida por estudos sérios, como os da competitividade, do *World Economic Forum*, ou aqueles sobre corrupção, da *Transparency International*, expressam a boa situação relativa do Estado chileno. No entanto, estamos conscientes de que o Estado chileno atravessa hoje em dia uma crise que tem pelo menos quatro componentes, todos eles superáveis por meio de políticas adequadas e liderança política. Estes componentes são:

1. A crise da missão e do papel: produzida fundamentalmente por uma lenta adequação do aparato estatal às mudanças do ambiente interno e externo verificadas nas últimas décadas. De modo especial, os limites entre o Estado, o setor privado e a sociedade civil começaram a tornar-se cada vez mais difusos e difíceis de diferenciar, o que, junto com um setor público lento em suas reações, gerou vazios funcionais que não foram preenchidos. Uma forma de superar as falsas dicotomias colocadas por um debate sobremodo carregado de conteúdo ideológico (mais Estado ou menos Estado) é chegar a um consenso, com visão de longo alcance, sobre quais são as funções que todos os chilenos concordam devam ser desempenhadas pelo aparato estatal (novas e tradicionais), bem como aquelas que não devam continuar a ser desempenhadas pelo mesmo, mas, sim pelo setor privado ou a sociedade civil.

2. A crise institucional: como conseqüência da crise anterior, necessita-se uma análise meticulosa a respeito da organização e das instituições que o Estado deve auto-proporcionar-se, para realizar, junto com o setor privado e a sociedade civil, sua missão. Novamente aqui a discussão não pode limitar-se ao tamanho do Estado. Trata-se de pensar nas novas funções, incluindo, por exemplo, o aumento das demandas dos cidadãos por maiores graus de participação democrática, e proceder-se à revisão da missão estratégica de cada instituição pública, adequando-a tal realidade. Isso, sem dúvida, significará a criação ou a adaptação de muitas repartições públicas, mas também significará a eliminação de outras tantas.

3. A crise da gestão: produto das características descritas na introdução deste artigo, a administração pública chilena deixou de estar sintonizada com as expectativas e demandas da cidadania. À sua pouca transparência habitual agora há que acrescentar-se casos incipientes de corrupção, de desatenção e pouca sensibilidade para com as demandas de usuários crescentemente exigentes (os pecados de ser monopólio), de excessiva tramitação burocrática para cidadãos e empresas cada vez mais competitivas no mundo, etc. A paciência da cidadania está acabando. É certo que não lhe interessa o debate sobre o Estado grande ou pequeno. No entanto, ela claramente toma partido quando se trata do Estado necessário e eficaz.

4. A crise da legitimidade: devido à crise antes descrita, e ao discurso anti-Estado dos últimos tempos, a cidadania foi abandonando sua adesão absoluta ao Estado. Segundo levantamentos realizados no Chile<sup>4</sup> os cidadãos exigem cada vez mais do aparato público aquilo que o consumidor privado exige do mercado, ou seja, qualidade, competência profissional, tratamento digno e bom, boas informações, o direito de reclamar e de ser ouvido, etc. Não desejam mais ou menos Estado ou mais ou menos mercado. Desejam um Estado eficaz, que cumpra suas funções, e um mercado que produza bens e serviços a baixo preço e com boa qualidade.

### 3. Na direção de um novo modelo de gestão pública

#### 3.1. Por que modernizar?

Um dos fatores principais para explicar o processo de reforma que está ocorrendo é a liderança assumida na matéria pelo governo do presidente Frei. Rigorosamente falando, embora os cidadãos e o setor privado sejam cada dia mais críticos em relação à qualidade dos serviços do Estado, o certo é que essa temática ainda não se articulou como uma demanda cidadã ou corporativa dotada de poder. Em vista do que precede, pode-se argumentar que esse tenha sido um processo fortemente liderado pelo presidente da República, por dirigentes no nível intermediário, no Ministério da Fazenda e na Secretaria-Geral da Presidência, e por um grupo de gestores públicos altamente motivados e comprometidos com o tema.

As bases desse processo de modernização, para além das razões fiscais (que no caso do Chile são pouco convincentes, visto o superávit fiscal dos últimos anos), são de três tipos:

1. Éticas: além dos progressos econômicos realizados pelo Chile durante as duas últimas décadas, o certo é que para cada um chileno existem dois e meio chilenos que vivem em situação de pobreza ou de indigência. Nesse contexto, qualquer esbanjamento ou utilização ineficaz de recursos públicos constitui uma grave falta ética para com o País e, em especial, para com os mais pobres.

2. Políticas: a democracia se aprofunda à medida em que se reinventa a relação Estado-cidadão. Com efeito, saindo de uma relação paternalista e despótica, a nova gestão pública propõe um Estado voltado para os usuários e cidadãos, criando crescentes espaços para a participação, descentralizando o poder e a tomada de decisões, melhorando a qualidade da informação e a transparência das ações públicas, fazendo da satisfação do usuário um padrão de bom desempenho e tratando com dignidade os mais humildes, geralmente os que mais dependem do Estado. Da mesma forma, uma gestão pública moderna significa aumentar o acesso aos serviços públicos e conseqüentemente melhorar a igualdade de oportunidades.

3. Econômicas: a produtividade do setor público é um componente central da competitividade da economia como um todo. Para países pequenos como o Chile, que dependem de sua capacidade de concorrer num mundo cada vez mais globalizado e competitivo, qualquer aumento da competitividade tem impacto direto sobre sua capacidade de gerar riqueza e, conseqüentemente, desenvolvimento.

### 3.2. Obstáculos à modernização

O processo de modernização da gestão pública, cuja gênese formal remonta à criação do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, em 1994, teve de enfrentar múltiplos obstáculos. A respeito de alguns deles ainda subsiste a dúvida sobre quais poderão ser superados ou não. Os principais são os seguintes:

1) A ausência do sentido de urgência: esse é o obstáculo principal à modernização da gestão pública, ainda que por sua vez o mais contraditório. Em primeiro lugar, é óbvio que, se não há nenhum sentido de urgência para mudar algo tão lendário quanto a gestão pública, a reforma está condenada a ser política e tecnicamente inviável. No caso do Chile, esse foi, lamentavelmente, um fator que limitou a efetividade e a profundidade da mudança. Com efeito, o excelente desempenho fiscal do Chile durante os últimos dez anos (fator catalizador, por excelência, de processos de reforma da gestão pública), desempenha, no caso, um papel contrário. Há certo grau de consenso quanto a que o setor público gasta comparativamente pouco, e está bem organizado. Então, por que fazer mudanças? Nesse contexto, são outras políticas públicas as que monopolizam a atenção e a agenda pública (justiça, educação, infra-estrutura).

2) O poder dos sindicatos: tal como ocorre em muitos países, o último reduto do sindicalismo tradicional, organizado e poderoso, é o setor público. Mesmo sem serem muito poderosos no nível central, continuam exercendo grande capacidade de pressão no âmbito da educação e da saúde, que é exatamente onde as mudanças são mais necessárias.

3) Falta de clareza conceitual e política sobre o tema: uma das complexidades que teve o processo de modernização da gestão pública no Chile, é que a elite política (e inclusive a acadêmica) confunde sistematicamente a reforma do Estado (que inclui temas mais amplos, como a reforma política, econômica, social e administrativa) com a reforma específica da gestão. O problema desta confusão é que, com certa frequência, esta última é avaliada em função de desafios ou de falhas da primeira. Da mesma forma, ao colocar todos os temas no mesmo cesto, termina-se politizando um conjunto de temas de gestão que, por sua natureza, deveriam ser de Estado. Finalmente, a elite política tende a menosprezar os benefícios políticos de curto prazo ligados a uma melhoria substancial da qualidade dos serviços públicos, sendo bastante avessa ao risco de reformas de gestão que podem ocasionar alguns custos trabalhistas.

4) Falta de um trabalho na área de comunicação: salvo raras exceções, os técnicos responsáveis por esse tipo de reforma consideram o tema da comunicação como algo secundário, mais próprio de políticos em campanha do que de funcionários públicos sérios. Pois bem, se isto é inexato ou incorreto de uma maneira geral, mais ainda no caso do Chile.

Considerando-se o estigma da privatização que o período de governo dos militares impôs ao termo modernização, o processo de modernização da gestão pública incentivado por governos democráticos devia ter feito um esforço sistemático e determinado desde o começo para esclarecer os verdadeiros fundamentos da reforma do Estado chileno e seu alcance real. Embora se tenha avançado muito nos últimos tempos, ter adotado desde o princípio ações de comunicação teria evitado suspeição ou resistências desnecessárias.

5) Fraca institucionalização do processo de reforma do Estado: apesar de o Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública ter sido criado pelo presidente e estar composto pelos ministérios e organismos mais importantes do governo (Fazenda, Presidência, Interior, Trabalho, Economia, Secretaria-Geral da Presidência), o certo é que o mesmo não tem a base institucional que permita realizar de maneira ideal sua tarefa, pelo menos pelas seguintes razões: a) na prática, está longe do presidente; b) seu coordenador tem nível de chefe de divisão, não é um ministro; c) o fato de existirem muitos responsáveis termina significando nenhum; d) precariedade de meios, tanto financeiros e humanos quanto jurídicos.

### **3.3. O novo modelo de gestão pública: linhas de ação**

O novo modelo de gestão pública que se concebeu para o Chile considera as dimensões mínimas de gestão para todos os tipos de organizações, incorporando as complexidades relacionadas aos organismos públicos e o mundo político.<sup>5</sup> Neste sentido, as diretrizes da reforma e seus respectivos componentes são as que se enunciam abaixo:

— Sistema de gestão estratégica por resultados: sob esta linha de ação impulsionou-se um sistema de gestão para todo o governo, baseado no estabelecimento de instrumentos padronizados de planejamento anual e plurianual, abrangendo os alinhamentos político-estratégicos (presidente e Conselho de Gabinete), metas ministeriais (ministérios) e programas de melhoramento da gestão, com seus respectivos objetivos, metas de gestão e indicadores de resultado para todos os serviços públicos. Esses instrumentos são monitorados por uma equipe central, que presta contas duas vezes por ano e procede a uma avaliação seletiva de alguns casos. Os programas públicos são avaliados separadamente por meio de painéis realizados com peritos externos ao Estado e os seus resultados são divulgados publicamente, sendo enviados anualmente ao Congresso Nacional. O último elo deste sistema são as prestações de contas ao público de todos os resultados. A norma é que, junto com a prestação anual de contas que o presidente faz ao País, cada serviço público deve fornecer seu relatório

integral de gestão; inclusive, recentemente, os relatórios de cada serviço devem estar à disposição do público em seu *site* na *Web*.

— Nova política de recursos humanos: em matéria de recursos humanos, que é uma das áreas mais deficitárias do plano de modernização, está-se incentivando quatro iniciativas de grande transcendência. A primeira delas é o estabelecimento de incentivos econômicos para os funcionários, traduzidos em aumentos anuais de remuneração. Estes incentivos são concedidos com base no desempenho individual, medido em função de sistemas de qualificação completamente reformados, e no desempenho coletivo, medido em função do grau de cumprimento dos programas de melhoria da gestão acima mencionados. O segundo componente foi o primeiro impulso com vistas a uma política descentralizada de treinamento, estabelecendo-se a obrigação de gastar 1% das remunerações, por serviço, em treinamento. O terceiro elemento está relacionado ao estabelecimento de incentivos à aposentadoria (aposentadorias voluntárias), a melhoria das condições de trabalho e a incorporação da necessidade de realização de concursos, como mecanismo privilegiado para preencher vagas em cargos médios ou altos na administração (isto está em processo de negociação). Finalmente, o presidente da República anunciou ao País a criação de um sistema de gerência pública. Este projeto, que busca a profissionalização da alta direção dos serviços do Estado, divide-se por sua vez em três partes: (1) uma concepção político-técnica de um sistema de recrutamento, remuneração e avaliação dos altos funcionários públicos com funções de direção, incluindo as correspondentes modificações legais; (2) uma experiência-piloto de treinamento e formação dos altos funcionários públicos, com funções de direção, no exercício de suas funções (mestrado em gestão pública para gestores executivos); (3) e, finalmente, um plano-piloto que integra a idéia de uma gestão orçamentária mais flexível com a obrigatoriedade de manter a contabilidade patrimonial e de melhorar os convênios de desempenho dos diversos serviços públicos. Nesse contexto, e como uma forma concreta de assegurar que aqueles que venham a dirigir os organismos públicos possam contar com as ferramentas necessárias para desincumbir-se das suas tarefas, da melhor maneira possível, estão sendo testados temas como prêmios à economia, a possibilidade de administrar ativos, estabelecer orçamentos multianuais e incorporar a contabilidade patrimonial.

— Qualidade dos serviços e participação dos cidadãos: paralelamente à aprovação de uma política governamental relativa ao assunto, e para além do muito que têm feito os responsáveis em seus próprios serviços, o governo está incentivando uma série de projetos transversais nesse domínio. Este fator é de grande importância no programa de modernização dos organismos do Estado, e não faz sentido se não se traduzir em melhorias concretas na qualidade de vida das pessoas. Nesse contexto,



está-se incentivando a criação de protótipos de escritórios de informação e de reclamações; a simplificação da tramitação burocrática; criação de cartilhas de direitos do cidadão para cada serviço; incentivos à inovação e ao melhoramento da qualidade (prêmios para as duas categorias); e, finalmente, a possibilidade de integrar a informação digitalizada numa janela única, ou então num terminal de acesso público.

