

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

A preparação dos gerentes públicos para o século XXI  
*Kathryn E. Newcomer*

Reforma regulatória: conceitos, experiências  
e recomendações  
*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*

Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações  
no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisas e  
Desenvolvimento — CPqD  
*Fabício Benedito Menardi &  
Maria Conceição da Costa*

A nova gerência pública  
*Derry Ormond & Elke Löffler*

A função orçamentária e o ascendente paradigma  
de final de milênio: o decrementalismo  
*Daniel Jardim Pardini &  
Hudson Fernandes Amaral*

ENAP

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 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; Lívia 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

Juliana Girão de Morais

Marluce Moreira Salgado

Maria Elisabete Ferreira

*Projeto gráfico*

Francisco Inácio Homem de Melo

*Editoração eletrônica*

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (0XX61) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (0XX61) 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.2 (Abr-Jun/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 2  
Abr-Jun 1999

- A preparação dos gerentes públicos para o século XXI 5  
*Kathryn E. Newcomer*
- Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações 19  
*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*
- Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações  
no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisas  
e Desenvolvimento — CPqD 51  
*Fabrcio Benedito Menardi &  
Maria Conceição da Costa*
- A nova gerência pública 67  
*Derry Ormond &  
Elke Löffler*
- A função orçamentária e o ascendente paradigma de  
final de milênio: o decrementalismo 99  
*Daniel Jardim Pardini &  
Hudson Fernandes Amaral*

# A preparação dos gerentes públicos para o século XXI

*Kathryn E. Newcomer*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

## 1. Introdução

Uma das várias pressões com as quais os gerentes públicos no mundo inteiro se defrontam estão representadas pelas demandas dos cidadãos, aquelas provenientes do Legislativo — provas de desempenho, enxugamento, contratação de serviço — bem como as demandas por aplicações sempre melhores de uma tecnologia da informação que está em constante modificação. Essas demandas refletem importantes movimentos que vêm se desenvolvendo nos governos de vários países, e é pouco provável a sua redução num futuro previsível.

As expectativas dos gerentes públicos e dos programas por eles gerados mudaram dramaticamente durante as duas últimas décadas do século XX. À medida em que os governos do mundo inteiro passaram a contratar serviços, mudaram as habilidades dos gerentes públicos em termos de negociação e monitoramento.

Este documento discutirá as tendências recentes das expectativas dos governos em relação ao treinamento dos gerentes públicos. Em primeiro lugar, serão examinadas as principais tendências dessas expectativas. Em segundo, identificará as habilidades exigidas dos gerentes públicos para adequar-se a essas tendências, e, em terceiro, oferecerá algumas sugestões quanto aos modos de transmissão dessas habilidades às instituições e pessoas que proporcionam formação e treinamento aos gerentes públicos. Os formadores dos gerentes públicos devem ser responsabilizados (*held accountable*) pelos seus desempenhos, devendo explorar ao máximo o quanto adequadamente estão preparando-os para os desafios a serem enfrentados no ambiente da administração pública.

Kathryn E. Newcomer, catedrática de administração pública da *George Washington University*, Washington, DC; e Ph.D. em ciência política pela *University of Iowa*

Traduzido por  
René Loncan

## 2. Demandas que atualmente são colocadas para os governos

Há quatro tendências-chave nas demandas que os cidadãos e seus representantes eleitos colocam para os governos. Essas tendências têm estado bastante visíveis durante a última década, e mesmo há mais tempo em alguns países. De forma resumida, essas tendências são:

- os gerentes públicos devem proporcionar provas dos resultados de seus programas, o que é conhecido como *accountability for performance* (responsabilização pelo desempenho);

- o governo deve fazer contratos com entidades privadas ou sem fins lucrativos para a prestação de alguns serviços, o que é conhecido como terceirização ou privatização;

- o governo deve reduzir sua força de trabalho e passar a contratar um maior número de trabalhadores temporários, e portanto menos onerosos, dando-se a esse fato o nome de enxugamento; e,

- deve-se atribuir aos cidadãos, também chamados de clientes, um papel mais importante na tomada de decisões governamentais, envolvendo uma gama de atividades que vai da atribuição de prioridades a objetivos governamentais à definição de regulamentações aplicáveis em empresas privadas.

Os quatro conjuntos de demandas que se colocam para os governos no fim do século XX são significativos, porque provas colhidas no mundo inteiro sugerem que essas demandas são irreversíveis e que continuarão avançando bastante no próximo século. Virtualmente todos os partidos políticos no mundo desenvolvido, dos liberais aos conservadores, estão bastante unidos em suas demandas por *accountability*, terceirização, enxugamento e foco no cidadão em sua qualidade de cliente. A insatisfação com o envolvimento governamental invasivo em assuntos econômicos e sociais e a existência de déficits crescentes são realidades de abrangência mundial, que têm exercido pressões sobre os governos no sentido de reconsiderar a maneira como conduzem os negócios.

As expectativas que essas demandas colocam para os gerentes públicos são sérias, apresentando aos gerentes, ao mesmo tempo, uma série de perguntas espinhosas que afetam a alocação de recursos. Como observou Franco Archibui, o levantamento dessas expectativas colocam questões sobre como os gerentes públicos deveriam ser preparados para o ambiente em que estarão trabalhando e sobre as habilidades de que necessitarão para desincumbir-se das tarefas que lhes serão atribuídas (1997: 15-6). Formadores e treinadores de gerentes públicos devem analisar essas novas expectativas para identificar como melhorar o seu desempenho e assim ajudar os gerentes públicos a terem sucesso.

### 3. *Accountability* por desempenho

A doutrina governamental ao longo das duas últimas décadas tem sido a de tornar o governo (e os gerentes governamentais) *accountable* (serem responsabilizados) pelo desempenho. Este conceito significa que o desempenho de programas e de políticas públicas serão medidos e que os funcionários, considerados responsáveis pelos resultados mensurados das ações governamentais, serão julgados segundo este critério (Behn, 1997).

Dois aspectos desta formulação merecem mais atenção. Em primeiro lugar, o desempenho não é um objetivo, uma realidade claramente identificável, mas é considerado subjetivamente por algum conjunto de partes interessadas (Newcomer, 1997). E, em segundo lugar, a *accountability* (responsabilização) também é uma meta em movimento, pois “o ambiente da *accountability* é uma constelação de forças — jurídicas, políticas, sócio-culturais e econômicas — que exerce pressão sobre as organizações e sobre as pessoas que nelas trabalham, para que se dediquem a certas atividades e deixem de dedicar-se a outras” (Kearns, 1996: 29).

A despeito destas noções fugidias, o debate público em países no mundo inteiro tem-se centrado neste objetivo para fins de atividades governamentais. Nos Estados Unidos, a Lei Sobre Desempenho e Resultados do Governo de 1993 (GPRA) e a Revisão Nacional do Desempenho da administração Clinton (NPR) adotaram este objetivo.

A maioria das conclamações governamentais no sentido da mensuração do desempenho sugerem que os resultados serão utilizados como uma das bases para as decisões sobre alocação de recursos. Por exemplo, no Poder Executivo do governo federal dos Estados Unidos, a Repartição de Gestão e Orçamento (OMB) solicitou que as agências forneçam indicadores de desempenho com suas solicitações orçamentárias dos últimos cinco anos. A OMB sinalizou por meio de muitas de suas iniciativas no sentido de que os indicadores de desempenho devem apoiar as solicitações orçamentárias, e de que os mesmos podem ser utilizados, de maneira defensiva, em exercícios de corte orçamentário.

O Congresso dos Estados Unidos, através da GPRA, legislou no sentido de que, através do planejamento e da mensuração de desempenho, os gerentes deveriam melhorar a confiança do povo norte-americano no governo federal, tornando as agências federais sistematicamente *accountable* pelos resultados de programas e “... melhorar a eficácia dos programas federais e a *accountability* pública, por meio da promoção de um novo foco nos resultados, da qualidade dos serviços e da satisfação dos clientes”. A GPRA também acrescenta que a gestão interna deveria ser melhorada através da mensuração do desempenho, mas o foco na *accountability*, acompanhado de sinais da OMB, indica que a alocação de recursos é o uso primordial, o vetor dos dados sobre desempenho.

A experiência com a mensuração de desempenho dos programas públicos em diferentes níveis do governo dos Estados Unidos não tem sido similar. Surgiram algumas histórias de sucesso, mas a realidade de medir-se o resultado de programas com objetivos estatutários amplos e mesmo conflitantes não confere tantas garantias. A mensuração de resultados para objetivos tais como garantir a segurança e a eficácia de medicamentos, embora acelere o processo de aprovação de novos medicamentos, ou a criação de instituições para apoiar a governança democrática e o crescimento econômico em países em desenvolvimento, é certamente difícil. A apreensão por parte de gerentes de programa quanto ao estabelecimento de metas de desempenho, que podem ser difíceis de atingir, não inspira criatividade nesses esforços de planejamento.

#### **4. A terceirização**

Privatização, contratos externos e terceirização são palavras que estão na moda referindo-se à prática da contratação pelos governos de agentes não-governamentais, para fornecer bens e prestar serviços que eram anteriormente fornecidos e prestados por agências governamentais. Henry Mintzberg, recentemente, interpretou esta tendência como uma consequência mundial de que “o capitalismo triunfou” (Mintzberg, 1996: 75). O pressuposto de que o setor privado pode fornecer melhores bens e prestar melhores serviços tem prevalecido nos Estados Unidos durante a maior parte de sua história, mas Mintzberg assinala que acontecimentos políticos recentes nos Estados Unidos e em outros países têm reforçado este pressuposto.

Em muitos países ocidentais, inclusive nos Estados Unidos, os cidadãos e os políticos têm pedido um governo menor e mais eficiente. Cortar o tamanho das agências governamentais, por meio da contratação de outros agentes, para continuar a prestar os mesmos serviços, tem sido uma técnica popularizada. O termo reinvenção, comum entre os reformadores de governo, baseia-se em uma inovadora forma de prestação de serviços pelo governo, conhecida como terceirização (Osborne e Plastrik, 1997). Também tem sido trazidas à baila, todavia, perguntas a respeito de onde e quando o uso da terceirização é legítimo e desejável (Goodsell, 1993a, 1993b e Moe, 1996).

Mintzberg adverte que a crença em que o capitalismo triunfou está agora desequilibrando as sociedades do Ocidente, através de uma dependência excessiva para com o uso do setor privado para curar todos os males. Ele sustenta que diferentes tipos de organizações são mais adequadas para o fornecimento e a prestação de diferentes tipos de bens e de serviços. Ele receia mudanças indiscriminadas no sentido do uso de

entidades privadas para fornecer todos os bens e prestar todos os serviços que o governo fornecia e prestava, e que continuará a fornecer e servir em muitos países. Os gerentes públicos agora estão diante de pressões, no sentido de olhar para o setor privado na busca de ajuda para a prestação de uma variedade de serviços.

## 5. O enxugamento

As demandas em prol da redução do tamanho do governo levaram a diminuições no número de funcionários que trabalham em regime de tempo integral em agências governamentais em muitos países. É evidente a relação entre a terceirização e o enxugamento, pois, se o governo já não está prestando determinados serviços, torna-se necessário uma quantidade menor de pessoal, embora o monitoramento do desempenho dos contratos se torne essencial. O enxugamento tem sido uma ferramenta popular tanto para organizações públicas quanto para organizações privadas nos Estados Unidos, durante as duas últimas décadas.

Nos Estados Unidos, a Revisão do Desempenho Nacional acentuou a necessidade de tornar o governo menor e “mais esperto”, sendo que um dos objetivos defendidos, o de reduzir o governo federal em 250.000 cargos, tem recebido grande atenção — especialmente por parte de funcionários federais que se preocupam com a possibilidade de perder seus empregos.

Uma importante distinção, relativa a empregos nos últimos anos, é aquela entre cargos exercidos em regime de tempo integral, com vantagens e cargos exercidos em regime de tempo parcial ou de contrato, sem vantagens. As organizações no setor público e no setor privado devem despender bastante recursos com as funções ou cargos de tempo integral. Com os expressivos aumentos de custo dos benefícios de assistência médica registrados na última década, a atração pelos cargos ou funções de meio expediente ou de tempo parcial aumentou de forma dramática. Por outro lado, o uso desta estratégia para reduzir custos a curto prazo dá lugar também a preocupações de natureza ética, especialmente quanto ao papel do governo na provisão de seguro de saúde para todos os funcionários e/ou para todos os cidadãos.

## 6. O papel do cidadão-cliente

As demandas dos cidadãos e de seus representantes eleitos por um governo reduzido, reinventado e de alto desempenho também têm sido acompanhadas de pedidos de mais contribuição dos cidadãos no

processo de tomada de decisões. Centrar a atenção no cliente dos serviços tem sido um princípio das técnicas de gestão por qualidade e de gestão pela qualidade total (TQM), bastante populares no setor privado há três décadas. As revoltas e os referendos de contribuintes que têm limitado o tamanho do governo nos Estados norte-americanos e a atenção que a administração Clinton consagra ao assunto, evidenciada pela Revisão Nacional do Desempenho, assinalaram a nova realidade de que os gerentes governamentais não mais ignoram os clientes a seu próprio risco.

As demandas legislativas por planejamento de desempenho e por prestação de contas em todos os níveis de governo nos Estados Unidos realçaram a necessidade de que os cidadãos desempenhem um papel no estabelecimento de prioridades. Os mecanismos para assegurar essa contribuição têm sido inscritos em documentos legais. No nível federal, a GPRA exige a consulta das partes interessadas, à medida em que se desenvolvem os planos estratégicos. O envolvimento dos cidadãos é crucial para as agências federais, na medida em que partes interessadas de todos os níveis de governo trabalham juntas para identificar objetivos de desempenho e metas desejadas de desempenho, conforme exigido por lei. A Casa Branca promulgou, na administração Clinton, o decreto 12.862, em 1993, que exige de forma específica que as agências federais periodicamente façam levantamentos de opinião entre seus clientes, a fim de permitir a operação de um governo mais voltado para os clientes, e as agências obedeceram. Os gerentes de programas federais visivelmente lutam para serem positivamente reativos, indo até os cidadãos e ouvindo-os, por meio da *Internet* e de encontros face-a-face mais tradicionais, que se realizam em todo o país.

Já há alguns anos, os governos locais nos Estados Unidos têm sido pró-ativos na busca de contribuições de cidadãos em seus esforços de planificação. Em 1995, a força-tarefa para o plano conjunto da Câmara de Vereadores-gerentes, da Associação Internacional de Administrações de Cidades (ICMA), verbalizou expectativas de administrações de governos locais de que os membros da ICMA comprovassem com uma realidade atual a sua conferência anual de 1996, ao notar que:

“No futuro, o governo (local) ver-se-á como um negócio de prestação de serviços, e gastará mais recursos em explicar a seus clientes/donos o que faz e porque o faz. Os gerentes de governos locais darão poderes a seu pessoal e a cidadãos para compartilhar os problemas e as escolhas, porque esta será a maneira mais eficaz de tomar as decisões difíceis sobre que serviços o governo deverá prestar. Levantamentos de opinião sobre atitudes e grupos de foco deverão tornar-se cada vez mais um lugar comum, e a política de *marketing* há de ser contínua” (Parrish e Frisby, 1997).

Os governos locais nos Estados Unidos buscam, continuamente, a contribuição de cidadãos através de levantamentos de opinião, reuniões municipais, grupos de foco e a Internet. A satisfação dos clientes tornou-se parte integrante dos esforços de mensuração de desempenho (Newcomer, 1997).

A interseção complexa das demandas de governo aqui identificadas são aparentes. Os gerentes públicos estão tentando ser positivamente reativos aos cidadãos e a suas demandas por um governo ainda mais positivamente reativo, menor e “mais esperto”. Alguns observadores presumem que a mensuração de desempenho, a terceirização e o enxugamento proporcionam oportunidades para melhorar o governo. Quais são as implicações dessas demandas e oportunidades para o conhecimento e as habilidades necessárias aos gerentes públicos neste ambiente turbulento?

## **7. Preparar os gerentes públicos para o futuro de maneira eficaz**

Muitas técnicas e estratégias estão disponíveis para serem adotadas por governos para melhorar os serviços. Como se poderia melhor preparar os gerentes públicos para usá-las de maneira eficaz?

Encaminhar os gerentes públicos para escolas de administração de empresas, a fim de aprenderem as técnicas usadas para fornecer melhores bens e prestar melhores serviços no setor privado, não funcionaria. A despeito da semelhança em termos de terminologia, as estratégias e ferramentas populares, tais como gestão por desempenho e contabilidade baseada em custos, não são a mesma coisa no setor privado e no setor público. Adotar, simplesmente, termos semelhantes para realidades diferentes não facilitará nada para ninguém.

De modo semelhante, mandar os gerentes públicos assistir cursos tradicionais em universidades e institutos de treinamento concebidos para gerentes governamentais tampouco funciona. As mudanças nas expectativas do governo andaram mais rápido que as expectativas dos educadores e dos instrutores de treinamento. A realidade do local de trabalho do setor público mudou de maneira muito significativa e muito dos *curricula*, na sua maioria, não acompanharam essas mudanças.

Os gerentes públicos têm de ser bilíngües, ou seja, fluentes na terminologia usada pelos gerentes do setor privado, pelos especialistas em informática e na linguagem política e governamental utilizada por seus muitos padrões políticos. Em nenhum setor esta necessidade é mais aparente do que no processo orçamentário. Os peritos em modelagem econômica podem ficar perplexos diante do que interpretam como falta de racionalidade no processo de tomada de decisões orçamentárias, mas a racionalidade política das normas e dos costumes é compreensível para

aqueles que têm a sabedoria contextual adequada. Ao lidar com as partes interessadas nas duas extremidades das transações de terceirização, por exemplo, os gerentes agora necessitam aquele entendimento bilíngüe das expectativas e perguntas muito diferentes que têm a ver com os diferentes conjuntos de clientes, com os quais trabalha o gerente público.

Alguns desses desafios atuais exigem o reaparelhamento tanto dos gerentes públicos quanto dos instrutores que os treinam, e alguns desses desafios exigem uma ênfase mais forte nas bases tradicionais de conhecimento e de habilidades. O Quadro 1 mostra alguns dos conhecimentos e habilidades de especial relevância neste momento.

Aparentemente, as áreas nas quais os gerentes públicos necessitam conhecimentos básicos não são novas. Em vista de questionamentos atuais da legitimidade do governo como prestador de serviços, e das pressões sob as quais os gerentes públicos trabalham atualmente, os conhecimentos de direito e de ética são especialmente relevantes. O comprometimento para com o serviço público não é uma matéria a ser aprendida, mas poderia ser reafirmado por meio do conhecimento da história e dos valores básicos dessa honrada profissão.

Há algumas áreas de desenvolvimento de habilidades que são bastante novas, tais como a mensuração de desempenho e o monitoramento de contratos. As matérias não são novas, mas o aumento recente das exigências em termos de mensuração de desempenho e de terceirização tornaram a proficiência nessas habilidades mais urgente.

### **Quadro 1: O que os gerentes públicos necessitam conhecer com urgência?**

| <b>Conhecimentos de:</b>  | <b>Habilidades em:</b>   |
|---|--|
| 1. Direito constitucional   | 1. Planejamento estratégico  |
| 2. Ética  | 2. Mensuração de desempenho  |
| 3. A ética do serviço público   | 3. Monitoramento de contratos  |
| 4. Direito processual em gestão de recursos humanos e nas áreas substantivas relevantes | 4. Utilização de dados sobre desempenho e avaliação para melhorar programas      |
| 5. Procedimentos de políticas de alocação de recursos                                   | 5. Prestação de contas sobre desempenho e dados                                  |
| 6. Instituições governamentais e econômicas   | 6. Administração financeira, inclusive atividades de cálculo de custos           |
| 7. Direito internacional  | 7. Envolvimento dos cidadãos   |
| 8. Política de grupos de interesse  | 8. Solução de conflitos e negociação   |
| 9. Modelagem econômica  | 9. Criação de consenso   |
| 10. Teoria da liderança e da gestão   | 10. Motivação e animação de pessoal  |
|   | 11. Análise de problemas, inclusive técnicas de estatística e de custo-benefício |

Por exemplo, as diversas demandas por mensuração de desempenho e as ambigüidades inerentes ao processo exigem extenso desenvolvimento de habilidades. A promoção da mensuração de desempenho como ferramenta para avaliar a *accountability* (responsabilização) gerencial significa ao mesmo tempo que os gerentes devem usar os dados sobre desempenho para demonstrar que o dinheiro alocado a seus programas foi bem gasto e que devem melhorar as operações dos programas que administram. Podem os mesmos dados sobre desempenho ser usados para as duas finalidades?

Coloca-se um dilema significativo ao tentar identificar e coletar dados sobre desempenho para duas utilizações extremamente diferentes. Quando as perguntas têm relação direta com a melhoria da administração de programas, certos dados serão relevantes. No entanto, dados muito diferentes serão relevantes para fins de decisões relativas à questão de se um programa deveria ou não continuar a receber financiamento numa base constante, ou se deveria continuar ou não a receber quaisquer recursos. Os gerentes, pressionados para escolher indicadores de desempenho em épocas de restrições orçamentárias, quando normalmente têm recursos muito limitados para mensuração de desempenho, enfrentam uma escolha difícil. Nestes casos, um dos resultados prováveis é a escolha estratégica de indicadores que façam um programa parecer eficaz diante dos supridores de recursos. Em muitos casos, o tipo de indicador, que pode efetivamente servir de base para decisões voltada à melhoria de um programa, pode proporcionar dados que os gerentes não julguem úteis para fins de alocação de recursos. Diante de uma escolha quanto ao uso de recursos limitados para desenvolver sistemas de mensuração de desempenho, a coleta de dados que venham a apoiar solicitações orçamentárias, provavelmente, há de preponderar sobre a coleta de dados internamente úteis, mas menos capazes de apoiar solicitações de recursos.

Outro dilema interessante que os gerentes públicos enfrentam na atualidade é o de que o uso que se pretende dar aos dados sobre desempenho não está claro. Diante das mensagens de diferentes naturezas, típicas dos pronunciamentos políticos, segundo os quais a mensuração de desempenho deveria ser usada tanto para melhorar os programas quanto o processo orçamentário, pode haver uma falta de clareza quanto ao uso potencial, com relação a conseqüente ansiedade por parte dos gerentes de programa quanto ao que deve ser medido. Os autores políticos dessas solicitações, como membros do Congresso, prefeitos e câmaras de vereadores, podem pedir dados que mostrem ao público o que eles estão realizando, enquanto que gerentes públicos de carreira podem pedir dados úteis para fins internos. Há dois ou mais sinais claros que podem se tornar confusos quando os gerentes intermediários tentam aderir a pressões conflitantes.

Muitas partes interessadas estão envolvidas na seleção de indicadores de desempenho; elas trazem para a mesa de discussão valores diferentes. Os programas realizados tanto no setor público quanto no setor das entidades sem fins lucrativos têm públicos múltiplos, e normalmente objetivos também múltiplos. Os programas são concebidos para atingir objetivos específicos, tais como melhorar a saúde ou a empregabilidade de seus beneficiários, mas também se espera que sejam prestados de maneira eficiente, equitativa, de fácil aceitabilidade por parte dos clientes, ambientalmente sã e justa. Em outras palavras, há muitos valores ligados à prestação de serviços no setor público, e diferentes partes interessadas atribuirão prioridades a esses valores de maneiras diferentes, quando escolherem o que deve ser medido. Não é tarefa fácil, por outro lado, forjar um consenso entre diversas partes interessadas que tenham o poder de escolher o que vai ser medido. As habilidades em termos de estabelecimento de consenso e de solução de controvérsias são, mais do que nunca, necessárias.

A administração financeira é outra área que não é nova, mas que foi muito afetada por recentes pressões que se exercem no ambiente. O que mudou foi a amplitude e a variedade das habilidades em matéria de administração financeira que são necessárias aos gerentes públicos.

Administrar recursos no governo é hoje em dia talvez mais desafiador que nunca. Agora os gerentes de programa necessitam saber como obter o melhor e mais defensável valor possível pelos recursos públicos dispendidos. A administração de recursos num ambiente de terceirização acarreta arranjos de composição de custos mais complexos do que nunca antes foi necessário. Muitos gerentes públicos necessitam saber como aumentar as receitas para dar apoio a atividades, como por meio de taxas cobradas de usuários que se apliquem a clientes de dentro e de fora de suas agências. Todos os gerentes públicos necessitam ter as habilidades necessárias para evitar o desperdício e o uso não autorizado de recursos, num ambiente em que a tecnologia da informação tornou as transações financeiras mais rápidas, fáceis e vulneráveis do que nunca antes haviam sido.

## **8. O treinamento eficaz dos gerentes públicos**

Dadas as muitas áreas do conhecimento e de habilidades aqui identificadas como cruciais para os gerentes públicos, como se poderia prestar treinamento de maneira eficaz? Em primeiro lugar, os gerentes públicos devem entender que seu aprendizado deve ser um processo que dure a

vida inteira. Nenhum programa acadêmico de um único propósito, numa única oportunidade, ou nenhuma oficina de treinamento preparará os gerentes públicos para um período muito longo de atividades. A vida útil de cada geração de tecnologia da informação está diminuindo; diminuiu também o tempo de utilidade estática das habilidades que os gerentes públicos aprendem. A educação profissional continuada, e talvez até mesmo a certificação, ao longo de uma carreira gerencial, são necessárias nesta época de mudanças rápidas.

Em segundo lugar, os formadores de gerentes públicos devem ser inovadores, oferecendo tipos de oportunidade de criação de habilidades para gerentes em serviço. A tecnologia da informação hoje em dia facilita essa inovação, na medida em que o apoio de *websites*, de *cd-rom* e de tele-conferências pode ser acessível e permite a interação entre os participantes.

Em terceiro lugar, refletindo a necessidade de que os gerentes públicos sejam bilíngües — nas linguagens dos setores privado e público —, a instrução para o uso de ferramentas adaptadas para o governo a partir da experiência do setor privado poderia ser oferecida por práticos que tenham a experiência de trabalhar com as técnicas no setor público, em conjunção com formadores profissionais. O ensino em equipe, em que práticos e formadores trabalham juntos, proporciona uma combinação esplêndida de teoria e prática, e coloca na mesma equipe instrutores que tenham familiaridade tanto com a maneira de conduzir negócios do setor público quanto com a do setor privado o que pode ser também muito benéfico.

Em quarto lugar, a prática de envolver gerentes públicos na sala-de-aula como instrutores pode proporcionar valiosas experiências de aprendizado para os próprios gerentes. Os formadores profissionais deveriam identificar de forma ativa os gerentes públicos eficazes e trazê-los à sala-de-aula para compartilhar suas percepções e experiências com gerentes que ainda não tenham entrado para o serviço efetivo ou que estejam abaixo na escala hierárquica. O ensino proporciona uma oportunidade única para os gerentes refletirem sobre como podem realizar mudanças significativas e promover um governo eficaz; essas sessões trazem benefícios para todos.

## 9. Conclusão

As demandas que se colocam aos governos, à medida em que nos aproximamos do século XXI, oferecem oportunidades sem precedentes, bem como desafios, aos gerentes públicos. As maneiras tradicionais de conduzir negócios se tornaram obsoletas. A mudança é inevitável, e as opções podem ser enumeradas. Embora os modelos racionais não retratem com exatidão o processo de tomada de decisão em marcha,

em áreas como a da contratação de serviços e da mensuração do desempenho dos governos, está havendo progresso — dentro dos limites da racionalidade política. Essas questões estão sendo resolvidas politicamente em nações democráticas, como deve ser. Para aconselhar os políticos e a eles responder, os gerentes públicos necessitam treinamento e atenção. Negligenciar as necessidades em termos de aprendizado desse recurso tão valioso poderá prejudicar a todos.

Formadores profissionais e instrutores de treinamento de gerentes públicos carregam a responsabilidade de promover as oportunidades de aprendizado do tipo inovador que são necessárias. É necessário defender essa necessidade, pois governos com bases de recursos estáveis ou mesmo em declínio têm poucas probabilidades de identificar o treinamento gerencial como uma prioridade de base. Os mecanismos para revitalizar os gerentes públicos que não representam custos, tais como o treinamento através da Internet e sistemas que utilizem mentores, podem e devem ser promovidos. O comprometimento para com a melhoria do desempenho do governo acarreta a responsabilidade de romper as idéias fixas e os padrões confortáveis. O ambiente turbulento da administração pública deveria desafiar as habilidades dos formadores profissionais e instrutores de treinamento de gerentes públicos, de estabelecer parcerias e de *marketing* para assegurar que os gerentes públicos possam aproveitar as oportunidades, e assim, melhorar tanto a eficácia quanto o comprometimento para com sua profissão.

## Referências bibliográficas

- ARCHIBUGI, Franco. (1997), "Performance Based Management in Public Administration and Its Training Implications". (Documento de base preparado para o Simpósio Internacional sobre Gestão por Desempenho na Administração Pública, Caserta, Itália, 24 a 26 de setembro).
- ARMEY, Dick, Larry Craig, Dan Burton. (1997), "*Toward a Smaller, Smarter Common-Sense Government / Results Act: It Matters Now*". (Relatório temporário emitido pelo líder da maioria na Câmara dos Deputados Dick Armeý, pelo senador Larry Craig, Presidente do Comitê Republicano para Políticas do Senado e, Dan Burton, Presidente do Comitê para a reforma e a supervisão governamentais da Câmara de Deputados. (Setembro).
- BARZELAY, Michael. (1992), *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley, Califórnia: University of California Press.
- BEHN, Robert D. (1997), "What do We Mean By Accountability, Anyway?". (Documento apresentado na Conferência Anual de Primavera da Academia Nacional e Administração Pública, Durham, Carolina do Norte, 7 de junho).