— Transparência e probidade: junto com a modernização da legislação em matéria de probidade e com a aprovação da Convenção Interamericana contra a Corrupção, o governo e o Comitê se dedicam a três iniciativas de alto impacto: a primeira consiste na implementação plena do novo sistema de informações e de compras eletrônicas do Estado; a segunda consiste no estabelecimento de um defensor do cidadão que se preocupe com a proteção dos direitos dos cidadãos, diante dos atropelos originados de um exercício abusivo do poder; finalmente, a massificação da informação disponível por parte do Estado através da *Internet*.

— A nova institucionalidade: o domínio institucional é, juntamente com o dos recursos humanos, um dos dois terrenos em que menos fizemos progresso. No entanto, conseguiram-se avanços significativos em termos de desconcentração dos serviços públicos, da reformulação da institucionalidade reguladora do Estado e do redimensionamento dos ministérios que passaram a ter de desempenhar novas funções. Há que acrescentar-se a modernização institucional de várias organizações tradicionais do Estado, e um plano-piloto aprovado por lei, em virtude do qual se explorará um novo tipo de organização hospitalar, ao qual será concedido maior autonomia, capacidade de gestão e responsabilidade.

### **3.4. Estratégia de implementação do plano de modernização**

A estratégia chilena de modernização da gestão pública se afastou da maioria dos processos de reforma do Estado, em dois importantes aspectos. Primeiro porque desde o início optou-se por um enfoque gradual da mudança, rompendo a tradição de reformas mais globais e rápidas. A principal razão para isso pode ser encontrada no fato de que, no caso do Chile, a reforma não foi motivada por sérias crises financeiras, como no caso dos exemplos mais conhecidos, entre eles a Nova Zelândia, a Inglaterra, o Uruguai, o Brasil, etc. No entanto, a estratégia de ir testando programas e políticas em planos-piloto, para logo avaliá-los, conceber novas políticas e daí implementá-los de maneira ampla, trouxe bons resultados.

O segundo terreno, em que há diferenciação com relação a outros processos de reforma do Estado, foi a subordinação dos temas de superestrutura e de institucionalidade àqueles mais próprios à reforma da gestão. A crença latina, de que é através de reformulações jurídicas

e de superestrutura que se reforma a gestão, encontrou fortes detratores em várias experiências fracassadas (assim como na literatura). No caso do Chile, optou-se por privilegiar as reformas que potencializam a capacidade de gestão e os novos instrumentos de planejamento e de avaliação da gestão, que são precisamente os que, definitivamente, permitem que se mude as rotinas e a cultura das pessoas.

Outro fator crítico de sucesso na implementação do Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública foi a sua origem político-institucional. Com efeito, tanto a criação do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública (grupo de alto nível político criado de forma *ad hoc* para conceber e liderar um plano neste terreno), quanto o estabelecimento de uma aliança estratégica de trabalho entre as autoridades da Fazenda (em especial da Direção de Orçamento) e as autoridades do Ministério Secretaria-Geral da Presidência, foram fundamentais para a consecução dos objetivos colocados.

Da mesma forma, outro aspecto fundamental foi a criação de redes com atores relevantes das mais diversas disciplinas e áreas, que permitiram a geração de consensos, aproveitar as experiências bem sucedidas e aumentar os recursos humanos e financeiros envolvidos no processo. Aqui vale a pena mencionar as seguintes redes, que foram vitais para o processo:

— Executivos do serviço público: a criação do Comitê Interserviços de Modernização, composto pelos diretores e chefes dos 18 serviços públicos mais importantes do País, representou um apoio fundamental ao processo de modernização;

— O setor privado: a criação de um grupo de trabalho sobre a modernização da gestão pública, no contexto do Fórum de Desenvolvimento Produtivo (organismo tripartite composto de trabalhadores, empresários e representantes do Governo), onde se realizou um excelente trabalho de legitimação do setor público diante de importante segmento do setor produtivo;

— Universidades: também foi estabelecida uma mesa de trabalho com as diversas universidades vinculadas aos assuntos de gestão pública;

— Grupos informais de trabalho de alto impacto: um exemplo disto é o grupo que participou da viagem de estudos à Nova Zelândia, composto de políticos insígnies, acadêmicos, membros de ONGs e executivos do setor público, que até hoje se reúnem para avaliar políticas relativas à modernização do Estado;

— Outras redes internas do setor público: a rede de formadores de recursos humanos do setor público; a rede de comunicadores, composta dos encarregados das comunicações dos diferentes ministérios e serviços públicos.

Outro aspecto de grande importância na elaboração e na implementação das iniciativas de modernização foi a coordenação e a utilização de parte da capacidade instalada e de recursos humanos de outros ministérios e organismos públicos, o que permitiu executar-se projetos, contar com uma capacidade de gestão e obter resultados que dificilmente poderiam ser alcançados.

Finalmente, e o que é mais importante, há que mencionar-se a capacidade de comunicar o sentido e a visão da mudança, não apenas aos cidadãos e aos próprios funcionários públicos, mas também, de forma muito especial, aos dirigentes máximos e à classe política. Com relação a estes últimos, foi necessário vincular muitas das reformas que, por definição, são de longo prazo, a resultados e a demandas políticas de curto prazo. Em outras palavras, tentou-se demonstrar que, ter ou não ter um Estado de excelência em funcionamento, não é uma questão neutra com relação à capacidade de um governo ser bem avaliado por suas políticas ou por sua capacidade de reagir diante de problemas públicos.

No caso dos funcionários, uma forma de comunicar a visão e o porquê da mudança ocorreu mediante um forte investimento em instâncias de difusão de experiências nacionais e internacionais, e em programas de mudança cultural. Para o primeiro esforço, utilizou-se seminários, congressos e as versões anuais da Exposição Anual de Modernização e do Seminário Internacional sobre a Modernização do Estado. Para o segundo esforço, optou-se mais por recorrer a projetos de trabalho por serviço, nos quais o traço comum é a convicção de que, sem mudança das pessoas, não há reforma do Estado que perdure no tempo.

Sem prejuízo para a estratégia implementada, e diante do último ano de governo, começou-se a trabalhar nas propostas que deverão ser deixadas prontas para o próximo governo, pensando-se especialmente na necessidade de consolidar operacional e institucionalmente muitas das reformas já em marcha. Da mesma forma, espera-se deixar como legado uma proposta de nova concepção institucional global do aparato público.

## **4. Progressos na modernização da gestão pública**

### **4.1. Antecedentes iniciais**

No primeiro governo da coalizão, depois de 17 anos de governo ditatorial, não foram incorporadas iniciativas ou reformas significativas, em matéria de gestão pública, à agenda de governo criada em função das diversas prioridades do momento. Embora se tenha elaborado alguns

projetos de reforma administrativa, esses não prosperaram por falta de amadurecimento do processo. No entanto, pôs-se em marcha o processo, mediante apoio à incipiente modernização de alguns serviços específicos; realizou-se um trabalho de ordenamento e recuperação do setor público, com a criação de algumas instituições, melhoramento da coordenação dentro do governo, aumento da remuneração do funcionalismo público e a formalização das associações de funcionários, entre outras iniciativas.

O programa do segundo governo da concertação estabeleceu formalmente o compromisso de modernizar a gestão pública. Para isso, o presidente Frei criou, em dezembro de 1994, o Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, como entidade responsável pelo incentivo e a coordenação dos esforços nesta área.

Durante 1995 e 1996, promoveu-se, principalmente a partir do Ministério da Fazenda, um programa e uma estratégia de modernização gradual. Desenvolveu-se uma série de iniciativas destinadas a sensibilizar altos dirigentes e funcionários públicos para a necessidade de modernizar a gestão pública. Ao mesmo tempo, introduziu-se os primeiros instrumentos, como indicadores de gestão e compromissos de modernização, acompanhados de uma nova linguagem. Em fins de 1996, podia-se visualizar uma nova linguagem comum entre os funcionários públicos, além do conhecimento e da sistematização de experiências comparadas, institucionalização dos instrumentos de gestão, consolidação de experiências-piloto bem sucedidas e uma aceitação da instauração de uma cultura do desempenho. Não obstante esses progressos, a modernização da gestão pública não era um tema da agenda governamental, não tendo consolidado um conjunto de projetos de peso, e o tema possuía um viés tecnocrático diante da opinião pública, da classe política e dos funcionários.

No início de 1997, criou-se a Divisão de Modernização da Gestão Pública na Secretaria-Geral da Presidência, onde se localiza a Secretaria Executiva do Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, a partir de onde se ordena a agenda do governo nesta área. O Comitê Interministerial elabora o Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública 1997-2000, firmado pelo presidente da República. Define-se políticas e linhas de ação em cada uma das áreas relevantes como recursos humanos, institucionalidade do Estado, qualidade dos serviços e participação do cidadão, gestão estratégica de governo, ética pública e comunicações.

Durante os últimos dois anos, tem-se trabalhado para desenvolver e implementar o Plano Estratégico 1997-2000. Isto significou, entre outras coisas, desenvolver um discurso político sobre o sentido do processo de modernização, um conjunto de novos instrumentos de gestão e uma série de projetos de peso, como o de gestão pública, o do defensor do

cidadão, o das contratações públicas, o do prêmio de qualidade, entre outros. O Comitê teve a função de elaborar as políticas de governo na área de modernização, monitorar as tarefas encomendadas aos serviços públicos, coordenar o trabalho de diferentes instituições e executar, direta e permanentemente, os diversos programas do Plano Estratégico.

## **4.2. Algumas realizações**

Nesses anos, tem-se conseguido avançar em várias direções. Desde logo, foram colocados na agenda pública os temas de modernização e criados uma série de projetos importantes, que atendem a demandas da cidadania, do setor privado e de atores políticos, o que possibilitou criar as condições para consolidar uma segunda geração de reformas no funcionamento do setor público.

É difícil estabelecer indicadores únicos que traduzam os progressos do processo chileno de modernização. Existem, a este respeito, três formas de abordar esta difícil tarefa: 1) a instalação dos processos e sistemas de gestão; 2) indicadores específicos de gestão por serviço público; 3) indicadores macro da produtividade e/ou legitimidade do setor público.

### **4.2.1. Instalação dos processos e sistemas de gestão**

A este respeito, basta recordar alguns dos sistemas de gestão em fase de implementação ou já plenamente implementados no Chile:

— O sistema de gestão estratégica por resultados, que supõe a existência de instrumentos de planejamento e de avaliação do trabalho político-programático do governo. Isto inclui a integração das linhas político-estratégicas do Presidente e do Gabinete, das metas ministeriais e metas de gestão (incluídas nos programas de melhoria da gestão) de cada serviço público. Este sistema, crescentemente integrado à discussão orçamentária, trouxe consigo a possibilidade de sistematizar o processo de planejamento do governo, o estabelecimento de metas concretas e mensuráveis e a atribuição de prioridades às mesmas.

— O sistema de compras e contratações. Este sistema, em plena fase de execução, significa a criação de um sistema único e aberto de informações de todas as compras e contratações públicas, a criação de um sistema de comércio eletrônico para as compras públicas e o fortalecimento da capacidade de gestão das compras de cada uma das unidades administrativas do Estado. A sua principal vantagem está relacionada à transparência da gestão pública (não se pode esquecer que os principais casos de irregularidade administrativa ocorrem nessa esfera) e à eficiência

da despesa pública (melhor qualidade e menor preço), diante de uma maior competitividade do mercado.

— O sistema de qualidade e de atenção ao usuário: com base numa política sancionada pelo governo, incentivou-se um conjunto de iniciativas transversais que permitem que hoje se fale de um sistema de gestão de qualidade no setor público chileno. Este sistema inclui o prêmio nacional de qualidade dos serviços públicos, um verdadeiro processo de planejamento e de treinamento em matéria de qualidade do Estado, o programa de inovação, os escritórios de informações e reclamações, o processo de simplificação da tramitação e as cartilhas de direitos dos cidadãos, assim como a conexão *on line* dos serviços públicos para melhorar a informação e a prestação de serviços à cidadania. Esse sistema focalizou o cidadão-usuário no centro do processo de mudança da gestão pública, colocando a sua satisfação como um dos principais parâmetros de avaliação do desempenho dos funcionários públicos.

Todos esses sistemas foram melhorando de forma contínua a gestão pública. Lamentavelmente, o seu verdadeiro impacto só pode ser medido através de indicadores específicos de cada instituição ou através de indicadores macro que meçam a produtividade ou a satisfação geral dos usuários.

#### 4.2.2. Indicadores específicos de gestão por serviço público

Devido à extensão deste ponto, gostaria somente de apresentar um exemplo do Instituto de Normalização da Previdência, que ilustra o tipo de impacto de eficiência e eficácia do processo de modernização da gestão pública chilena. Para maiores informações, sugiro consultar a *home page* do Comitê na *Internet* ([www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)) ou a publicação sobre progressos da modernização *Resultados al Servicio de la Gente* (Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, 1997).