- GOLEMBIEWSKI, Robert T. e Gerald Gabris. "Tomorrow's City Management: Guides For Avoiding Success Becoming Failure". *The Public Administration Review*, v. 55, n. 3 (maio-junho).
- GOODSELL, Charles T. (1993a.), "Did NPR Reinvent Government Reform?" *The Public Manager*, v. 22, n. 3 (outono).
- GOODSELL, Charles T. (1993b.), "Reinvent Government or Rediscover It". *The Public Administration Review*, v. 53, n. 1 (janeiro-fevereiro).
- HIDE, A. C. (1997), "Rethinking The Roles Of Public Managers" *The Public Manager*, v. 26, n. 1 (primavera).
- JACQUES, Elliott. (1989), "Requisit Organisation: The CEO's Guide to Creative Structure and Leadership". Nova York: Cason Hall and Co.
- JOHNSON, Pamela R. e Jordan Stern. (1995), "From Good Enough to the Best in Business: Benchmarking for Public Managers". *The Public Manager*, v. 24, n. 3 (outono).
- KEARNS, Kevin P. (1994), "The Strategic Management of Accountability in Nonprofit Organisations: An Analytical Framework". *The Public Administration Review*, v. 54, n. 2 (março-abril).
- KEARNS, Kevin P. (1996), "Managing For Accountability". São Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- KETTL, Donald F. (1996), "Implementation of the Government Performance and Results Act of 1993". (Depoimento diante de uma audiência conjunta do comitê sobre Reforma e Supervisão Governamentais, Câmara dos Deputados dos Estados Unidos e o Comitê sobre Assuntos Governamentais, Senado dos Estados Unidos 6 de março).
- KETTL, Donald F., Patricia W. Ingraham, Ronald P. Sanders e Constance Horner. (1996), "Civil Service Reform: Building a Government that Works". Washington, D.C. Brookings Institution Press.
- MINTZBERG, Henry. (1996), "Managing Government/Governing Management", *Harvard Business Review* (maio-junho).
- MOE, Ronald C. (1996), "The Importance of Public Law: Public Law, Private Law and Government Management", Chester Newland e Phillip Cooper, editores, *Handbook of Public Law and Administration*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- National Academy of Public Administration. (1997), *Effectively Implementing the Government Performance and Results Act*. (Relatório do painel sobre a melhora o desempenho do governo da Academia Nacional de Administração Pública). Washington, D.C.: National Academy of Public Administration.
- NEWCOMER, Kathryn E. (1997), "Using Performance Measurement to Improve Public and Nonprofit Programmes". São Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- OSBORNE, David e Peter Plastrick. (1997), "Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government". Nova York: Addison-Wesley Company Inc.
- PARRISH, Catherine Tuck e Michele Frisby. (1997), "The Changing Role of the Manager: Developing Skills for the Future". *Public Management*, v. 79, n. 9 (setembro).
- SANDERS, Ronald P. (1997), "The Future Isn't What It Used To Be", *The Public Manager*, v. 26, n. 1 (primavera).
- SMITH, Sharon L. e Ronald J. Stupak. (1994), "Beyond Survival: Decision Making for the 1999". *The Public Manager*, v. 23, n. 4 (inverno).
- STUPAK, Ronald J. (1990), "The language of Strategic Implementation: there is nothing more practical than a good theory". *The Practicing Manager*, v. 10.
- U.S. General Accounting Office. (1997), *The Government Performance and Results Act: 1997 Governmentwide Implementation Will be Uneven*. (GAO/GGD-97-109) Washington, D.C.: The U.S. General Accounting Office.

Kathryn E. Newcomer, catedrática de administração pública da George Washington University, Washington, DC; e Ph.D. em ciência política pela University of Iowa

### **A preparação dos gerentes públicos para o século XXI**

*Kathryn E. Newcomer*

Neste artigo, a autora trata sobre como deve ser feito o treinamento dos gerentes públicos diante de mudanças inevitáveis que vêm ocorrendo no funcionamento das máquinas públicas governamentais em vários países.

As novas demandas, que hoje se colocam aos gerentes públicos, se apresentam como verdadeiros desafios, devendo então os mesmos serem treinados e sempre aperfeiçoados, no que diz respeito, sobretudo, ao atendimento do cidadão-cliente. Este treinamento deverá ser feito de forma eficaz e dinâmica, proporcionando aos gerentes públicos uma valiosa experiência de aprendizado.

### **La preparación de los gerentes públicos para el siglo XXI**

*Kathryn E. Newcomer*

En este artículo, la autora explica como se debe hacer la capacitación de los gerentes públicos, ante los cambios inevitables que vienen ocurriendo en el funcionamiento de las máquinas públicas gubernamentales en varios países.

Las nuevas demandas que hoy día se plantean para los gerentes públicos se presentan como verdaderos desafíos, y aquellos deben, entonces, ser capacitados y siempre perfeccionados en lo que atañe a la atención al ciudadano cliente. Esa capacitación deberá ser llevada a cabo de manera eficaz y dinámica, dándoles a los gerentes públicos una valiosa experiencia de aprendizaje.

### **The preparation of public managers for the Twenty-first Century**

*Kathryn E. Newcomer*

In this article, the author deals on how training of public managers ought to be made, in view of inevitable changes that are taking place in the way public governmental machinery works in several countries.

The new demands that are faced nowadays by public managers appear as real challenges, those managers must, therefore, be constantly trained and upgraded in what regards the delivery of services to customer citizens. This training ought to be made in a dynamic and effective manner, granting public managers a valuable learning experience.

# Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações

*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

## 1. Introdução

O objetivo deste texto é examinar criticamente o processo regulatório brasileiro, à luz da experiência internacional e da análise acadêmica profissional mais recente, para propor algumas medidas que permitam ao governo usar os processos de desregulação, privatização e regulação como parte integrante e coerente de uma política de reforma do Estado. Reestruturar os aparelhos regulatórios do Estado é uma tarefa maior e mais importante do que se imagina. O presidente Fernando Henrique Cardoso tem afirmado que é parte de seu projeto substituir o estatismo pelo moderno Estado regulador. Entretanto, o aparato regulatório que já existe é enorme e velho, burocratizante, intervencionista e estatista. Se o objetivo é criar um Estado regulador moderno, então reformar a função regulatória significa mudar exatamente a natureza e o formato institucional da função que caracterizará o novo Estado. Esse é um ponto focal crítico da reforma do Estado e do projeto político que irá definir a identidade da gestão social democrática.

O texto se divide em duas grandes partes. Na primeira, formulo um quadro básico de referências conceituais e comparativas, com inserções críticas sobre a experiência brasileira passada e recente. Na segunda, faço uma série de sugestões relativas à formulação de uma nova política regulatória, inserida no quadro geral da reforma do Estado.

## 2. Regulação sem política vs. política para a regulação

Praticamente toda ação do Estado envolve regulação, embora existam campos de intervenção estatal inteiramente dedicados à função

Sérgio  
Abranches,  
sociólogo,  
cientista  
político e  
consultor

regulatória. O monopólio estatal é uma forma de regulação. A ação do IBAMA na área ambiental é outra. A atuação dos Procons constitui também ação regulatória. O CADE é uma agência regulatória central. É, portanto, inexorável que a reforma do Estado se constitua, principalmente, em uma reforma dos seus aparelhos regulatórios. Tanto a reforma do Estado na sua totalidade, quanto a reforma regulatória, especificamente, deveriam, de algum modo, levar em consideração os novos modelos normativos de sociedade. Isto é, diante das mudanças sociais, políticas, tecnológicas, econômicas e institucionais da última década, a reforma não deveria deixar de cogitar sobre qual o novo modelo de sociedade que se deseja.

Há um consenso formado, que vai da centro-esquerda à centro-direita, de que esses novos modelos devem ser mais liberais, devendo ter no seu eixo econômico algumas das variantes do capitalismo de mercado e serem mais abertos e globalizados. Politicamente, o consenso é pelo Estado democrático. Daí em diante, os modelos variam muito, no que diz respeito ao padrão de financiamento do novo Estado, dos estilos regulatórios, do escopo e da direção da ação estatal. Portanto, a doutrina que orienta a reforma faz muita diferença. Como faz diferença, também, implementar uma reforma do Estado e do aparato regulatório sem uma orientação doutrinária clara.

Para os liberais mais extremados, o modelo deve reduzir a regulação estatal a uma ação exclusivamente residual; limitar em escopo e funções o governo e a governança, criando uma agência mínima, centrada na segurança e na garantia da propriedade; diminuir a incidência geral de impostos, mantendo o máximo da renda em mãos privadas, circulando pelo mercado, com o mínimo de passagem pelo setor público.

## **2.1. Regulação na agenda social democrática**

É claro que esta agenda liberal extremada não serve, politicamente, aos social-democratas, mesmo quando aliados aos liberais em torno de um consenso liberalizante, como estão em muitos países, inclusive no Brasil. É certo, também, que o velho modelo regulatório, estatista e burocratizante, já não responde mais aos ideais social-democráticos, nem respondem aquele consenso pela liberalização, mais coerente com a agenda social democrática contemporânea. Para ela, o Estado deve regular diretamente, via restrições à ação privada, apenas quando não for capaz de eliminar as disfunções no mercado, estimulando práticas de mercado ou utilizando mecanismos que se aproximem ao máximo da ação do mercado. A regulação deve ter um custo de administração mínimo, o máximo incentivo à auto-regulação, reduzir os custos de transação, por meio de esforços iniciais de resolução de conflitos manifestos e da transparência de procedimentos e informações.

O consenso em torno de uma ação estatal mais liberal e democrática no mercado sugere que o elevado grau de transitividade entre diferentes formas de regulação permite hierarquizá-las e dar prioridade àquelas que tenham maior índice de orientação para o mercado (*market-orientedness*). Este procedimento indica que não se deve tratar os diferentes campos da regulação isoladamente. Compartimentá-los implica em excluir a possibilidade de uma verdadeira política regulatória, que permita redefinir efetivamente a ação do Estado.

A política antitruste, por exemplo, tem posição preferencial na pauta da nova regulação, substituindo velhas práticas de fixação de preços, estabelecimento de quotas e controle de entradas. Pela mesma razão, as reformas contemporâneas das práticas regulatórias e de seus aparatos administrativos procuram usar a redução de tarifas e barreiras à importação, sempre que possível, em substituição às formas pretéritas de regulação, tomando o lugar, até mesmo, em muitos casos, da cisão de empresas, que é mecanismo da regulação antitruste.

No caso das chamadas regulações sociais, de proteção ao meio ambiente, ao consumidor e ao trabalho, a antiga prática de fixação de padrões e licenciamento, que exige burocracias extensas, fiscalização permanente e implementação com alto custo de administração, tende a ser substituída, sempre que viável, por taxação específica, interferindo na capacidade competitiva das firmas e gerando um poderoso incentivo ao abandono de comportamentos socialmente lesivos.

## 2.2. Falta uma política regulatória

O governo brasileiro não tem ainda uma doutrina para a reforma do Estado. Tem aquela idéia, afirmada pelo presidente da República em várias ocasiões, inclusive na solenidade de posse do Conselho da Reforma do Estado, segundo a qual o Estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um Estado regulador. Tem uma doutrina setorial, estabelecida pelo Plano Diretor da Reforma do Estado. Mas não tem ainda uma concepção explícita da natureza operacional do novo Estado, nem de que modo de regulação deverá caracterizá-lo e de como essa regulação deveria ser exercida.

O problema é que, como o governo se encontra em meio a um processo de desregulação e re-regulação de inúmeras atividades, tende a permitir que cada ato de desregulação ou privatização seja acompanhado de nova regulação, oriunda de concepções burocrático-corporativas de setores que deveriam ser, eles mesmos, objeto da desregulação, da flexibilização e da re-regulação. Cada nova proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginadas pelo grupo governante), de macro objetivos e de princípios.

Não se trata de uma ortodoxia, que não funcionaria; o pressuposto é, ao contrário, a flexibilidade. Estou falando de um conjunto coerente, minimalista, de princípios gerais e estratégicos, que enquadrasse todas as iniciativas governamentais de regulação quanto à natureza, escopo, objetivo, formato institucional e administrativo da regulação. As especificidades seriam, evidentemente, levadas em consideração, porém, como exceção a princípios gerais válidos universalmente para o aparelho de Estado.

### 2.3. Estratégia regulatória

A existência de uma política regulatória permitiria, ainda, começar a privatização e a desregulação com um quadro regulatório mínimo, a ser complementado ao longo do tempo, com base no acompanhamento do desenvolvimento do mercado liberado, orientado pelas definições estratégicas contidas na regra geral.

A re-regulação deve começar mínima, com poucas regras, de natureza geral, por algumas razões importantes:

1) É praticamente impossível antecipar comportamentos, principalmente nos casos de privatização;

2) Para não pôr em risco o sucesso da política de liberalização, deve-se evitar o surgimento, no curto prazo, de conseqüências negativas imprevisíveis e difíceis de corrigir rapidamente. Como essas conseqüências são altamente prováveis, mas não se pode antecipá-las, quanto menos regulação, menores as chances de efeitos colaterais, na primeira fase, que é politicamente a mais crítica do processo;

3) Regulação adicional, baseada no acompanhamento do processo concreto de desenvolvimento do setor, em novas bases, tende a ser mais eficaz;

4) Como não dispõe de informação sobre a dinâmica, a lógica e as tendências do novo ambiente que se está criando na indústria desregulada, a regulação prévia tende a estar contaminada pela cultura formada no antigo quadro regulatório, que se quer reformar.

Uma estratégia minimalista e incrementalista estaria assim se contrapondo à velha cultura burocrático-legislativa brasileira, que se deseja reformar. Esta se caracteriza por ser minuciosa *a priori*, procurando antecipar, nos mínimos detalhes, eventos futuros e enquadrá-los na legislação, o que se sabe ser impossível; por usar conhecimentos do passado, para regular eventos futuros, à falta de informação e conhecimento sobre o novo ambiente. O resultado é inflexibilidade, burocratismo, excesso de intervenção, ineficiência e ineficácia.

Os custos dessa orientação tradicionalista para a regulação são muito elevados, porque os efeitos colaterais da legislação se fazem sentir muito mais rapidamente e são muito mais difíceis de corrigir *ex post* do

que os efeitos colaterais da ação livre de agentes econômicos no mercado. Exceto em raríssimos casos e em circunstâncias muito especiais, os resultados negativos da ação dos agentes econômicos podem ser corrigidos rapidamente, como no caso de preços abusivos, ou levam tempo para se acumular e consolidar, permitindo intervenções antes que grandes danos irreversíveis ocorram, beneficiadas pela informação e pelo conhecimento oriundos do acompanhamento do desenvolvimento concreto de situações reais.

A ação governamental tem efeitos imediatos e, em muitos casos irreversíveis, porque o governo é, em mercados regulados, a mega força que influencia e constringe decisivamente a ação dos agentes. Estes, por necessidade imperiosa, se adaptam à ação dessa mega força e tomam decisões em função dela. Essa adaptação faz com que os agentes econômicos tomem decisões de longo alcance, quase inteiramente determinadas pelas ações estatais.

A reversão dessas decisões implica em elevados custos diretos e indiretos para os agentes privados, com repercussões negativas para os consumidores. Como a alteração de rumo decorre de mudanças nas regras estabelecidas pela própria mega força estatal, à qual os agentes procuravam se adaptar, ocorre também um custo político elevado, não só sob a forma de perda de credibilidade, mas de deslegitimação progressiva da necessária ação estatal. Por isto as coisas tendem a ficar como estavam no início e as ineficiências do excesso de regulação acabam não sendo corrigidas, senão em prazo muito longo, em algum ciclo de grandes reformas.

Em resumo, é possível identificar e corrigir falhas decorrentes da livre ação de agentes no mercado, antes que elas produzam danos irreversíveis. O custo político da nova regulação é pequeno, pois a disfunção de mercado se justifica e a ausência anterior de regulação qualifica a falha como inteiramente privada.

Essas duas considerações indicam que é melhor regular menos no princípio, para regular na medida da necessidade e não gerar efeitos colaterais adversos de difícil correção. Um mínimo de enquadramento doutrinário e/ou político-estratégico, fixando regras para as regras, regulando a regulação e definindo procedimentos mínimos comuns, faria toda a diferença. A administração FHC passaria a ter, efetivamente, uma política de governo para a privatização, a desregulação e a re-regulação, a qual seria uma parte importante da política de reforma do Estado e não apenas um conjunto de medidas estanques isoladas entre si, setorialmente definidas, sem obedecer a uma estratégia central. Ter uma estratégia central permite descentralizar as ações governamentais, que passam a ser delegadas em um quadro político-estratégico conhecido e, portanto, passíveis de responsabilização a qualquer momento.

Na presença de uma política de governo, a estratégia incrementalista, que se inicia com o mínimo de regulação possível, não precisa ser inercial ou residual. Se estiver orientada por uma política, por uma visão estratégica efetiva, nada impede que ela proceda a mudanças no patamar de regulação, sempre que elas sejam justificadas por falhas observáveis de mercado. E, nesses saltos, o governo pode, ainda, optar por adjudicar sanções ou restrições, específicas a casos individuais, ou emitir regras gerais, tendo em vista o caráter generalizável das falhas observadas. Isto faz do mecanismo regulatório um mecanismo mais inteligente, um “servomecanismo”, acionado por sinais captados no próprio mercado, ao invés de um mecanismo repetitivo, acionado pela cultura burocrática.

### **3. Referências conceituais e comparativas**

#### **3.1. A regulação e seus efeitos sobre transações privadas**

Regulação é controle: controle de relações transacionais. Neste tipo de relação, não existe a possibilidade de efeitos puramente unilaterais. A interferência nunca se dá, realmente, sobre o agente; ela incide sobre as transações que o agente tem com outros agentes. Logo, controle de um lado da relação representa controle também do outro lado da relação.<sup>1</sup> Quando o governo impõe determinados padrões para um determinado produto, força os consumidores a aceitarem um produto que provavelmente não consumiriam se tivessem liberdade de escolha. Ao regular as características do produto, o governo é forçado a proibir a diferenciação porque sabe que o consumidor não escolherá o produto regulado, criando barreiras à entrada e à competição.

A restrição do que pode ser vendido, é uma restrição do que pode ser comprado. Desta forma, regras para o mercado afetam o equilíbrio entre oferta e demanda, alteram a natureza das relações de mercado e os termos contratuais das relações entre compradores e vendedores. Ora, para que o Estado possa fazer este tipo de intervenção, a ação regulatória deve estar cercada de cuidados, de regras de procedimento, que garantam a justiça (*fairness*) e a legitimidade das decisões, assim como o respeito a todas as partes envolvidas no processo e evitem privilegiar agentes ou firmas específicos.

Esses mecanismos de regulação da regulação consistem em — além da revisão judicial, que deve caber em qualquer caso — um conjunto de procedimentos comuns, adotados compulsoriamente pelas agências regulatórias e na análise processual das regras específicas,

necessárias para ajustar a ação da agência às especificidades de seu campo de atuação, de modo a assegurar que sejam pluralistas, transparentes e justas. Esses mecanismos podem reduzir o nível de arbítrio, discricionariedade e ineficiência da regulação estatal. Eles permitem reduzir o risco de substituir falhas de mercado por falhas de governo.

São vários os tipos de regulação, quando examinados sob a ótica das falhas de mercado que pretendem corrigir. Regulações de preços, entrada e qualidade de serviços, geralmente no segmento de serviços públicos, como eletricidade, telecomunicações e dutos, tentam corrigir imperfeições no mercado associadas a barreiras à entrada. Regulações ambientais e de segurança de produtos se referem a externalidades, sendo os custos produzidos por aquelas transações para terceiros. Regulações sobre segurança no local de trabalho ou termos contratuais se referem a internalidades, ou efeitos de transações que não se refletem nos termos de troca. Regulação antitruste tem por alvo os tipos de contratos entre firmas e entre as firmas e seus consumidores, regulando associações, fusões e formação de cartéis, de modo a aumentar a eficiência econômica e aumentar a concorrência. As conseqüências da intervenção governamental variam, em larga escala, se a regulação alivia ou exacerba imperfeições de mercado ou de informação. Quando o Estado cria barreiras à entrada, exacerba imperfeições no mercado. Quando o Estado bloqueia transações competitivas no mercado, ele inibe os sinais do mercado e exacerba a imperfeição de informações. Quando o Estado elimina barreiras à entrada, ele estimula a competição.

Regulação não tem o mesmo significado em toda parte. Por isto existem modelos regulatórios muito distintos. O fato de que todos estejam sob processo de reforma, indica que todos eles respondiam, de alguma maneira, a requisitos sócio-econômicos e tecnológicos, hoje superados. Nos EUA, ela tem um sentido bastante específico, que associa a idéia de regulação à existência de um órgão regulador, com características político-administrativas bem definidas. O grau de estatismo da sociedade estadunidense sempre foi, historicamente, muito menor do que nos países europeus.

Na Europa, a noção de regulação abrange todo o campo de intervenção estatal, por legislação, governança ou controle social. A reforma regulatória, nesses países, é mais ampla e profunda, exigindo liberalização de mercado, privatização, desregulação e re-regulação. No Japão, a maior parte da idéia de regulação está submetida à idéia de política industrial, implementada por agências estatais, como o MITI e por empresas estatais. A reforma regulatória também requereu privatização, desregulação e regulação, mas não necessariamente liberalização de mercados<sup>2</sup>. No caso dos EUA, a liberalização não era tão necessária, porque se tratava de uma das mais (senão a mais) abertas e liberais economias do mundo. Mesmo

assim, tem havido ampla desregulação e a lei recente de telecomunicações abre os mercados do setor de forma inédita. Na Europa, a necessidade de liberalização foi determinada pela União Européia.

No caso brasileiro, estamos falando de uma tradição de extensa e profunda intervenção do Estado, na maioria dos casos acompanhada de um tipo de regulação, quase sempre de natureza burocrática. Há pelo menos seis grandes áreas de regulação na tradição brasileira, nenhuma delas inteiramente reformada ainda.

A primeira, associada à presença de empresas estatais na produção de bens ou serviços.

A segunda, associada ao controle das importações, por meio de proibições e/ou quotas e por meio de tarifas. A abertura reduziu muito sua força, assim como a extinção da CACEX, mas a cultura permanece viva em vários setores do Estado brasileiro.

A terceira, de política industrial, hoje mitigada, mas dando sinais de revigoramento, via câmaras setoriais e boa parte da ação do MICT e da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (que também interfere em preços). Implica em restrições à entrada, tarifas de importação, estímulos institucionais à exportação, administração de oferta, regulação de insumos, licenciamentos, tendo tido o seu ápice à época do conjunto burocrático CACEX/CDI/CPA/INPI, incluindo também o BNDES e outras agências de política setorial ou fomento, algumas já desaparecidas.

A quarta, de preços, hoje com funções residuais, mas englobando todo o aparato oriundo do complexo CIP/SUNAB que continua existindo. Além disto, há os órgãos setoriais, como o DNAEE e o DNC, que regulam os preços de setores monopolizados, no todo ou em parte, pelo Estado e que estão passando por alguma mudança, para regular os setores privatizados ou desmonopolizados.

A quinta, de regulação antitruste, um misto de velhas instituições getulistas, como o CADE, e legislação recente. Tem sido objeto permanente de controvérsia.

A sexta, social, ambiental, de defesa do consumidor, trabalhista.

De todas estas áreas, talvez a que inspire mais cuidados, seja a que está sendo objeto de desmonopolização ou privatização. As áreas estatizadas são de regulação estatal, porque na quase totalidade dos casos a estatização decorreu de monopólios legais, portanto barreiras institucionais à entrada. O princípio de que uma restrição pelo lado da oferta implica em restrições pelo lado da demanda, tem muita importância neste caso.

A existência de um monopólio estatal veda aos consumidores brasileiros a possibilidade de terem acesso a bens e serviços diferentes daqueles que a empresa estatal pode ou deseja ofertar. Em alguns casos, a presença de uma empresa estatal — portanto, dispensada de seguir parâmetros de

mercado — incentiva o estabelecimento de outras regulações, a título de política industrial ou energética ou ambiental, por exemplo, que restrinjam, ainda mais, a liberdade dos consumidores. Casos célebres são os carros a álcool e a adição de álcool à gasolina.

A privatização se dá, portanto, freqüentemente, em mercados, digamos, hiper-regulados, que requerem ampla desregulação, para que se crie um ambiente propício à ação privada. Os formatos que vêm sendo propostos para regulamentar a privatização, não chegam a desregular efetivamente os mercados, mantendo graus muito elevados de regulação *a priori* — e regulação segundo o quadro conceitual do passado. Isto está evidente no projeto da reforma do DNAEE, nas telecomunicações, no edital para a privatização da RFFSA, que chega a fixar tarifas, quando a tendência mundial é de preços livres<sup>3</sup>. Aliás, também, no setor elétrico, onde ainda persistem monopólios naturais e a regulação se faz necessária, há razões para rever o arsenal regulatório, à luz de várias mudanças importantes, o que não está contemplado no projeto para reformulação do DNAEE<sup>4</sup>.

### 3.2. Regulação, desregulação, re-regulação

É difícil, senão impossível, estabelecer novos princípios e novos formatos regulatórios, na presença das velhas estruturas regulatórias, intervencionistas e estatistas. Por isto, as estratégias mais bem sucedidas têm sido as de re-regulação, isto é, nova política regulatória, após a efetiva desregulação do setor. A desregulação não é um processo trivial. Ela incorre nos custos, aludidos acima, de reformar ou descontinuar instrumentos e políticas, aos quais mercados e agentes haviam se adaptado. Gera, portanto, novos custos de readaptação, perdas para os agentes menos capazes de se adaptar ao novo ambiente e custos políticos, decorrentes da oposição de interesses associados ao *status quo ante*. Esta oposição, geralmente, gravita em torno da própria agência que implementa a política e se constitui no centro da contra-reforma<sup>5</sup>.

Tanto a desregulação como a re-regulação têm histórias diferentes em diferentes países. Nos EUA, a desregulação das telecomunicações, a mais celebrada, resultou de um acordo em juízo, consubstanciado em uma sentença judicial, no quadro de um prolongado processo baseado na legislação antitruste. Já a desregulação dos transportes por caminhão (*trucking*) e das ferrovias decorreu de decisões da própria agência regulatória, a *Federal Trade Commission*, que chegou à conclusão de que mudanças no ambiente econômico haviam eliminado as razões da regulação, tal como era praticada antes<sup>6</sup>.

No Japão, a desregulação e privatização das telecomunicações surgiram como recomendação da Comissão da Reforma Administrativa<sup>7</sup>. A NTT privatizada mantém, até hoje, vantagens monopolistas. Este

ano, o governo japonês iniciou uma série de revisões na regulação das telecomunicações, que têm por objetivo reduzir, se não eliminar essas vantagens da NTT sobre seus competidores.

Na Inglaterra, foi resultado da política de ultraliberalização thatcherista. Na França e na Alemanha, a privatização e desregulação das telecomunicações estão sendo determinadas por decisões associadas às recomendações da Comissão da Comunidade Européia.

A re-regulação tem seguido basicamente duas linhas distintas. Na primeira — tipicamente o que ocorreu com as telecomunicações nos EUA, onde o setor era privado — a desregulação, na primeira etapa, não foi substituída por novas regras, já que decorreu fundamentalmente da aplicação de medidas antitruste, forçando a cisão de empresas e fixando limites à integração e/ou diversificação das atividades das empresas resultantes das cisões. O quadro regulatório, a cargo da *Federal Communications Commission* — FCC, permaneceu praticamente inalterado até recentemente, quando o presidente Clinton sancionou a nova lei de telecomunicações, que liberaliza radicalmente o setor e eleva a competição em todos os segmentos; trata-se de re-regulação associada à desregulação. No primeiro estágio, houve uma elevação muito acentuada da taxa de competição nos mercados desregulados, com várias novas entradas. Agora, o novo ambiente assim criado começa a requerer uma reforma regulatória propriamente dita, nas regras que regulam a operação das indústrias, a cargo da FCC.

Na segunda, da qual o Japão e a Europa são exemplos, a privatização requereu desregulação, pois empresas estatais tendem a ser mais minuciosamente reguladas do que empresas privadas; e re-regulação, criando regras mais adequadas ao novo caso. O quadro regulatório de mercados onde prevaleciam monopólios e monopsônios estatais, não é implementável em um mercado privado, a menos que se deseje que empresas privadas se comportem como se fossem estatais, o que geraria mais custo social e ineficiência, do que se permanecesse o controle estatal. A privatização requer, portanto, uma reforma completa do aparato regulatório, compreendendo a desregulação, ou seja, o desmonte e a descontinuação do aparato regulatório existente, e a re-regulação, a criação de um novo sistema regulatório. É neste caso que se aplicam as estratégias minimalistas com máximo sucesso. E este é o caso do Brasil.

### **3.3. Resolução de conflitos regulatórios**

O processo regulatório freqüentemente suscita fortes conflitos de interesses, tendo que se tornar também um processo de resolução de conflitos. Nos EUA, as agências regulatórias são mais impositivas; suas regulamentações não nascem de negociações entre as partes. A resolução

de conflitos se dá por revisão judicial ou por apelação das partes que se consideram afetadas<sup>8</sup>. No Japão, ao contrário, a regulação nasce de consensos formados por negociação e, nem por isto, são menos exigentes.

Na tradição brasileira, a burocracia tem sido todo-poderosa. Apenas recentemente, as empresas começaram a buscar a via judicial, para contestar determinações tecno-burocráticas. Frequentemente, os conflitos são resolvidos sem regras claras, sem transparência processual<sup>9</sup>, mediante pressão dos interessados sobre distintos nichos da hierarquia burocrática. Esta modalidade burocrática de resolução de conflitos, além de não-democrática, incentiva uma série de vícios no relacionamento da burocracia com grupos de pressão e das próprias autoridades governamentais com núcleos específicos de interesses. O estabelecimento de mecanismos, princípios e regras transparentes para apelação e revisão de decisões regulatórias reduz consideravelmente esses riscos.

O caso recente de decisão do CADE — contestada pelo grupo Gerda e que suscitou a interferência do ministro da Justiça, mediante uma interpretação controversa da legislação, a qual procurava, de fato, afirmar a autonomia do conselho em relação ao ministério —, ilustra bem as disfunções decorrentes da opacidade dos procedimentos, má definição das regras e, na verdade, da ausência de um código de procedimentos administrativos, regulando a relação entre reguladores, regulados e consumidores. O caso se torna um exemplo agravado, quando é pretexto para uma alteração na legislação e no desenho institucional da regulação antitruste, totalmente casuística, estimulada por este fato e por processos conjunturais, que estão promovendo reestruturações setoriais, mediante fusões e aquisições. De fato, há evidência suficiente para afirmar que a maioria dos casos de fusão de empresa não tem efeitos inibidores da competição, porque neles não se verifica a presença de barreiras à entrada<sup>10</sup>. Mas a legislação antitruste e as formas de sua implementação devem ser formuladas com base em cogitações que transcendem a conjuntura e integrem a reforma regulatória, em particular, e a reforma do Estado, em geral, pelas razões já apresentadas aqui, conferindo a este modo de regulação a centralidade necessária aos novos modelos de Estado e de economia.