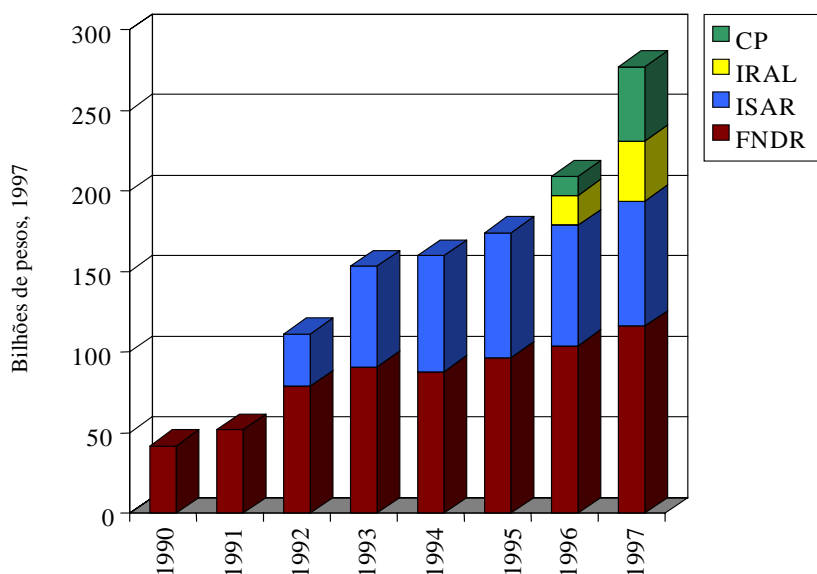
#### Redução do tempo para o fornecimento de respostas

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Concessão de Benefícios a:</i>	(demora em dias)						
– Funcionários públicos	236	207	177	153	106	80	62
– Empregados do setor privado	152	136	111	92	66	55	34
– Serviço do Seguro Social	64	60	46	34	22	20	14

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<i>Concessão de Pensões a:</i>							
– EMPART	n.d.	n.d.	n.d.	53	47	55	29
– Setor Público	n.d.	n.d.	n.d.	25	19	39	17
– Serviço do Seguro Social	n.d.	n.d.	n.d.	59	57	61	31

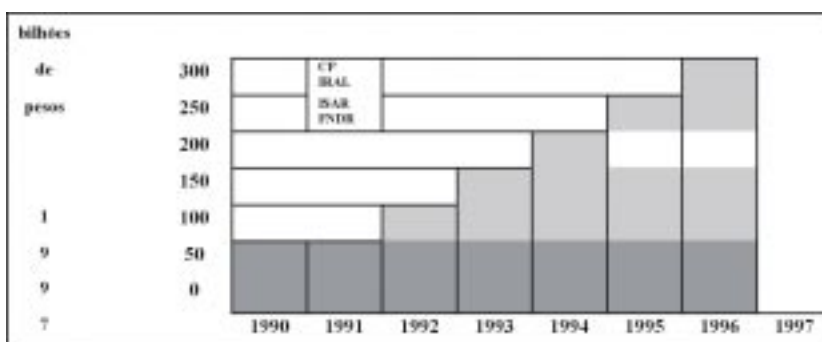
N.d. = não disponível

### 4.2.3. Indicadores macro de produtividade e/ou de legitimidade do setor público.



Neste campo, basta mostrar dois gráficos que traduzem a melhoria da gestão macro do Estado chileno. O primeiro tem a ver com o grau de descentralização e o segundo com a produtividade dos funcionários.

#### Gráfico 1: Grau de descentralização

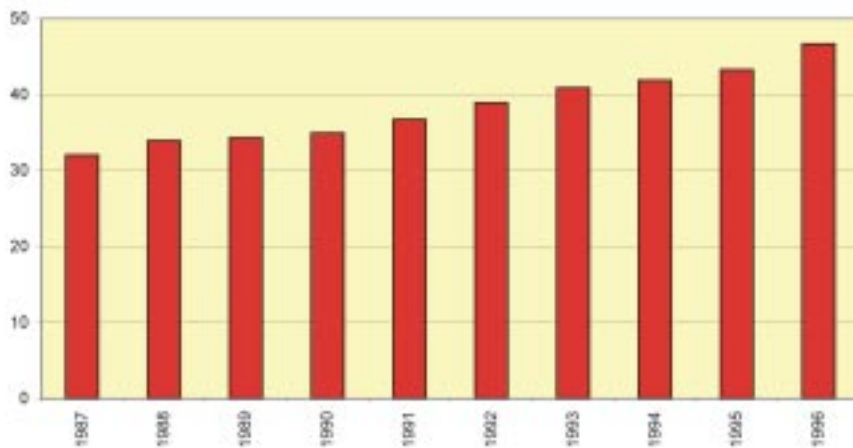


Fonte: Subsecretaria de Desenvolvimento Regional

O governo do presidente Frei conferiu impulso decidido à regionalização e à transferência crescente de recursos a regiões e municípios. O gráfico a seguir mostra os fundos de investimento de gestão regional, 1990-97.

No início de 1990, as autoridades regionais tinham decisão direta sobre recursos de investimento no valor de 40 bilhões de pesos. Em 1997 decidem sobre recursos de investimento no valor de 280 bilhões, mais do que quintuplicando o valor inicial, o que equivale a 27% do total do investimento público nacional.

### Gráfico 2: Produtividade dos funcionários públicos



Fonte: Dirección de Presupuesto

Hoje em dia é necessário manter um equilíbrio responsável entre o tamanho e a função do Estado, para enfrentar os desafios de um país moderno, aberto para o mundo, democrático e competitivo, politicamente estável e respeitador das liberdades e dos direitos da cidadania. Neste sentido, a produtividade dos funcionários é chave.

A produtividade do setor público, medida como o montante de recursos administrados por cada funcionário, aumentou em 47% durante os últimos sete anos.

## 5. Desafios do programa de modernização

O processo de modernização da gestão pública chilena conta hoje com um conjunto de projetos de modernização em curso e outros que aguardam para ser implementados, durante a última etapa do governo do presidente Frei. Mesmo que haja enormes benefícios políticos e econômicos na consolidação da atual agenda de modernização, ainda é necessário um esforço significativo para assegurar sua projeção e sua institucionalização num futuro governo.



Vários dos projetos pendentes podem se ligar à agenda social e de cidadania do presidente Frei e outorgar dividendos à concertação no próximo período eleitoral. Visando atingir esse objetivo, é necessário que se avance de forma decidida em cinco projetos de alto impacto, os quais têm a particularidade de representar mudanças estruturais, que consolidam e potencializam, a longo prazo, muitas das mudanças já iniciadas no Chile. Estes projetos são:

a) Criação do defensor do cidadão: o projeto de lei institucional está na última fase de revisão e tem como objetivo fortalecer os direitos dos cidadãos e a confiança no setor público. Consagra constitucionalmente a possibilidade de que alguém defenda os cidadãos-usuários em sua relação com um Estado que, em certas circunstâncias, abusa de seu poder ou não provê serviços com a qualidade adequada;

b) instauração de um sistema de gestão pública: o denominador comum nos esforços positivos de modernização e de bom desempenho do governo tem sido fornecido pelas capacidades de administração adquiridas pelos gestores públicos de alto escalão. Durante os últimos governos, não se modificou o *status quo* existente, o qual tem claras falhas sistêmicas, sendo uma das mais delicadas a questão das remunerações dos executivos do alto escalão. Desde o início de 1998, vem-se trabalhando num projeto para instaurar um sistema de gestão pública que permita, mantendo-se a dependência política dos chefes de serviço, profissionalizar a alta direção, concedendo-lhe as flexibilidades e as ferramentas necessárias para uma melhor gestão. A idéia é estabelecer contratos de desempenho, remunerar adequada e transparentemente, contar com um sistema de seleção mais profissional, prever a obrigação de prestar contas à cidadania, entre outras coisas. O tema desperta grande interesse na oposição e em setores da concertação, e proporciona um ordenamento que beneficiaria a condução do processo pelo presidente da República. Este projeto também foi anunciado na última prestação pública de contas à nação pelo presidente da República;

c) modernização da institucionalidade reguladora: a retirada do papel produtivo do Estado impôs novas e complexas responsabilidades reguladoras ao setor público. Lamentavelmente, a institucionalidade do Estado está possuída de grande fraqueza para abordar esta tarefa. Com base no relatório de uma comissão de alto nível convocada pelo Comitê Interministerial, elaborou-se um diagnóstico e uma proposta para reformar a institucionalidade reguladora do Estado. Atualmente, o Comitê de Modernização deve sancionar a referida proposta e atribuir prioridade às reformas nas áreas em a regulação é mais urgente;

d) informatização do Estado: desde 1997, a Unidade de Tecnologias da Informação do Comitê dedica-se a massificar o uso intensivo das tecnologias de última geração no governo, elaborando as políticas públi-

cas nesta esfera e assegurando o seu desenvolvimento permanente. Como prioridades para o próximo ano e meio, a Unidade deverá consolidar a rede de governo (*Intranet*) para o intercâmbio de informações e dados entre as instituições públicas, com o conseqüente aumento da eficiência e da qualidade da prestação de serviços públicos e com impacto na vida cotidiana dos chilenos, além de uniformizar o aumento de informações de serviços públicos acessíveis através da Internet. Um componente essencial deste projeto é o reconhecimento da validade legal do documento e a assinatura eletrônica.

e) institucionalização da reforma da administração do Estado: embora a criação do Comitê de Modernização, como instância *ad hoc* para liderar o processo de modernização e como seu propulsor, tenha sido um acerto político e estratégico, pergunta-se como mesmo se consolidará institucionalmente na estrutura do Estado. Os sistemas de gestão instalados (gestão por resultados, compras, qualidade) as políticas deficitárias (recursos humanos, institucionalização, transparência), e os novos temas da transformação da estrutura e da gestão do Estado demandam uma unidade institucional especializada, pequena em tamanho, mas altamente qualificada e com poder político. Esta é uma das propostas que deveriam ser negociadas politicamente durante o último ano de governo, para ser assumida no futuro.

Pode-se dizer que o processo de modernização encontra-se no ponto crítico, podendo constituir-se um meio de mudança radical na maneira segundo a qual o Estado desempenha suas funções, ou de não seguir adiante, retroceder para antes do próprio ponto de partida, devido às expectativas que foram geradas entre os funcionários, a classe política, o setor privado e a cidadania. Os resultados do próximo ano e meio darão uma resposta a esse desafio.

## **Principais projetos e programas impulsionados pelo Comitê de Modernização**

### **1995**

#### *Indicadores de gestão e planejamento estratégico em serviços públicos*

A Direção de Orçamento implementou um sistema de indicadores de gestão para identificar objetivos e metas nos serviços públicos; como resultado disso, a maioria dos serviços públicos realizou seu respectivo exercício de planejamento estratégico.

#### *Comitês Bipartites de Treinamento*

Devido à importância e ao impacto do treinamento nos resultados dos organismos públicos e nas perspectivas dos funcionários, estabeleceu-se, por decreto, a criação de comitês compostos de funcionários e dirigentes, cuja finalidade é conceber e aprovar programas de treinamento em cada serviço público. Atualmente, a metade dos serviços públicos conta com eles.

#### *Compromissos de Modernização*

Programa da Secretaria-Geral da Presidência em que os serviços públicos explicitam, ano após ano, seus compromissos de modernização perante o presidente e os cidadãos. É um programa consolidado, que necessitou ir adequando-se continuamente para não tornar-se obsoleto. A partir de 1999, momento em que se consolidam os programas de melhoria da gestão mencionados mais adiante, esses compromissos adquirirão o caráter de compromissos de simplificação de trâmites e de cartilhas dos direitos dos cidadãos.

### **1996**

#### *Avaliação de Programas Públicos*

Iniciativa acordada com o Parlamento e dependente de uma unidade constituída para estes fins na Direção de Orçamento. Durante 1997, avaliou-se 20 programas governamentais e durante 1998 avaliar-se-ão outros 40 programas públicos, de maneira a conhecer seu impacto em termos de efetividade, eficácia e eficiência.

#### *Novos regulamentos de qualificação*

Associado às reformas em matéria de remunerações, os Ministérios do Interior e da Fazenda editaram um decreto, em 1996, que permite às

repartições modificaram seus regulamentos de qualificação, possibilitando a introdução de elementos que melhorem a mensuração e a classificação do desempenho dos funcionários públicos.

#### *Rede de Treinamento*

Criada em 1996, devido ao sucesso dos comitês bipartites de treinamento, é composta pelos responsáveis na matéria em cada instituição pública. Orienta-se no sentido de apoiar a criação de políticas relativas a treinamento e a implementar oficinas de formação.

#### *Software SISPUBLI*

Um *software* desenvolvido pelo Serviço Nacional de Treinamento e Emprego, que registra atividades de treinamento, programas, consultorias, níveis de investimento, categoria do pessoal treinado, etc., com o objetivo de avaliação e planejamento adequados dessas matérias.

#### *Memórias e Balanços*

Estabeleceu-se a obrigatoriedade anual, para todos os serviços públicos, de emitir memórias e balanços de suas gestões, que expressem os resultados de suas metas e objetivos e sua situação financeira. Esta disposição foi acordada com o Parlamento, em 1996, na ocasião da aprovação do orçamento da nação.

### **1997**

#### *Internet*

Desde 1995, o governo está fortemente presente na *Internet*. Visando aumentar o grau de transparência da gestão do aparato estatal, mais da metade das repartições públicas está ligada a um *site* da *Web*. Em 1997, o presidente estabeleceu como diretriz, aos dirigentes, a necessidade de aumentar a transferência de importantes fontes de informação à rede.

#### *Prêmio Nacional de Qualidade dos Serviços Públicos*

Elaborou-se um programa para promover e reconhecer a gestão de qualidade nas instituições públicas. O programa foi lançado em outubro de 1997, e dele participaram cerca de 100 serviços públicos, nos quais se realizou uma auditoria em termos de qualidade de serviço e de gestão. Assim, em outubro de 1998, realizou-se a premiação, presidida pelo presidente da República.

#### *Transformação da Corporação de Incentivo à Produção*

Completo-se em 1997 a transformação da CORFO, separando suas atividades de incentivo à produção das de administração de empresas públicas. Criou-se o sistema de administração de empresas e eliminou-se o nível de ministro detido pelo seu vice-presidente.

### *Institucionalização da atividade reguladora*

O presidente da República convocou uma comissão para apresentar uma proposta de modernização da atividade reguladora. A proposta apresentada em 1998 incluiu uma série de reformas legais e administrativas, objetivando reordenar a composição atual das entidades reguladoras e fiscalizadoras em matéria de utilidade pública, competência, recursos naturais e meio-ambiente.

### *Eliminação do nível de ministério que detinha a Comissão de Energia*

Esta instituição deixou de ter nível ministerial para ser colocada em sua nova dimensão e colaborar na reestruturação dos organismos reguladores.

### *Criação da Unidade de Tecnologias da Informação*

Esta unidade foi criada, tendo sua sede na Divisão de Modernização da Gestão da SEGPRES, e deverá implementar, entre outros, o projeto de uma plataforma comum de conectividade para todas as instituições do Estado.

### *Informação à Cidadania*

Desde 1997, o Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública conta com um *site* na *Web*, no qual se encontram informações sobre todas as linhas de ação do Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública (<http://www.modernizacion.cl>). Estão disponibilizadas as guias metodológicas elaboradas como auxílio aos processos individuais dos serviços públicos, publicações sobre as linhas de ação do Comitê e iniciativas como o Prêmio de Qualidade dos Serviços Públicos, entre outras.

## **1998**

### *O Sistema de Informação de Compras e Contratações do Setor Público*

Começou-se a desenvolver este sistema, que permite conferir maior transparência, eficiência e concorrência no mercado às compras e contratações do governo, iniciativa dependente da Divisão de Modernização da Gestão Pública da SEGPRES e da CORFO, como parceiro financeiro.

### *Comércio Eletrônico*

O Ministério da Fazenda e a Divisão de Modernização da Gestão Pública da SEGPRES realizaram, entre março e junho de 1998, um estudo de viabilidade para criar um sistema de intermediação de compras governamentais.

### *Lei da Probidade*

Aprovação no Congresso de uma lei que complementa os regulamentos sobre as atuações dos funcionários públicos.

### *Escritórios de Informações e Reclamações*

O Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública emitiu uma instrução para o estabelecimento desses escritórios. Atualmente, 80 organismos públicos contam com tais escritórios.

### *Programas de Melhoria da Gestão (PMG)*

Em janeiro de 1998, foi estabelecido por lei que todas as repartições da administração central do País devem elaborar, anualmente, programas contendo metas de melhoria de seu desempenho que, de acordo com a obtenção de resultados positivos, permitirão um incremento das remunerações dos funcionários. Estes programas serão implementados a partir de uma perspectiva de coerência e uniformidade entre os indicadores já existentes de gestão, metas ministeriais e compromissos de modernização.

### *Desconcentração*

Instrução presidencial especifica medidas concretas de transferência de responsabilidades administrativas às regiões. Em execução durante o período 1998-1999, sendo que em alguns ministérios já se iniciou a implementação de planos-piloto há mais tempo. As instituições públicas firmaram 503 compromissos públicos de desconcentração. Esta iniciativa está sendo coordenada pela Divisão de Modernização da Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo do Ministério do Interior.

### *Comissão Nacional de Novas Tecnologias da Informação e de Comunicações*

O presidente da República convocou personalidades e peritos para realizar uma proposta nacional sobre a matéria, mediante sessão presidida em 1º de julho de 1998 pelo então Ministro da Economia, Sr. Alvaro García, onde se expôs e se aprovou o programa de trabalho, a organização e a metodologia de desenvolvimento nas seguintes áreas: regulação e legislação comercial; as tecnologias da informação e a modernização competitiva; informação e modernização do Estado; desafios sócio-culturais, equidade e cidadania. Os resultados das atividades desenvolvidas foram entregues, em 16 de dezembro de 1998, ao presidente da República.

### *Problema ano 2000*

Implementou-se uma equipe de trabalho que elaborou um relatório sobre as instituições a serem afetadas pelo problema de mudança de datas no ano 2000 e sobre como enfrentá-lo.

### *Plano Piloto de Gestão e Flexibilidade Orçamentária*

O Ministério da Fazenda e a Secretaria-Geral da Presidência estabeleceram convênios de desempenho com os dirigentes de dez serviços públicos, definindo metas a serem alcançadas em troca de maior flexibilidade no manejo dos recursos.

<sup>1</sup> Ver estudo da Transparency International, 1998.

<sup>2</sup> A CORFO (Corporação de Incentivo à Produção) é um organismo público criado com a finalidade de estimular o desenvolvimento produtivo nacional. Esse organismo foi o grande responsável pela industrialização e pela criação de empresas no passado, devido à inexistência de capital privado nacional que pudesse voltar-se para grandes investimentos. Neste sentido, o papel desempenhado pela CORFO foi fundamental no desenvolvimento do Chile.

<sup>3</sup> Nota do revisor: o termo concertação é um neologismo utilizado para especificar a negociação e/ou coalização de vários atores/interesses políticos em determinadas tarefas/*issues*.

<sup>4</sup> Ver Dirección de presupuesto 96 ou comité de modernización 1998

<sup>5</sup> Ver Plano Estratégico de Modernização da Gestão Pública 97-2000, Comitê Interministerial de Modernização da Gestão Pública, 1997 (página WEB: [www.modernizacion.cl](http://www.modernizacion.cl)).

### **Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios**

*Claudio Orrego Larrain*

O artigo aborda o processo de modernização da gestão pública que vem acontecendo nos últimos anos no Chile, a partir do modelo histórico que o caracteriza e das principais rupturas enfrentadas pelo Estado chileno. Sistematiza as dimensões da modernização efetuada, considerando as relações metodológicas e sinergias entre áreas, bem com as desagregações ocorridas e os progressos efetivamente alcançados. São apontados os fatores críticos de sucesso, os focos institucionais de poder, as resistências à mudança e as fontes internacionais de apoio econômico e político.

### **Modernización de la Gestión Pública en Chile: Progresos y Desafíos**

*Claudio Orrego Larrain*

El artículo trata del proceso de modernización de la gestión pública que viene ocurriendo en los últimos años en Chile, a partir del modelo histórico que lo caracteriza y de las principales rupturas que enfrenta el Estado chileno. Sistematiza las dimensiones de la modernización realizada, considerando las relaciones metodológicas y sinergias entre áreas, y las desagregaciones ocurridas y los progresos efectivamente alcanzados. Se apuntan los factores críticos de suceso, los focos institucionales de poder, las resistencias al cambio y las fuentes internacionales de apoyo económico y político.

### **Modernisation of Public Management in Chile: Progress and Challenges**

*Claudio Orrego Larrain*

The article deals with the process of modernisation of public management that has been in course in the last years in Chile, starting from the historical model that characterises it and from the main ruptures faced by the Chilean State. It systematises the dimensions of the modernisation achieved, bearing in mind the methodological relations and synergies amongst areas, as well as the disaggregations that took place and progress effectively achieved. The critical factors of success are indicated, the institutional foci of power, resistance to change and the international sources of economic and political support.

Secretário  
executivo do  
Comitê  
Interministerial  
de Modernização  
da Gestão Pública  
da República do  
Chile e chefe da  
Divisão de  
Modernização da  
Gestão Pública  
na Secretaria  
Geral da  
Presidência.  
Advogado  
e mestre  
em Políticas  
Públicas



# Uma nova gestão pública para a América Latina

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

*Centro Latino-Americano de Administração  
para o Desenvolvimento/CLAD*

## 1. Introdução

A reforma do Estado tornou-se o tema central da agenda política mundial. A origem deste processo ocorreu quando o modelo de Estado montado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, responsável por uma era de prosperidade sem igual no capitalismo, entrou em crise no final da década de 70. Num primeiro momento, a resposta foi a neoliberal-conservadora. Dada a imperiosa necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamento dos países em crise, aproveitou-se a oportunidade para se propor, simplesmente, a redução do tamanho do Estado e o predomínio total do mercado. A proposta, entretanto, fazia pouco sentido econômico ou político. Depois de algum tempo, constatou-se que a solução não estaria no desmantelamento do aparelho estatal, mas em sua reconstrução.

Trata-se de construir um Estado para enfrentar os novos desafios da sociedade pós-industrial, um Estado para o século XXI que, além de garantir o cumprimento dos contratos econômicos, deve ser forte o suficiente para assegurar os direitos sociais e a competitividade de cada país no cenário internacional. Busca-se, desse modo, uma terceira via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal.

A construção de um novo tipo de Estado é também a grande questão para a América Latina. Mas embora haja um contexto global de reformas, há importantes peculiaridades latino-americanas. Primeiro, no

Documento  
preparado pelo  
Conselho  
Científico do  
CLAD<sup>1</sup> e publicado  
na série  
Documentos do  
CLAD, 1998.

que diz respeito à situação inicial da crise do Estado, cuja gravidade era bem maior do que a existente no mundo desenvolvido. Não só estes países entravam em uma séria crise fiscal, como ainda o modelo anterior de desenvolvimento econômico (modelo de substituição de importações) exauria-se. Ademais, o problema da dívida externa tornou-se crônico em quase todo o continente. A não-resolução desses problemas estruturais fez com que a década de 80 fosse marcada, para a maioria das nações latino-americanas, pela estagnação e por altas taxas de inflação.

Diante desse cenário econômico, o ângulo financeiro da crise do Estado foi priorizado pela primeira geração de reformas. Assim, as reformas orientadas para o mercado, sobretudo a abertura comercial e o ajustamento fiscal, foram as principais medidas tomadas nos anos 80. A busca da estabilização da economia ante o perigo hiperinflacionário foi, na maior parte dos casos, o êxito mais importante desta primeira rodada de reformas.

Um balanço dessas primeiras reformas mostra que o ajuste estrutural, cujo objetivo final era diminuir o tamanho do Estado, não resolveu uma série de problemas básicos dos países latino-americanos. Por isso, uma segunda geração de reformas vem sendo proposta com a finalidade de reconstruir o aparelho estatal. O diagnóstico atual afirma que o Estado continua sendo um instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, político e social de qualquer país, embora deva hoje funcionar de uma forma diversa do padrão nacional-desenvolvimentista adotado em boa parte da América Latina, bem como do modelo social-burocrático que vigorou no mundo desenvolvido do pós-guerra.

No processo de reconstrução do Estado latino-americano, o maior desafio é compatibilizar as tendências mundiais de mudança com as especificidades da região. No que se refere às mudanças estruturais com impacto mundial, a América Latina tem que, primeiramente, preparar-se para enfrentar a competição econômica internacional trazida pela globalização. Nesse caso, o Estado deve alterar suas antigas políticas protecionistas, substituindo-as por medidas que induzam as empresas a serem mais competitivas no novo ambiente econômico mundial. Para atingir esta meta, é preciso ter um sólido projeto para o setor de comércio exterior, visando aumentar a participação dos países no fluxo de comércio mundial; além disso, os recursos públicos e privados devem ser canalizados estrategicamente para programas nas áreas de educação, ciência e tecnologia.

A mudança do papel do Estado nos setores econômico e social é outra tendência estrutural. Sua atuação deve estar voltada primordialmente para a área social, assegurando a universalidade dos serviços de saúde e educação, e para a criação de instrumentos que ajudem a

promover o desenvolvimento econômico, garantindo as condições macroeconômicas favoráveis ao investimento privado e o aumento da competitividade sistêmica do país, por meio de políticas fortes nos setores de ciência e tecnologia e comércio exterior. A grande modificação no papel do Estado, contudo, tem de ocorrer na forma de intervenção no plano econômico e no plano político.

Neste sentido, em termos econômicos, em vez da intervenção direta como produtor, o aparelho estatal deve concentrar suas atividades na regulação. As privatizações e a criação de agências reguladoras fazem parte deste processo. Além disso, o Estado deve desenvolver sua capacidade estratégica de atuar junto ao setor privado e à universidade para criar um entorno adequado ao aumento da competitividade das empresas (Porter, 1990). Ressalte-se que o Estado também deve atuar para que os novos ciclos de desenvolvimento e a elevação da produtividade sejam virtuosos no que se refere ao uso dos recursos naturais, ao incremento da base tecnológica e à distribuição de renda, saindo assim do círculo vicioso do crescimento empobrecedor que caracterizou a América Latina no passado.