### **3.4. Novas tendências na regulação**

A regulação se faz por um conjunto de razões. Algumas delas, cada vez menos, justificam a intervenção do Estado. O caso mais clássico de regulação justificada é o do monopólio natural, decorrente de economias de escala. Esta foi a razão para a regulação ou estatização de setores como eletricidade, telecomunicações, gás natural, água e transportes, principalmente, ferrovias, canais e dutovias.

Em todos eles, múltiplas entradas levariam à duplicação onerosa de redes de transmissão e outros equipamentos, como a malha ferroviária e dutos. Por isto, o governo regula preços, serviços e entradas. O monopólio natural se caracteriza pela existência de barreira à entrada, sob a forma de custos de produção não-recuperáveis, específicos àquele mercado em particular (*sunk costs*), nos quais o entrante deve incorrer, mas que não se aplicam às firmas já estabelecidas. A construção de uma malha ferroviária ou de uma rede de transmissão de eletricidade, por exemplo, tem estas características. Mas nem sempre custos fixos elevados ou economias de escala representam barreiras à entrada. É o que uma grande quantidade de pesquisas em organização industrial tem mostrado. Muitos dos mercados que exibem grandes economias de escala ou altos custos fixos, são estruturalmente contestáveis, isto é, abertos à competição. Só a existência de *sunk costs* constitui efetiva barreira à entrada. Nos outros casos, a tecnologia produtiva está disponível a entrantes potenciais, fazendo com que entradas e saídas não tenham custos.

Mudanças tecnológicas estão reduzindo consideravelmente o efeito de economias de escala e custos irreversíveis sobre o comportamento das empresas, em muitos mercados, e abrindo oportunidades de competição eficiente nelas. Além disso, à medida em que se consegue compreensão mais acurada da dinâmica desses mercados, particularmente da provisão da infraestrutura de serviços, o modo tradicional de regulação de monopólios naturais tem sido objeto de consideração crítica e mudança institucional. Embora não seja possível desregular todo o mercado, existem várias possibilidades de desregulação parcial. A separação vertical, por exemplo, feita nas telecomunicações dos EUA, permite desregular o máximo, deixando apenas a parte irredutível — a rede física local — ainda regulada. Nova regulação procura evitar a reintegração vertical das firmas. Nas ferrovias, os segmentos competitivos podem ser desregulados, pois os custos fixos não têm mais impacto, no novo ambiente competitivo, sobre a formação de preços. A seguir sumário, com brevidade, as principais tendências nos mercados mais importantes de serviços públicos.

### **3.4.1. Telecomunicações**

Nas telecomunicações, só existe justificativa para regulação extensiva — parcialmente — nos serviços básicos locais. Os serviços de longa distância, a produção de equipamentos, transmissão de dados e demais serviços de maior valor agregado, já não se incluem mais, nem parcialmente, no conceito de monopólio natural, pois se tornaram estruturalmente competitivos. Daí a ampla privatização e desregulação que se promove mundialmente.

Nos serviços básicos, de telefonia a cabo, pode-se observar economias de escala e escopo muito consideráveis, que produzem custos unitários decrescentes associados ao tamanho e abrangência do serviço. O conjunto de vantagens associadas a escopo, escala e centralização de planejamento e gestão, somadas aos custos fixos irrecuperáveis, criam barreiras efetivas à entrada. Os serviços de telefonia local ainda retêm, portanto, boa parte das características de monopólios naturais, no patamar tecnológico em que se encontram os sistemas de ponta hoje. Entretanto, a emergência de meios competitivos de acesso à comunicação local aumentaram, significativamente, o potencial de entrada ou competição nos mercados locais (a telefonia celular e o sistema por microondas são exemplos) e deverão começar a mudar a lógica desses mercados, à medida em que os custos incrementais para os diferentes meios de provisão de acesso local converjam, ao longo do tempo. As tendências regulatórias, nesses mercados em mudança acelerada, são três: 1) separação vertical (desverticalização), desregulando os serviços interurbanos e internacionais, a produção de equipamentos e terminais, todos os serviços de maior valor agregado, como transmissão de dados, que são estruturalmente competitivos no atual patamar tecnológico; 2) estabelecimento como foco regulatório de restrição à integração vertical de provedores locais que, por ainda terem características de monopólios naturais, poderiam discriminar entre provedores de acesso interurbano ou internacional, o que constituiria abuso de poder de mercado; 3) por princípio, no restante das medidas regulatórias, implementação de um controle à distância, permitindo maior flexibilidade às firmas, para que possam se adaptar mais rapidamente ao ambiente em mudança<sup>11</sup>.

### 3.4.2. Ferrovias

Nos transportes ferroviários, as características estruturais, que levaram à regulação e à estatização, são as indivisibilidades, economias de escala e escopo muito generalizadas e abrangentes, bem como os altos custos de entrada.

Contudo, com o desenvolvimento dos sistemas de transportes e as mudanças tecnológicas que produziram amplas possibilidades de realocação de plantas industriais, muitos segmentos ferroviários já não têm a liberdade de fixação de preços do passado. Só naqueles segmentos em que se verifica a presença de barreiras à entrada e ausência de concorrência de outros meios de transportes, as firmas continuam sendo capazes de auferir rendas monopolistas.

Apesar dos elevados *sunk costs*, custos irreversíveis e irrecuperáveis, e da longevidade do capital ferroviário, as ferrovias se transformaram em mercados estruturalmente muito mais competitivos do que se

imagina. Isto é, os serviços ferroviários se tornaram contestáveis. A intensa competição intermodal (rodoviário, dutoviário e aquaviário), intramodal (entre diferentes agentes ferroviários, onde os monopólios legais foram quebrados), geográfica e por produto, reduziu significativamente as vantagens de economias de escala e alterou o processo de formação de preços, que não obedecem mais a parâmetros associados ao custo fixo, mas a diferenças de demanda, de natureza de produto e de custos marginais.

Adicionalmente, a possibilidade de contratos entre a ferrovia e diferentes agentes ferroviários, em termos individualizados, estabelecendo condições e mecanismos compensatórios específicos, permite maior competitividade e operações rentáveis, onde já não é mais possível auferir rendas monopolistas e a inflexibilidade regulatória ou a gestão estatal produzem rentabilidade negativa.

As tendências regulatórias são: 1) privatização; 2) separação das linhas em unidades independentes de negócios, como fez a *British Railway*; 3) acesso competitivo para diferentes transportadores às linhas ou, quando cada transportador é proprietário de linhas específicas, assegurar acesso de uns às linhas dos outros, como se faz nos EUA, onde há grande frequência de contratos entrelinhas e comutação recíproca, em muitos casos voluntários, em outros por mandato regulatório; 4) separação entre o “atacado”, submetido a regulação branda, que opera a rede, e o “varejo”, constituído por transportadores privados, provedores de serviços multimodais (trens, caminhões, barcaças) e livres de regulação; 5) administração por pedágio, na qual o proprietário da linha administra a rede fixa, à qual usuários autorizados têm acesso competitivo, mediante o pagamento de pedágio. Desta forma se separa a operação de transporte da gestão da rede fixa, uma tendência que se observa na Comunidade Europeia e em partes do Reino Unido. Cada opção depende da natureza dos mercados, da extensão e qualidade de rede fixa, do grau de contestação estrutural já existente<sup>12</sup>.

No caso brasileiro, está se andando contra a tendência, com a obsessão pela regulação dos preços. A participação da ferrovia no transporte de cargas é muito pequena, quando comparada à média internacional. Nem vantagens de distância a RFFSA aproveita: a participação no transporte de cargas cai, após 500 quilômetros de distância, quando em toda parte aumenta. Trata-se de um mercado contestado, portanto sob pressão competitiva, cuja política de preços será para ganhar *market-share* e nunca para auferir rendas monopolistas, que inexistem. Mesmo nos produtos que têm participação elevada no movimento da RFFSA, por causa de suas características — minério de ferro (41%) e combustíveis (30%) — ela sofre condicionamentos por parte dos clientes, que a impedem de praticar preços em função do poder de mercado. Portanto, regular preços, antes mesmo de privatizar as ferrovias, é um equívoco.

### 3.4.3. Eletricidade

A provisão de eletricidade é o setor mais controverso, atualmente, no que se refere aos modelos institucionais. Não há consenso sobre o benefício da privatização, sobretudo na distribuição. A geração é considerada um segmento competitivo, que pode ser privatizado e submetido a regulação mais à distância, focada nos parâmetros de preço — um assunto extraordinariamente controverso, onde as evidências e análises são inconclusivas sobre o melhor sistema de orientação da formação de preços — e de investimento<sup>13</sup>.

A transmissão é o segmento em que os elementos de monopólio natural são mais fortes e não pode ser desregulada. Não há consenso sobre os benefícios de sua privatização. A desverticalização parece ser mais consensual, separando a transmissão da geração e da distribuição. A contestabilidade do sistema de transmissão, que o tornaria relativamente competitivo, depende da existência de um mercado de altos volumes (*bulk market*) significativo. A possibilidade de acesso de terceiros às redes de transmissão, nos mercados de elevado volume e nas linhas de alta voltagem, pode aumentar o grau de competitividade no sistema, aumentando a eficiência-preço e reduzindo o nível de subsídios cruzados.

A distribuição, um monopólio natural, é o segmento mais complexo para reformar; requer regulação adequada e não há evidência conclusiva acerca dos benefícios de sua privatização. Em alguns casos, a segmentação do mercado separando os de baixo volume — abaixo de 100 kw —, que devem permanecer regulados ainda que privatizados, dos mercados de alto volume — acima de 100 kw —, que são desregulados e mais facilmente privatizados, parece dar resultados positivos, do ponto de vista de eficiência e rentabilidade.

As tecnologias de co-geração reduziram o efeito das economias de escala, em vários segmentos, e permitem introduzir pressões competitivas no sistema.

A melhor evidência a respeito do sistema elétrico é de que sua eficiência e os benefícios ao consumidor dependem menos do tipo de propriedade das empresas — estatal ou privada — e muito mais da qualidade da regulação. Empresas públicas bem administradas podem, pelo menos, igualar o desempenho médio de empresas privadas. As privadas têm melhor desempenho nos mercados mais competitivos, por isso há mais consenso sobre a privatização da geração, do que da transmissão e distribuição, que são menos competitivos. Mas a chamada eficiência alocativa depende fundamentalmente da regulação.

Três países reformaram radicalmente seus sistemas elétricos, alterando os modos de propriedade e regulação: Inglaterra, Chile e Argentina. Nestes países houve desverticalização, privatização, desregulação e

re-regulação. Os resultados indicam que os efeitos da desverticalização, da desregulação e da re-regulação têm sido mais importantes, até agora, do que os da privatização. Mais que isto, as evidências indicam que a reestruturação prévia do setor aumenta significativamente as chances de sucesso, como se fez na Inglaterra, que primeiro desverticalizou o setor elétrico, segmentou os mercados, estabeleceu novos princípios regulatórios e só depois privatizou.

A Nova Zelândia promoveu uma reforma do processo regulatório, desregulando e re-regulando, principalmente na geração e na transmissão. A distribuição não foi alterada. O novo sistema é desverticalizado, mas as empresas estatais não foram privatizadas. O segmento de geração tornou-se competitivo e foram eliminadas as barreiras à entrada de geradores privados. O segmento de transmissão foi organizado como empresa estatal. A distribuição, que é municipal, não foi alterada, mas foram eliminadas as barreiras à entrada de distribuidores privados. Como as mudanças são recentes, ainda não há avaliações sobre o seu desempenho. O novo princípio regulatório neozelandês requer que o regulador focalize sua atividade nas condições de entrada e saída, tecnicamente na contestabilidade, procurando garantir condições justas de entrada em qualquer parte do mercado regulado.

Há alguns critérios gerais consensuais para a regulação do setor elétrico, mas observa-se na prática uma diversidade considerável nos desenhos institucionais da regulação.

O primeiro critério básico é que se encontre um sistema de parâmetros para os preços, que equilibre os interesses dos consumidores e a necessidade de garantir o autofinanciamento do sistema.

O segundo princípio é que a regulação não iniba incentivos à eficiência operacional e ao investimento, no que se refere à escolha de localização, escala, custos e inovação.

O terceiro é que as regras sejam estáveis e sua revisão, com base em mudanças no ambiente, devam ser transparentes e negociadas. Normalmente, contratos de concessão são os melhores instrumentos para isto e a mudança de regras deve se fazer com o consentimento dos concessionários.

O quarto é que o desenho do órgão regulador deve evitar sua captura pela indústria ou pela burocracia governamental do setor, ter autonomia assegurada e um processo decisório aberto, que garanta acesso aos consumidores.

O exemplo mais radical é o da Nova Zelândia, que promoveu uma importante reforma no sistema elétrico e que transferiu o poder regulatório para a Comissão de Comércio, responsável pela regulação de atividades comerciais em geral. Ao afastar-se do modelo do regulador especializado, reduziu consideravelmente o risco de captura do regulador pelo regulado.

No Brasil, a tendência apresentada pelo anteprojeto para reestruturação do DNAEE mostra pouca sensibilidade em relação às evidências e tendências internacionais.

Em primeiro lugar, no Brasil se procura imaginar o órgão regulatório e um complexo sistema regulatório, antes de decidir sobre a reestruturação concreta do setor. Trata-se de um exercício destinado ao fracasso, pois não é possível antecipar a dinâmica futura do setor, tendo em vista que ele mudará com a desregulação e parcial privatização. Além disto, as reformas recentes, na escala mundial, indicam que pode haver mudanças comportamentais, gerenciais e tecnológicas que alterarão ainda mais o ambiente.

Em segundo lugar, o anteprojeto não atende aos princípios fundamentais de desburocratização da regulação, transparência do processo decisório, acesso de consumidores e de decisão colegiada.

Em terceiro lugar, o anteprojeto não só não assegura autonomia ao novo órgão gestor — que de fato não é novo, apenas sua legislação está sendo alterada — como cria condições para a captura do regulador pelo regulado, como aliás tem sido a regra no Brasil, principalmente nos segmentos estatizados do mercado.

Em quarto lugar, o anteprojeto não cria condições necessárias para a obtenção independente e tecnicamente qualificada de informações estratégicas sobre o setor, provavelmente o aspecto mais importante dos novos modos de regulação.

Com todas essas deficiências, se aprovado o projeto, influenciará restritiva e negativamente a reestruturação do setor.

#### **4. Elementos para a reforma regulatória do Estado**

A regulação, freqüentemente, assume a natureza de um processo de formação de coalizão, por negociação, envolvendo consumidores, firmas e agências regulatórias. O processo administrativo da regulação envolve interações diretas entre agências, consumidores e firmas. Mesmo que as coalizões sejam implícitas ou uma das partes seja desconsiderada, no processo, em termos virtuais e de suas conseqüências concretas, o processo regulatório tem esta característica de potencial de coalizão. Não raro, nos casos em que essa coalizão não ocorre e o ato regulatório não observa estritamente parâmetros técnicos e de objetividade, universalidade e equidade nos seus efeitos, é certo que terá ocorrido um conluio entre a agência regulatória e uma das partes, em detrimento das outras ou a captura do regulador pelo regulado. O desenho da regulação deve estar primariamente voltado para, do lado substantivo, criar condições de que o regulador possa eliminar ao máximo as restrições à

concorrência, que estão produzindo falhas de mercado; ou evitar ao máximo que uma firma monopolista obtenha rendas extraordinárias, derivadas de sua posição de mercado, diante de barreiras irremovíveis à entrada. Pelo lado processual, deve evitar ao máximo o conluio entre o regulador e uma das partes e a captura do regulador pelo regulado ou por interesses corporativos ou políticos.

Há muitas questões substantivas da regulação que são extremamente relevantes e contribuem para definir o modo de regulação. Entre as de natureza mais técnica, sem querer ser exaustivo, estão: o escopo da regulação, os mecanismos regulatórios, a escolha entre preços regulados e preços livres, parâmetros para preços regulados, barreiras à entrada e saída *vs.* livre entrada e saída.

Mas, sem dúvida, hoje, o fator substantivo distintivo da regulação é a prioridade conferida aos mecanismos de mercado e àquelas alternativas regulatórias que mais se aproximem destes mecanismos ou aos mecanismos estatais convencionais de controle do mercado. Aqui se dá a primeira distinção importante, entre a regulação orientada para o mercado e a regulação estatística. É claro que a regulação orientada para o mercado tem o consumidor como foco principal e procura promover seus interesses implantando a concorrência, como forma de eliminar as falhas de mercado.

O outro conjunto crítico de fatores, que diferencia a velha da nova regulação, tem a ver com questões processuais, isto é, relativas aos procedimentos decisórios, ao grau de acesso das partes ao regulador e ao grau de transparência das decisões. Os processos regulatórios fechados, caracterizam o modelo burocrático-autoritário, intervencionista e de alta discricionariedade. Os processos abertos caracterizam os modelos de regulação democrática, voltada para o cidadão-consumidor.

A natureza das relações regulatórias, que implicam formação de coalizões e resolução de conflitos, estabilidade de regras e flexibilidade para adaptação ao ambiente em mudança, cria forte exigência de regras processuais.

Essas regras têm, por objetivo, regular a regulação, garantindo a estabilidade de regras operacionais, a transparência de procedimentos, a busca aberta de informações e a decisão pluralista. Aqueles modelos, que são capazes de maximizar esses atributos, emergem como o melhor formato possível para evitar o poder excessivo da burocracia e a captura da agência por grupos de interesses constituídos por aqueles que são os objetos da regulação — a síndrome do *controlato controlatore*.

A transparência de procedimentos, assegurada por audiências públicas, ampla publicidade das decisões e dos procedimentos decisórios, permite o estabelecimento de contenciosos em relação às decisões das agências regulatórias. Na regulamentação da regulação, devem constar sempre, com clareza, as regras que asseguram a contestação de quaisquer

das partes que se julgem prejudicadas — sobretudo consumidores — e os procedimentos decisórios para resolver o conflito.

A busca aberta de informações talvez seja o ponto nodal que determina a qualidade da regulação, permitindo minimizar seu caráter discricionário e o viés em favor de quaisquer grupos. Não é raro ver o governo tomar decisões regulatórias — protecionistas, por exemplo — com base exclusivamente nas informações da indústria beneficiária. A obrigação de que a decisão seja tomada com base em informações plurais — sobretudo, abrindo espaço para a contestação daquelas geradas pelo grupo de interesse que advoga a medida, via levantamentos próprios e conforme a abrangência e relevância da medida, por meio de audiências públicas — reduz a margem de risco de favorecimento injusto de qualquer grupo pelo Estado.

É claro que não basta fazer audiências públicas. É preciso que a audiência siga procedimentos que forcem a pluralidade e o contencioso. O regulador precisa, por isto, não só dar publicidade da audiência, mas estimular a participação de outros grupos cujos interesses possam ser afetados pela decisão, e de especialistas independentes que possam ajudar a avaliar a fidedignidade das informações que estão sendo prestadas.

O *Administrative Procedures Act*, nos Estados Unidos, que regula as agências reguladoras, determina, por exemplo, que “cada agência dê a uma pessoa interessada o direito de peticionar para que uma regra seja implementada, emendada ou repelida”. As agências devem dar, segundo o APA, a indivíduos interessados “uma oportunidade de participar no processo de feitura das regras, por meio da apresentação, por escrito, de dados, pontos de vista e argumentos, com ou sem a oportunidade de apresentação oral”, durante o processo formal de decisão.

Os críticos desse tipo de procedimento argumentam que ele consome tempo e recursos, tanto da agência que promove audiências públicas quanto das partes interessadas. Há duas boas razões que justificam esse custo: 1) o estabelecimento de procedimentos formais, com a oportunidade para expressão de pontos de vista diferentes, permite que o processo decisório de agências regulatórias atenda o máximo possível à observância dos requisitos legais, do *due process of law*; 2) as decisões governamentais são influenciadas por informações de terceiros; logo a provisão competitiva de informações e argumentos, por grupos ou indivíduos defendendo posições contrárias, aumenta a probabilidade de uma decisão mais equilibrada e justa.

A tendência majoritária de adoção da decisão colegiada, em órgãos regulatórios, segue o mesmo princípio e garante o pluralismo decisório: reduzir o peso de um só indivíduo — o chefe da agência regulatória — e da própria burocracia, abrindo espaço para que distintas visões competitivas influenciem diferentes decisores, obrigando a uma

busca de consenso, por conflito e negociação, que permita um equilíbrio de informações, argumentos e critérios. Os colegiados devem ter seus membros escolhidos por critérios objetivos, entre profissionais de reconhecida qualificação. No Brasil, o chamado notório saber, muito frequentemente, designa indisfarçável incompetência e óbvio personalismo nas escolhas governamentais.

A regulação autoritária impede o contencioso; a democrática busca o contencioso, como meio de informação e equilíbrio. Em muitos casos a agência se torna um mediador entre as partes. Mas, para isto, é preciso que esteja equidistante das partes.

A equidistância das partes e o equilíbrio pluralista de interesses não se obtêm apenas com a decisão colegiada. É preciso que o colegiado tenha autonomia mínima garantida, em relação a burocracias setoriais e aos regulados. Esta autonomia, difícil de se obter na prática, pressupõe, no mínimo, a existência de três elementos. Primeiro, o insulamento financeiro do órgão regulador, que além de orçamento próprio deve ter fonte própria de receita, oriunda do mercado regulado. Segundo, o insulamento administrativo em relação à burocracia ministerial, com seu próprio quadro técnico-administrativo, o qual, para impedir o conflito de interesses, não deve poder transitar, pela via de requisições e empréstimos, entre as empresas estatais e os departamentos ministeriais do setor. E terceiro, uma regra que procura reduzir os riscos de relacionamento promíscuo e de captura do regulador por interesses específicos, seja da burocracia, seja dos regulados.

Há razões ponderáveis, no que diz respeito à autonomia, para que se examine a separação de funções, no âmbito da ação regulatória do Estado, deixando a cargo de uma agência, as funções administrativas e de formulação de regras, e a um colegiado qualificado, as funções político-estratégicas, de avaliação das regras em relação aos princípios substantivos e processuais da política regulatória do Estado, bem como as adjudicativas, tais como decisão sobre casos concretos, convocação de audiências públicas para examinar a propriedade das decisões regulatórias relativas a julgamento de pleitos e recursos de partes afetadas e consumidores descontentes.

Neste caso, a agência — localizada funcionalmente no ministério ou departamento apropriado, com estatuto de autonomia — cuidaria da administração e acompanhamento da política regulatória para o setor e da formulação de novas regras ou alteração das existentes, para adaptá-las ao ambiente em mudança e corrigir desenvolvimentos inibidores da concorrência ou lesivos aos consumidores. Estas regras, antes de transformadas em resoluções impositivas, devem ser submetidas à aprovação do colegiado pertinente. Os colegiados deveriam ficar localizados funcionalmente na chefia executiva, embora com direito a utilizar os

recursos técnicos e financeiros da agência regulatória pertinente. Mas, o apoio administrativo deveria ser dado por um departamento específico do gabinete executivo.

As mesmas razões indicam que a regulação deve se fazer por delegação. Portanto a legislação autorizativa deve ser mais de procedimentos e princípios, eximindo-se, ao máximo, de fixar parâmetros ou estabelecer concretamente regras que tenham efeitos regulatórios diretos — sobre os preços ou entradas, por exemplo —, deixando que a agência, com autonomia, defina o “modo de regulação” mais apropriado, mediante aprovação político-estratégica do colegiado pertinente, à luz de um “código regulatório” da regulação.

Em muitos casos, há conflito de objetivos nas ações de diferentes órgãos regulatórios, em um mesmo mercado. É o que ocorre, por exemplo, nos EUA, na área financeira, em que atuam várias agências diferentes, entre elas a SEC — *Securities Exchange Commission*, que regula o mercado de ações, a CFTC — *Commodities and Futures Trading Commission*, que regula o mercado de futuros e *commodities*, o *Federal Reserve Board* e a FDIC — *Federal Deposit Insurance Corporation*, que atuam no mercado bancário. O Congresso e o Executivo estudam a criação de uma Comissão de Supervisão das Políticas Regulatórias para o Mercado Financeiro, composta por representantes daquelas agências e de outras agências de regulação financeira, para compatibilizar procedimentos regulatórios e eliminar conflitos de objetivos e políticas.

A idéia de possibilitar a criação de colegiados intra ou inter-setoriais, sob orientação de uma instância do governo, com atribuições para formular a política de desregulação e desestatização, tem muitos adeptos, faz muito sentido.

Este é um dos pontos mais importantes para balizar a ação do novo Estado — a busca de coerência e estabilidade de regras — que requer um esforço permanente de definição e redefinição de políticas, isto é, coordenadas estratégicas, princípios e procedimentos para a ação estatal em um determinado setor de atividade social ou econômica.

No Brasil, a falta de política e a incoerência nascida da má definição de objetivos e funções, bem como da justaposição e conflito de competências, desacreditaram a idéia dos colegiados, aos quais cabia promover a articulação entre vários órgãos de governo. Articulação é uma palavra vazia de significado que, geralmente, indica problemas insolúveis exceto por reforma administrativa, não raro com extinção de um ou mais dos órgãos a serem articulados. Colegiados devem ter poderes para pôr em prática a definição estratégica de procedimentos e regras processuais que reduzam o grau de arbítrio da ação estatal, aumentem a estabilidade das regras e enquadrem politicamente a ação estatal, submetendo-a ao controle social indispensável e à regulação político-administrativa dos governantes.

Esse enquadramento político-estratégico da ação do Estado permite a autonomia das agências, mediante a delegação de poderes e a redução da minúcia legislativa, porque o controle processual substitui com vantagem as restrições substantivas, pelas quais a lei chega a fixar, por exemplo, tarifas que devem ser, por definição, flexíveis. Articular significa não ter poder algum. Propor, examinar e autorizar, são os verbos ativos do processo decisório, os quais os colegiados devem ser capazes de conjugar plenamente.

Dotados de autonomia, órgãos regulatórios e seus colegiados são capazes de arbitrar conflitos entre as partes, formular políticas (*policies*) e promover a eliminação de falhas de mercado, estimulando a competição, sempre que possível.

Nos modelos burocrático-cartoriais, como o caso do Estado brasileiro da era getulista, esses papéis não podiam ser cumpridos por nenhuma agência estatal ou colegiado, porque todos mantinham relações preferenciais com uma das partes. Tinham clientes preferenciais, não raro os próprios regulados. Era assim com o CDI, a CACEX e o Befiex, por exemplo.

Ser colegiado e ter autonomia não são, portanto, condições suficientes, apenas necessárias, para se assegurar ao máximo as virtudes da regulação e reduzir ao mínimo os seus riscos. É preciso que as regras para a regulação determinem processos abertos ao contraditório. No exame de conflito se estabelece, quase sempre, não apenas um processo de negociação, mas também de comunicação, de troca e confronto de informações, que pode permitir aos reguladores induzir consensos produtores de princípios regulatórios mais legítimos, aumentando a governança do sistema, ou que até mesmo mostrem a desnecessidade da regulação. O APA nos EUA, em seu parágrafo 554b, determina que as agências regulatórias devem dar às partes interessadas a oportunidade para “submeter fatos, argumentos, ofertas de solução negociada e propostas de ajustamento, os quais deve considerar apropriadamente, antes de tomar qualquer decisão”. No caso do Japão, a consulta prévia é a regra e são infreqüentes os casos não consensuais de regulação. O tempo consumido neste processo permite ao mercado selecionar uma taxa de ajustamento, antes do novo regime regulatório entrar em vigor.

O modelo dos EUA tem especificidades não-aplicáveis a outros países, por causa da peculiar estrutura de equilíbrio entre poderes. A idéia de *countervailing powers* está enraizada em todo o sistema político-administrativo do país. Os colegiados regulatórios são agências independentes, com delegação do Poder Legislativo, portanto imunes à influência do presidente da República e, em alguns casos, com poderes judiciais. Nas agências com poderes judiciais, portanto obrigadas a seguir o *due process of law*, as funções regulatórias não-judiciais estão separadas e as judiciais são executadas por juízes federais administrativos togados, pois um órgão do Poder Executivo não pode exercer funções judiciais, que são monopólio do Poder Judiciário.

A experiência de países tão distintos como os Estados Unidos, a Inglaterra e a Nova Zelândia, com modelos muito diferenciados de regulação, indica um fato básico: a proteção ao cidadão-consumidor e a eficácia social da regulação dependem de um Judiciário forte, atuante e eficiente. No caso do Brasil, a reforma do Judiciário se torna uma condição necessária ao fortalecimento dos cidadãos em relação ao Estado.

#### **4.1. Regulação antitruste**

Não é possível separar a questão da regulação antitruste do tema regulatório mais geral, por três razões principais.

A primeira é que a regulação contemporânea procura se aproximar ao máximo dos critérios de mercado, portanto, preferindo medidas que estimulem a concorrência, corrigindo falhas de mercado com as próprias regras de mercado, a medidas que interferem com as relações de mercado, fixando preços, estabelecendo barreiras à entrada, licenciando produtos ou restringindo insumos ou tecnologia. A política de competição, fixada em lei própria — termo que vem sendo usado em lugar de antitruste, mais restritivo —, ao evitar barreiras artificiais à entrada e facilitar acesso aos mercados, fortalece e complementa outras políticas de promoção da concorrência e a política regulatória em senso estrito<sup>14</sup>. A regulação antitruste tem por objetivo, precisamente, promover a competição e, juntamente com a redução de barreiras — tarifárias e legais — à importação, vem sendo vista como substituta ideal à estatização e a outras formas de regulação.