Na área social, o caminho é reforçar o papel do Estado como formulador e financiador das políticas públicas. Para isso, torna-se fundamental o desenvolvimento da capacidade catalisadora dos governos de atrair a comunidade, as empresas ou o terceiro setor para compartilhar a responsabilidade pela execução dos serviços públicos, principalmente os de saúde e educação básica. Porém um primeiro alerta deve ser feito em relação ao caso latino-americano: é necessário manter o poder de intervenção estatal direta quando não houver as condições sociais mínimas para compartilhar as atividades com a sociedade. Portanto, é preciso diferenciar as situações nas quais os serviços poderão ser prestados por mais de um provedor e/ou por entidades públicas não-estatais daquelas em que o aparato estatal será o único a garantir a uniformidade e a realização continuada das políticas públicas.

Essas mudanças estruturais, dentre outras, só podem ser viabilizadas na América Latina caso os projetos de reformulação estatal se preocupem com três grandes problemas específicos da região: a consolidação da democracia, a retomada do desenvolvimento econômico e a redução da desigualdade social. São essas três especificidades que, em grande medida, colocam novas perspectivas à reforma do Estado na América Latina, constituindo uma perspectiva diferente da anterior, meramente financeira e tecnocrática.

A redemocratização é um aspecto importante para a reforma do Estado na América Latina, primeiramente porque afeta a dinâmica e o *timing* do processo. Muitas das reformas dependem da criação de novas instituições, de mudanças constitucionais ou de alterações profundas no

sistema administrativo, atingindo o *status quo* de diversos grupos, alguns encastelados há décadas no aparelho estatal. Esse dilema foi colocado quando se passou da primeira geração de reformas, realizada por um pequeno grupo de técnicos e burocratas insulados dentro do Estado, para a seguinte, na qual é fundamental a montagem de coalizões democráticas que sustentem o processo de reforma do Estado.

A nova etapa de reformas precisa ser aprovada por sistemas políticos que saíam do ciclo autoritário, mas que, em sua maioria, não consolidaram imediatamente suas democracias. O fato é que a política latino-americana ainda é marcada por uma mistura de partidos fracos, clientelismo, corporativismo e lideranças personalistas. Porém as lições a respeito do significado nefasto dos regimes ditatoriais nas nações latino-americanas reforçam a idéia de que não basta a aprovação de reformas do Estado; é preciso realizá-las sob o contexto democrático, aperfeiçoando ou criando novas instituições políticas.

É bem verdade que está havendo um crescimento brutal das demandas democráticas da população, o que pode ser visto claramente no processo de descentralização política que atingiu os mais diversos países latino-americanos. O relatório do Banco Mundial de 1997 revela que hoje aproximadamente 13 mil governos locais da região elegem os seus dirigentes, contra menos de 3 mil no final dos anos 70 (World Bank Report, 1997: 112). Ainda assim, é preciso reforçar as formas democráticas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, aumentando o grau de *accountability* (responsabilização) do sistema. Com isso, busca-se capacitar os cidadãos para controlar as políticas públicas, podendo torná-las, a um só tempo, mais eficientes e de melhor qualidade.

Além da redemocratização, a reforma do Estado na América Latina é afetada pelas questões do desenvolvimento econômico e da desigualdade social. É preciso que o aparelho estatal proporcione tanto as condições para o desenvolvimento econômico sustentado, como garanta os recursos financeiros e administrativos necessários para reduzir a pobreza e as graves desigualdades sociais existentes na região. Em relação a este último ponto, basta lembrar que um em cada três latino-americanos vive em situação de pobreza, e que em 15 dos 17 países da América Latina há um nível de desigualdade maior do que se poderia esperar, de acordo com o grau de desenvolvimento atingido por tais nações (Londoño, 1996: 3).

Sem resolver esses problemas específicos da América Latina, o atual projeto de reforma do Estado tende, em curto prazo, a perder legitimidade social. As reformas até então realizadas resolveram apenas a questão da estabilização econômica, pois o desenvolvimento não foi retomado com firmeza, a concentração de renda não foi revertida, e a democracia ainda não se consolidou.

Nesse quadro, o Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), cuja missão é colaborar para a difusão e o debate das idéias e práticas sobre a reforma do Estado, particularmente da administração pública, tem um papel estratégico: promover a reforma gerencial do Estado latino-americano. Isto porque a reforma gerencial da administração, que vem ocorrendo em um número crescente de países, é a que oferece as melhores respostas aos desafios econômicos, sociais e políticos presentes na América Latina.

## **2. Reconstruindo o Estado e recuperando a governança**

A reconstrução da capacidade estatal é uma condição essencial para que os países latino-americanos enfrentem com mais sucesso as questões da redemocratização, do desenvolvimento econômico e da distribuição de riqueza. Nesse contexto, a implantação da reforma gerencial é um aspecto fundamental para aumentar a governança do Estado, bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político.

A reforma gerencial vem ocorrendo na administração pública de vários países, como mostram diversos estudos comparados.<sup>2</sup> No entanto, apesar das características comuns às experiências de reforma, não há um sentido unívoco, um único paradigma organizacional que guie todas as nações.<sup>3</sup> Nesse sentido, procuraremos neste documento definir a reforma gerencial que mais se adapta à realidade e às necessidades dos países latino-americanos.

O modelo gerencial tem como inspiração as transformações organizacionais ocorridas no setor privado, as quais têm alterado a forma burocrático-piramidal de administração, flexibilizando a gestão, diminuindo os níveis hierárquicos e, por conseguinte, aumentando a autonomia de decisão dos gerentes — daí o nome gerencial. Com essas mudanças, saiu-se de uma estrutura baseada em normas centralizadas para outra ancorada na responsabilização dos administradores, avaliados pelos resultados efetivamente produzidos. Esse novo modelo busca responder mais rapidamente às grandes mudanças ambientais que acontecem na economia e na sociedade contemporâneas.

Embora inspirado na iniciativa privada, o modelo gerencial deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático no qual está inserido o setor público. A especificidade da organização governamental deriva, em primeiro lugar, da motivação que a guia: enquanto as empresas buscam o lucro, os gestores públicos devem atuar conforme o interesse público. É bem verdade que os políticos também se orientam

pelo desejo de reeleição, e os burocratas podem ser capturados pelos interesses econômicos. Mas é a necessidade de se ter o crivo democrático que torna a ação de políticos e burocratas passível de controle público. Controle, este, presente nos arranjos da democracia representativa, nos mecanismos de democracia direta ou, mais recentemente, na participação dos cidadãos na avaliação e na gestão de políticas públicas, formas típicas do modelo gerencial. Esse tipo de controle democrático não encontra similar nas organizações privadas.

No processo de decisão, encontra-se outra diferença entre o setor público e o privado. No setor privado, o número de participantes é restrito e a capacidade de tomar decisões mais rápidas é maior. O governo, por sua vez, toma suas decisões segundo procedimentos democráticos, que envolvem um número maior de atores e maior demora na tomada de decisões, sobretudo porque tal sistema pressupõe o controle mútuo entre os Poderes e a fiscalização da oposição. Por fim, a legitimidade de uma empresa resulta de sua sobrevivência à competição no mercado, ao passo que os governos se legitimam pela via democrática.

Em suma, como bem tem sido afirmado, “o governo não pode ser uma empresa, mas pode se tornar mais empresarial” (Caiden, 1991: 88), isto é, pode ser mais ágil e flexível diante das gigantescas mudanças ambientais que atingem todas as organizações.

Nos países onde vem sendo realizada, a reforma gerencial pressupõe, completa e modifica a primeira grande reforma do Estado moderno, a reforma burocrático-weberiana, que instalou um serviço público profissional e meritocrático, condição essencial para que a administração pública gerencial substitua a administração pública burocrática. E neste ponto encontram-se a especificidade e o desafio da América Latina: nenhum país da região completou a construção do modelo burocrático-weberiano nos moldes das nações desenvolvidas, apesar de ter ocorrido a implantação de importantes núcleos de excelência e de regras de mérito no serviço público em vários casos latino-americanos. Esses espaços de administração pública burocrática conviveram com a persistência do patrimonialismo em vários setores e com o preenchimento dos cargos do alto escalão por meio de práticas clientelistas, aspecto que por muitas vezes inviabilizou a profissionalização da alta burocracia. Por essa razão, fazer a reforma gerencial do Estado na América Latina é um desafio bem maior do que realizá-la na Europa ou nos EUA.

Diante desse desafio, existe uma corrente de opinião que acredita só ser possível implantar a reforma gerencial do Estado depois de se passar por todas as fases do modelo burocrático-weberiano. É, na verdade, uma visão sequencial da administração pública. O CLAD faz duas objeções a esse ponto de vista. Primeiro, não houve um caminho único,

nem uma fórmula institucional homogênea que os países desenvolvidos adotaram para chegar à administração pública burocrática. Um estudo clássico mostra, por exemplo, como Estados Unidos, Japão, Grã-Bretanha e França construíram seus modelos burocrático-weberianos de forma bastante diferenciada (Silberman, 1993). Assim, não há uma receita para se alcançar a profissionalização do serviço público, cuja não-realização de todas as etapas implicaria o fracasso do modelo.

Essa visão seqüencial ou evolucionista da administração pública comete outro equívoco ao não perceber os problemas trazidos pelo paradigma organizacional presente no modelo burocrático-weberiano, bem como suas insuficiências perante a realidade atual. A administração pública burocrática, em primeiro lugar, não deu conta do problema da eficiência. Com a diminuição dos recursos à disposição dos governos, tornou-se fundamental aumentar a eficiência administrativa. Tal questão é ainda mais importante na América Latina, onde o Estado é mais pobre, a sociedade é mais desigual e, portanto, é imprescindível a otimização dos recursos usados nas políticas sociais.

A administração pública burocrática, ademais, transformou-se num modelo organizacional auto-referido. Se o modelo burocrático-weberiano foi um instrumento fundamental para impulsionar e garantir o financiamento das duas primeiras ondas democráticas modernas em 1870 e no pós-Segunda Guerra, a partir do final da década de 70, tal modelo não conseguia mais responder às novas demandas de democratização do serviço público, especialmente as que surgiram no nível local. A administração pública estava então orientando-se por regras e normas pretensamente universais e não conforme as expectativas dos cidadãos. Além disso, essa estrutura burocrática auto-referida enrijeceu-se, perdendo a capacidade de acompanhar as profundas modificações ambientais que estão acontecendo desde o início da Terceira Revolução Industrial.

Em resumo, eficiência, democratização do serviço público e flexibilização organizacional são ingredientes básicos para a modernização do setor público que o paradigma organizacional da administração pública burocrática não contém. Não obstante, vale ressaltar que a crítica concentra-se aqui no modelo organizacional burocrático e não na idéia de profissionalização do corpo de funcionários, aspecto fundamental do modelo burocrático-weberiano. A reforma gerencial tem como alicerce a profissionalização da burocracia que exerce funções no núcleo de atividades centrais do Estado; por isso pressupõe o aspecto meritocrático contido no modelo weberiano. A proposta do CLAD é que, antes de mais nada, constitua-se um núcleo estratégico dentro do aparelho estatal capaz de formular políticas públicas e exercer atividades de regulação e controle da provisão dos serviços públicos. E neste setor do Estado é fundamental a existência de funcionários públicos qualificados e treinados constantemente,

protegidos das interferências políticas, bem pagos e motivados. Essa é uma condição *sine qua non* para a implantação do modelo gerencial.

A reforma gerencial do Estado na América Latina, portanto, precisa inicialmente completar a tarefa do modelo weberiano de fortalecer um núcleo estratégico ocupado por uma burocracia profissional. Mas também necessita modificar o paradigma organizacional presente no modelo weberiano, dado que ele não consegue mais responder aos dilemas da administração pública contemporânea. Neste sentido, as mudanças devem orientar-se:

a) pela flexibilização organizacional, capaz de tornar os governos mais ágeis;

b) pela montagem de uma rede de relações mais democráticas entre a prestação dos serviços públicos e os cidadãos-consumidores;

c) pela implantação de um modelo contratual e competitivo de ação estatal, a partir do qual se possam aumentar a eficiência e a efetividade das políticas.

Deste modo, a reforma gerencial acolhe um aspecto essencial do modelo burocrático-weberiano — a profissionalização — e modifica os demais com o intuito de reconstruir o aparelho estatal para enfrentar os desafios do século XXI, tanto os de impacto mundial como os que atingem especificamente os países latino-americanos.

A reforma gerencial é uma modificação estrutural do aparelho de Estado. Não pode ser confundida com a mera implementação de novas formas de gestão, como a da qualidade total. Trata-se de mudar os incentivos institucionais do sistema, de modo a transformar as regras burocráticas mais gerais, o que permitiria aos administradores públicos adotar estratégias e técnicas de gestão mais adequadas.

A implantação de uma reforma institucional não implica, porém, a criação de um extenso e detalhado arcabouço de regras jurídicas. Essa é a tradição latino-americana — na verdade, ibero-americana — cujos resultados têm sido perversos, criando um direito administrativo extremamente rígido, que atrapalha a flexibilização da administração pública, importante requisito da reforma gerencial do Estado. Além do mais, o formalismo administrativo vigente na América Latina tem instaurado uma “poluição legal” que pode significar, na verdade, o primado da informalidade, isto é, o comportamento burocrático real não corresponde ao universo jurídico estabelecido, favorecendo assim o estabelecimento de máfias administrativas ou de ineficiência generalizada (Shepard e Valencia, 1996: 115).