A segunda é que a privatização ou a eliminação de monopólios legais requer acompanhamento dos mercados onde ocorrem, para evitar que a cultura anti-competitiva se reinstaure, agora em mãos privadas ou sob controle de um oligopólio misto, envolvendo a estatal até então monopolista e alguns poucos concorrentes preferenciais, para os quais as barreiras à entrada são menores. Há ampla evidência de que a única restrição efetivamente lesiva à ação do mercado é a existência de barreiras à entrada. Optar por regular a entrada, como parece estar sendo a tendência no Brasil, tanto nas telecomunicações quanto no petróleo, significa reduzir na origem os potenciais benefícios ao consumidor do aumento da concorrência. O melhor caminho seria eliminar barreiras à entrada e deixar o acompanhamento antitruste cuidar para que não haja restrições indevidas à concorrência ou abuso de poder do mercado.

A legislação antitruste deve ser implementada por uma agência que tenha as seguintes características: a) ser autônoma e isolada, política e orçamentariamente, do governo; b) ela precisa ser responsabilizada por seus atos, portanto deve ser obrigada a publicar suas decisões e fazer um completo relatório anual, prestar contas ao Congresso ou a um colegiado especial de revisão das ações regulatórias; c) a investigação e a fiscalização

devem estar separadas da função adjudicativa, do exame de casos concretos de abuso de poder do mercado, barreiras à concorrência, restrições ao direito dos consumidores, etc.; d) o processo tem que ser transparente, adotar um sistema de pesos e contrapesos, que permita o direito de apelação, o direito de revisão da decisão e o direito e acesso à informação e à jurisprudência fixando a interpretação legal e econômica da legislação; e) ela deve ser obrigada a decidir rapidamente, para reduzir os custos de transação envolvidos e prejuízos sob a forma de adiamento ou desistência de decisões de investimento, fusões ou aquisições que seriam, afinal, aprovadas; f) a lei deve conferir à agência poderes suficientes e eficazes, isto é, com garantias legais de obediência, para desencorajar as práticas anti-competição, tais como penalidades, sanções e multas significativas e poderes para remediar situações observadas, mediante a proibição de fusões e aquisições, a determinação de desverticalização, de abandono de práticas lesivas aos consumidores e assim, por diante; g) a agência deve ter poderes e atribuições para formular políticas no campo da promoção da concorrência, sugerir ao governo correção de medidas de outras agências inibidoras da competição e sugerir ao Executivo e ao Legislativo alterações na legislação antitruste.

Há, hoje, no Brasil, uma certa resistência ao controle de fusões e aquisições, mas ela está errada. Nesta última década, os instrumentos de controle de fusões foram criados ou fortalecidos na Austrália, Grã-Bretanha, França, Alemanha e Nova Zelândia e nas reformas do Estado de países emergentes como Grécia, Coreia e Taiwan. O sistema de quarentena, segundo o qual os instrumentos que promovem a reforma e/ou privatização de determinados mercados, para o que se propõe fusões e combinações, autorizem esses processos e o façam imunes à regulação antitruste por um certo período de tempo, resolve boa parte das objeções que se têm levantado no Brasil. O restante, advém do fato de que a legislação antitruste e o órgão regulatório — CADE e SDE — são inteiramente inadequados e não correspondem aos requisitos mínimos que se exige, contemporaneamente, para uma efetiva política de competição. A resposta não é, certamente, modificar a lei ou cercear o CADE, é reformar a ambos, profundamente, de cima até embaixo.

O modelo antitruste coincide em grandes linhas com o modelo regulatório geral, que vem sendo adotado na maioria das reformas regulatórias mundo afora.

## 5. Conclusões em resumo

Os principais elementos que deveriam ser levados em conta na reforma regulatória do Estado, segundo os argumentos e evidências aqui comentados, são os seguintes:

- A regulação é parte da reforma do Estado, portanto, deve ser realizada à luz dos processos de desregulação, privatização e re-regulação.
- Em muitos casos, é recomendável que a reestruturação e a desverticalização precedam a reforma regulatória ou coincidam com ela.
- Deve responder a uma política explícita, coerente e integrada, que tenha objetivos claros e um quadro normativo sobre as relações Estado/sociedade que se deseja e sobre as características do novo Estado.
- Deve seguir uma estratégia minimalista e incremental, que comece regulando o mínimo possível e vá compondo o quadro regulatório, estrategicamente, à luz dos desenvolvimentos reais em cada mercado.
- Na maioria absoluta dos casos é preciso primeiro desregular, para em seguida re-regular, aplicando-se a estratégia minimalista e incremental.
- A regulação da regulação, a existência de um código processual para as agências regulatórias e de princípios que regulem a legislação regulatória, bem como a criação e o formato institucional dos órgãos regulatórios são parte essencial da democratização e modernização da regulação.
- O critério substantivo, que distingue entre a regulação orientada para o mercado e a regulação estatista, é a prioridade aos mecanismos de mercado e àquelas alternativas regulatórias que mais se aproximem dos mecanismos de mercado ou dos mecanismos estatais convencionais de controle do mercado.

Um outro conjunto crítico de critérios, que diferencia a velha da nova regulação, é formado por questões processuais, que definem o grau de acesso das partes ao regulador e o grau de transparência das decisões. Assim, os principais critérios processuais que regulam a regulação e asseguram estabilidade de regras, transparência de procedimentos e decisão pluralista são os seguintes:

- Ampla publicidade de decisões e processos decisórios, audiências públicas, com garantia de pluralidade, *expertise* independente e contencioso.
- O direito pleno de acesso, apelação e revisão das decisões por todas as partes afetadas, principalmente os consumidores.
- Busca aberta e competitiva de informações, independente das informações oriundas dos agentes regulados.
- Decisão colegiada, por membros efetiva e comprovadamente qualificados para a tarefa.
- Autonomia política, orçamentária e financeira dos agentes reguladores.
- Separação das funções administrativas e de formulação de regras, das funções político-estratégicas adjudicativas.
- Regulação por delegação, por meio de legislação autorizativa e de procedimentos, com o mínimo de fixação de critérios substantivos.
- A existência de uma instância colegiada inter-agências para resolução de conflitos, exame de apelações e enquadramento na política e estratégia geral de regulação, de agências em conflito ou contradição.

- Preferência por ações antitruste, de promoção da concorrência, a outras medidas regulatórias.
- Organização da agência antitruste e revisão da lei respectiva de acordo com critérios que adotem o novo modelo regulatório, majoritário em todas as reformas recentes do Estado em países maduros e emergentes.

## 6. Recomendações

A discussão acima me parece suficientemente persuasiva, para que se possa afirmar que a reforma regulatória é uma peça central da reforma do Estado no Brasil. É politicamente central, pois o objetivo estratégico de implantar um moderno Estado regulador, em substituição ao Estado intervencionista e corporativista atual, é parte explícita da agenda político-ideológica do presidente da República. É estrategicamente central, porque a regulação afeta diretamente os consumidores-cidadãos. É substantivamente central, porque está no centro das intervenções estatais na economia e na sociedade.

Na primeira reunião do Conselho da Reforma do Estado, houve consenso de que o ponto crítico da reforma do Estado e do aparelho estatal é o seu impacto positivo sobre o cidadão. Foi, portanto, coerente e precisa a seleção do tema regulatório como parte da prioridade do Conselho e um dos primeiros a ser objeto de exame e aconselhamento ao Poder Executivo.

Entendo que a função de um conselho consultivo, como é este, é fazer recomendações de políticas, com fundamentação técnica suficiente para caracterizar a função de consultoria e escopo factível.

Pelas razões expostas, creio que seria cabível e pertinente ao Conselho encaminhar aos órgãos competentes uma proposta de procedimentos a serem adotados pelo governo, no quadro de uma reforma regulatória do Estado.

Submeto assim, como uma contribuição do Conselho da Reforma do Estado, a seguinte sugestão de recomendações à Câmara de Reforma do Estado, para que, se aprovadas, sejam levadas à consideração do presidente da República:

1<sup>ª</sup>) que o governo crie uma comissão interministerial e interdisciplinar, com audiência a especialistas externos e ao próprio Conselho de Reforma do Estado, para fixar uma política regulatória explícita, consubstanciada em um sistema de regras e princípios, que orientem estrategicamente a criação ou reforma de legislação e órgãos regulatórios;

2<sup>ª</sup>) que entre os princípios estratégicos, sempre que possível, esteja a implementação de uma política incrementalista de regulação, que comece

com o mínimo de regulação possível, a ser complementado e expandido com base no acompanhamento dos desenvolvimentos efetivamente observados no mercado em tela;

3º) que o governo cogite da criação de um “código de conduta regulatória”, de preferência sob a forma de lei, que estabeleça procedimentos a serem observados por todas as agências regulatórias e cuja inobservância autorize partes afetadas a recorrer administrativa ou judicialmente;

4º) que tanto entre os princípios estratégicos da política regulatória quanto no código de conduta, sejam observados os critérios que assegurem transparência, pluralismo, acessibilidade e contraditório, no processo decisório e na adjudicação de regras. Que os critérios substantivos processuais listados na sessão anterior, façam parte integrante dos novos princípios regulatórios para o Estado brasileiro;

5º) que o governo amplie as atribuições e o formato do Conselho de Desestatização transformando-o em Conselho de Desestatização e Desregulação, com as seguintes atribuições: a) examinar e aprovar toda e qualquer legislação regulatória, as propostas de reforma, criação ou recriação de órgãos regulatórios, de modo a enquadrá-los nas diretrizes estratégicas da reforma regulatória do Estado, previamente aprovadas pelo Conselho e transformadas em lei ou decreto presidencial; b) atuar como nível de recurso administrativo, em relação a quaisquer contenciosos que os colegiados específicos tenham sido incapazes de resolver no seu próprio âmbito; c) propor a desregulação em mercados que estejam se tornando contestáveis, acompanhada ou não de privatização, conforme o caso; d) propor ao órgão regulatório específico, ou à sua falta, ao ministério pertinente, que promovam estudos para a reestruturação de mercados, cujo ambiente monopolista esteja mudando, sobretudo no que diz respeito à desverticalização como etapa preparatória para a desregulação e a privatização, conforme o caso;

6º) que o projeto para reestruturação do DNAEE seja o primeiro a ser examinado à luz desses novos critérios, para ser corrigido e enquadrado na nova política, antes de ser enviado ao Congresso Nacional. E que o governo cogite de elaborar os termos para reestruturação do setor elétrico, de modo a implementá-la simultaneamente à reforma regulatória setorial;

7º) que as mudanças na legislação antitruste e no próprio CADE sejam encaminhadas como parte de um processo mais amplo de mudanças de regras econômicas e reforma do Estado e, portanto, também submetidas a exame pelo Conselho de Desregulação ou pela Câmara da Reforma do Estado, à luz dos novos critérios, antes de serem enviadas ao Congresso Nacional;

8º) que, no reexame da política antitruste, o Poder Executivo promova uma ampla e profunda reforma legal, administrativa, processual e

substantiva no sistema hoje existente, para adequá-lo às novas tendências de políticas de competição e à importância central que passaram a ter no processo contemporâneo de abertura econômica, desverticalização, reestruturação, desregulação, privatização e re-regulação;

9<sup>o</sup>) que, no caso de fusões e aquisições resultantes de privatizações e reformas setoriais, como a bancária, aprovadas pelo Congresso, seja estabelecido um período de quarentena, durante o qual ficariam isentas dos efeitos da legislação antitruste, mas logo após passem a ser monitoradas pelos agentes reguladores de promoção da competição.

## Glossário de siglas

CACEX — Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil  
CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica  
CDI — Conselho de Desenvolvimento Industrial  
CIP — Conselho Interministerial de Preços (RJ)  
CPA — Conselho de Política Aduaneira  
DNAEE — Departamento Nacional de Águas e Energia  
DNC — Departamento Nacional do Comércio  
IBAMA — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis  
INPI — Instituto Nacional da Propriedade Industrial (RJ)  
MITI (Japão) — Ministério da Indústria e Tecnologia  
PROCON — Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor  
RFFSA — Rede Ferroviária Federal S/A (RJ)  
SDE — Secretaria de Direitos Econômicos  
Sunab — Superintendência Nacional de Abastecimento

## Notas

- <sup>1</sup> Um tratamento das questões relativas à regulação muito equilibrado, conceitualmente rigoroso, com muito referencial empírico é o livro de David F. Spulber, professor de Economia e Direito da University of Southern California, *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1989. O livro de Spulber é muito rico teoricamente e se dedica alentadamente a questões institucionais. É de leitura relativamente difícil em algumas partes, de tratamento mais formalizado, para o que recorre à teoria dos jogos. Seu referencial empírico diz respeito exclusivamente aos Estados Unidos. Cláudio Frischtak, na introdução ao livro a ser lançado em breve pelo Banco Mundial, trata de maneira menos formal e mais abrangente as questões conceituais básicas da regulação; o livro se intitula *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*, Private Sector Development Department, World Bank, pre-publication Edition, Washington, Dezembro de 1995. Daniel Okimoto, professor de Ciência Política da Universidade de Stanford, trata de forma também bastante equilibrada a questão regulatória no Japão, no seu famoso *Between MITI and the Market*, Stanford University Press: Stanford, 1989. Yutaka Kosai, do Instituto de Tecnologia de Tóquio, estuda em detalhe a regulação no Japão, em “*The Politics of Economic Management*” e Masu Uekusa, professor da Faculdade de Economia de Tóquio, a política antitruste, em “*Industrial Organization The 1970's to the Present*”, ambos em K. Yamamura e Y. Yasuba (eds.) *The Political Economy of Japan*, vol. *The Domestic Transformation*, 1987, Stanford, Stanford University Press. Um outro tratamento isento, conceitualmente rico e fundado em experiência concreta de regulação e desregulação nos EUA, é o do Juiz

Stephen Breyer, da US Court of Appeals for the First Circuit and Lecturer of Law, da Harvard Law School, no artigo “*Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust*”, publicado no livro que contém o resultado de um seminário organizado pela European Policy Unit do European University Institute, coordenado por Giandomenico Majone, *Deregulation or Reregulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*, Pinter Publications, Londres, 1990.

- <sup>2</sup> Os textos mencionados acima trazem as referências necessárias à generalização do texto.
- <sup>3</sup> A competição intermodal e a existência de ramais anti-econômicos desaconselham a fixação de tarifas ferroviárias, sendo a liberação uma tendência mundial. O estudo de I. Kessides e R. Willig. “*Competition and Regulation in the Railroad Industry*”, do Banco Mundial, publicado na coletânea já citada, dá ampla evidência dessa tendência. Adicionalmente, Spulber, em seu livro citado, o Juiz Breyer, em seu ensaio sobre os EUA e a análise do economista Günter Knieps, publicada no mesmo volume, reforçam os argumentos.
- <sup>4</sup> O economista David M. Newberry, da Universidade de Cambridge, estuda o setor elétrico, sob a ótica regulatória, no artigo “*Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry*”, publicado na coletânea editada por Frischtak, já citada. Trata-se de uma análise comparada bastante abrangente.
- <sup>5</sup> Cláudio Frischtak, um especialista em política industrial, que tem assessorado, pelo Banco Mundial, várias experiências de desregulação, em diferentes países, enfatiza este ponto, em seu ensaio já mencionado.
- <sup>6</sup> Um bom relato da desregulação nos EUA está no ensaio já mencionado do Juiz Breyer. Neil Fligstein, professor de sociologia da Universidade do Arizona, fez um estudo detalhado de como a indústria dos EUA se adaptou, em vários estágios distintos no processo de regulação, a políticas antitruste distintas e foi se adequando e mudando estruturalmente em função delas, no livro *The Transformation of Corporation Control*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1990.
- <sup>7</sup> O caso do Japão está bem documentado no trabalho já citado de Daniel Okimoto e na coletânea de ensaios editada por Kozo Yamamura, professor da escola de *International Studies* da Universidade de Washington e Yasuba, professor da Faculdade de Economia da Universidade de Osaka, *The Political Economy of Japan*, Volume 1, *The Domestic Transformation*, Stanford University Press, Stanford, 1987.
- <sup>8</sup> Spulber descreve muito bem os mecanismos adotados nos EUA, no seu livro citado. Para o Japão, a análise de Okimoto é suficiente.
- <sup>9</sup> Uso o termo processual, em sentido não-usual e não-judicial, como referentes a procedimentos e processos não apenas judiciais, mas também, na decisão administrativa, sobretudo quando elas adjudicam restrições ou sanções a agentes privados. É o sentido do termo *procedural* na teoria político-econômica contemporânea, de tradição anglo-saxônica, que se preocupa com a justiça dos procedimentos governamentais.
- <sup>10</sup> Os argumentos de Frischtak, no ensaio já citado, confirmam esta tese e o estudo do técnico da *Federal Trade Commission*, Roger Alan Boner, no mesmo livro, “*Competition Policy and Institutions in Reforming Economies*”, traz um rico repertório de evidências comparativas.
- <sup>11</sup> Esse sumário se baseou nos seguintes textos: I. Kessides, “*Regulation Policies and Reform in Telecommunications*”, na coletânea editada por Frischtak; Spulber, *Regulation and Markets*, op. cit.; S. Breyer, “*Regulation and Deregulation in the United States: Airlines, Telecommunications and Antitrust*”; R. W. Crandall, “*Entry, Divestiture and the Continuation of Economic Regulation in the United States Telecommunications Sector*”; G. Knieps, “*Deregulation in Europe — Telecommunications and Transportation*”; H. Ungerer, “*Comments on Telecommunications Regulatory Reform in the European Community*”; P. Koebel, “*Deregulation of the Telecommunications Sector: A Movement in Line with Recent Technological Advances*”, todos na coletânea já citada de Giandomenico Majone. O caso

japonês está nos trabalhos já citados de Daniel Okimoto, *Between Miti and the Market* e de K. Yamamura e Y. Yasuba, *The Political Economy of Japan*, vol. I.

<sup>12</sup> Esse sumário de tendências se baseou nos textos citados na nota anterior, que se referem a transportes e em I. Kessides e R. D. Willig, “*Competition and Regulation in the Railroad Industry*”, na coletânea citada de Frischtak.

<sup>13</sup> Esse sumário de tendências se baseou em D. Newberry, “*Regulatory Policies and Reform in the Electricity Supply Industry*” e Churchill, “*Regulating the Power Sector*”, ambos da coletânea de Frischtak, já citada.

### **Reforma regulatória: conceitos, experiências e recomendações**

*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*

O autor examina criticamente o processo regulatório brasileiro, à luz da experiência internacional e da análise acadêmica mais recente, visando propor algumas medidas que permitam ao atual governo usar os processos de regulação, privatização e desregulação como partes integrantes e coerentes de uma política mais global de reforma do Estado. O texto se divide em duas grandes partes, sendo que a primeira engloba um quadro básico de referências conceituais e comparativas, agregando críticas sobre a experiência brasileira passada e recente; na segunda parte, há uma série de sugestões elencadas como contribuição à formulação de uma nova política regulatória para o Estado brasileiro.

### **Reforma de la regulación: conceptos, experimentos y recomendaciones**

*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*

El autor examina críticamente el proceso brasileño de regulación, ante la experiencia internacional y ante el análisis académico más reciente, con miras a proponer algunas medidas que le permita al actual gobierno utilizar los procesos de regulación, privatización y desregulación como partes integrantes y coherentes de una política más global de reforma del Estado. EL texto está dividido en dos grandes partes, la primera abarca un cuadro básico de referencias conceptuales y comparativas, agregándole críticas a la experiencia brasileña pasada y reciente; en la segunda parte hay una serie de sugerencias relacionadas como contribución para el diseño de una nueva política de regulación para el Estado.

Sérgio  
Abranches,  
sociólogo,  
cientista  
político e  
consultor

### **Regulatory reform: concepts, experiments and recommendations**

*Sérgio Henrique Hudson de Abranches*

The author examines the Brazilian regulatory process from a critical standpoint, in view of the international experience and of the most recent academic analysis, aimed at proposing some measures apt to enable the current government to avail itself of the regulation, privatisation and deregulation processes as integral and coherent parts of a more global policy for the State reform. The text is divided into two major parts, the first one encompassing a basic framework of conceptual and comparative references, adding criticisms on the past and more recent Brazilian experience; the second part contains a series of suggestions, listed as inputs for the formulation of a new regulatory policy for the State.

# Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CPqD

*Fabrício Benedito Menardi  
Maria Conceição da Costa*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

## 1. Introdução

A partir da década de 80, o cenário das telecomunicações no mundo vem sendo reordenado em muitos de seus aspectos. Esse processo se iniciou nos Estados Unidos com a *divestiture* da *American Telephone and Telegraph (AT&T)* e com a privatização da *British Telecom* na Inglaterra, sendo progressivamente acompanhado por outros países da Comunidade Européia, Ásia e América Latina. Nessas experiências de reformas do setor de telecomunicações, as idéias neoliberais claramente contribuíram para a constituição de uma agenda e para a elaboração da estrutura geral das políticas sobre as quais os processos de privatização e liberalização ocorreram (Petrazzini, 1995).

Além do ideário neoliberal, outros fatos podem ser indicados como indutores da necessidade de reordenação das telecomunicações. De acordo com Almeida (1995), existem pressões para a mudança organizacional e institucional do modelo monopolista público que não são exclusivamente de ordem tecnológica (novas tecnologias, serviços e funções das telecomunicações, internacionalização das redes de telecomunicações<sup>1</sup> e atraso tecnológico do operador), mas vinculam-se a uma teia composta por vários tipos de fatores, onde se incluem: os de natureza econômica (pressão dos grandes usuários), as considerações de ordem sistêmica (resistência à manutenção da rede solidária), bem como os fatores de ordem extra-setorial (crise fiscal e dívida externa, pressão dos órgãos multilaterais ou supranacionais, globalização e regionalização da economia mundial). Note-se que a reformulação dos modelos de regulação setorial nos países avançados, como os países da Comunidade Européia, Estados Unidos e Japão,

Fabrício B. Menardi, mestrando e Maria Conceição, professora-doutora, ambos do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas

foi uma tentativa de adaptação aos novos modelos de regulação setorial. Já no caso latino-americano, as pressões para a implementação de políticas de liberalização advêm da crise fiscal e da dívida externa (Almeida).

Além disso, a evolução do aparato tecnológico na economia mundial provoca grandes transformações que, por sua vez, tornam o setor de telecomunicações o elemento central para a rearticulação do sistema capitalista e, assim, promovem o seu desenvolvimento a partir da prática de novas estratégias, de cunho neoliberais, que levam à formação de alianças nacionais e internacionais, seguidas da efetivação da quebra do monopólio público (Leal, 1996).

Em função desse conjunto de pressões supracitado, o setor de telecomunicações, em âmbito mundial, está sendo reordenado. Apesar de essas reformas serem vistas como uma tendência homogênea, uma rápida olhada naqueles países cujas reformas já estão avançadas revela algumas diferenças. Apesar de compartilharem objetivos comuns, esses países seguiram caminhos muito diferentes no processo de mudança organizacional e institucional no setor de telecomunicações. Em particular nas economias em desenvolvimento, verifica-se uma gama de modelos de políticas que cobrem uma complexa e diversa variedade de combinações de formas de propriedade — pública ou privada — e de graus de competição — mercado aberto ou fechado (Petrazzini, 1995).

No Brasil, a estabilidade técnica e institucional do setor de telecomunicação foi substituída por um complexo de opções que combinam a aplicação de tecnologias de informação (tecnologias digitais de transmissão e comutação, incorporação de recursos computacionais às redes) com a introdução de medidas políticas que sinalizam o surgimento de um Estado mais regulador do que produtor.

As décadas de 80 e 90 marcam uma redefinição do papel do Estado, onde os grandes monopólios públicos de serviços de infra-estrutura, denominados “monopólios naturais”, são questionados: o Estado deveria retirar-se daqueles setores (comunicações, energia elétrica, transportes), onde a competição poderia ser fomentada pelos mecanismos de mercado, tornando, assim, o sistema regulatório mais eficiente. Sobre essa questão, Milward e Provan (1993) demonstram sua preocupação em relação aos processos de privatizações e utilizam o conceito de “Estado oco” para caracterizar tais processos, apoiados, principalmente, nas limitações de recursos e de capacidade do Estado, sendo que os mesmos não contam com uma análise sobre os custos e benefícios sociais envolvidos.

Na verdade, para além do debate sobre o “Estado mínimo”, este Estado adquire, como afirma Maciel e Pessini (1995), “novas responsabilidades, entre elas a de “guiar” o processo de transição, a de redirecionar suas atividades como operador e, sobretudo, a de regular o setor e as condições de concorrência nos diferentes segmentos de mercado”.

Em novembro de 1995, no Brasil, o Presidente da República Fernando Henrique Cardoso aprovou o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado que redefine o papel do Estado, deixando este de ser “o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, pela via da produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador deste desenvolvimento”. O objetivo é que o Estado facilite a competitividade internacional da economia brasileira. Todavia, este “novo Estado” não deve retirar-se inteiramente da economia, mas deve, sim, possuir os recursos financeiros e administrativos, i.e., regulatórios, para que, sempre que o mercado não tenha condições de coordenar adequadamente a economia, intervenha de modo efetivo (Bresser Pereira, 1996). Implicitamente, existe a crença que associa uma eficiência cada vez maior do Estado regulador a um papel cada vez maior do mercado<sup>2</sup>. Porém, isso pode implicar uma ampliação e não, como o esperado, uma redução da função de orientação e coordenação do setor privado por parte do Estado, assim como uma capacidade administrativa mais concentrada nas mãos de elites tecnocratas e de administradores públicos (Smiths, 1993).

Bresser Pereira (1993) argumenta em favor de uma recuperação da capacidade de intervenção do Estado. Para o autor, a privatização e a liberalização não podem ser tomadas como um fim em si mesmas. As reformas econômicas devem permitir a definição de um novo modelo de intervenção estatal, onde a restauração da capacidade de investimento público deve ser evidenciada. Seria um equívoco imaginar que o crescimento dos países latino-americanos possa ser retomado apenas com a estabilização e a redução da intervenção do Estado: o tamanho do Estado não constitui um problema em si. A crise dos Estados latino-americanos é a exaustão da intervenção, baseada no modelo de industrialização por substituição de importações, pois a discussão sobre o Estado mínimo não se faz pertinente, e o que subjaz toda a discussão é a crise do Estado. A conclusão só pode ser uma reforma, uma reconstrução do Estado, e não o seu desmonte.

Por outro lado, a reforma do Estado pode ser descrita como uma aplicação do “Consenso de Washington”, que se baseia em recomendações básicas, como o crescimento voltado para fora, liberalização, privatização, desregulamentação e equilíbrio fiscal<sup>3</sup>. Admite-se que, se uma vez seguidos esses caminhos, existirá um novo Estado, menor, mais eficiente e mais justo. No entanto, coloca-se a capacidade de *governance*<sup>4</sup> do Estado, que define sua condição de sujeito ou objeto nesta ação.

Tavares de Almeida e Moya (1997), em seu estudo sobre as relações entre o Executivo e o Congresso na agenda das privatização das empresas e serviços públicos, sustentam que, para dar início às reformas, o Executivo requereu uma capacidade de insulamento em relação aos grupos interessados na manutenção do *status quo*. A continuidade do processo,

afirmam, depende da capacidade deste em mesclar sua independência com a construção de coalizões de apoio, em função da dinâmica do processo. Mesmo que a autonomia do Executivo não tenha sido um ingrediente significativo no processo político brasileiro nas últimas décadas, o governo não deixou, contudo, de desempenhar o papel principal na definição da agenda das reformas e na sua implementação (Tavares de Almeida e Moya, 1997).

A alta rentabilidade das telecomunicações e o grande valor adicional das empresas colocaram o setor como um dos candidatos prioritários para as privatizações, sobretudo quando o objetivo é a captura de uma receita fiscal de grande magnitude (Costa, 1998). O que se pretende é a recuperação da capacidade de intervenção do Estado por meio da redução de seus problemas de ordem fiscal e financeira<sup>5</sup>.

Com o fim do monopólio estatal nas telecomunicações e a abertura do setor à competição, o braço científico e tecnológico do Sistema Telebrás também foi afetado. Em 23 de julho de 1998, conforme a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), o antigo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) transformou-se em uma fundação de direito privado, com o nome de Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (Fundação CPqD).

O CPqD foi criado em 1976 segundo determinação do Ministério das Comunicações (Minicom), num esforço de reproduzir no Brasil um modelo de centro de pesquisa em telecomunicações que foi gestado nos países desenvolvidos. Seguindo a lógica da cadeia linear e ofertista de inovação, o CPqD foi atrelado ao modelo adotado para o setor de telecomunicações no Brasil, onde o principal objetivo era o desenvolvimento tecnológico setorial, que visava à diminuição da dependência de tecnologia estrangeira, refletindo, assim, uma política de autonomia tecnológica.

## **2. O CPqD e as telecomunicações no Brasil**

Foi a partir do início da década de 70, quando se tornou evidente a vulnerabilidade do setor em relação à tecnologia estrangeira, que a Telebrás empenhou-se em desenvolver a capacidade científica, tecnológica e industrial das telecomunicações no Brasil.

Através de uma política fortemente intervencionista, o governo do então presidente Ernesto Geisel definiu uma estratégia industrial e tecnológica para o setor que visava, entre outras coisas, à criação de um centro de P&D em tecnologia digital, capaz de reduzir a dependência da tecnologia estrangeira e de promover o desenvolvimento da indústria local.

Um centro de P&D desta natureza era tido como crucial para o estabelecimento de uma política de longo prazo, capaz o bastante para

fortalecer a base nacional de tecnologia digital, uma vez que, na época, o CPqD era a primeira instituição de acumulação e difusão da tecnologia digital de informação existente no Brasil. De fato, o CPqD tornar-se-ia o principal meio institucional pelo qual a política tecnológica da Telebrás<sup>6</sup> seria levada a cabo (Hobday, 1990).

Em 31 de agosto de 1976, mediante deliberação da Diretoria da Telebrás e de acordo com o despacho do presidente Ernesto Geisel, baseado em exposição de motivos do Minicom, foi criado o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD).

O CPqD assumiu o papel de coordenação e também a responsabilidade central pelo desenvolvimento de um novo sistema digital, da pesquisa básica, do desenvolvimento e da transferência de tecnologia para a indústria.

### **Quadro 1: A distribuição da P&D das atividades em telecomunicações**

| <b>Atividade de P&amp;D</b>   | <b>Grupos responsáveis</b>                             |
|-------------------------------|--|
| Pesquisa básica               | Universidades e centros de pesquisa                    |
| Pesquisa aplicada             | Universidades, CPqD e outros centros de P&D            |
| Desenvolvimento de protótipos | CPqD e outros centros de P&D                           |
| Desenvolvimento de produtos   | Indústria (eventualmente CPqD e outros centros de P&D) |
| Desenvolvimento adaptativo    | CPqD, outros centros e indústria                       |

Fonte: Albuquerque e Waldman (1980, p.3)

Essencialmente, a pesquisa básica era desenvolvida com a universidade, mas sob a coordenação e financiamento da Telebrás. A pesquisa aplicada e o desenvolvimento de protótipos eram conduzidos pelo CPqD, com a opção de se contratar trabalho fora da instituição<sup>7</sup>, se necessário. Em termos de execução da política governamental, o CPqD tinha considerável poder. Ele poderia escolher com qual empresa colaborar na concepção e eventual manufatura dos produtos, e em efeito era capaz de alocar o mercado para as firmas de sua própria escolha. Assim, no seu momento inicial, o CPqD, segundo a legislação<sup>8</sup>, tinha 50% do mercado futuro dos sistemas desenvolvidos.

A filosofia inicial do CPqD demonstra o papel crucial do governo no setor. O CPqD era o meio pelo qual as atividades tecnológicas locais eram identificadas, organizadas, financiadas e expandidas. Pela sua integração na estrutura econômica e industrial, a Telebrás poderia exercer o controle sobre o fornecimento de equipamentos para o setor. Ao mesmo

tempo, o CPqD teria como reagir às necessidades do sistema em termos de novos produtos e suporte tecnológico, como o expressado pelas companhias operadoras. Pela sujeição das universidades e dos centros de P&D ao planejamento tecnológico do CPqD, o Brasil deteve a importante decisão sobre a escolha tecnológica, antes facultada somente às empresas estrangeiras (Hobday, 1990).

Num primeiro momento, a escolha tecnológica do CPqD foi determinada pelo objetivo do governo de alcançar a auto-suficiência em tecnologia em telecomunicações e de evitar os custos da escolha obsoleta da tecnologia eletromecânica. Em 1976, as vantagens dos sistemas eletrônicos tornavam-se claras para aqueles que estavam envolvidos com o desenvolvimento das telecomunicações, internacionalmente e no Brasil, e a decisão tomada foi o desenvolvimento de uma gama de sistemas microeletrônicos digitais. Isso requeria um controle da tecnologia nas áreas da transmissão, comutação e equipamento periférico. A idéia, mais tarde cristalizada, era que, assimilando a mais avançada tecnologia digital, o Brasil poderia impedir o alargamento do *gap* tecnológico nas tecnologias de telecomunicações e possuir uma infra-estrutura em tecnologia de informação. Todavia, no início da década de 80, os objetivos da política para o setor eram expressados em termos de formação de pessoal e *know-how* necessário para o desenvolvimento da indústria local e a digitalização total da rede de telecomunicações.

Ao lado dessa estratégia de longo prazo para o domínio da tecnologia digital, o CPqD respondia às demandas do dia-a-dia das companhias operadoras estatais. As demandas para o desenvolvimento de produtos especiais eram dirigidas ao CPqD para o desenvolvimento *in-house*, ou contratados fora. Nesse sentido, o centro alavancava a resposta às necessidades tecnológicas específicas das companhias telefônicas locais. Após o produto estar desenvolvido e o estágio de protótipo alcançado, a tecnologia poderia, então, ser transferida para a indústria, no setor produção. Geralmente as empresas poderiam ser escolhidas antes do estágio da produção, e era necessário para a escolha que esta companhia estivesse ativamente engajada na fase inicial do desenvolvimento. As patentes pertenciam à Telebrás, que poderia então registrar e receber os *royalties*, normalmente, das companhias operadoras.

A Telebrás investia relativamente pouco em P&D, em relação aos seus investimentos totais e à sua receita bruta. A sua política era investir cerca de 1% das suas receitas operacionais em P&D, uma taxa muito inferior àquela que as grandes multinacionais esperam investir em P&D internacionalmente.

**Tabela 1: Evolução do orçamento e dos recursos aplicados no CPqD (US\$ milhões)**

| Ano  | Investimentos |             |
|------|---------------|-------------|
|      | US\$          | Porcentagem |
| 1986 | 32,2          | 1,56%       |
| 1987 | 36,0          | 1,43%       |
| 1988 | 57,1          | 1,73%       |
| 1989 | 70,6          | 1,45%       |
| 1990 | 72,6          | 1,23%       |
| 1991 | 46,2          | 1,05%       |
| 1992 | 49,0          | 0,92%       |
| 1993 | 86,0          | 1,22%       |

A estratégia do CPqD era muito mais permanecer atrás da fronteira tecnológica que se engajar num estado-da-arte da pesquisa, o que permitiria o *catch up*. O exame das realizações em termos de programas e projetos sugere que de longe o CPqD alcançou os objetivos supracitados (Hobday, 1990).

A mudança do paradigma analógico para o digital implicou uma queima de etapas de desenvolvimento, a fim de se atingir estágios tecnológicos semelhantes aos que se encontravam nos países desenvolvidos, e isso foi conseguido com as centrais de comutação digital, por meio do projeto Trópico<sup>9</sup>.

Por essa época, e em vista dos relativamente baixos recursos alocados para a P&D, o CPqD havia adquirido suficientes recursos humanos e infra-estrutura física para gerar uma ampla gama de tecnologias digitais que coordenassem as atividades de outros centros de pesquisa e que transferissem os produtos e processos tecnológicos para a indústria. E, apesar de parecer errado sugerir que esses recursos fossem criados inteiramente pelo CPqD, o centro pôde reivindicar sucesso em organizar, dirigir e ampliar as capacidades tecnológicas para o desenvolvimento das tecnologias digitais. Avanços em projetos tecnológicos e na transferência de patentes para a indústria atestam o dinâmico e o bem-sucedido processo de acumulação tecnológica, não apenas nos sistemas periféricos de transmissão, mas também na complexa área de centrais de comutação e de outras fronteiras tecnológicas, como a fibra óptica e os componentes microeletrônicos (Hobday, 1990).

A partir da década de 80, o CPqD passa a sofrer as conseqüências das restrições políticas de combate à inflação que limitava os investimentos e a contratação de pessoal. Nessa fase, o CPqD começa a transferir para o setor industrial a competência e a responsabilidade do desenvolvimento do produto, ficando apenas com o desenvolvimento da tecnologia. Isso se deu como uma forma de redução dos custos de desenvolvimento de protótipos e pela crença de que a indústria já estava capacitada a desenvolver sozinha a tecnologia de produção.

Pelo final dessa década, o CPqD iniciou um processo interno de planejamento estratégico, visando a uma maior competitividade, uma vez que ficou evidenciado que o centro era mais um laboratório de desenvolvimento de produtos para a indústria do que um centro de pesquisa e desenvolvimento e difusão de tecnologia para o setor de telecomunicações. Constatou-se também que, para cumprir essa missão estratégica, o centro precisava estreitar mais os vínculos com as empresas operadoras, por meio de atividades cujos resultados fossem diretamente transferíveis para essas empresas.

Em função da necessidade de mudanças, a instituição definiu um conjunto de diretrizes de atuação que visava ao enxugamento do quadro de pessoal e à adoção de estratégias voltadas para as necessidades do Sistema Telebrás. Assim, o CPqD engajou-se nas atividades de P&D, por meio da terceirização e do aproveitamento de equipes mistas de universitários e quadros técnicos das indústrias e operadoras.

Com o fim do monopólio estatal nas telecomunicações e início da abertura do setor à competição, o CPqD foi transformado, em julho de 1998, conforme a Lei Geral das Telecomunicações (LGT), em uma fundação privada, sem fins lucrativos, denominada Fundação Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (Fundação CPqD). A Fundação conta com um Conselho Curador, Diretoria Executiva e Conselho Fiscal. O Conselho Curador é integrado por um representante do Ministério das Comunicações; um do Ministério da Ciência e Tecnologia; um da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP); um do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); dois representantes das operadoras de telecomunicações; dois representantes dos clientes brasileiros da Fundação CPqD; dois da comunidade científica e tecnológica e dois de entidades representativas da sociedade civil.

Tal processo resultou também na criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), que herda do Minicom os poderes, outorgas, regulamentação e fiscalização do setor, bem como a implantação da política nacional de telecomunicações. Contando com um corpo técnico especializado, o CPqD pode dar apoio à Agência na monitoração do espectro de frequências e suporte técnico às atividades de regulamentação.

Outras atividades possíveis<sup>10</sup> para a atuação da Fundação no novo ambiente estariam na prestação de serviços laboratoriais à indústria (testes de componentes e equipamentos, ensaios laboratoriais, testes de campo, de conformidade e de interfuncionamento para equipamentos), na consultoria e prestação de serviços tecnológicos, treinamento e capacitação tecnológica e na transferência de tecnologia por meio da cobrança de *royalties* de seus produtos.

Contudo, a principal fonte de receita da Fundação CPqD, neste período de transição, virá através de contratos que visam à prestação de serviços às empresas de telefonia fixa, celular e à Embratel, nas áreas de desenvolvimento tecnológico e de sistemas (*softwares*), além de prestação de serviços tecnológicos de consultoria e treinamento e serviço laboratorial. Tais contratos, denominados de “Contratos 7000”, de valor básico de R\$124 milhões/ano, proporcionarão a receita para suprir as necessidades orçamentárias básicas da fundação durante três anos.

### 3. Observações finais

Mesmo que o tamanho da planta de telecomunicações brasileira cresça a ponto de alcançar receitas expressivas para garantir os serviços tecnológicos da Fundação, o ideal seria que a Fundação contasse com uma destinação compulsória por parte das receitas das operadoras. O CNET conta com 4% da receita da France Télécom, e a NTT Research conta com 4,5% das receitas das operadoras japonesas. Nos EUA, o Bell Labs seria a exceção, uma vez que pode contar com o poder de compra do Grupo AT&T, segundo os moldes de financiamento à pesquisa em larga escala que vigora naquele país.

Como uma forma de complementaridade de seus recursos, a Fundação poderia contar com os recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FDTT), cujo projeto de lei para sua constituição encontra-se, no momento, em tramitação no Congresso Nacional. O FDTT, de acordo com a LGT, teria o objetivo de “estimular a investigação e desenvolvimento de novas tecnologias, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de forma a ampliar a competição da indústria de telecomunicações”. De acordo com o item 10.1 da LGT, o FDTT deverá prover parte dos recursos necessários à operação do CPqD, no tocante à manutenção e ampliação de sua infra-estrutura básica de materiais e equipamentos e às pesquisas que servirão de base para desenvolvimentos específicos futuros naquele centro — recursos esses que deverão ser “não-reembolsáveis”.

As receitas do FDTT serão originadas de dotações da lei orçamentária anual e de parcela dos recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), os quais são, principalmente, provenientes de taxas de fiscalização da instalação de concessionárias e permissionárias dos serviços de telecomunicações.

O projeto de lei de criação do FDTT prevê como fonte de ingresso uma contribuição de 0,5% sobre a receita operacional líquida das empresas do Sistema Telebrás, acrescida de uma contribuição de 1% por parte de dotações previstas na lei de financiamento do Fistel, além de demais doações, rendas e aplicações e empréstimos feitos ao fundo, determinando um patrimônio inicial de R\$ 100 milhões. A aplicação de tais recursos deverá ser a seguinte: 50% para o BNDES, 30% para a FINEP/MCT e 20% para a Fundação CPqD.

As mudanças organizacionais realizadas pelo CPqD, resultado de um novo modelo de Estado — mais regulador que interventor — ainda não estão consolidadas. Mesmo que a estrutura organizacional do CPqD tenha mudado, não houve uma mobilização política em torno da instituição: a extinção da Telebrás deixou a instituição sem um aliado político de peso<sup>11</sup>, a ausência de um senso corporativo das instituições acadêmicas de P&D, principalmente a universidade, não permitiu a formulação de uma estratégia para a defesa do centro. Some-se isto ao fato de a Anatel ter rejeitado a cláusula 15.8 dos contratos de concessão que diz que, em igualdade de condições (preço, prazo e características técnicas), as operadoras deveriam dar preferência, em primeiro lugar, aos produtos fabricados no país, com tecnologia nacional; e em segundo, aos produtos de tecnologia estrangeira fabricados no país. Caso essa cláusula não venha a ser aprovada, tal fato pode ser visto como uma derrota para o setor de fabricantes nacionais e para o CPqD e favorece o processo de *global sourcing* das empresas produtoras de equipamentos de telecomunicações no país.

Este trabalho foi uma tentativa de ilustrar a estratégia adotada pelo CPqD em seu processo de reorganização. Esse processo não envolve somente uma estratégia de mudança técnica ou científica, mas também, e fundamentalmente, uma mudança na forma organizacional. Nesse caso, tais mudanças se deram como uma resposta ao novo desenho do setor de telecomunicações e ao processo de competição instalado após as privatizações. A instituição foi compelida a criar mecanismos que podem resultar em uma maior eficiência e performance: a alocação de recursos entre curto e longo prazo, ou entre demandas imediatas ou potenciais, se tornou uma decisão estratégica central. No entanto, os recursos financeiros provenientes do “Contrato 7000” e que garantem a subsistência “tempo CPqD” estarão disponíveis até o segundo semestre de 2001. Por tudo isso, restam algumas dúvidas em relação à garantia de sustentabilidade de um corpo de atividades de pesquisa desempenhadas por esta instituição.

- <sup>1</sup> O *call-back* é o mecanismo mais difundido para a redução de tarifas internacionais. Como assinala Maculan, no segmento de telefonia internacional, a competição baseia-se na redução de custos e, como as chamadas telefônicas têm características de uma *commodity*, as tarifas mais baixas cobradas por determinada operadora tendem a atrair o tráfego de redes concorrentes.
- <sup>2</sup> No entanto, essa situação constitui um paradoxo e coloca um problema prático e conceitual, qual seja, as alterações promovidas nas políticas econômicas, em uma direção menos estática, dependem do Estado como seu promotor.
- <sup>3</sup> Ainda sobre o “Consenso de Washington”, Kaufman acrescenta que, de certa forma, seria um exagero aplicar este conceito às políticas de reforma nos anos 80 e à agenda da reforma do Estado, que tem sido debatida na América Latina. Segundo esse autor, essas mudanças foram influenciadas por “quatro temas desenvolvidos pelo Banco Mundial e outras instituições de financiamento internacional: a) a centralização e o isolamento político do controle sobre a política macroeconômica, particularmente das despesas e decisões monetárias. Nesse contexto, tem sido especialmente enfatizada a delegação de autoridade sobre a política monetária para bancos centrais que não estejam diretamente sujeitos à autoridade constante do Executivo eleito ou do Legislativo; b) a descentralização e/ou privatização da burocracia encarregada da prestação de serviços sociais — pressupondo que as autoridades locais fossem mais sensíveis às demandas de seus eleitores e que a competição entre os fornecedores aumentasse a eficiência dos serviços; c) a delegação de funções reguladoras a agências independentes, encarregadas de supervisionar os prestadores de serviços e de lidar com externalidades associadas à privatização, liberalização do mercado e outras reformas especificamente voltadas para o mercado; d) a criação de quadros mais capacitados de servidores públicos. Eles seriam recrutados de acordo com critérios meritocráticos, teriam autoridade considerável sobre os procedimentos operacionais e seriam avaliados em termos de padrões de desempenho” (Kaufman, 1998).
- <sup>4</sup> Podemos definir o conceito de *governance* como a capacidade política do Estado em formular e implementar suas políticas.
- <sup>5</sup> Com a venda das empresas de telefonia fixa e das empresas que exploram o Serviço Móvel Celular (SMC), o Estado arrecadou um total de R\$ 22.057 bilhões, com um ágio de 63,76% sobre o preço mínimo esperado.
- <sup>6</sup> Desde sua criação, a Telebrás contava em sua estrutura com um Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento que, em 1976, “transformou-se” em uma Diretoria de Tecnologia, a qual se subordinou o CPqD.
- <sup>7</sup> Neste momento, a indústria participava apenas com o fornecimento de recursos humanos, e a Telebrás arcava com todos os custos, inclusive o pagamento de salário dos técnicos cedidos ao CPqD.
- <sup>8</sup> A Lei nº 661 deu à Telebrás o controle sobre o CPqD e instituiu o desenvolvimento, no Brasil, de sua própria família de sistemas de comutação. Inicialmente, 40% do mercado local foram reservados para a tecnologia produzida pelo CPqD. Mais tarde, a lei nº 215 aumentou essa reserva para 50%. Esse recurso era uma tentativa deliberada de fortalecer o poder de barganha econômica e tecnológica da Telebrás, em relação às empresas multinacionais.
- <sup>9</sup> O programa de comutação digital envolve uma família de centrais de comutação pública de programa armazenado, as centrais Trópico. Tais centrais compreendem uma estação concentradora de terminais para pequenas localidades de até 640 assinantes (Trópico

- C); uma estação de pequeno porte, que pode operar com até 20 mil assinantes (Trópico R) e uma central de médio/grande porte, que pode interligar outras centrais (Trópico RA) ou atender ao serviço local de até 60 mil assinantes (Trópico L). Todas essas centrais encontram-se em operação, representando 19% da planta de telefonia fixa analógica e 32% da digital das operadoras de telefonia em todo o país. O projeto Trópico, quando entrou no mercado brasileiro, na década de 80, diminuiu o custo do terminal telefônico integrado. O projeto era revolucionário, pois engendrava conceitos como o processamento distribuído, que só mais tarde vieram a ser implementados pelas centrais oriundas das grandes empresas estrangeiras.
- 10 A Fundação criou, junto com a Promom, uma nova empresa, a Trópico S.A., cujo objetivo é desenvolver e fabricar as centrais de telefonia da família Trópico, que atualmente são produzidas pela própria Promom e pela Alcatel — que ficou fora da nova empresa — em vários modelos (Trópico R, RA e L). Já estão instalados cinco milhões de terminais baseados nas centrais Trópico. Uma empresa à parte só para as centrais Trópico era uma questão de sobrevivência, uma vez que as multinacionais devem fazer suas compras seguindo critérios mundiais (RNT, abril de 1999). A Trópico S.A. possui 400 funcionários, dos quais 180 estão envolvidos com as áreas de pesquisa e desenvolvimento (90 da Promom, 75 do CPqD e 15 da Alcatel).
- 11 A Anatel rejeitou a cláusula 15.8 dos contratos de concessão que diz que, em igualdade de condições (preço, prazo e características técnicas), as operadoras deveriam dar preferência, em primeiro lugar, aos produtos fabricados no país, com tecnologia nacional; e em segundo, aos produtos de tecnologia estrangeira fabricado no país, o que põe em perigo a tecnologia local.

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, S. H. H. de. (1996), *Reforma regulatória e reforma do Estado: conceitos, experiências e recomendações para o Brasil*, mimeo.
- ALMEIDA, M. H. T., MOYA, M. (1997), A Reforma Negociada: o Congresso e a política de privatização. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 12, nº 34.
- ALMEIDA, M. W. (1994), *Reestruturação, Internacionalização e Mudanças Institucionais das Telecomunicações: Lições de Experiências Internacionais para o Caso Brasileiro*. Tese de Doutorado apresentada ao IE/UNICAMP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Concorrência, Privatização e Regulamentação nas Telecomunicações: Desafios e Mito*. São Paulo: UNICAMP (mimeo).
- BELLINI, M. (1994), *Desregulamentação de Monopólios Estatais: uma análise do debate em questão*. Monografia apresentada ao Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas.
- BNDES. (1996), *Programa Nacional de Desestatização: Relatório de Atividades-1996*. Rio de Janeiro.
- BNDES. (1997), *Brasil: Programas de Privatização*. Brasília.
- BRESSER PEREIRA, L. C., MARAVALL, J. M., PRZEWORSKI, (1993), A. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. *Dados*, Vol. 36.
- BUCHANAN, J. (1975), *Limits of liberty: between anarchy and leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press.
- COHEN, E. (1992), *Le Colbertisme "High Tech"*. Paris: Hachete.

- CONTRERAS, E. C. A. (1994), *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumara.
- COSTA, M. C. (1991), *Telecomunicações no Brasil: A Trajetória de uma Política Tecnológica (1962-1987)*. IFCH/Unicamp, Dissertação de Mestrado. Campinas.
- \_\_\_\_\_. (1996), Reforma do Estado e Privatização: a resposta para o setor de telecomunicações no Brasil. *Texto para Discussão*. IGE/Unicamp.
- CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1977), “L’acteur et le Système”. *Editions du Seuil*. Paris.
- CROZIER, M. (1981), *O fenômeno burocrático : ensaio sobre as tendências burocráticas dos sistemas de organização modernas e suas relações na França, com o sistema social e cultural*. Brasília, DF : UnB.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Como reformar al estado : tres paises, tres estrategias, Suecia, Japon y Estados Unidos*. Mexico: Fondo de Cult. Economica.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Estado modesto, estado moderno: estratégia para uma outra mudança*. Fundação Centro de Formação do Servidor Publico (Funcpec). Brasília.
- CRUZ, S. V. (1992), *Estado e Economia em Tempos de Crise - Política Industrial e Transição Política nos anos 80*. Tese de Livre Docência, IFCH, Unicamp.
- DOSI, G. (1984), *Technical Change and Industrial Transformation*. MacMillan. Londres.
- \_\_\_\_\_. (1998), *Technical Change and Economic Theory*. Londres: *Pinter Publishers*.
- EVANS, P. (1992), “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change” in HAGGARD, S., Kaufman, R. R. *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*, USA: Princeton University Press.
- FIORI, J. L. (1995), *Em Busca do Dissenso Perdido*. Rio de Janeiro: Insight Editorial.
- FLEURY, M. T. L. & FISCHER, R. M. (org.). *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas.
- FRISCHTAK, Claudio R. (1995), “The changed role of the state: regulatory policies and reform in a comparative perspective” in FRISCHTAK C. R. (ed.). *Regulatory policies and reform: a comparative perspective*. Pre-publication edition; The World Bank: Private Sector Department.
- HARVEY, D. (1993), *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Edições Loyola.
- HAYEK, Friedrich A. (1990), *O caminho da servidão*. 5ª ed; Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- HERRERAS, A. (1989), *La Revolución Tecnológica y La Telefonía Argentina - De la Unión Telefónica a la Telefónica Argentina*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- HOBDDAY, M. (1993), “Telecommunications in Developing Countries”. *The Challenge from Brazil*. Londres: Ed. Routledge.
- KAUFMAN, R. (1998), A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 1, Jan-Mar.
- \_\_\_\_\_. (1989), “The politics of economic adjustment in Argentina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and challenges for the future”. *Policy Sciences*, Vol. 22.
- LEI GERAL DAS TELECOMUNICAÇÕES. (1997) Lei nº 9.472. Brasília: Senado Federal.
- LINDBLON, C. E. (1996), *O Processo Decisão Política*. Brasília: Editora UnB.
- MACULAN, A. (1981), *Processo decisório no setor de telecomunicações*. Dissertação de mestrado — Rio de Janeiro: IUPERJ.
- MEAD, G. H. (1964), *On social psychology: selected papers*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- MILWARD, H. B., PROVAN, K. G. (1993), “The hollow state: private provision of public services.” in INGRAM, H, SMITH S. R. (ed.). *Public policy for democracy*. Washington: The Brookings Institution.
- OCDE. (1994), *Seminário sobre Privatização*. São Paulo.

- \_\_\_\_\_. (1989), *Information Networks and Competitive Advantage - Issues for Government Policy and Corporate Strategy Development*. Berkeley Roundtable on the International Economy/OCDE CEC-DGXIII. Paris: OCDE.
- OLSON, M. (1982), *The rise and decline of nations: economic growth, stagflation, and social rigidities*. New Haven and London: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. (1965), *The logic of collective action*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- PINHEIRO, A. C. (1995), A privatização e os fundos sociais. *Conjuntura Econômica*, ago..
- \_\_\_\_\_. (1997), *Infra-estrutura, crescimento e a reforma do Estado*, mimeo.
- PASTORIZA, F. (1996), Privatização na Indústria de Telecomunicações: Antecedentes e Lições para o caso brasileiro. *Texto para Discussão* nº 43. Rio de Janeiro: BNDES.
- PESSINI, J. E. & MACIEL, C. S. (1995), “Modelos de Regulação e Políticas Públicas em Telecomunicações”. in COUTINHO, L. (org.) *Telecomunicações, Globalização e Competitividade*. Campinas: Papirus.
- PERROW, C. (1972), *Análise organizacional: um enfoque sociológico*. Atlas. São Paulo.
- PIORE, M. J. and SABEL, C. F. (1984), *The Second Industrial Divide*. Basic Books Inc. Publishers. New York.
- PIRES, J. C. L. & PICCINI, M. S. (1997), Serviços de Telecomunicações: aspectos tecnológicos. *Ensaio BNDES* nº. 5. Rio de Janeiro: BNDES.
- PRZEWORSKI, A. (1989), *Capitalismo e social - democracia*. São Paulo: Cia. das Letras.
- SAUNDERS, R., WARFORD, J. & WELLENIUS, B. (1983), *Telecommunications and Economic Development*. J. Hopkins Univ. Baltimore.
- SIQUEIRA, E. (1993), *Telecomunicações — Privatizações ou Caos*. São Paulo: TelePress Editora.
- SMITH, W. C. (1993), Reestruturação neoliberal e cenários de consolidação democrática na América Latina. *Dados*, v. 36, n. 2.
- TAVARES, M. C. e FIORI, J. L. (1993), *Desajuste global e Modernização Conservadora*. São Paulo: Ed. Paz e Terra.
- VIANNA, G. (1993), *Privatização das Telecomunicações*. Rio de Janeiro: Ed. Notrya.
- WELLENIUS, B. (1989), *Restructuring and managing the Telecommunications Sector*. Washington, D.C.: World Bank.

**Reforma do Estado e pesquisa nas telecomunicações no Brasil: um estudo sobre o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento — CPqD**

*Fabrcio Benedito Menardi e Maria Conceição da Costa*

Num cenário de mudanças tecnológicas dinâmicas e num contexto de discussão de Reforma do Estado, o setor de telecomunicações é um *locus* privilegiado de observação dessas transformações. Partindo dessas duas constatações, este *paper* analisa o papel do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento — CPqD, que nesta última década deixou de ser um centro gerador de tecnologia para se transformar num centro prestador de serviços.

**Reforma del Estado y investigación en las telecomunicaciones en Brasil: un estudio sobre el Centro de Investigaciones y Desarrollo — CPqD**

*Fabrcio Benedito Menardi y Maria Conceição da Costa*

En un escenario de cambios tecnológicos dinámicos y en un contexto de discusión de reforma del estado, el sector de telecomunicaciones es un *locus* de observación de esas transformaciones. Partiendo de estas dos constataciones, este artículo analiza el papel del Centro de Pesquisas e Desenvolvimento — CPqD, que en esta última década dejó de ser un centro generador de tecnología para transformarse en un centro de prestación de servicios.

**State Reform and research in telecommunications in Brazil: a study on the Centre for Research and Development — CPqD**

*Fabrcio Benedito Menardi and Maria Conceição da Costa*

The sector of telecommunications is a privileged locus for the observation of the changes taking place both in the organization of the state and in the technological dynamics. Having this in mind, this paper analyses the Centro de Pesquisas e Desenvolvimento (Centre for Research and Development in Telecommunication) which, recently, has become much more concerned with technological services and trouble shouting than in developing research and development activities properly.

Fabrcio B. Menardi, mestrando e Maria Conceição, professora-doutora, ambos do Programa de Pós-Graduação em Política Científica e Tecnológica da Universidade Estadual de Campinas

# A nova gerência pública<sup>1</sup>

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

*Derry Ormond e Elke Löffler*

## 1. Introdução

O termo nova gerência pública (*New Public Management* — NPM) é freqüentemente utilizado em muitos dos países-membro da OCDE, bem como no resto do mundo. O termo parece descrever uma tendência global em direção a um certo tipo de reforma administrativa, mas rapidamente se faz evidente — especialmente em conferências internacionais — que assume diversos significados em diferentes contextos administrativos, inclusive na comunidade acadêmica, onde ainda não se chegou a um acordo sobre o que significa o paradigma da nova gerência pública. Em todo caso, o termo é também relativamente equivocado porque seus elementos não são tão novos, razão pela qual tem sido acusado de vender “vinho velho em garrafas novas”. Exceto nos Estados Unidos, a gerência pública não foi um termo utilizado até os anos 80. Outrossim, as reformas na gerência pública estão avançando mediante uma ampla variedade de formas e em diversos contextos envolvendo preocupações e necessidades nacionais completamente diferentes. O processo de transformação dos países da Europa Central e Oriental é justamente um exemplo.

Ainda que não se possa dizer *a priori* o que é a nova gerência pública, cabe assinalar que ela tem contribuído para a elaboração de uma visão mais econômica e gerencial da administração governamental. A OCDE/PUMA (ver Anexo 1) esteve entre as primeiras organizações que tentaram introduzir um conceito mais amplo de gerência pública, especificamente vinculado às necessidades de microreforma e ajuste estrutural, nos anos 80. A necessidade dessa abordagem abrangente pode ser

Derry Ormond trabalhou na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1962 a 1998, na área de gerência pública, o que originou a criação do *Public Management Committee* (PUMA). Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública

Traduzido por  
René Loncan

explicada pelo conjunto de desafios globais confrontados pelos países e que continuam sendo amplamente válidos no presente:

- limitações fiscais ao crescimento do setor público *versus* a infinidade de demandas efetivadas por cidadãos mais educados;
- busca intensiva de formas mais efetivas para a implementação de políticas públicas;
- manejo da incorporação a um mundo de interdependência acelerada e de dinâmica imprevisível;
- pressão crescente de grupos empresariais e da indústria a fim de promover um setor público mais direcionado aos negócios, aos investimentos e ao fornecimento eficiente de serviços;
- mudança de valores que questionam a administração pública tanto do interior quanto do exterior da mesma;
- mudanças tecnológicas, especialmente em relação ao potencial para a difusão da informação;
- mudanças nos perfis sócio-demográficos, especialmente com o envelhecimento das populações.