O sucesso das mudanças institucionais rumo ao modelo gerencial depende, primeiro, da criação de regras gerais e claras que modifiquem os incentivos à atuação dos atores, o que, em suma, constituir-se-ia em um novo contrato entre os políticos, os funcionários públicos e a sociedade.



É preciso, ainda, uma aplicação contínua das reformas, monitorando-as e estabelecendo junto à burocracia uma nova cultura administrativa. Desse modo, a transformação das regras e da cultura administrativa faz parte de um mesmo processo.

O CLAD acredita que a reconstrução da administração pública por meio da reforma gerencial levará ao aumento da governança do Estado. Governança é entendida aqui como a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões politicamente tomadas. O que parece um truísmo na verdade não o é: vários governos da América Latina formularam projetos corretos, mas não tiveram — e continuam não tendo — capacidade de implementá-los.

Para atingir uma governança forte, é preciso ter um Estado sadio nos planos fiscal e financeiro e competente no âmbito administrativo. Essa competência administrativa resultará da boa implementação do modelo gerencial, sustentado por um núcleo estratégico formado por uma elite burocrática tecnicamente capaz e motivada (Bresser Pereira, 1996: 44). Só adquirindo maior governança é que os aparelhos estatais da região poderão ajudar a equacionar as três principais preocupações latino-americanas, que não custa repetir: consolidação da democracia, desenvolvimento econômico e melhoria na distribuição de riqueza.

A reforma gerencial do Estado, aliás, atua diretamente sobre uma dessas grandes preocupações latino-americanas: a consolidação da democracia. O modelo gerencial tem um papel importante no aperfeiçoamento da governabilidade democrática à medida que pressupõe e procura aprofundar os mecanismos democráticos de responsabilização e transparência da administração pública. Para o CLAD, não se trata, portanto, apenas de criar um Estado mais efetivo e eficiente; é fundamental instituir um Estado verdadeiramente democrático na América Latina.<sup>4</sup>

### **3. Características e objetivos da reforma gerencial**

A reforma gerencial assegura os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, eficiência e efetividade da administração pública, além de criar novas condições que possibilitam tornar mais democrática a relação entre o Estado e a sociedade. As principais características desse modelo administrativo são as seguintes:

a) a profissionalização da alta burocracia é o ponto de partida da reforma gerencial. Para isso, deve-se constituir um núcleo estatal estratégico, fundamental na formulação, supervisão e regulação das políticas, e formado por uma elite burocrática tecnicamente preparada e motivada. Essa elite burocrática terá também que desenvolver a capacidade de negociação e responsabilização perante o sistema político.

Isso a torna bastante distinta da tecnocracia estruturada nos regimes autoritários latino-americanos, que acreditava na superioridade de seu saber e prática em relação ao comportamento da classe política — classificado como oportunista e irracional do ponto de vista técnico. Decerto que é preciso reduzir o clientelismo e a politização da alta burocracia presentes na América Latina, mas não se pode fazê-lo insulando os funcionários públicos da necessária supervisão democrática dos políticos e da sociedade.

A experiência internacional de reformas nos traz duas lições quanto ao papel político da alta burocracia. A primeira é que não se pode fazer uma separação radical entre a técnica, de um lado, e a política, de outro. Ao contrário, a complexificação das atividades estatais obriga os políticos a pautarem as suas estratégias de alguma forma por componentes técnicos; a burocracia, por sua vez, precisa calcular sua atuação também por critérios políticos, os quais estabelecem as prioridades escolhidas sob o regime democrático. Neste sentido, estudo comparando sete países (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda e Suécia) mostrou que os altos funcionários públicos estão se tomando *policymakers*, ou seja, precisam aliar o seu conhecimento especializado à responsabilidade política (Aberbach *et al.*, 1981).

Para que um padrão burocrático de *policymaker* se afirme na América Latina, é essencial que haja uma maior estabilidade da alta burocracia, diminuindo o clientelismo, mas sem que haja um insulamento da sociedade, cujos resultados perversos podem ser o recrudescimento do corporativismo defensor do *status quo*, a falta de responsabilização perante os cidadãos ou até mesmo o incentivo a comportamentos autoritários.

A segunda lição é que o apoio e a mobilização da alta burocracia constituem peças-chave no processo de reforma gerencial do Estado. O CLAD acredita firmemente no papel fundamental dessa burocracia não só no início das mudanças, mas, sobretudo, na atuação contínua para transformar as atuais estruturas da administração pública latino-americana. Por isso, propomos a organização da alta burocracia em carreiras ou corpos de Estado, tornando-a mais autônoma, porém ciente de sua responsabilidade política.

É bem verdade que o grau de profissionalização da administração pública não será o mesmo para todo o funcionalismo. Seguindo tendência mundial de reformas gerenciais, a América Latina não pode adotar um padrão único de regime jurídico ou de contratação, tratando os burocratas igualmente em termos de direitos e deveres, até porque parte das atividades públicas poderá ser realizada por profissionais que não necessariamente serão servidores públicos. Determinadas tarefas auxiliares ou de apoio ao núcleo duro do Estado serão de modo geral terceirizadas, desde

as mais simples, como limpeza, até as mais complexas, como serviços de informática. Apesar disso, cabe ter uma política ativa para dignificar todos aqueles que exercem função pública, valorizando-os e exigindo em troca a observância de rígidos padrões éticos;

b) a administração pública deve ser transparente, e seus administradores responsabilizados democraticamente perante a sociedade. Isso porque a profissionalização da burocracia não a torna completamente imune à corrupção, fenômeno mundial que tem aumentado demasiadamente na América Latina. Nesse ponto, vários estudos comparados e o relatório do Banco Mundial de 1997 são unânimes: é preciso atuar diretamente na relação entre política e administração, diminuindo a politização da máquina governamental, tornando mais transparentes as decisões públicas e investindo no reforço dos padrões salariais e éticos do funcionalismo. Ao tornar os administradores públicos mais autônomos e mais responsabilizados perante a sociedade, a administração pública gerencial constitui-se um instrumento fundamental na defesa do patrimônio público e dos princípios republicanos;

c) descentralizar a execução dos serviços públicos é tarefa essencial no caminho da modernização gerencial do Estado latino-americano. Primordialmente, as funções que podem ser realizadas pelos governos subnacionais e que antes estavam centralizadas devem ser descentralizadas. Essa medida busca não somente ganhos de eficiência e efetividade, mas também aumentar a fiscalização e o controle social dos cidadãos sobre as políticas públicas. O CLAD opta normativamente pela descentralização, mas faz ressalvas quanto à adoção de uma perspectiva em que o processo descentralizador seja sempre, em qualquer circunstância, o único modo de resolver os problemas da administração pública. Isso porque, em primeiro lugar, a relação entre a centralização e a descentralização não é dicotômica e sim complementar. O governo central continuará tendo um papel estratégico para garantir a equidade, sobretudo em países com grandes desequilíbrios socioeconômicos regionais, financiando parte da provisão dos serviços públicos. A descentralização realizada sem contrapartidas nos lugares mais pobres tende a reproduzir a desigualdade social existente, mantendo assim o padrão histórico de desenvolvimento perverso do continente latino-americano.

Em nações sem tradição administrativa local, ademais, o processo de descentralização deverá vir acompanhado inicialmente de auxílio técnico proveniente do governo central. Se na maioria dos países da região a construção de uma burocracia nacional já foi completada de uma forma ou de outra, no âmbito subnacional ainda falta muito a fazer. Mas tal medida deve servir como estímulo para que de fato os governos locais

assumam as políticas e o façam segundo os princípios gerenciais, buscando evitar o retorno ao centralismo burocrático que caracteriza a história administrativa da região.

Além disso, a reforma gerencial do Estado no âmbito subnacional será mais bem-sucedida à medida que avançarem as reformas político-institucionais, uma vez que a burocracia local latino-americana tem sido *locus* privilegiado do patrimonialismo. Desse modo, o potencial de democratização das relações entre o poder público e os cidadãos, contido no modelo gerencial, só poderá ser plenamente realizado caso sejam transformadas as relações entre a classe política, a burocracia e a sociedade civil no plano local.

Cabe ainda ressaltar que o processo de descentralização na América Latina tem sido caracterizado pelo aumento da competição por recursos entre os níveis de governo, redundando muitas vezes em relações intergovernamentais predatórias. Os principais resultados disso são o crescimento do endividamento de governos subnacionais de alguns países da região e o acirramento da guerra fiscal por investimentos, ambos os fatos com conseqüências deletérias para os governos nacionais. Como bem tem sido argumentado, mais importante do que definir estritamente o que cada nível de governo deve fazer é constituir mecanismos de cooperação entre eles (Prud'homme, 1995). Por isso, o CLAD defende firmemente a descentralização, contanto que tal processo seja acompanhado pela manutenção de tarefas essenciais dos governos centrais, pela vinculação das reformas gerenciais à reforma político-institucional na esfera local e pela criação de incentivos à cooperação entre os níveis de governo;

d) nas atividades exclusivas de Estado que permanecerem a cargo do governo central, a administração deve ser baseada na desconcentração organizacional. Os órgãos centrais devem delegar a execução das funções a agências descentralizadas. O princípio que norteia essa mudança é o de que deve haver uma separação funcional entre as estruturas responsáveis pela formulação de políticas e as unidades descentralizadas e autônomas, executora dos serviços, e, dessa maneira, orientar a administração pública pelo controle dos resultados obtidos pela agências autônomas;

e) a administração pública gerencial orienta-se, basicamente, pelo controle dos resultados, ao invés do controle passo a passo das normas e procedimentos, como fazia o modelo burocrático weberiano.<sup>5</sup> No caso latino-americano, entretanto, as normas e procedimentos estatais terão de receber ainda um destaque especial, em razão da fragilidade histórica do Estado de direito. Mais que na Europa ou nos EUA, a autoridade estatal em nosso continente deve garantir a segurança jurídica, a imparcialidade administrativa e a responsabilização judicial de autoridades e funcionários, condições essenciais para se estabelecerem mercados eficientes e democratizar o espaço público.<sup>6</sup> Isso não quer dizer que haja

uma antinomia entre gerencialismo e predomínio das normas e procedimentos em nichos exclusivos da autoridade estatal. Ao contrário, precisamos combinar essas lógicas, e para isso deve-se definir bem o espaço de cada uma delas. No caso da lógica gerencial, ela é fundamental na organização interna das agências públicas — marcada pelo “burocratismo” — na relação entre elas e, sobretudo, na prestação dos serviços públicos.

Nestes espaços, a reforma gerencial modifica os pressupostos que guiaram a administração pública burocrática ao longo deste século e que já não dão mais conta dos problemas atuais. Com o controle *a posteriori* dos resultados, em primeiro lugar, o pressuposto norteador é o da confiança limitada e não da desconfiança total em relação aos funcionários públicos. O antigo modelo weberiano tentava vigiar milimetricamente as decisões tomadas pela burocracia, a fim de evitar a corrupção e a ineficácia administrativa. Mas os resultados nem sempre eram os desejados, como demonstrou Michel Crozier ao estudar, no início da década de 60, a burocracia francesa (Crozier, 1967). Nesse trabalho concluiu-se que quanto mais regulamentações eram criadas, mais o poder informal tomava conta do setor público, perdendo-se de fato o controle sobre o processo decisório, e tornando mais irracional o funcionamento do sistema.

A administração baseada no controle *a posteriori* dos resultados também obriga a organização a definir claramente seus objetivos, analisados em sua substância e não como processo administrativo. Desse modo, a avaliação da burocracia se faz predominantemente por meio do cumprimento ou não de metas, e não a partir do respeito a regras que muitas vezes são auto-referidas.

A avaliação do desempenho burocrático não serve apenas para aferir se as metas foram ou não cumpridas. A administração pública gerencial utiliza-se do controle *a posteriori* dos resultados como um instrumento técnico capaz de fazer as organizações aprenderem com seus erros e, a partir disso, elaborarem suas estratégias futuras. Isso é o que tem sido denominado princípio do aprendizado organizacional, fundamental para que a administração por objetivos não seja meramente uma forma de punir ou encontrar responsáveis pelo eventual mau desempenho dos órgãos públicos, mas sim conseguir desenvolver a capacidade de aprender com sua performance e melhorar continuamente a prestação dos serviços públicos (Ranson e Stewart, 1994).

Mas não basta a definição dos objetivos para avaliar os resultados obtidos pela burocracia e colocá-la em processo contínuo de aprendizado organizacional. Três outros mecanismos são essenciais neste processo.

O primeiro mecanismo é o estabelecimento de um modelo contratual entre o órgão central e as agências descentralizadas. É o chamado contrato de gestão, que tem como base metas quantitativas e qualitativas definidas *a priori* e posteriormente avaliadas. O contrato de gestão também deve

definir o que fazer após a avaliação, em termos de penalidades, premiações ou formas de corrigir os erros. Em suma, o contrato de gestão constitui um instrumento que permite tanto uma aferição mais rigorosa da eficiência, da eficácia e da efetividade, como aumentar a transparência da administração pública, uma vez que a sociedade pode saber de antemão quais são de fato os objetivos de cada órgão público, seus resultados e o que poderá ser feito para porventura mudar um mau desempenho.