Estas pressões têm colocado em questão não apenas as estruturas administrativas e a tomada de decisões políticas estabelecidas, mas também a forma de pensar acerca da administração pública e do serviço civil, e de como a mudança se faz possível.

Uma onda de reformas da gerência pública tem tido lugar em todos os países-membro da OCDE, freqüentemente inspiradas e alimentadas pelo chamado paradigma da nova gerência pública. Por isso é legítimo abordar a questão sobre o que aproveitar e o que abandonar desse paradigma.

Como uma introdução, este documento apresenta algumas observações sobre a experiência prática do PUMA e a interação com os países-membro da OCDE, ao invés de discutir a nova gerência pública em qualquer classe de *constructo* formal.

O que se pretende sustentar com este documento é o seguinte:

1) Estamos procurando identificar uma gerência pública que se adapte às necessidades atuais e que seja capaz de manejar os problemas do futuro. Isso inclui a capacidade para gerenciar efetivamente as organizações públicas e conceber, orientar, implementar e avaliar as reformas. Em outras palavras, coincidindo com o ponto de vista que percebe o setor público como uma organização que aprende, que deveria melhorar constantemente, ao invés de procurar implementar um modelo particular de gerência pública — ainda que receba o nome de nova gerência pública, reinvenção, reengenharia, gerência de qualidade total, *new steering model* ou qualquer outra denominação.

2) Não existem modelos pré-estabelecidos; a mudança deve enraizar-se na configuração específica da história, das tradições e estruturas constitucionais e legais, nas forças político-administrativas, nas

perspectivas econômicas e sociais e na posição internacional do país. Por outra parte, não existe solução única para o setor público como um todo. Diferentes partes da administração pública podem requerer diferentes sistemas de gerência pública, dependendo, por exemplo, de se tratar do fornecimento de um serviço de natureza redistributiva ou uma tarefa verdadeiramente autônoma.

3) A maioria dos elementos da nova gerência pública não são, realmente, novos no sentido de que inúmeros países implementaram no passado alguns destes elementos, de fato com outras denominações. Por exemplo, o estabelecimento de uma ampla variedade de agências na administração estatal alemã nos anos 70, por um lado tem sido interpretado à luz da tradição neocorporativa alemã e por outro como reação ao crescimento do setor público. O que é novo em relação à NPM é que o conceito global tem evoluído a partir de um movimento orientado para a prática, que teve início de forma independente em vários países. Igualmente, a disponibilidade da tecnologia moderna da informação nos permite agora produzir e analisar a classe de dados referentes ao desempenho que estava faltando nas reformas administrativas anteriores.

4) Os países que têm adotado um enfoque mais gradual no que se refere à NPM, agora se confrontam com um problema de estruturas duais no setor público: ilhas de reforma com orientação fazem a NPM coexistir com organizações públicas gerenciadas de forma tradicional. Esta situação gera tensões no processo de reformas, como resultado de estruturas de incentivo em conflito, e em alguns casos inclusive, chega a questionar o que tem sido obtido até o momento. Por exemplo, as reformas baseadas na NPM em nível municipal não podem concretizar o potencial pleno do aumento da eficiência, se a supervisão municipal e o sistema intergovernamental de subsídios não permitirem uma determinada flexibilidade gerencial, o que pode desta forma sustentar argumentos oponentes à NPM.

5) Existem também importantes desafios concernentes à gestão de governo, que não estão, necessariamente, incluídos no debate sobre a NPM, alguns dos quais podem ter sido exagerados pelas reformas já realizadas, como por exemplo:

- a permanência de tomada de decisões efetivas do governo central em um contexto de devolução e globalização;
- gerência da ética no governo;
- educação e responsabilidade cívica na sociedade;
- novas relações com a sociedade civil e o setor privado;
- as relações em processo de transformação entre o Executivo e o Legislativo;

6) Dessa forma, o que devemos deixar para trás são noções presas a dogmas, modelos e preconceitos da antiga e da nova administração

pública. O modelo de uma nova gerência pública nunca existirá na realidade, assim como a administração pública weberiana nunca existiu em sua forma ideal.

7) Devemos manter um conjunto equilibrado de valores da gerência pública. A gerência pública não deveria referir-se somente a promoção de valores econômicos. A tarefa que temos adiante é a de dar maior ênfase aos produtos e resultados efetivos, de acordo com os princípios legais e políticos da administração pública. O peso dado a estas diferentes racionalidades e suas relações será diferente de um país a outro, dependendo de sua tradição de governo e seus marcos políticos e legais.

## **2. A abrangência da nova gerência pública**

Devido a ambigüidade do termo, se faz necessário explicitar a classe de elementos que estão incluídos dentro do rótulo de NPM. Temos duas classes de conceitos fundamentais relativos à nova gerência pública.

Primeiro, um conceito restrito percebe a nova gerência pública como sendo a união de duas correntes de idéias diferentes (Hood, 1991:5). Uma delas decorre da nova economia institucional, que discute novos princípios administrativos, tais como contestabilidade, a escolha do usuário, a transparência e uma focalização estreita nas estruturas de incentivos. A segunda corrente deriva da aplicação dos princípios gerenciais do setor empresarial privado ao setor público.

Em termos práticos, essa concepção restrita da NPM implica numa ênfase da gerência de contratos, na introdução de mecanismos de mercado no setor público e na vinculação estabelecida entre o pagamento e o desempenho. A NPM pode, dentro dessa definição restrita, equiparar-se com numerosas reformas da gerência pública realizadas na Nova Zelândia, e em menor escala na Dinamarca e no Reino Unido.

Grande parte das críticas que se fazem à NPM dizem respeito a sua relação com um paradigma claramente simplista, centrado exclusivamente na eficiência. Embora seja verdade que numerosos comentaristas admitem que essa versão da NPM pode funcionar em múltiplas situações nos países mencionados, eles têm dúvidas sobre a possibilidade de que essa versão da NPM possa ser transferida a outros países (ver, por exemplo, Kickert, 1997). Apesar dessa classe de filosofia da NPM, com uma clara ênfase nos mercados e na privatização, que não poderia ser transferível como um regime de governo, existem, porém, numerosos instrumentos que podem ter importância para outros países. Por exemplo, ainda que provavelmente, o mecanismo primário de governo da Espanha, como motivador, esteja apoiado na descentralização e na devolução mais do

que na competência de mercado e na privatização, alguns elementos do tipo mercado têm sido introduzidos em setores específicos de políticas, especialmente em nível regional (OCDE, 1997a: 327-338). As Comunidades Autônomas de Catalunha e de Galícia agora passam recibos aos pacientes dos hospitais. A competência entre hospitais começa a se estabelecer. As medidas do desempenho estão proliferando nas políticas de saúde e de educação, sendo ambas também responsabilidades regionais. Os governos locais também realizam experimentos com mecanismos do tipo mercado, tal como acontece na inovadora Administração Metropolitana de Bilbao, que introduziu a cobrança aos usuários no departamento de bombeiros (para mais detalhes, ver OCDE, 1998).

Segundo, um ponto de vista mais amplo sobre a NPM adotaria um enfoque mais pragmático, não percebendo-a desde uma perspectiva filosófica, senão como uma resposta racional a algumas das pressões enfrentadas pelos governos. Considerando que devido à globalização as pressões são semelhantes em todos os países, caberia esperar que as respostas compartilhassem certas características e como consequência, sejam, em alguma medida, convergentes. Porém dever-se-ia enfatizar (e talvez não tenhamos insistido nisso claramente no nosso trabalho no PUMA) que convergência não quer dizer uniformidade. Inclusive se as questões da reforma são convergentes, isso não implica que a implementação da NPM seja a mesma em todos os países. As diferenças entre um país e outro podem ser consideradas como o resultado de interesses políticos e de ideologias subjacentes à NPM (Pollitt, 1990), de dificuldades na operacionalização de princípios bastante abstratos tais como a transparência, de diferenças nos sistemas políticos e administrativos e na forma de adaptá-los, assim como de histórias obviamente diferentes. Uma comparação das pesquisas anuais por países realizada pelo PUMA ilustra como esses fatores podem gerar dinâmicas de reforma completamente diferentes nos países-membro da OCDE em matéria de velocidade, orientação e abrangência das reformas (OCDE, 1997b); ver também a página web do PUMA (<http://www.oecd.org/puma/country>).

De toda forma, é possível distinguir um certo número de traços-chave das reformas da gerência pública nos países-membro da OCDE. O documento *Governance in Transition* (OCDE, 1995:28) identifica os seguintes temas comuns à reforma, formulados para se chegar a administrações direcionadas para resultados:

- devolver autoridade, outorgar flexibilidade;
- garantir o desempenho, o controle e a responsabilidade;
- desenvolver a competência e a escolha;
- fornecer serviços adequados e agradáveis aos cidadãos;
- melhorar a gestão dos recursos humanos;

- explorar a tecnologia da informação;
- melhorar a qualidade da regulamentação;
- fortalecer as funções de governo no centro.

Essa ampla definição não impõe um modelo apto para todas as circunstâncias e faz com que os princípios da NPM possam ser transferíveis. Enquanto não existir um enfoque melhor, cada governo direcionado à reforma deverá considerar em que grau e como esses traços-chave podem ser incorporados no seus sistemas de gerência pública. Isso poderia implicar em reformas radicais seletivas da gerência pública ou reformas adicionais, com adaptações progressivas dependentes do marco institucional de cada país. Em alguns países, talvez não seja necessária a implementação de reformas com relação a determinados temas, porque já foram realizadas anteriormente (com uma denominação diferente) ou porque já existem estruturas equivalentes, tais como as agências na Suécia ou alguns órgãos semi-autônomos na França.

Essa definição ampla e não prescritiva da nova gerência pública permite identificar e avaliar diversos tipos de estratégias e caminhos para a reforma, ao mesmo tempo em que se reconhecem alguns princípios convergentes. Fazendo com que as práticas e experiências da nova gerência pública sejam transparentes, os governos têm a oportunidade de escolher entre diversas alternativas e de tomar decisões bem informadas sobre os instrumentos de políticas.

### **3. Alguns aspectos da nova gerência pública**

#### **3.1. Devolução de autoridade**

Em numerosos países existe um claro consenso em torno de um modelo centralizado de fornecimento de serviços que já não satisfaz as necessidades e as condições da gerência pública. Os esforços de reforma têm se centrado na devolução de autoridade no interior das agências públicas e/ou ministérios/departamentos e agências executoras, e/ou entre o governo central e os escalões inferiores de governo, o mercado e o terceiro setor. O processo de devolução tem se orientado pela premissa de que a flexibilidade gerencial é um pré-requisito, ou pelo menos uma medida complementar, para a consolidação fiscal a longo prazo. Essa posição baseia-se, no mínimo, em três conjuntos de argumentos clássicos: em primeiro lugar, para muitos serviços, a devolução resultaria potencialmente num aumento da capacidade de resposta às demandas cidadãs; em segundo lugar, as vantagens no nível da informação aumentam a eficiência administrativa; e em terceiro lugar, a inovação se vê facilitada em nível local. No entanto, a devolução deve também ser comparada em

relação às economias de escala na produção de serviços públicos, aos custos potenciais dos efeitos da difusão entre diversas jurisdições e aos efeitos da competência governamental e da migração.

A devolução de funções públicas criou uma nova dimensão qualitativa e atualizou o antigo debate entre centralização e descentralização. Os ambientes transformados colocam, novamente, a questão básica do federalismo fiscal: que distribuição de funções e responsabilidades satisfaz melhor as necessidades de subsídios e corresponde, razoavelmente, à distribuição dos recursos fiscais? A nova questão (da gerência pública) diz respeito aos mecanismos apropriados para implementar os deslocamentos das funções públicas em direção a níveis inferiores de governo. Tradicionalmente, na maioria das federações européias as constituições exigem que uma parte substancial das leis federais sejam administradas pelos Estados. Esse tipo de descentralização administrativa encontra-se também sendo processada em outros países-membro da OCDE, onde os governos nacionais têm transferido numerosas funções em níveis subnacionais de governo. Uma ferramenta primordial para essa devolução é o manejo de mecanismos que conferem, aos níveis subnacionais de governo, novos espaços para a implementação de programas intergovernamentais. Esses novos espaços suscitam preocupação sobre a extensão e a certeza da apresentação de contas por resultados. As emergentes “associações para o desempenho” (*performance partnerships*) entre diversos níveis de governo prometem ser um instrumento de transformação das relações, altamente problemáticas, com as agências, em acordos contratuais que reduzem os seus custos e permitem o aumento da eficiência, podendo concretizar-se a partir da descentralização administrativa. Essa idéia básica é ilustrada no setor do mercado de trabalho canadense, onde o governo desse país redesenhou as responsabilidades federais e provinciais (*Canada Employment Insurance Commission*, 1997: 19-26). A parte II da *Employment Insurance Act* (EI) permite que as províncias e territórios desenhem e executem os seus próprios programas de emprego apoiados por fundos do EI, mediante acordos de associação com o Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Os governos provinciais ou territoriais que preferirem não assumir a responsabilidade plena pelo desenho e execução das medidas e benefícios relativos ao emprego ativo, nos termos da parte II da Lei, podem, alternativamente, optar pela formalização de acordos de co-gestão. Os acordos negociados até o presente refletem ambas modalidades.

### 3.2. Orçamento

No caso da elaboração do orçamento, a flexibilidade pode ser introduzida em diversas etapas do ciclo orçamentário. O processo de formulação do orçamento depende em grande parte da estruturação da

Lei Orçamentária e do nível de detalhamento com que o Legislativo exerce o controle das despesas. Existem duas tendências principais que visam outorgar maior flexibilidade, que podem ser identificadas nesta fase: em primeiro lugar, os países-membro da OCDE afastam-se cada vez mais do enfoque clássico, que parte da base em direção ao vértice para a formulação do orçamento, promovendo agora um exercício que parte do vértice e dirige-se à base (*top-down*), onde o Conselho de Ministros estabelece tetos fixos para o total dos gastos governamentais que deveria ser alocado a cada ministério. Esse novo processo promove o controle do governo sobre as despesas consolidadas e facilita a realocação de recursos. Em segundo lugar, em alguns dos países-membro, os Parlamentos não discutem as alocações individuais senão a direção e as tendências gerais das despesas do governo. Por exemplo, na Suécia, o Parlamento deve aprovar primeiro a divisão da despesa consolidada em 27 áreas de despesas, antes de aprovar as alocações individuais.

No que diz respeito à implementação do orçamento, cabe distinguir diferentes níveis de flexibilidade para as transferências. O menor grau de flexibilidade corresponde, obviamente, ao caso no qual as transferências não estão permitidas em absoluto. Uma maior flexibilidade é possibilitada pelas estruturas institucionais nas quais as transferências são, via de regra, permitidas para determinadas categorias de despesas, tais como as de operação e investimento. Alguns países-membro têm combinado todas as alocações para as operações das organizações de governo dentro de um montante total para cada organização. Por exemplo, na Suécia as agências recebem atualmente uma única alocação de recursos para o financiamento de todos seus custos correntes, sem restrições na atribuição de insumos.

Uma segunda opção de transferências diz respeito à redistribuição de recursos entre anos fiscais. Não há flexibilidade alguma quando as alocações não utilizadas devem ser devolvidas ao centro no final do ano fiscal. As disposições legais que permitem adiar a execução de todas as despesas até um certo limite especificado fazem possível essa flexibilidade gerencial.

Até que ponto os países-membro da OCDE fizeram uso das diversas opções para flexibilizar o orçamento em nível central de governo? Recente pesquisa realizada entre os altos funcionários do orçamento (PUMA, 1998) sugere a existência de marcadas diferenças entre os países-membro da OCDE no que concerne ao número de itens de alocação e em nível de detalhamento do controle parlamentar do orçamento. A flexibilidade nas transferências existe, na maioria dos casos, para as contas de despesas correntes, e em menor grau para os custos de programas. A maioria dos estados-membro da OCDE permite um certo grau de realocação dos recursos entre anos fiscais. Essa breve resenha da devolução da autoridade orçamentária por parte dos governos centrais demonstra

que todos os estados-membro da OCDE têm flexibilizado seus processos orçamentários, ainda que em graus variáveis. Em muitos estados-membro, nos quais as reformas da gerência pública têm adotado, em grande medida, a forma de um enfoque a partir da base em direção ao vértice, a devolução da autoridade orçamentária tem tido uma influência maior nos níveis inferiores do governo do que nos níveis centrais.

O monitoramento estatístico inicial do impacto da devolução da autoridade orçamentária sobre o desempenho fiscal sugere que flexibilidade gerencial tem uma influência considerável no sucesso do esforço de estabilização, entendido como a redução do déficit e da dívida a médio prazo, após a iniciação do esforço de consolidação. Isso tem sido plenamente verificado no caso do sistema orçamentário sueco, onde o processo de formulação do orçamento tem experimentado mudanças fundamentais no decurso dos últimos quatro anos, em resposta à convicção das autoridades de que o processo orçamentário em si mesmo tinha contribuído, significativamente, para o estado de deterioração do equilíbrio orçamentário naquele país.

Caberia esperar que os efeitos fiscais positivos da flexibilidade orçamentária sejam ainda maiores no caso em que os países venham também a redefinir as relações entre as instâncias centrais e agências operativas. Um estudo do PUMA sobre a implementação da flexibilidade orçamentária em cinco países membros da OCDE — Austrália, França, Nova Zelândia, Suécia e o Reino Unido — destaca que à exceção da Suécia, todos os países têm enfrentado dificuldades para traçar uma clara linha divisória entre as responsabilidades das instituições centrais e as agências operativas (OCDE, 1997c:14).

### 3.3. Gerência de pessoal

De maneira similar à flexibilidade do orçamento, a devolução de autoridade na gerência de pessoal envolve também várias escolhas em termos dos elementos e graus de flexibilização. Tem se dado uma grande atenção à determinação do pagamento mas as flexibilidades da gerência de pessoal podem implicar, igualmente, muitos outros elementos, (OCDE, 1996a:17-22), tais como:

- sistemas de classificação de cargos;
- mobilidade;
- termos dos processos de recrutamento/emprego;
- acordos trabalhistas.

A flexibilidade no pagamento é uma área complexa *per se*. O PUMA tem desenvolvido uma escala de avaliação que permite comparar as diferentes dimensões da flexibilidade no pagamento (OCDE, 1997d:101): 1) nível de negociação sobre o pagamento; 2) gerência descentralizada

da folha de pagamento; 3) nível de flexibilidade dos ajustes anuais da folha de pagamento definida no nível central; 4) nível de flexibilidade na comparação do pagamento individual.

À exceção de Nova Zelândia e Reino Unido, que têm atingido um elevado grau de descentralização, os outros países da OCDE têm adotado uma abordagem mais limitada em relação a flexibilidade do pagamento. Porém, em todos os países-membro o papel desempenhado pela agência central de pessoal continua sendo importante. Inclusive nos países onde foram implementadas mudanças abrangentes no sistema de pagamento no setor público (como por exemplo Nova Zelândia e Austrália), persiste a necessidade de acompanhamento e de garantir padrões comuns de ética no conjunto do serviço público.

A devolução de autoridade na gestão de pessoal tem trazido benefícios indiscutíveis. Os órgãos centrais de gerência de pessoal informam que se tem verificado aumento da eficiência e da efetividade geral e se facilita a inovação (OCDE, 1995: 56). Essa apreciação confirma-se pela análise empírica. Em particular, ficou demonstrado que a flexibilidade, tanto na determinação da composição do *staff* como na negociação e determinação dos salários individuais, contribuiu para minimizar as taxas de crescimento do pagamento de salários (OCDE, 1997d:106).

No entanto, em todos os países que têm devolvido a gerência de pessoal, o equilíbrio entre o controle e a flexibilidade continua sendo instável. Numerosos governos têm procurado assegurar-se de que retêm o controle sobre o montante geral das despesas públicas em matéria de remunerações, ainda que o detalhamento esteja sujeito a certas variações locais. Os sistemas centralizados para a determinação do pagamento no setor público encontram-se, freqüentemente, associados com a idéia de que eles facilitam mais o controle dos custos trabalhistas do que os sistemas de determinação do pagamento mais descentralizados.

Outrossim, existem preocupações relativas ao equilíbrio entre permitir que os departamentos e agências desenvolvam suas próprias práticas de gerência de pessoal e manter um certo grau de unidade e um conjunto comum de valores em todo o serviço público. Algumas tentativas, que visam fortalecer uma perspectiva coletiva, se refletem nos acordos centralizados para a designação e a gerência de funcionário civis do alto escalão e nos esforços realizados em alguns países para desenvolver a capacidade dos órgãos centrais em matéria de planejamento estratégico e políticas de recursos humanos em todos os serviços. O debate que gira em torno da definição dos aspectos essenciais e dos elementos comuns que deveriam ser mantidos no serviço público, bem como qual o grau desejável de devolução está longe de ter sido resolvido e continuará sendo uma questão chave na gerência pública nos próximos anos.

### 3.4. Mecanismos tipo mercado

A aplicação dos chamados mecanismos tipo mercado (MTM) no setor público tem sido objeto de uma atenção considerável. Novamente, isso não implica uniformidade, uma vez que “o conceito de MTM abrange todos os arranjos nos quais está presente, pelo menos, uma das características significativas dos mercados — competência, fixação de preços, tomada de decisões dispersa, incentivos monetários etc.” (OCDE 1993:11). Fica evidente, que essa definição exclui os dois casos opostos do tradicional fornecimento público e da privatização total. Tomando-se em consideração a diversidade de MTMs é impossível discuti-los como um conjunto homogêneo, motivo pelo qual discutem-se aqui três classes de MTM: a contratação externa, a cobrança ao usuário, e os *vouchers*.

#### 3.4.1. Contratação externa

A contratação externa diz respeito à situação em que o setor público adquire, no setor privado, algo que tradicionalmente havia produzido internamente. Quando se permite que as operações internas participem também como licitações, fala-se de *market testing*.

O incentivo que está implícito na contratação externa é simples. Estudos internacionais têm demonstrado, de forma consistente, que é possível obter uma poupança sustentável de aproximadamente 20% contratando-se atividades externamente, enquanto são preservados ou melhorados os níveis de qualidade do serviço, tal como aparece na tabela a seguir:

| <b>Poupança de custos por contratação externa (em porcentagem)</b> |        |
|--|--------|
| Estados Unidos   | 20%    |
| Reino Unido  | 20%    |
| Austrália  | 15-20% |
| Suécia   | 9-25%  |
| Islândia   | 20-25% |
| Dinamarca  | 5-30%  |

Fonte: PUMA (1998b:70).

As práticas de contratação externa variam amplamente entre os estados-membro da OCDE. Não obstante, parece existir um amplo acordo em torno de que serviços de apoio tais como manutenção e limpeza, o fornecimento de alimentos e a impressão gráfica, entre outros, sejam candidatos apropriados para a contratação externa. Os países-membro que contam com uma forte tradição de contratação externa, tais como a Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos e os países nórdicos

(Dinamarca, Islândia), foram além da contratação externa de serviços de apoio, em áreas que poderiam ser consideradas inerentemente governamentais há pouco tempo atrás. Exemplos disso incluem os serviços de bombeiros nos Estados Unidos, os serviços carcerários no Reino Unido, serviços para os desempregados na Austrália, lares para tratamento de indivíduos com problemas comportamentais na Islândia, funções do escritório nacional de auditoria na Nova Zelândia (muitos desses casos são revisados numa recente publicação do PUMA: 1997a, *Contracting Out Government Services*). O PUMA publicou, recentemente, um *Policy Brief* com as melhores diretrizes práticas para a contratação de serviços governamentais, destacando os fatores-chave para uma contratação externa de sucesso.

### 3.4.2. Cobrança ao usuário

Os países estão financiando, cada vez mais, os serviços governamentais mediante a cobrança ao usuário. O objetivo de cobrar do usuário não é apenas conseguir recuperar os custos, senão também fazer com que os serviços governamentais sejam mais eficazes e eficientes. Isso se consegue através da visibilidade clara de custos e benefícios dos serviços oferecidos aos usuários pelos fornecedores, impondo disciplina no que diz respeito às demandas ao mesmo tempo em que promove a tomada de consciência sobre os custos e a orientação oferecida. Mas ainda, a cobrança ao usuário oferece um marco para o desenvolvimento dos mercados e da concorrência.

Um exemplo clássico dos benefícios acarretados pela cobrança ao usuário é o do *Australian Bureau of Statistics*. Quando começaram a cobrar por suas publicações, registrou-se uma súbita queda da demanda, indicando que a relação dos que recebiam, gratuitamente, as publicações pelo correio continha um grande número de pessoas que realmente não queria a publicação. O mais interessante foi que entre os que manifestaram seu desejo de assinar a publicação, vários assinalaram que o fariam somente no caso em que o formato e os conteúdos fossem modificados de maneira determinada, para satisfazer suas exigências. Esse caso exemplifica a margem de benefícios que pode ser obtida a partir da cobrança ao usuário — aumento da receita, aumento da apropriação por parte do usuário, melhores produtos.

O PUMA elaborou algumas diretrizes para melhorar as práticas em matéria de cobrança ao usuário, assinalando os riscos que devem ser levados em consideração no momento de criar um sistema desse tipo (OCDE, 1998:7-11). As diretrizes esclarecem que a cobrança ao usuário constitui um exigente MTM, dado que para a sua otimização se faz

necessário um sistema de apresentação de contas progressivo, uma boa medição do desempenho e flexibilidade gerencial da organização pública para estabelecer e adaptar a cobrança.

### 3.4.3. *Vouchers*

Em contraste com os MTMs considerados anteriormente, a introdução de esquemas de *vouchers* ou quase-*vouchers* tem se desenvolvido muito pouco com relação à discussão teórica de suas vantagens e limitações. Os *vouchers* podem ser definidos como regimes nos quais os indivíduos recebem (mediante um pagamento ou por alocação) a titularidade de um bem ou um serviço que podem “fazer efetivo” mediante um determinado conjunto de fornecedores, quando eles o descontam em efetivo ou em formas equivalentes por parte de um órgão financiador (Cave, 1998: 3). Tradicionalmente, os *vouchers* têm assumido a forma de recibos de papel autorizando uma pessoa nomeada para receber um serviço específico, a partir de uma relação de fornecedores designados. As características básicas dos *vouchers* são sua não-transferibilidade entre consumidores e sua falta de flexibilidade comparada com o dinheiro efetivo.

As principais vantagens atribuídas aos *vouchers* são sua capacidade de melhorar a eficiência dos custos, induzindo processos concorrentes entre fornecedores. O segundo objetivo é a melhoria da eficiência da alocação, mediante a ampliação do leque de escolhas do consumidor. Em terceiro lugar, os *vouchers* para serviços públicos também oferecem a vantagem, para o governo, de orientar o consumo e redistribuir a renda.

Embora os *vouchers* não tenham sido implementados em grande escala, eles têm suscitado um considerável interesse, particularmente como recurso para prover serviços fundamentais tais como educação, atendimento a crianças e anciãos bem como moradia. Os estudos sobre a utilização dos *vouchers* em programas de moradia para os pobres nos Estados Unidos e a introdução de quase-*vouchers* em casas de atendimento de enfermaria no Reino Unido, pesquisaram, em particular, as dificuldades de implementação e os benefícios que tinham sido discutidos superficialmente na prática, tais como a concorrência imperfeita para promover a demanda latente, o marco de regulamentação, etc. (ver OCDE, 1993: 43-53).

Os resultados desses estudos de caso demonstraram que os *vouchers* levavam a um rápido ajuste no fornecimento, implicavam baixos custos administrativos e ofereciam uma correspondência satisfatória entre as preferências dos receptores e os serviços obtidos, sempre que houvesse mercados verdadeiramente competitivos, de fácil acesso, pequena margem para a apropriação de benefícios por parte de outros que não fossem os supostos receptores bem como informação acessível. No entanto, os *vouchers*, por si sós, não podem compensar a incerteza na previsão das apropriações, e portanto, os custos poderiam continuar sendo incontrolláveis.

Em síntese, no que diz respeito aos mecanismos tipo mercado, vários países têm dado uma ênfase especial aos MTMs visando gerar aumento de eficiência e melhoria do desempenho do setor público. Os MTMs têm sido, geralmente, reconhecidos como propiciadores de significativos ganhos de eficiência, em um período de tempo relativamente pequeno.

#### **3.4.4. Contratação por desempenho**

Com a devolução de autoridade e a criação de mercados internos no seio do setor público, o conceito clássico de responsabilidade, baseado nas hierarquias e no controle dos insumos e dos processos, deixou de ser apropriado. Uma abordagem tem tentado esclarecer e formalizar as relações entre indivíduos, organizações e níveis administrativos do setor público por meio dos chamados contrato por desempenho. Esta classe de quase-contrato é um acordo mútuo entre duas partes do setor público, nos quais uma parte (o principal ou o comprador) especifica um nível de recursos que é dado à outra parte (o vendedor ou agente) bem como o tipo, quantidade e qualidade do desempenho a ser produzido em um determinado período de tempo. Os contratos por desempenho não necessariamente determinam o uso dos recursos e dos processos. No entanto, eles oferecem a um setor público mais descentralizado um marco de responsabilidade potencialmente diferente. Em todos os casos em que existe devolução, existe também um espaço e uma necessidade potencial para os contratos por desempenho: entidade superior e empregado, unidades de serviço de apoio e unidades administrativas centrais, entre organizações do setor público na esfera do Executivo e o Parlamento bem como entre diversos níveis de governo.

Os contratos por desempenho podem apresentar-se sob diferentes formas, dependendo da estrutura da administração pública, do marco legal e do desenvolvimento da medição de desempenho em um país. Um projeto do PUMA em andamento, relativo à contratação por desempenho, examina o uso específico e os conteúdos dessa modalidade de contratação em vários países (para maiores informações, ver <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/performcon.htm>). Estudos de caso em nove países permitiram realizar algumas observações preliminares relacionadas com suas práticas e seus resultados. Os contratos por desempenho entre ministérios/departamentos e agências têm sido frequentes enquanto que os acordos contratuais, que incluem diferentes níveis de governo, constituem um fenômeno ainda emergente.

Em grandes linhas, os contratos por desempenho podem ser considerados como uma ferramenta útil para promover uma gerência dirigida a resultados e à avaliação no setor público. Os contratos por desempenho

obrigam a todas as partes envolvidas a especificar metas de desempenho, a revisá-las e, o que é mais importante, a estabelecer um diálogo entre elas. Em vários países está acontecendo um debate sobre se os contratos de desempenho legais que não geram obrigações poderiam e deveriam se transformar em contratos por desempenho legais geradores de obrigações. O risco é, no entanto, que a possível solução judicial dos conflitos resultasse em custos de transação mais elevados. Outra questão controvertida é se a implementação dos contratos por desempenho entre duas partes (que frequentemente se colocam numa relação vertical) introduz uma nova hierarquização no setor público, que em última instância levaria a uma maior (e indesejável) fragmentação. A presente tendência a estabelecer mais associações no setor público pareceria assinalar uma virada na direção de uma coordenação melhorada ou de uma produção conjunta por meio de determinados tipos de contrato por desempenho horizontais.

#### **4. Alguns problemas transversais**

A introdução de princípios econômicos e gerenciais (do setor privado) no setor público não somente modifica as organizações do setor público envolvidas, mas também muda em profundidade a natureza do Estado como um todo. A nova situação representada pelos contratos e agências gera alguns problemas transversais referentes às relações no interior do Estado, mas que vão além na medida em que as relações entre o Estado, o mercado e a sociedade estão envolvidas. Por outro lado, os negociadores, frequentemente, desconsideram a dimensão temporal das reformas da gerência pública. Isso significa não apenas que os problemas de implementação sejam subestimados. Frequentemente, pode-se verificar a existência de um conhecimento inadequado sobre as diferentes etapas do processo de reforma, bem como da demanda por ele apresentada de soluções diferentes e de mudança das aptidões gerenciais. Muitas das implicações de longo prazo das reformas organizacionais e gerenciais só se tornam visíveis na atualidade. Em todo caso, fica evidente, para todos os países que implementaram elementos da nova gerência pública, que não há um caminho de volta em direção às antigas formas do Estado e da administração pública. O estudo de alguns dos principais problemas transversais demonstra que a nova gerência pública é muito mais exigente do que poderia sugerir uma olhada superficial aos princípios de gerência.

##### **4.1. Responsabilidade (*accountability*)**

A questão mais discutida da nova gerência pública, sem dúvida, é a implicação para as relações de responsabilidade (*accountability*) entre os

gerentes públicos e os empregados, os ministérios e os órgãos autônomos ou agências, entre a administração pública e as autoridades políticas, a administração pública e os cidadãos, o Legislativo e o poder Executivo do governo, e entre os setores público e privado para o fornecimento de serviços.

A responsabilidade mantém uma relação estreita com a nova gerência pública, já que seu crescimento tem sido um dos objetivos explícitos de todas as reformas administrativas. O ponto de vista estritamente instrumental da responsabilidade por parte da nova gerência pública — que se centra nos resultados — promoverá mecanismos de responsabilidade atentos aos objetivos da ação pública (Martin, 1997). Os mecanismos de responsabilidade correspondentes serão compatíveis com as idéias básicas da gerência de desempenho, que inclui a tarefa de estabelecer expectativas do desempenho, o registro da informação confiável a respeito do que foi alcançado, a necessidade de avaliar se as expectativas prévias foram satisfeitas, e a necessidade de oferecer retroalimentação sobre o desempenho alcançado, mantendo a responsabilidade por meio de incentivos positivos ou de sanções negativas.

Os dilemas emergem do fato de que a responsabilidade poderia também ser considerada como uma finalidade em si mesma. Esse é o caso, especificamente, de países com Leis Administrativas, nos quais o funcionamento da administração pública baseia-se em princípios e procedimentos democraticamente legitimados, centrados mais nos insumos do que nos resultados. Essas duas posições podem não ser inerentemente incompatíveis, na medida em que a responsabilidade baseada nos insumos é capaz de melhorar quando se soma a ela o interesse com relação aos resultados. Não obstante, a ênfase colocada nos meios em oposição à ênfase colocada no objetivo, também estabelece limites à devolução da autoridade. Duas classes de conseqüências podem decorrer dessa situação: a nova gerência pública poderia ter de realizar transações entre a eficiência e outros valores do setor público tais como a equidade, ou pode ser que a plena realização da nova gerência pública exija mudanças mais amplas no marco legal e institucional de alguns países.

A área cinza entre a responsabilidade gerencial e a responsabilidade política continua sendo, particularmente, problemática. No Reino Unido, em particular, há um permanente debate a respeito da responsabilidade ministerial em oposição à responsabilidade pública dos funcionários. Enquanto alguns comentaristas argumentam que o aumento da transparência do comportamento dos funcionários fortalece os princípios de responsabilidade política (Martin, 1997:4), outros afirmam que a disponibilidade de informação sobre o desempenho tem fortalecido a responsabilidade gerencial, mas simultaneamente, tem enfraquecido a responsabilidade política (Pollit, Birchall & Putnam, 1998:26).

Uma observação relevante nesse contexto é que “a reforma da gerência do serviço público não tem sido geralmente acompanhada de níveis significativos de reforma política” (Walsh, 1995:221). Os debates políticos continuam centrados nos insumos mais do que nos resultados e nos produtos, e a gerência por desempenho não está, suficientemente, integrada no processo orçamentário.

#### 4.2. Ética

As reformas na gerência pública têm afetado também a gerência do comportamento ético de várias maneiras. Os críticos da nova gerência pública fazem predições de aumento da corrupção no novo “Estado de contratos e de agências”, que outorga mais liberdade às organizações do setor público e aos empregados do setor, individualmente considerados. Outra linha de crítica afirma que a nova gerência pública promove unilateralmente, valores econômicos em detrimento de outros valores tais como o bem comum. Esses argumentos baseiam-se em percepções individuais, quando não em preconceitos, mais do que nos fatos. Certamente, há poucos estudos empíricos, se é que os há, que comparam o comportamento ético antes e depois da implementação de reformas significativas na gerência pública.

Não obstante, é evidente que tais reformas têm questionado os valores tradicionais do setor público. Um olhar mais atento às implicações da nova gerência pública em relação à gerência ética identifica, nesta área, os problemas abaixo (OCDE, 1996b:19-26):

- As reformas incluíram mudanças no *status* das organizações do setor público em consequência da corporatização ou semiprivatização. Isso coloca a pergunta de em que medida as corporações públicas e organizações similares tendem a se encaixar dentro das mesmas diretrizes éticas e comportamentais que o centro do setor público.

- As reformas levaram ao desenvolvimento de novas formas de organizações no setor público, tais como os órgãos (semi) autônomos. Estas novas agências, freqüentemente, têm utilizado sua liberdade gerencial para definir seus próprios parâmetros éticos. Essa tendência tem sido reforçada pelo incremento do recrutamento no setor privado, geralmente para os cargos de gerência ou para posições de liderança. Como consequência, coloca-se a questão da possível ruptura da coerência do *ethos* anterior do serviço público e da sua possível e progressiva fragmentação.

- O aumento da liberdade gerencial no seio das organizações públicas aumentou também as oportunidades para a configuração de um comportamento irregular. O comportamento irregular não é um problema ético quando ele reflete mais uma inovação do que um desvio de conduta. O aumento da liberdade de ação, porém, passa a se constituir num problema

ético quando os sistemas de informação gerencial e as estruturas de responsabilidade não avançam no mesmo ritmo que a devolução de autoridade. Conseqüentemente, a devolução exige o estabelecimento de uma nova infra-estrutura ética.

- As reformas tenderam a dissipar a fronteira entre o setor público e o setor privado. O aumento do intercâmbio entre os setores público e privado coloca novos e numerosos dilemas que devem ser assumidos em nível político. Por exemplo: a concorrência de mercado entre organizações dos setores público e privado implica que o setor público também tem direito a revelar informações aos cidadãos no caso da existência de efeitos negativos para a concorrência?

A necessidade de uma conduta ética no serviço público tem sido orientada pela globalização e intensificação do comércio internacional. Para responder a estes desafios, os países da OCDE desenvolveram doze princípios, orientando os países a revisar as instituições, os sistemas e os mecanismos de que dispõem para promover a ética no serviço público (ver Anexo 2). Essa relação criada para a gerência da ética foi adotada como uma recomendação da OCDE em abril de 1998. Ela cria o marco adequado para a revisão das experiências nacionais, visando a promoção de um aprendizado recíproco no campo da gerência e da ética no serviço público.

#### **4.3 Eleição de políticas e instrumentos de políticas**

Os problemas de responsabilidade, bem como os dilemas não resolvidos em questão de ética, colocam e revelam o fato de que as reformas da gerência pública envolvem a interação de processos políticos, organizações, políticas públicas e instrumentos de políticas.

Uma eleição mais racional dos instrumentos de políticas requer uma nova infra-estrutura institucional e capacidades gerenciais da parte dos políticos eleitos. Por exemplo, na Suécia, a revisão nacional do processo central de orçamento evidenciou que a expansão dos níveis de assessoria parlamentares ou a criação de um escritório de orçamento independente e responsável, junto ao Parlamento, ajudaria os políticos eleitos a dispor de mais informações relativas ao desempenho do Poder Executivo e a fazer melhor uso dessa informação.

Uma pesquisa da OCDE sobre o papel do Legislativo no processo orçamentário revela que em todos os países da OCDE, os corpos políticos eleitos do nível central, freqüentemente, não se ajustaram às novas realidades na administração pública. As estruturas parlamentares, orçamentárias e regulamentadoras, bem como o controle parlamentar, continuam sem mudanças em grande parte, embora cada vez mais sejam percebidos

como inadequados pelos parlamentares. Atualmente, observam-se quatro tipos de tendências:

1) mais declarações agregadas de políticas fiscais junto ao Legislativo, onde os níveis consolidados de rendas governamentais, despesas, déficit e dívidas são propostos de maneira geral;

2) aumento do papel dos comitês, incluindo uma divisão mais acentuada de responsabilidades entre o comitê orçamentário e os comitês setoriais;

3) melhorias nos relatórios apresentados ao Legislativo, podendo incluir um leque de medidas que abrangem desde a simples atualização do formato da documentação orçamentária até a introdução de mudanças fundamentais no seu conteúdo;

4) mais recursos para o Legislativo através da promoção do *staff* não-político dos comitês, estabelecendo escritórios para dar assistência aos parlamentares e aumentando os fundos dos partidos políticos, com a finalidade de propiciar um grau mais elevado de conhecimento em matéria orçamentária.

Da parte do Poder Executivo, os instrumentos tradicionais de políticas estão, geralmente, ligados às instituições ou ao contexto cultural das áreas particulares das políticas públicas. Por exemplo, uma agência responsável pelo controle da poluição da saúde pública poderia considerar que a substituição de um instrumento como os incentivos econômicos por uma regulamentação direta seria difícil de ser aceita, ou sequer ser considerada objetivamente, em função da incerteza dos resultados e da percepção de perda de poder. Um estudo do PUMA sobre a escolha dos instrumentos de política desenvolveu um marco geral identificando e reunindo 22 instrumentos segundo as classes de recursos utilizados. Esses instrumentos agrupam-se nas cinco categorias abaixo (PUMA, 1997b:3):

- financiados pela despesa nacional direta do orçamento nacional;
- custos orçamentários indiretos ou intermitentes;
- disposições impositivas especiais para alcançar objetivos programáticos;
- créditos e seguros;
- controle público não financiado ou influência da atividade privada.

O marco sugere que os instrumentos de política podem ser analisados em termos de eficiência, efetividade, equidade, custos, intrusividade e responsabilidade (PUMA, 1997:3). Isso pode ser percebido como um tipo de ferramenta capaz de avaliar os custos e os benefícios de instrumentos específicos que fazem parte de reformas, em andamento ou futuras, da gestão pública.

## 5. Preocupações persistentes

A NPM não é, em absoluto, um conceito simples. A decisão dos líderes políticos ou administrativos de introduzi-la no setor público envolve opções difíceis tais como que classes de elementos escolher dentro do menu da NPM e como combinar esses elementos. Como foi demonstrado na discussão de alguns problemas transversais, a introdução da NPM leva também a uma série de problemas de segunda ordem que devem ser enfrentados.

### 5.1. Pré-requisitos para a introdução da NPM

Na medida em que esses problemas aparecem, há uma maior conscientização da parte dos países de que a NPM não apenas requer uma concepção consistente da reforma, senão também uma bem fundamentada gestão da mudança em todos os níveis e em todas as etapas do processo da reforma. Os obstáculos que vários países, incluindo aqueles pioneiros, têm enfrentado ao implementar as reformas, coloca também uma questão fundamental relativa à aplicabilidade geral das mesmas. Em especial, a experiência dos países da Europa Central e Oriental (CEEC) indica que devem cumprir-se algumas condições prévias para ser capaz de implementar com sucesso alguns conceitos da gerência moderna. Se não se conta com estruturas e sistemas fundamentais, é pouco provável que a NPM seja a resposta adequada.

Por exemplo, oito anos depois do início da transição à democracia, a administração pública na CEEC continua enfrentando uma série de problemas estruturais. Um projeto europeu de pesquisa identificou quatro problemas principais na Bulgária, Hungria e Eslováquia (ver Erheijen, 1996: 8f; Erheijen, 1997:207-219):

- fragmentação vertical e horizontal, conduzindo a ineficiência e à duplicação, bem como a atrasos no desenvolvimento e na implementação das políticas;
- alta rotação entre os funcionários dos primeiros escalões do serviço civil, resultando num elevado nível de instabilidade da administração pública;
- falta de capacidade para a elaboração das políticas agravada pelo alto nível de rotação entre os servidores públicos de maior hierarquia e a ausência de indução e de facilidades para o treinamento em serviço;
- debilidade dos sistemas de responsabilidade, em função da falta de instituições básicas, tais como os escritórios de auditoria.

Devido aos problemas estruturais dos países que fazem parte da CEEC, é inevitável ter dúvidas a respeito da viabilidade de algumas reformas no sentido da NPM. A fragmentação da administração num

determinado número de unidades menores direcionadas a tarefas, provavelmente agravará os problemas de coordenação já existentes. Cabe esperar, também, que a liberalização das condições de emprego, no estado atual do serviço civil desses países, levem ao aumento da politização, promovendo conseqüentemente a instabilidade, ao invés de reduzi-la. A introdução da NPM poderia, inclusive, incrementar o nível de corrupção, se não se elaboram mecanismos transparentes para a nomeação dos chefes executivos das agências. Em termos gerais, a experiência demonstra que a aplicação integral da NPM em sistemas de administração imaturos não é desejável em função da ausência de resultados positivos e também do surgimento de disfunções provocadas por tais reformas. O potencial aumento de eficiência que se poderia alcançar, mediante a adoção das reformas da NPM, certamente seria superado pelos custos resultantes dos problemas de coordenação e do aumento da instabilidade.

## **5.2. Gerenciando o processo de reforma**

À primeira vista, muitas reformas com a orientação da NPM parecem sugerir que o progresso normal de uma reforma da gerência pública segue um padrão racional, com uma primeira etapa de natureza conceitual e um subseqüente processo de implementação. Esse padrão simples de reformas administrativas baseia-se na idéia de que existe uma única forma ótima de se chegar aos objetivos, que toda a informação necessária sobre estratégias e instrumentos está disponível, que não existem riscos envolvidos e que os objetivos originais da reforma permanecem imutáveis no tempo.

No decurso da primeira onda de reformas nos anos 80, ficou evidenciado que as reformas direcionadas à NPM seguem diversos rumos, impulsionadas pela pressão de uma informação incompleta; e face à incerteza a respeito das condições para atingir os objetivos, implicam assumir riscos e complicam-se pela modificação dos objetivos, por parte dos participantes envolvidos.

A decisão em favor de uma ou outra estratégia de reforma baseia-se, geralmente, em alguns pressupostos relativos a sua superioridade em comparação com outras estratégias de reforma. Um país, por exemplo, pode necessitar escolher entre limitar, inicialmente, as reformas direcionadas à NPM, a determinados setores da administração pública, e um enfoque de reforma global desde o início. Envolvido nesta escolha está o enfoque de precaução, que permite aprender fazendo, e um enfoque radical que evita atrasos na implementação e implica em incerteza e riscos aumentados. Em geral, os agentes de mudança possuem escassa informação sobre as diversas conseqüências práticas vinculadas com as decisões adotadas e com os respectivos fatores de sucesso.

Essa falta de informação envolve, automaticamente, um certo incremento do risco. Certamente, há esquemas disponíveis que consideram que o risco-médio de fracasso nas inovações organizacionais no setor privado chegam a 70-80%. Há motivos para pensar que o risco médio de fracasso é menor no setor público? Os problemas de implementação que vários países têm enfrentado ao longo do processo de reforma administrativa demonstram a existência de poucas razões para ser otimista. Ao mesmo tempo, o exagero subjetivo do risco, que frequentemente surge em etapas críticas do processo de reforma, tem como consequência o debilitamento das reformas. Por conseguinte, é importante para o sucesso da reforma da gerência pública que se desenvolva uma estratégia de manejo do risco, desde o início do processo, e se coloquem em andamento mecanismos de monitoramento e avaliação das reformas.

## 6. Conclusões

Após uma década e meia de reformas direcionadas à NPM em alguns países-membro da OCDE, existem muitos indicadores sobre o que aproveitar e o que abandonar desse enfoque. O debate ideológico realizado tem percebido a NPM como uma finalidade em si mesma, que define um estado desejável da administração pública em termos de estrutura, funcionamento e resultados. No entanto, a evolução da NPM demonstra que ela deve ser compreendida e utilizada como um conjunto de princípios capazes de constituir as bases para a solução de alguns problemas específicos, em determinados setores da administração pública, sendo os mesmos implementados adequadamente.

Este ponto de vista sobre a NPM origina as seguintes sugestões:

1) Os países deveriam adotar um enfoque pragmático para as reformas da administração pública, ao invés de seguir dogmas ou modas nesse campo. A implementação da NPM em vários países tem demonstrado que, primeiramente, deve-se levar em consideração as circunstâncias nacionais e locais, bem como a diversidade organizacional dentro de cada país. Um determinado conceito relativo à reforma poderia funcionar em um determinado setor de políticas mas não necessariamente em outro, uma vez que as estruturas e as culturas organizacionais são diferentes.

2) Existe a necessidade de identificar e de definir, claramente, uns poucos objetivos de reforma, que deverão estabelecer-se após uma cuidadosa análise dos problemas enfrentados pela administração pública. Num segundo momento, deverão ser exploradas as possíveis alternativas, que serão avaliadas em termos de custos e benefícios.

3) É essencial incluir a dimensão humana no processo de reforma. Uma das razões clássicas pela qual numerosas reformas da gerência

pública fracassaram no passado foi a falta de informação às pessoas sobre a direção da mudança, a fim de que elas pudessem contribuir com o processo e apoiá-lo adequadamente, quando as críticas aumentaram.

4) Ao se fazer a opção pela reforma, é preciso examinar se se cumprem os pré-requisitos necessários a uma implementação de sucesso. Por exemplo, antes do lançamento de uma política de contratação externa, deve-se ter a certeza de que existe um setor privado em funcionamento, de que os sistemas de responsabilidade funcionam bem e de que existe capacidade para gerenciar um contrato.

5) As capacidades de adaptação e de aprendizado devem existir no setor público. O estabelecimento de mecanismos de aprendizagem tais como as avaliações regulares, as pesquisas de opinião de cidadãos e empregados não constituem apenas um fator de sucesso para manejar toda a classe de processo de reforma da gerência pública, mas também são um incentivo para que os líderes políticos olhem além das reformas em andamento e demonstrem ter capacidade de resposta diante dos desafios do futuro.

No presente período de intensas mudanças e de turbulência potencial, cada país terá que se perguntar quais são os desafios em relação ao seu próprio bom governo. A nova gerência pública pode ser utilizada como veículo para aproximar-se de algumas das respostas e para acessar outros problemas que exigem ser enfrentados.

## Notas

<sup>1</sup> Versão corrigida do documento apresentado no III Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado em Madrid, Espanha, de 14 a 17 de outubro de 1998. Os pontos de vista expressos neste documento pertencem aos autores e não, necessariamente, representam os da OCDE nem os do seu Serviço de Gerência Pública. O presente artigo foi publicado na *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, n.13, febrero/1999.

- CANADA Employment Insurance Commission. (1997), *Employment Insurance. Monitoring and Assessment Report*. Ottawa: Ministry of Human Resources Development.
- CAVE, Martin. (1998), "Vouchers Programmes and their Role in Distributing Public Services". Estudo apresentado no *19th Annual Meeting of Senior Budget Officials*. Paris, 25-26 de maio (documento interno PUMA/SBO (98)7).
- HOOD, Christopher. (1991), "A Public Management for All Seasons". *Public Administration*, v. 69, n.1 (*spring*), pp. 3-19. London.
- KICKERT, Walter. (1997), "Public Governance in the Netherlands: an Alternative to Anglo-Saxon Managerialism". *Public Administration*, v. 75, n. 4, (winter), pp. 731-752.
- MARTIN, John. (1997), "Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market". Documento apresentado no *Meeting of the Performance Management Network*, Paris, 24-25 de novembro. Site: <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/account/index.html>.
- POLLITT, Christopher. (1990), *Managerialism and the Public Services, The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- POLLITT, Christopher, BIRCHALL, Johnston and PUTNAM, Keith. (1998), "Decentralization in an Inter-governmental Context: The UK Experience of Managing Local Service Delivery", in Arie Halachmi and Peter B. Boorsma (eds.), *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity, An Agency Approach*, pp.15-29. Boston, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publisher.
- OECD. (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1996a), *Integrating People into Public Service Reform*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1996b), *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice*. PUMA Occasional Papers, n.14. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1997a), *Managing across levels of government*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1997b), *Issues and Developments in Public Management*. Survey 1996-1997
- \_\_\_\_\_. (1997c), *Modern Budgeting*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1997d), *Trends in Public Sector Pay in OECD Countries*. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1998), *User Charging For Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies*. PUMA Occasional Papers n.22. Paris.
- PUMA. (1997a), *Contracting-Out Government Services. Best Practice Guidelines and Case Studies*. Occasional Papers n. 20. Paris.
- \_\_\_\_\_. (1997b), *Choice of Policy Instruments*. Paris, Junho (documento interno PUMA / SBO (97)9).
- \_\_\_\_\_. (1998a), *Survey of Budgeting Developments - Country Responses*. 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials. Paris, 25-26 de maio (documento interno PUMA/SBO (98)9).
- \_\_\_\_\_. (1998b), *Public Management Reform and Economic and Social Developmen*. 19th Annual Meeting of Senior Budget Officials, Paris, 25-26 de maio.
- VERHEIJEN, Tony. (1996), "The Relevance of Western Public Management Reforms for Central and Eastern European Countries". *Forum Focus*, v.2, n.4, pp. 8-9.

- \_\_\_\_\_. (1997), "Public Management in Central and Eastern Europe: The Nature of the Problem", in Tony Verheijen and David Coombes (eds.) *Innovations in Public Management Perspectives from East and West Europe*, pp.207-219. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- WALSH, Kieron. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition Contracting and the New Public Management*. Basingstoke: Macmillan.

## **OCDE/PUMA**

O Comitê de Gerência Pública (PUMA) da OCDE, depois de ter sido o primeiro nesse campo, tem se transformado em um fórum intergovernamental de vanguarda em relação aos problemas do governo, da gerência e da reforma do setor público, bem como da modernização administrativa. É amplamente utilizado pelos 29 governos-membro da OCDE, e é cada vez mais utilizado mundialmente, como fonte original de informação autorizada. Em 1996, realizou um simpósio para ministros.

Atualmente, as atividades do Comitê estão relacionadas com: políticas públicas e processos decisórios; regulamentação efetiva; gerência orçamentária e financeira; problemas de desempenho; recursos humanos; ética no serviço público; pagamentos no setor público; interação com os cidadãos e a sociedade civil; e relações entre os diferentes níveis de governo.

O Serviço PUMA fornece ao Comitê informação, análises e avaliação; promove intercâmbios de experiências entre altos funcionários governamentais; e prepara relatórios e diretrizes para responsáveis pela elaboração das políticas. Ao proporcionar comentários bem informados solicitados por um país em particular, pode desempenhar um papel fundamental de apoio aos esforços nacionais para a reforma. A informação comparativa desenvolvida oferece um ponto de referência a partir do qual os países podem avaliar como se localizam em relação a outros membros da OCDE, fornecendo, assim, ferramentas para a mudança.

O PUMA também trabalhou com a Europa Central e Oriental por meio do SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). Trata-se de uma iniciativa conjunta do Centro para a Cooperação com Não-Membros (CCNM) e do Programa PHARE da União Européia, financiado fundamentalmente por PHARE. SIGMA apóia os esforços de reforma da administração pública em 13 países em transição.

Desde 1990, o PUMA tem publicado mais de 6 relatórios sobre gerência pública. Mais informações podem ser obtidas no *site*: [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma).

## **Princípios para gerenciar a ética no serviço público**

### **Texto da Recomendação da OCDE 1998**

#### **Prefácio**

1) A observação de uma conduta impecável no serviço público passou a ser uma exigência crítica para os governos dos países-membro da OCDE. Os valores tradicionais do serviço público têm sido questionados pelas reformas da gerência pública que implicam numa maior atribuição de responsabilidades e de discricionariedade aos servidores públicos, pelas pressões orçamentárias e pelas novas formas de fornecimento de serviços públicos. A globalização e os avanços no desenvolvimento das relações econômicas internacionais, incluindo o comércio e o investimento, exigem parâmetros de conduta no serviço público capazes de suscitar um amplo reconhecimento. A prevenção dos desvios de conduta é tão complexa como o fenômeno do desvio de conduta em si mesmo, sendo necessário contar com um leque de mecanismos integrados para alcançar o sucesso nesta área, incluindo sistemas bem fundamentados para gerenciar a ética. A crescente preocupação em torno do declínio da confiança no governo e da corrupção, levou os governos a reverem suas posições em relação ao comportamento ético.

2) Em respostas aos desafios anteriormente mencionados, os países da OCDE desenvolveram um conjunto de princípios expostos a seguir. Os doze princípios foram estabelecidos visando ajudar os países a revisar as instituições, os sistemas e os mecanismos de que dispõem para promover a ética no serviço público. São identificadas as funções de orientação, gerência ou controle em relação às quais podem ser comparados os sistemas de gerência da ética. Esses princípios condensam a experiência dos países da OCDE, e refletem pontos de vista compartilhados em relação a uma gerência da ética bem fundamentada. Os países-membro encontraram suas próprias formas de equilibrar aspirações e concepções, visando concretizar um marco efetivo adequado as suas próprias circunstâncias.

3) Os princípios podem ser utilizados pela gerência em níveis nacionais e subnacionais de governo. Os líderes políticos podem utilizá-los para revisar os regimes de gerência da ética e avaliar em que medida a mesma é operacionalizada nas dependências governamentais. Os princípios

pretendem ser um instrumento que os países adaptaram às suas condições nacionais. Eles não são suficientes em si mesmos, mas deveriam ser vistos como uma forma de integração da gerência da ética no contexto mais amplo da gerência pública.

## **Princípios para a gerência da ética no serviço público**

1) Os parâmetros éticos para o serviço público deveriam ser claros.

Os servidores públicos necessitam conhecer os princípios básicos e os parâmetros que se espera que eles apliquem em seus trabalhos e onde se encontram os limites de um comportamento aceitável. Uma declaração concisa, bem divulgada dos parâmetros de ética essenciais e dos princípios que orientam o serviço público, por exemplo, na forma de um código de conduta, pode cumprir essa diretriz, criando um consenso compartilhado nas dependências governamentais e no seio da comunidade em geral.

2) Os parâmetros éticos deveriam estar refletidos num marco legal.

O marco legal é a base para a comunicação dos parâmetros mínimos e dos princípios de comportamento para todos os servidores públicos. As leis e os regulamentos deveriam estabelecer os valores fundamentais do serviço público e oferecer um marco de referência para a orientação, a pesquisa, a ação disciplinar e a efetivação dessa ação.

3) A orientação ética deveria estar à disposição dos servidores públicos.

A socialização profissional deveria contribuir para o desenvolvimento dos conceitos e das aptidões, capacitando os servidores públicos a aplicar princípios éticos em circunstâncias concretas. O treinamento propicia a conscientização desde o ponto de vista ético e pode desenvolver as aptidões essenciais para a análise ética e o raciocínio moral. Uma assessoria imparcial pode contribuir para criar um contexto no qual os servidores públicos estejam mais propensos a enfrentar e a resolver tensões e problemas de índole ética. Mecanismos de orientação e de consulta interna deveriam estar à disposição dos servidores públicos para ajudá-los na aplicação de parâmetros éticos em seu trabalho.

4) Os servidores públicos deveriam conhecer seus direitos e obrigações caso seja descoberta alguma atuação incorreta.

Esse conhecimento é necessário para o reconhecimento de uma atuação incorreta real ou suposta no serviço público. A esse respeito, deveriam incluir-se normas e procedimentos claros a serem seguidos pelos funcionários e uma cadeia formal de responsabilidades. Os servidores

públicos necessitam saber qual é a proteção a que poderão ter direito no caso em que seja descoberta uma atuação incorreta.

5) O compromisso político com a ética deveria reforçar o comportamento ético dos servidores públicos.

Os líderes políticos são responsáveis pela manutenção de um elevado nível de honestidade na realização de suas tarefas oficiais. Seu compromisso demonstra-se através do exemplo, levando a cabo ações que somente são possíveis em nível político, por exemplo, estabelecendo acordos em torno de disposições legislativas e institucionais capazes de reforçar o comportamento ético, gerando sanções contra as formas incorretas de procedimento, oferecendo apoio e recursos adequados para as atividades relacionadas com a ética em todas as dependências governamentais, e evitando a exploração de normas e leis éticas com objetivos políticos.

6) O processo de tomada de decisões deveria ser transparente e aberto ao escrutínio.

O público tem direito de conhecer como as instituições públicas utilizam o poder e os recursos que lhes são confiados. O escrutínio público deveria ser facilitado por processos transparentes e democráticos, supervisionado pelo Legislativo e acessível à informação pública. A transparência deveria ser promovida cada vez mais através de medidas tais como a abertura dos sistemas e o reconhecimento do papel desempenhado por meios de comunicação ativos e independentes.