A boa definição dos objetivos organizacionais depende ainda da alteração da rígida hierarquia que caracterizava o modelo burocrático weberiano. Isso porque é preciso tornar os funcionários públicos responsáveis por metas, conscientes da missão de sua organização, e a melhor forma de se chegar a isso é delegando poder (*empowerment*) e autonomia aos gerentes.

Tal mecanismo altera a forma de gestão e a cultura organizacional dos integrantes da burocracia, que poderão, inclusive, ficar mais motivados num sistema marcado pelo aumento do poder individual de decisão e da responsabilidade perante os objetivos de seu órgão público. Supõe-se que a motivação dos funcionários tenda a crescer ainda mais se comparamos sua nova inserção na administração pública gerencial com o papel que tinham no modelo burocrático-weberiano, no qual eram apenas peças de uma engrenagem ancorada em regras nem sempre claras para os que exerciam as tarefas.

Por fim, a administração pública baseada em resultados terá de investir fortemente na construção de instituições e no treinamento de pessoal qualificado, de modo a tornar possível a realização da avaliação de desempenho, tanto organizacional como individual. Esse é um ponto central da reforma gerencial do Estado. Nesse sentido, o CLAD acredita que os Estados latino-americanos precisarão nos próximos anos montar sólidos sistemas de avaliação de desempenho, caso queiram, de fato, transformar as atuais estruturas da administração pública;

f) A maior autonomia gerencial das agências e de seus gestores deve ser complementada por novas formas de controle. O controle deixa de ser primordialmente burocrático, que buscava aferir se todos os procedimentos tinham sido cumpridos de forma correta, para se preocupar mais com os ganhos de eficiência e efetividade das políticas. Com a reforma gerencial do Estado, o controle, que antes era realizado apenas pelos administradores e estruturas internas de controle externo e interno, passa a ser, adicionalmente, a combinação de quatro tipos de controle:

1) controle de resultados, realizado a partir de indicadores de desempenho estipulados de forma precisa nos contratos de gestão;

2) controle contábil de custos, que estará preocupado não somente com a checagem dos gastos realizados, mas também com a descoberta de formas mais econômicas e eficientes de fazer as políticas públicas.

A aquisição dessa última habilidade foi chamada na reforma administrativa inglesa de incorporação da “consciência de custos” no serviço público. A partir disso, os funcionários públicos começaram a valorizar o bom uso do dinheiro público e, assim, a respeitar mais a população pensada como contribuinte (Metcalf e Richards, 1989: 50);

3) controle por competição administrada, ou por quase-mercados, nos quais as diversas agências buscam oferecer o melhor serviço público aos usuários. Essa competição pode trazer ganhos de eficiência e efetividade ao sistema, já que a disputa obriga a uma utilização mais racional dos recursos e porque a tendência é aumentar o leque de serviços à disposição dos cidadãos;

4) e, por fim, o controle social, por meio do qual os cidadãos avaliarão os serviços públicos ou participarão de sua gestão. O controle social é um instrumento fundamental para se lidar com a complexa relação entre os cidadãos e seus agentes, os políticos e os burocratas. Obviamente, o controle da burocracia feito pelos políticos é essencial na democracia representativa, mas seguramente ele não é o único que garante a informação necessária à população para avaliar o caráter público das ações do Estado. Tem-se mostrado que o controle da população sobre a burocracia — supervisão do tipo “alarme de incêndio” — é o que assegura maior otimização da relação entre o principal (cidadãos) e seus agentes governamentais, uma vez que o custo da informação é menor do que na relação estabelecida entre políticos e burocratas, e os ganhos imediatos para a sociedade são maiores (McCubbins e Schwartz, 1984).

Mas o controle social traz esses benefícios somente se for baseado em sólidos mecanismos institucionais (Przeworski, 1998). Logo, a reforma gerencial do Estado deve criar instituições que incentivem a população a controlar o poder público. Experiências nesse sentido têm acontecido em várias partes do mundo, com os pais assumindo a co-gestão das escolas, os cidadãos dando notas aos serviços médicos, a criação de *ombudsman* para receber reclamações da população quanto à qualidade das políticas públicas, e a escolha de integrantes da comunidade para participar de conselhos diretivos ou fiscalizadores dos mais diversos órgãos públicos.

Além desses controles vinculados ao modelo da reforma gerencial do Estado, é preciso reforçar o controle judicial sobre atos ilícitos, para garantir a uniformidade de tratamento aos cidadãos. Essa questão é extremamente relevante na América Latina, dada a histórica fragilidade dos órgãos judiciários na região, ao contrário da experiência norteamericana ou mesmo europeia. Duas razões justificam atualmente o reforço do controle judicial como um aspecto importante do processo de reforma do Estado. A primeira é que a confiança dos agentes econômicos no Judiciário, sobretudo em sua relação de fiscalização do poder

público, é fundamental para estabelecer o bom funcionamento do mercado. E mais importante, é fundamental aprimorar o controle judicial no continente latino-americano, pois os direitos civis e a efetividade da lei não são respeitados integralmente pelo poder público (O'Donnell, 1998). A título de exemplo, cabe lembrar que os usuários dos serviços públicos em nosso continente de modo geral não têm protegidos os seus direitos de consumidores. De fato, o modelo gerencial pode mudar muito essa situação, mas fica a pergunta: e quando tais direitos não forem respeitados? Os controles gerenciais, em suma, precisam ter como salvaguarda última o controle judicial;

g) no modelo gerencial de administração pública, é preciso distinguir duas formas de unidades administrativas autônomas. A primeira é aquela que envolve as agências que realizam atividades exclusivas de Estado, e portanto por definição, monopolistas. Nesse caso, a descentralização tem como finalidade aumentar a flexibilidade administrativa do aparelho estatal.

Com relação ao segundo tipo de agência descentralizada, que atua nos serviços sociais e científicos, o CLAD defende que o Estado deve continuar atuando na formulação geral, na regulação e no financiamento das políticas sociais e de desenvolvimento científico-tecnológico, mas que é possível transferir o provimento desses serviços a um setor público não-estatal em várias situações. De antemão, é preciso frisar que não se trata da privatização dos serviços públicos na área social. O Estado continuará sendo o principal financiador e, mais do que isso, terá um papel regulador no sentido de continuar definindo as diretrizes gerais e poderá retirar a provisão de determinadas políticas, caso seus mantenedores não estejam realizando um trabalho de acordo com o esperado pelos cidadãos. Essa confusão conceitual provém de uma visão dicotômica que contrapõe o “estatal” ao “privado”. Assim, se o Estado não está realizando diretamente a prestação dos serviços, logo eles foram privatizados.

Para sair dessa visão dicotômica, o CLAD reconhece a existência de um terceiro marco institucional, o espaço público não-estatal. Nessa perspectiva, o conceito de público ultrapassa o de estatal e abrange a capacidade de a sociedade atuar em parceria na provisão dos serviços públicos, seja no controle ou na produção.<sup>7</sup> A reforma gerencial do Estado propõe a transferência da prestação dos serviços públicos sociais ao espaço público não-estatal por quatro razões. A primeira refere-se à necessidade de flexibilizar a administração pública latino-americana, marcada fortemente por um direito administrativo extremamente rígido. Com essa flexibilização, é possível se ter ganhos consideráveis de eficiência e efetividade, sem na verdade atingir os princípios básicos do Estado de direito, de tratamento igual a todos os cidadãos.



Além disso, os grupos sociais que assumem esse espaço público não-estatal, em sua maioria, possuem uma motivação que vai além da pecuniária. Isso ocorre sobretudo porque o compromisso ideológico com a causa em questão — serviços na área educacional ou assistência à velhice, por exemplo — estreita os vínculos dos membros dessas organizações, sendo mais relevante do que os preceitos organizacionais burocráticos ou aqueles voltados ao lucro. Em políticas como as da área social, é de importância capital a dedicação humana, mais presente em organizações cuja base é a solidariedade (Mintzberg, 1996).

Não obstante essa importante vantagem do espaço público não-estatal, continuará sendo fundamental a regulação estatal sobre essas políticas, uma vez que haverá intervenção governamental caso haja problemas na prestação desses serviços. É bom lembrar que nos EUA, país com tradição de a comunidade assumir a gestão de determinados serviços, há uma agência pública que vistoria as ONGs, dando-lhes ou não licença para atuar. O conceito de público, portanto, é dinâmico, dependendo da *performance* dos executores das políticas e da avaliação realizada pelos governos e pela sociedade.

Uma terceira vantagem trazida pelo conceito de público não-estatal é mostrar que o Estado precisa aumentar sua capacidade de cooperação com a comunidade, o terceiro setor e o mercado. Sem isso, os governos terão dificuldade de melhorar a prestação dos serviços públicos.

Assim, da parceria com o mercado advêm novos recursos, algo extremamente importante no atual momento de escassez; da parceria com a comunidade, participação ativa dos principais interessados nas políticas; da parceria com o terceiro setor, conhecimento especializado e atuação de grupos muito motivados a resolver os problemas. Na verdade, a solução para as complexas questões contemporâneas está no equilíbrio entre esses vários marcos institucionais, o estatal, o mercado e o público não-estatal (Castells, 1998). Por isso, propomos aqui a adoção do conceito de Estado-rede capaz de aglutinar as várias lógicas e sujeitos sociais, para enfrentar os graves problemas que afetam os países latino-americanos, particularmente na área social.

Finalmente, o setor público não-estatal tem a grande vantagem de tornar mais democráticas a prestação e a gestão dos serviços públicos. Esse é um aspecto capital do modelo gerencial, tal como mostramos logo adiante;

h) outra característica importante da reforma gerencial do Estado é a orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário. Trata-se de uma revolução na administração pública, já que o antigo modelo burocrático weberiano era auto-referenciado, isto é, voltado mais para a afirmação do poder do Estado e da burocracia estatal do que para responder às demandas dos cidadãos. O CLAD assume o compromisso de

promover a incorporação à prática das administrações públicas latino-americanas, desse aspecto de democratização do poder público contido no modelo gerencial.

Com essa mudança, os cidadãos devem participar tanto da avaliação como da gestão das políticas públicas, especialmente na área social. No caso da avaliação, várias reformas administrativas pelo mundo estão introduzindo instrumentos de aferição dos resultados dos serviços públicos por meio da consulta popular. No que se refere à gestão, as comunidades estão assumindo a responsabilidade por programas nas áreas da educação, saúde e habitação, como se pode ver em diversas experiências bem-sucedidas na América Latina.

Esse é um processo que está reinventando a noção de governo, porque modifica a relação entre o Estado e a sociedade.<sup>8</sup> Os cidadãos são chamados a assumir um papel ativo na organização da ação coletiva, e mais especificamente naqueles problemas que interferem no seu dia-a-dia e de suas famílias — como a segurança do bairro, a gestão da escola dos filhos etc. Desse modo, a população sai daquela posição reativa que a caracterizava no momento de hegemonia do modelo burocrático weberiano. Antes, a participação se dava na época das eleições e praticamente se esgotava nisso. Se a prestação dos serviços públicos piorava, a “culpa era do governo” — frase típica em vários países latino-americanos. A consolidação da democracia em nossa região nos oferece uma dupla possibilidade: de construir uma eficaz democracia representativa, afastando-nos definitivamente da herança autoritária, e de instituir novas formas de participação, principalmente no que se refere ao controle público local da provisão dos serviços públicos;

i) finalmente, é fundamental modificar o papel da burocracia em relação à democratização do poder público. Segundo os princípios da reforma gerencial, é preciso aumentar o grau de responsabilização do servidor público em três aspectos:

1) perante a sociedade, tornando a administração pública mais transparente, voltada para a prestação de contas. Nesse sentido, é preciso treinar os funcionários públicos para que comecem a tratar os cidadãos como consumidores cujos direitos devem ser respeitados. Além disso, a burocracia terá que enxergar o usuário do serviço como um possível aliado na busca para resolver os problemas;

2) perante os políticos eleitos nos termos da democracia representativa, sejam do governo, sejam da oposição;

3) perante os representantes formais e informais da sociedade que estejam atuando junto à esfera pública não-estatal.

Em resumo, a reforma gerencial procura aumentar a eficiência, a efetividade e a democratização do poder público e, a partir disso, fortalecer

a capacidade do Estado para promover o desenvolvimento econômico e social. O CLAD acredita que o revigoramento do Estado latino-americano fará com que ele se concentre e ganhe efetividade na promoção da educação, saúde, habitação, programas de renda básica, desenvolvimento científico-tecnológico e comércio exterior. Além disso, a implantação bem-sucedida do modelo gerencial capacitará o Estado a oferecer fundamentos macroeconômicos estáveis, criando condições para a elevação do investimento privado nacional e multinacional, bem como para aumentar a competitividade internacional dos países da América Latina.

### 3. Uma reforma democrática e progressista

A reforma gerencial do Estado precisa assumir uma estratégia diferente da assumida pelas reformas até então. Primeiro, utilizando-se do aprendizado adquirido diante dos erros cometidos. Segundo, e mais importante, os objetivos da reforma gerencial são diferentes dos presentes nas primeiras reformas implantadas na América Latina.

A primeira rodada de reforma, de cunho mais neoliberal, colocou a burocracia pública e a esquerda tradicional na defensiva, já que esses grupos insistiam em fechar os olhos para a grave crise que assolava o Estado latino-americano. Mas sabemos hoje que os meios utilizados por essas reformas não levaram à resolução dos problemas. No que se refere à administração pública, as medidas inicialmente tomadas enfatizaram a demissão de funcionários (*downsizing*), a eficiência a qualquer custo e a identificação pura e simples da administração pública com a administração de empresas.

A reforma gerencial do Estado posiciona-se contra essa receita. Ela vê na demissão apenas um recurso — e certamente não o mais relevante — para se alcançar equilíbrio fiscal e eficiência. Mais do que isso, nós, do CLAD, compartilhamos o critério de que a redução de pessoal não deve ser abordada como um fim em si mesma ou como uma mera reação a problemas fiscais. Sem planejamento cuidadoso dos programas de corte, o risco de curto prazo é o êxodo dos melhores. Os riscos de longo prazo incluem a desmoralização dos funcionários públicos, a qualidade inferior do serviço e a perda de credibilidade se os cortes forem percebidos como arbitrários e opacos.<sup>9</sup>

A reforma gerencial do Estado também não busca a eficiência a qualquer custo. Primeiro, porque a eficiência não pode ser descolada da efetividade, pois otimizar os recursos públicos sem oferecer bons serviços ou resolver os problemas sociais é incompatível com os valores que estamos defendendo. Além disso, o modelo gerencial deve subordinar a

eficiência ou qualquer outro critério racional-administrativo ao critério democrático, expresso na vontade popular. São os critérios definidos nos espaços públicos que devem prevalecer sobre qualquer racionalidade técnica, e por isso a reforma gerencial do Estado se afasta de qualquer visão tecnocrática de gestão.

Desse modo, a reforma gerencial não opta pelos princípios do mercado como o ordenador por excelência dos novos rumos do setor público. A proposta do CLAD é que o caminho para modernizar a administração pública passa pela redefinição das relações entre a sociedade e o Estado, construindo uma esfera pública que de fato envolva a sociedade e os cidadãos na gestão das políticas públicas.<sup>10</sup>

Por fim, a reforma gerencial do Estado, como definimos anteriormente, tem muito clara a distinção entre a administração pública e a administração de empresas.

Portanto, não se trata de uma proposta contra os servidores públicos. Procura-se compatibilizar a profissionalização dos setores fundamentais da burocracia com o aumento da responsabilização dos funcionários públicos diante da sociedade e do sistema político. Isso não estava sendo contemplado pelo antigo modelo burocrático-weberiano. Além disso, o CLAD não defende a politização da burocracia, ao estilo do clientelismo característico da América Latina, porém não propõe o seu inverso, ou seja, o insulamento completo da burocracia. Ambas as fórmulas não conseguem dar conta da necessidade que o Estado tem hoje de tornar-se mais transparente, nem tornam o aparelho estatal capaz de realizar a função de Estado-rede, catalisador dos vários interesses sociais e provindos do mercado.

O CLAD propõe uma nova burocracia, e não o seu fim. Com novos estímulos no ambiente de trabalho, dada a mudança gerencial da gestão, os funcionários tornar-se-ão mais autônomos e responsáveis (*empowerment*) e não peças de uma engrenagem sem vida. Certamente terão que ser mais treinados e bem pagos, contudo terão que responder precisamente às metas do contrato de gestão e às demandas do cidadão-usuário. Para parte do funcionalismo, os contratos de trabalho serão flexibilizados, mas continuará sendo objetivo do Estado dignificar a função pública.

A reforma gerencial do Estado também não é conservadora, como alardeiam alguns grupos, muitos deles temerosos de perder o seu *status quo*. Ao contrário, ela é uma proposta essencialmente progressista, pois:

— afirma a responsabilidade do Estado pelos direitos sociais e o seu papel financiador na área dos serviços sociais de educação, saúde e cultura;

— pressupõe que a função do Estado no plano do emprego não é dar emprego, mas criar condições favoráveis ao pleno emprego. Para

isso, é preciso garantir condições macroeconômicas saudáveis e, sobretudo, investir maciçamente em educação, grande porta para a empregabilidade no século XXI;

— procura ampliar o espaço público, com a criação do conceito do público não-estatal, e procura aumentar as formas de participação popular na avaliação e controle dos serviços públicos;

— supõe que a ação coletiva ou a cooperação entre as pessoas dotadas de espírito público é possível e efetiva. Obviamente, é preciso haver sempre algum sistema de *checks and balances* dentro da burocracia e no sistema político, porém ressalta-se que, sem o pressuposto da confiança direcionando a ação humana, não é possível construir uma convivência social nem organizações eficientes e efetivas. O CLAD adota, portanto, uma posição contrária àquela que se baseia na desconfiança ilimitada nas pessoas. Paradoxalmente, essa é a posição tomada como pressuposto, tanto do modelo burocrático weberiano como da economia política de viés neoliberal;

— afirma, por fim, que a oferta de serviços públicos por meio de entidades públicas não-estatais além de mais segura pode ser muito mais eficiente do que a oferta privada ou mesmo estatal.

A proposta adotada pelo CLAD de reforma gerencial é essencialmente democrática. Isso porque a reforma gerencial do Estado pressupõe transparência na administração pública, amplia o espaço do controle social e transforma o público — e não o mercado auto-suficiente — no conceito direcionador da reforma, renovando o papel da democracia representativa e da afirmação dos direitos humanos, inclusive dos direitos republicanos na proteção do patrimônio público.

Para lograr sucesso, os propositores da reforma gerencial terão que, primeiramente, convencer os vários setores em relação ao seu diagnóstico; depois, os reformadores terão de estabelecer novas alianças, baseadas nos princípios democrático-republicanos, com a alta burocracia pública, o empresariado, os trabalhadores, os intelectuais. Esse processo provavelmente será demorado, mas o importante é se ter consciência de que se trata da reforma que preparará o Estado para o século XXI. É nesse sentido que o CLAD apóia integralmente o projeto de reforma gerencial do Estado latino-americano.

A América Latina passou por uma grande crise na década de 80 e está buscando sua superação ao longo dos anos 90. A consciência dos erros das reformas anteriores já existe, e por isso é preciso assumir a reforma gerencial, para a qual a América Latina já está preparada, como o instrumento fundamental para tornar o Estado capaz de atuar positivamente em prol do desenvolvimento econômico sustentado, da melhor distribuição de renda e da consolidação da democracia.

- <sup>1</sup> O Conselho Científico do CLAD é composto por: Luiz Carlos Bresser Pereira (presidente), Leonardo Garnier Rimolo (membro), Oscar Oszlak (membro), Joan Prats i Catalá (membro), Adam Przeworski (membro), Enrique Alvares Conde (representante do presidente do CLAD) e Nuria Cunill Grau (representante da Secretaria-Geral do CLAD).
- <sup>2</sup> Dentre estes, ver o trabalho de Norman Flynn e Franz Strehl (1996), *Public Sector Management in Europe*, London: Prentice Hall. Nesta obra, os autores comparam as reformas administrativas em sete países europeus (Suécia, Grã-Bretanha, Holanda, França, Alemanha, Áustria e Suíça). Apesar das diferenças político-ideológicas e da concepção de algumas reformas, há uma linha comum baseada no modelo gerencial. Também mediante estudo comparado, Donald Kettl mostra como está ocorrendo uma “revolução global” na administração pública, com várias medidas gerenciais se repetindo em diversas experiências de reforma. Ver Kettl, Donald (1998), “A revolução global: reforma da administração do setor público”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- <sup>3</sup> Um importante trabalho que mostra que não há atualmente um paradigma único de reforma tal qual uma receita de bolo é o de Christopher Hood (1996), “Beyond ‘progressivism’: a new global paradigm in Public Management?”, *International Journal of Public Administration*, 19/2.
- <sup>4</sup> Sobre os dilemas da governabilidade democrática na América Latina, ver Joan Prats i Catalá (1998), “Governabilidade democrática na América Latina no final do século XX”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (organizadores), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- <sup>5</sup> Este ponto é desenvolvido tomando dois textos como base: Michael Barzelay (1992), *Breaking Through Bureaucracy*, Los Angeles: University of California Press, e Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), “Da administração pública burocrática à gerencial”, in *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Luiz Carlos Bresser Pereira & Peter Spink (orgs.), Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- <sup>6</sup> Sobre este ponto, ver o trabalho de Joan Prats (1995), “Derecho y management en las administraciones públicas”, *Reforma y Democracia*, Revista del Clad, n.3.
- <sup>7</sup> Sobre o conceito de público não-estatal, ver o trabalho de Nuria Cunill Grau (1995), “La Rearticulación de las Relaciones Estado-Sociedad: en Búsqueda de Nuevos Sentidos”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD n. 4. Sobre as vantagens da provisão dos serviços feita pelo espaço público não-estatal, ver o texto de Luiz Carlos Bresser Pereira & Nuria Cunill Grau (1998), Entre el Estado y el Mercado: Lo Público No Estatal, in *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (editores), CLAD, Buenos Aires: Paidós.
- <sup>8</sup> A noção de reinvenção do governo foi criada por David Osborne & Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, New York: Penguin.
- <sup>9</sup> Ver neste mesmo sentido o trabalho do Salvatore Schiavo-Campo (1996), “A Reforma do Serviço Público”, *Finanças & Desenvolvimento*, Banco Mundial, Setembro.
- <sup>10</sup> Esta nova forma de gestão pública para a América Latina é defendida, dentre outros, por Nuria Cunill Grau (1997), *Repensando lo Público a través de la Sociedad*, Editorial “Nueva Sociedad y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo”, Caracas; e por Luiz Carlos Bresser Pereira (1998), *Reforma do Estado para a Cidadania: a Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*, São Paulo: Editora 34.

## Referências bibliográficas

- ABERBACH, Joel; Putnam, ROBERT & ROCKMAN, Bert. (1981), *Bureaucrats and Politicians and Western Democracies*. Massachusetts: Harvard University Press.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), *A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Cadernos MARE, n. 1. Brasília: MARE.
- CAIDEN, Gerald. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*. Gruyter, Walter de. New York/Berlin.
- CASTELLS, Manuel. (1998), *Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Seminário Internacional “Sociedade e Reforma do Estado”, março. São Paulo.
- CROZIER, Michel. (1967), *Le Phénomène Bureaucratique*. Paris: Éditions du Seuil.
- LONDOÃO, Juan Luis. (1996), *Pobreza, Desigualdad y Formación dei Capital Humano en América Latina (1950-2025)*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington: World Bank.
- MCCUBBINS, Matthew & SCHWARTZ, Thomas. (1984), “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Política[ Science*, n.28.
- METCALFE, Les & RICHARDS, Sue. (1989), *La Modernización de la Gestión Pública*, INAP, Madrid.
- MINTZBERG, Henry. (1996), “Managing Government, Governing Management”, *Harvard Business Review*, may-jun.
- O’DONNELL, Guillermo. (1998), “Poliarquias e (in) efetividade da lei na América Latina”. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 5 I, Julho. São Paulo.
- PORTER, Michael . (1990), *The Competitive Advantages of Nations*. New York: The Free Press.
- PRUD’HOMME, Rémy. (1995), “The Dangers of Decentralization”, *World Bank Research Observer*, 10 (2).
- PRZEWORSKI, Adam. (1998), “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*”, in Bresser Pereira, Luiz Carlos & Spink, Peter (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- RANSON, Stewart & STEWART, John. (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*. New York: St. Martin’s Press.
- SHEPARD, Geoffrey e VALENCIA, Sofia. (1996), “Modernizando a administração pública na América Latina: problemas comuns sem soluções fáceis”. *Revista do Serviço Público*, ano 47, n.3. Brasília: ENAP.
- SILBEMAN, Bernard. (1993), *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: The University of Chicago Press.
- WORLD DEVELOPMENT REPORT. (1997), *The State in a Changing World*. Washington: World Bank.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract**

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 1  
Jan-Mar 1999

**Uma nova gestão pública para a América Latina**

*Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento - CLAD*

Trata-se de documento elaborado pelo Conselho Científico do CLAD e que representa uma proposta de construção de um novo modelo de Estado para a América Latina no século XXI, situando-se este como uma 3ª via entre o *laissez-faire* neoliberal e o antigo modelo social-burocrático de intervenção estatal. Discorre-se sobre a necessidade premente e as características principais constituidoras da reforma gerencial da administração pública, entendida como tendo um papel estratégico no quadro global da reforma do Estado.

**Una Nueva Gestión Pública para América Latina**

*Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD*

Se trata de un documento elaborado por el Consejo Científico del CLAD, que representa una propuesta de construcción de un nuevo modelo de Estado para América Latina en el siglo XXI, que se coloca como una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal. Se discute la necesidad urgente y las características principales que constituyen la reforma gerencial de la administración pública, entendida como destinada a desempeñar un papel estratégico en el cuadro global de la reforma del Estado.

**A New Public Management for Latin America**

*Latin American Centre for Administration for Development - CLAD*

It is a document prepared by the Scientific Council of CLAD, representing a proposal for the construction of a new State model for Latin America in the Twenty-first Century, a model that introduces a third option in addition to the neo-liberal *laissez-faire* and the old social-bureaucratic model of state intervention. It discusses the urgent need and the main characteristics of the managerial reform of public administration, understood as having a strategic role to play in the global framework of the State reform.

Documento  
preparado pelo  
Conselho  
Científico do  
CLAD<sup>1</sup> e  
publicado na série  
Documentos do  
CLAD, 1998.



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.