7) Deveria haver diretrizes claras para a interação entre os setores público e privado.

Normas claras que definam os parâmetros éticos deveriam orientar os comportamento dos servidores públicos nas suas relações com o setor privado, por exemplo, no que diz respeito à procuradoria pública, à contratação externa ou às condições de emprego público. O incremento da interação entre os setores público e privado requer que se preste uma maior atenção aos valores do serviço público e que se exija dos participantes externos o respeito desses valores.

8) Os gerentes deveriam demonstrar e promover um comportamento ético.

Um ambiente organizacional no qual se promovam elevados níveis de comportamento através de incentivos apropriados para o desenvolvimento desse tipo de conduta, tais como condições adequadas de trabalho e uma efetiva avaliação do desempenho, exerce um impacto direto na prática cotidiana de valores e parâmetros de ética no serviço público. Os gerentes desempenham um papel importante neste aspecto, oferecendo uma liderança consistente e cumprindo o papel de modelo em termos de ética e de comportamento na sua relação profissional com líderes políticos, com outros servidores públicos e com os cidadãos.

9) Políticas, procedimentos e práticas de gerência deveriam promover um comportamento ético.

As políticas e as práticas de gerência deveriam demonstrar o compromisso da organização com os parâmetros éticos. Não é suficiente para os governos terem, somente, estruturas baseadas na norma ou no consentimento. Os sistemas baseados, exclusivamente, no consentimento podem, inadvertidamente, estimular os servidores públicos a funcionar simplesmente no limite da ilegalidade, argumentando que já que não estão violando as leis, estão atuando eticamente. As políticas governamentais não deveriam apenas delinear os parâmetros mínimos a partir dos quais as ações dos funcionários não seriam toleradas, mas articular também claramente, um conjunto de valores do serviço público aos quais os empregados deveriam aspirar.

10) As condições do serviço público e a gerência de recursos humanos deveriam promover uma conduta ética.

As condições do emprego público, tais como as perspectivas de carreira, o desenvolvimento pessoal, uma remuneração adequada e políticas de gestão dos recursos humanos deveriam criar um ambiente propício ao comportamento ético. A adoção de princípios básicos, tais como o merecimento, de forma consistente nos processos cotidianos de recrutamento e de promoção, contribuem para a operacionalização da integridade no serviço público.

11) Mecanismos adequados de responsabilidade deveriam instalar-se no seio do serviço público.

Os servidores públicos deveriam ser responsáveis pelas suas ações junto a seus superiores, e de maneira mais geral, junto ao público. A responsabilidade deveria centrar-se na aceitação de norma e princípios éticos, bem como na obtenção de resultados. Os mecanismos de responsabilidade podem ser internos a uma agência, ou estarem em vigor para todas as dependências governamentais, ou podem ser colocados pela sociedade civil. Os mecanismos que promovem a responsabilidade podem ser desenhados para oferecer controles adequados, ao mesmo tempo em que permite uma apropriada flexibilidade gerencial.

12) Procedimento e sanções apropriadas deveriam existir para manejar os desvios de condutas.

Os mecanismos para a detecção e a investigação independente das ações incorretas, tais como a corrupção, constituem uma parte necessária da infra-estrutura ética. É preciso contar com procedimentos e recursos confiáveis para monitorar, informar e investigar as transgressões das normas do serviço público, bem como para aplicar as correspondentes sanções administrativas ou disciplinares com o efeito de desestimular essas transgressões. Os gerentes deveriam capacitar-se para fazerem uso apropriado destes mecanismos quando se faz preciso empreender ações.

### **A nova gerência pública**

*Derry Ormond e Elke Löffler*

Os autores discorrem sobre o significado do conceito de nova gerência pública, oriundo do termo *New Public Management* (NPM), a partir do enfoque com que o mesmo é utilizado na prática em vários países-membro da OCDE. De certa forma, retratam a experiência que ambos adquiriram no trabalho desenvolvido no PUMA (*Public Management Committee*), enquanto organismo dedicado aos problemas do governo, gerência e reforma do setor público e sua respectiva modernização administrativa. São abordados vários temas sob a ótica do novo paradigma, entre eles a devolução/descentralização de autoridade, a flexibilização do processo orçamentário e da gerência de pessoal, a adoção de mecanismos de mercado (contratação externa, cobrança ao usuário, *vouchers* e contratos por desempenho), bem como os problemas resultantes ligados à *accountability*, ética, escolha de políticas e instrumentos mais adequados. Os autores apontam os pré-requisitos para a introdução da NPM bem como a necessidade de um cuidadoso processo de gerenciamento da reforma.

### **La nueva gerencia pública**

*Derry Ormond e Elke Löffler*

Los autores discurren sobre el significado de nueva gerencia pública, oriundo del término *New Public Management* (NPM), a partir del enfoque con que el mismo es utilizado en la práctica en varios países miembros de la OCDE. De cierta manera, los autores retratan la experiencia que ambos adquirieron en el trabajo desarrollado en el PUMA (*Public Management Committee*), en su calidad de organismo dedicado a los problemas del gobierno, de la gerencia y reforma del sector público y de su respectiva modernización administrativa. Se abordan varios temas bajo la óptica del nuevo paradigma, entre ellos la delegación/descentralización de autoridad, la adopción de mecanismos de mercado (contratación externa, cobro al usuario, *vouchers* y contratos por desempeño) y asimismo los problemas resultantes vinculados a la imputación de responsabilidad, a la ética, la elección de políticas e instrumentos más adecuados. Los autores indican los requisitos previos para la introducción del NPM y la necesidad de un cuidadoso proceso de gerencia de la reforma”.

### **The new public management**

*Derry Ormond e Elke Löffler*

The authors elaborate on the meaning of the concept of new public management (NPM), starting from the approach with which it is used in practice in several OECD member countries. They depict, somehow, the experience both of them acquired in the work they developed within PUMA (*Public Management Committee*), as an organisation devoted to government, management and public sector reform problems and their respective administrative modernisation. Several subjects are dealt with therein, under the optics of the new paradigm, amongst them the delegation/decentralisation of authority, the changes in the budgeting process and of personnel management aimed at rendering them more flexible, the adoption of market mechanisms (outsourcing, collection form users, vouchers and performance contracts), as well as the ensuing problems pertaining to accountability, ethics, and the choice of the most appropriate policies and instruments. The authors indicate the prerequisites for introducing NPM, as well as the need for a careful process of reform management.”

Derry Ormond trabalhou na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 1962 a 1998, na área de gerência pública, o que originou a criação do *Public Management Committee* (PUMA). Elke Löffler trabalha na OCDE, desde 1997, no Serviço de Gerência Pública

# A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo

*Daniel Jardim Pardini  
Hudson Fernandes Amaral*

## 1. Introdução

Em sentido geral, o que falta para completar uma conta, seja ela de natureza contábil, orçamentária ou financeira, pode ganhar uma dimensão sem precedentes de difícil reversão. O orçamento público é o principal balizamento para se definir uma política que condicione o financiamento deste déficit à realização de investimentos que gerem receitas para o pagamento dos serviços da dívida decorrente.

Enquanto perdura o crescimento econômico, os processos de elaboração do orçamento se voltam para proporcionar programas de desenvolvimento e resolver problemas estruturais sociais como o aumento populacional e o desemprego. Quando os recursos disponíveis não são mais capazes de financiar os custos dos programas, o governo é compelido a utilizar o orçamento como ação refreadora para obter o equilíbrio orçamentário. E se a dimensão dos gastos alcança níveis altamente desproporcionais, as medidas legítimas a serem adotadas ganham um caráter radical e conflitivo.

Quando, a partir da década de 80, os países ricos atingiram o seu limite de crescimento interno, o descompasso das complexas contas orçamentárias, já combatidas pelo insuficiente incremento que financiava a expansão produtiva, fez emergir volumosos circuitos deficitários transcontinentais. Uma radical reestruturação na orçamentação foi indispensável, visando limitar os gastos e priorizar os recursos entre os programas.

O trabalho descreve uma cronologia da função do orçamento perante as distintas etapas de desenvolvimento e crises econômicas.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 50  
Número 2  
Abr-Jun 1999

Daniel Jardim Pardini, mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e membro do NUFI/CEPEAD/UFMG. Hudson Fernandes Amaral, doutor em Administração pela Université Pierre Mendes — França, professor e pesquisador do NUFI/CEPEAD/UFMG

Enquanto foi possível às nações industrializadas crescerem ilimitadamente, os métodos de orçamentação surgidos se aperfeiçoaram para dentro de padrões racionais e eficientes, importando das metodologias precedentes aspectos de relevante operacionalidade.

O pensamento teórico do processo de tomada de decisão que fundamentou as reformas das práticas orçamentárias percorreu uma evolução paralela à introdução dos métodos de orçamentação. O estudo resgata o debate teórico que influenciou o processo decisório orçamentário, e situa o decrementalismo como o paradigma emergente para o quadro de escassez preponderante para o fim do milênio.

## 2. A evolução das funções do orçamento

O orçamento pode ser visto como um processo que cumpre múltiplas funções para múltiplos atores. No decorrer deste processo, cada nível organizacional produz escolhas e estabelece estratégias de ação que afetam os seus próprios fins (Wildavsky, 1979). A esta afirmação poderíamos acrescentar que esta cena se desenrola conforme o cenário existente e em formas variadas, ou seja, em diferentes épocas, sob diferentes condições sócio-econômicas e políticas, novos valores são atribuídos a estas funções, proporcionando ao orçamento desenvolver-se em diversos sentidos.

Essa é uma suposição admissível para explicar a correlação das transformações ocorridas na sociedade com as necessidades das funcionalidades do orçamento de se aprimorarem a estas mudanças. Sendo a orçamentação um processo evolucionário, as técnicas utilizadas são aperfeiçoadas, e a legislação reestruturada de forma a acompanhar a reforma proposta para o setor público.

Ao acompanhar o processo de decisão orçamentária desde o início do século, veremos que o nível de intervenção do Estado na economia foi determinante para a avaliação da função orçamentária em cada período específico.

Até o final dos anos 30, o orçamento era direcionado estritamente para o controle de gastos, como forma de prevenir a ganância fiscal do governo. A principal preocupação era de se fazer a melhor política, ou seja, a que arrecadasse menos, evitando a interferência do Estado nos negócios privados. Inexistia um processo de decisões quanto aos programas governamentais, uma vez que as atividades do governo eram limitadas, e este era visto como um mal necessário. A função orçamentária se restringia à contenção das despesas públicas. Racionalidade significava gastar o menos possível, o estritamente necessário.

Após a depressão dos anos 30, com o advento da teoria keynesiana e a política do *New Deal*, o Estado então passou a ser o principal agente de desenvolvimento. A política econômica intervencionista financiava os

déficits e expandia os programas juntamente com uma reformulação do processo orçamentário que compensava o afrouxamento dos controles fiscais (March, 1982: 201). Por conseguinte, o orçamento deixou de ser meramente um instrumento de controle financeiro para se tornar a principal ferramenta de gerência da execução dos programas governamentais.

Percebe-se que a ênfase dada às funções do sistema orçamentário realmente decorre das necessidades de cada época. Se, no período de 1920-1935, a necessidade foi de reprimir irregularidades e fiscalizar os gastos, mostrando uma ascendência da orientação para o controle, já em meados da década de 30 até os anos 60, a movimentação de volumosas cifras de dispêndios passou a exigir do governo uma atuação nitidamente gerencial, emergindo-se uma nova consciência de seu papel, voltado para programas de cunho social e para os benefícios por estes proporcionados.

Com o aumento da participação do Estado na economia e nas áreas sociais, ampliou-se a importância e a dimensão dos orçamentos públicos. A riqueza mundial e a população global aumentaram, e, com elas, novas necessidades foram criadas mais rapidamente do que o crescente controle sobre os recursos orçamentários. O Estado, interessado em suprir estas demandas, teve que aprimorar os mecanismos de gerência alocativa, priorizar a eficiência como meio de satisfazer os seus propósitos e compatibilizar a classificação orçamentária com a econômica, para facilitar a mensurabilidade de sua contribuição na formação do PIB — Produto Interno Bruto.

A sofisticação dos métodos de orçamentação foi essencial para a implementação dos planos de desenvolvimento, fazendo com que a ação governamental no setor público passasse a ser mais bem conhecida e orientada do ponto de vista setorial e macroeconômico, segundo os interesses e os objetivos estabelecidos.

Dentro da evolução recente do sistema orçamentário, poderíamos classificar em quatro grupos os métodos de orçamento público que, no decorrer de suas implementações, foram incorporando em seus substratos aspectos relevantes ou de maior alcance prático dos métodos orçamentários anteriores. De acordo com Sanches, ordenadamente, são eles:

- 1) Orçamento Tradicional;
- 2) Orçamento Programa (de Desempenho e o *Planning, Programming, Budgeting* — PPB);
- 3) Orçamento Gerencial (*Management by Objectives Budgeting* — MBO e o *Zero-Based Budgeting* — ZBB);
- 4) Orçamento Adaptativo, com ênfase no controle e redução do déficit público.

A migração de conceitos operacionais de uma metodologia de orçamentação para outra ganhou um caráter modernizante com a incorporação da eficiência e da efetividade na elaboração dos orçamentos públicos, trazidos pelo Orçamento de Desempenho e pelo PPB, respectivamente.

O Orçamento Tradicional centrado na função controle, com ênfase nos objetos de gastos e nas dotações para os fins nas quais foram concedidas, mostrava-se inepto a uma ação mais planejada do setor público, não respondendo aos problemas macroeconômicos que emergiam das profundas mudanças na economia e na sociedade em geral.

A orçamentação de Desempenho, então, inovou o processo orçamentário, incluindo além da explicitação dos gastos os programas, projetos, obras e eventos dos recursos destinados a cada unidade orçamentária. Não obstante, o PPB sedimentou a integração do orçamento com o sistema de planejamento governamental, possibilitando a aplicação de critérios mais racionais na alocação dos escassos recursos públicos e no atendimento às demandas coletivas<sup>1</sup>.

No entanto, esta apologia da racionalidade embutida no PPB, em especial no processo de fixação dos objetivos, foi sendo contundentemente criticada, aprofundando-se assim as discussões teóricas do processo decisório orçamentário, que serão mais detalhadamente abordadas na seção seguinte.

Da mesma forma que o Orçamento Programa contribuiu para a concretização dos princípios da estrutura programática, da incorporação de unidades de decisão e da mensuração de resultados, o Orçamento Gerencial, na figura do *Management by Objectives Budgeting* (MBO) e do *Zero-Based Budgeting* (ZBB), veio acrescentar ao orçamento um instrumento de avaliação e revisão de desempenho dos órgãos públicos e dos programas governamentais.

Se não se evidenciava ainda o processo analítico orçamentário, pode-se dizer que com a implantação do MBO e do ZBB, os sistemas de informação passaram a enfatizar a análise e o processo decisório, introduzindo o gerenciamento e a avaliação dos custos efetivos dos programas, o que permitiu maior rapidez para ajustes no orçamento durante o ano.

Modelos como o Orçamento-programa e o ZBB são adotados, abandonados e sobretudo, recentemente, utilizados hibridamente, incorporando partes de outros sistemas, ou cedendo alguns conceitos inerentes à sua própria metodologia para serem incorporados em inovadores sistemas orçamentários. No Brasil, um axioma dominante na gestão do processo orçamentário municipal e estadual tem sido a variação de práticas gerenciais como o orçamento participativo e os orçamentos voltados para a contenção dos déficits orçamentários.

Os métodos programático e gerencial são, em suma, perfeitamente aplicáveis às situações de expansão de programas, em que o governo dispõe de recursos suficientes para executá-los e assumir compromissos substanciais em relação aos novos programas. No entanto, o abandono da regra do equilíbrio orçamentário, em benefício do crescimento econômico, pode

levar a uma dificuldade do orçamento, representada por recursos públicos insuficientes para atender a todas as demandas ou mesmo comprometer as condições econômicas futuras.

Essas circunstâncias podem ser exemplificadas se recapitularmos um pouco da história econômica do Brasil a partir da gestão de Juscelino Kubitschek. Assim como a política de expansão das despesas públicas e o financiamento do plano de metas via aumento do déficit público inegavelmente contribuíram para alavancar o desenvolvimento brasileiro, a falta de uma avaliação das repercussões financeiras desta política para as gestões seguintes, oriunda da falta de métodos de dimensionamento dos benefícios para a aplicação dos recursos do governo, implicou reflexos inflacionários de grande magnitude nas gestões posteriores (Boiteaux, 1977: 7).

A ligação causal dos déficits orçamentários com a inflação é amplamente explorada em estudos governamentais e acadêmicos e esteve presente nas constantes tentativas de estabilização da economia brasileira. Embora uma discussão sobre os efeitos do déficit sobre a inflação não esteja compreendida no escopo deste trabalho, é importante salientar que a teoria considera que nem sempre os déficits exercem a influência sugerida pela proposição ora sob consideração.

Os déficits orçamentários podem influenciar as condições econômicas da mesma maneira que podem ser influenciados por estas mesmas condições. É essencial que se conheça a origem do déficit e como ele é financiado para se determinar as ações de combate. No caso brasileiro, de 1979 até 1994, as profilaxias utilizadas pelas autoridades econômicas para combaterem os sintomas internos da economia, oriundos de crises e eventos externos, apenas contribuíram para aumentar os índices da inflação e da dívida pública.

A flutuação da moeda no ritmo inflacionário expande os fundos disponíveis do orçamento público, no sentido de poder fornecer o volume projetado do nível de atividade econômica. Conhecida a extensão da inesperada mudança de preços, os orçamentistas, exaurindo os recursos em necessidades imediatas, perdem o controle financeiro, fazendo flutuar desenfreadamente o orçamento em termos de caixa. A orçamentação por volume, como forma de indexação, demonstra ser contraproducente no combate à inflação, pelo fato de acomodar o aumento de preços antes de encorajar o empenho para baixá-los. Indexar os benefícios contra a escalada inflacionária também se torna contraproducente, no momento em que, para os contemplados com a correção dos preços, inexistente qualquer motivação para deter a inflação (Wildavsky, 1988: 413-15).

Se considerarmos um déficit orçamentário em uma economia equilibrada e alterarmos os níveis de dispêndio e receita, o tamanho do déficit

terá um caráter expansionista ou contracionista, ou seja, o aumento das despesas e das receitas proporcionarão uma expansão do déficit orçamentário, e a diminuição destes níveis implicará um déficit contracionista. Nesses casos, é de se esperar que a política orçamentária esteja orientada, nos períodos expansionistas, para a diminuição do déficit ou aumento superavitário e, nos períodos contracionistas, para um déficit maior ou superávit menor.

A principal tarefa do orçamento, quando prevalece uma insuficiência nos recursos disponíveis para cobrirem os programas propostos e os em andamento, consiste em forçar a demanda por fundos mantidos dentro dos recursos disponibilizados. O orçamento é utilizado como uma ação refreadora, possibilitando ao governo realizar controles severos das despesas correntes ou acionar os seus estabilizadores fiscais automáticos — impostos, taxas sobre a folha de pagamento e auxílios compensatórios a desempregados — para obter o equilíbrio do exercício seguinte.

Nas duas últimas décadas, com o impacto da progressão das despesas e os indícios de uma crise fiscal decorrente do aumento da competitividade entre os mercados emergentes, as nações passaram a adotar medidas para a contenção do déficit público, reforçando assim as necessidades de se reavaliarem os critérios de alocação de recursos. O orçamento público teve de se adaptar a esta nova ordem econômica mundial de contenção dos gastos internos. Orçamento Adaptativo é a tradução do método de orçamentação invocado para que a programação e a efetivação dos gastos adaptem-se às metas previstas para o déficit público nos exercícios orçamentários.

As preocupações com a retração dos gastos públicos e a diminuição do tamanho do Estado influenciaram decisivamente na redução dos investimentos, ao mesmo tempo em que se acelerou a introdução de políticas restritivas para despesas com a administração da máquina governamental. Hoje, as escolhas em qualquer sistema econômico para a definição de programas de governo e apropriação dos gastos governamentais têm sido difíceis e sujeitas a freqüentes debates.

A incorporação das funções ao longo desse tempo determinou um extenso conjunto de finalidades do Orçamento Público. A principal talvez seja a sua operacionalidade decisória proporcionada por suas funcionalidades e que deriva em outros instrumentos básicos a saber:

1) como instrumento político legitima as aspirações e expectativas do Executivo, da sociedade e do próprio Legislativo, que querem ver suas reivindicações serem atendidas. A ação parlamentar democrática articula o debate sobre os diversos interesses em conflito, harmonizando as soluções viáveis, que são sistematizadas na forma de um compromisso a ser cumprido;

2) como instrumento econômico baliza as prioridades e orientações do governo para a alocação de recursos. As ações variam da sustentação de processos de crescimento da economia, ampliando investimentos e programas governamentais até à limitação de recursos, onde o orçamento funciona como um mecanismo que define as escolhas para a redução ou o corte dos gastos;

3) como instrumento gerencial funciona como um suporte essencial para a administração e controle dos recursos públicos, operando em duas redes de avaliação de desempenho das instituições e suas gerências:

a) através de uma rede de relacionamento social e legal, utilizada para que as autoridades de mais alto escalão controlem ou limitem a atuação dos níveis técnico e operacional;

b) através de uma rede de informações da execução, contabilização, controle e análise do orçamento que retrata a atual situação funcional do governo;

4) como instrumento financeiro faz a sistematização das entradas de recursos financeiros provenientes das receitas e da execução das despesas de um determinado período. A diferença entre as duas contas determinarão se o Estado tem cumprido com o plano de trabalho e as metas estabelecidas para o cumprimento de seus objetivos (Sanches, 1997: 168-9).

A esta série de instrumentalidades, poderíamos acrescentar três outras funções básicas do orçamento que vêm sendo altamente difundidas pelos administradores públicos: como forma de atender às necessidades básicas da população, como meio para o controle da malversação dos bens públicos e como ferramenta para a reforma administrativa do Estado.

### **3. Os paradigmas do processo de decisão orçamentária**

O pensamento teórico do processo de tomada de decisão que fundamentou as reformas das práticas orçamentárias percorreu uma evolução paralela à introdução dos métodos de orçamentação.

A literatura de políticas públicas apresenta modelos específicos de políticas orçamentárias, que variam bastante entre si, em função da mutabilidade circunstancial das finalidades do orçamento e do ambiente político e econômico presente. Neste contexto, a escolha de uma decisão política ou de uma metodologia de orçamentação deve estar vinculada aos objetivos para se atender a uma determinada situação econômica, seja ela, inflação, recessão, corte de gastos, escassez de recursos, baixa arrecadação de receitas etc.

Essa tentativa de categorizar as soluções que possam ser aplicadas a situações específicas é passível de questionamento. A teoria é de utilidade

limitada para ser explorada pelos *decision makers* em face de sua insuficiente precisão e do complexo volume de observações necessárias para a elaboração da política. Pela própria natureza de seu processo decisório, “extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos”, torna-se impossível construir um modelo puro que englobe todas as variáveis influenciadoras da política pública (Lindblom, 1981: 10).

Assim sendo, a variável política é tratada por alguns modelos como estritamente determinante para a formulação de políticas públicas. A base dos modelos que tratam da política orçamentária sustentam que o processo decisório é o foco de análise para se compreender como os atores políticos aprovam seus projetos e como estas ações refletem no enquadramento da política proposta.

Dentro de uma seqüência ordenadamente evolutiva, três paradigmas se impuseram na tentativa de aprimorarem as técnicas administrativas que melhor pudessem ser utilizadas em prol da qualidade do processo decisório em questões orçamentárias: o racionalismo, o incrementalismo e o decremetalismo. Foi singular a importância destes três processos de tomada de decisões na evolução da função orçamentária.

### 3.1 O racionalismo

A atitude racional sempre esteve presente em toda evolução do processo decisório com graus de intensidade que variaram de acordo com a premissa das reformas orçamentárias vigentes em cada período. Se, numa determinada época, utilizaram-se critérios de racionalidade para limitar a atuação do Estado, com o substancial aumento participativo do governo na economia, aliado à unificação do planejamento, da programação e do orçamento em um só instrumento gerencial, a concepção racional prestou-se a auxiliar os governantes a escolherem as melhores alternativas de decisão.

A ideologia básica dos modelos orçamentários que utilizam a racionalidade está fundamentada na perspectiva sistêmica, com uma atenção enfática nos objetivos finais. A teoria dos sistemas capacita o analista a visualizar como um todo o universo de inter-relações, no qual um fenômeno constitui-se ao mesmo tempo em causa e efeito no processo em que está envolvido. Na análise de uma situação, todo o sistema é estudado em um esforço permanente de se incorporar todas as variáveis, estabelecendo relações múltiplas em todas as direções (Mena, 1972: 56).

O estudo do sistema é metódico e racional, e aplica uma metodologia científica com a fixação de objetivos e hipóteses para os problemas identificados. A formulação da ação política para cumprir as etapas deste processo é feita através da análise do meio-fim, separando os fins e procurando soluções para se definirem os meios para alcançá-los.

Uma decisão que se concebe pela razão segue, então, os seguintes passos:

1) seleção dentre o conjunto de objetivos possíveis daqueles que têm maior prioridade;

2) classificação dos objetivos que estejam condicionados à escassez dos recursos disponíveis com o emprego dos quais se deve maximizar o nível de satisfação das necessidades presentes e futuras da comunidade;

3) levantamento das conseqüências e custos de cada alternativa, podendo uma com as outras serem comparadas;

4) escolha de alternativas para o cumprimento dos objetivos, compatibilizada com os meios disponíveis para colocá-los em execução.

A escolha racional conjectura sobre duas suposições: a presunção de que acontecerá no futuro como resultado da ação presente e a avaliação das conseqüências da ação. Os freqüentes indícios de erros substanciais da previsão de resultados antecipados destas duas conjecturas aprofundaram o estudo da teoria de escolha racional e de suas complicações. James March expressa que “a busca da inteligência no processo decisório é um esforço para racionalizar aparentes anomalias no comportamento”. A maioria destes esforços, pela inadequação e a falta de funcionabilidade de um modelo de decisão racional puro, procura introduzir nas idéias dos indivíduos estruturas de racionalidade calculada e sistêmica (March, 1982: 201). Desta forma, desenvolvemos idéias de racionalidade diversas, algumas delas facilmente percebidas nos agentes públicos de decisão:

- racionalidade limitada<sup>2</sup>: em face dos obstáculos para se antecipar uma alternativa de decisão, ela introduz métodos para simplificar o processo decisório. Este comportamento se deve às limitações humanas de processamento das informações, o que leva os indivíduos a considerarem a sua realidade como a do todo;

- racionalidade do jogo: busca atingir o cumprimento de objetivos pessoais por meio de cálculos em um jogo interpessoal, que visa maximizar as decisões individuais;

- racionalidade posterior: a ação gera preferências e conseqüências que serão avaliadas posteriormente ao fato e justificarão as escolhas.

Segundo os precursores da racionalidade, as justificativas para a utilização de critérios racionais são o alto nível de complexidade das organizações e a avançada tecnologia hoje em poder dos indivíduos que atuam no ambiente organizacional. Interessante perceber que os primeiros críticos da abordagem racional também alegam estas duas razões para a simplificação do processo decisório.

### 3.2 O incrementalismo

O limite da cognição humana foi a primeira restrição levantada pelas teorias que desafiaram o modelo de decisão racional. Opondo-se a este enfoque, os comportamentalistas propuseram um modelo alternativo

ao racional que altera o critério que conduz à escolha. Seu pressuposto básico entende que em um processo decisório os indivíduos e as organizações devem selecionar as alternativas satisfatórias dentro de padrões de exigência mínima do que é considerado satisfação. Isto se dá em virtude da impossibilidade de se considerar todas as alternativas possíveis para o cumprimento dos objetivos (March & Simon: 1971).

Na prática incremental, os reivindicadores de verbas, cientes de que, na norma decisória do processo orçamentário, a base e o incremento são, respectivamente, os dispêndios com programas em andamento, e as fontes de recursos a serem utilizados em programas novos acabam comprometendo antecipadamente os recursos que estarão disponíveis nos anos vindouros.

Uma das explicações plausíveis para estes comportamentos está associada ao poder de influência que estes indivíduos adquirem ao corresponderem às expectativas dos públicos que os cercam: funcionários e clientes da agência, no caso dos gerentes de unidades orçamentárias, e o Estado, na figura da cúpula funcional do Executivo e Legislativo, para os revisores.

A habitualidade desta defesa de interesses foi empiricamente comprovada por Caiden e Wildavsky em um trabalho desenvolvido em alguns países pobres<sup>3</sup>. Os pesquisadores concluíram que os órgãos financeiros centrais dos governos utilizam as seguintes estratégias e armas para conter a praticidade destes comportamentos:

- 1) subestimam a informação da receita arrecadada;
- 2) impõem limites de gastos;
- 3) periodicamente reVISIONAM os cálculos das dotações originais;
- 4) atrasam sistematicamente a liberação financeira.

Por outro lado, os órgãos despendedores omitem informações ao órgão central sobre os recursos orçamentários que não necessariamente serão utilizados, como forma de manter a sua flexibilidade operacional.

Estas atitudes são vistas pelos autores como reflexo do quadro de incerteza e instabilidade presentes nos países pobres. Cintra e Andrade, interpretando a obra de Caiden e Wildavsky, acrescentam que nestes países o orçamento é refeito durante o ano, porque “nunca sabendo o que virá a seguir, temerosos de esgotar suas escassas reservas e preocupados com o fato de que o que seja simplesmente urgente possa ter precedência sobre o absolutamente crítico, os Ministros da Fazenda revêem, continuamente, as despesas aprovadas.” (tradução dos autores). Curiosamente, esse fenômeno foi insurgindo também nas nações ricas, motivado pela falta de controle do alto dimensionamento de seus orçamentos (Wildavsky, 1988: 399).

É dentro deste contexto da complexidade dos grandes problemas oriundos da realidade social que o modelo incremental defende um processo de tomada de decisões baseado em modificações marginais nas práticas habituais, ou seja, situações complexas devem ser equacionadas de maneira gradual e progressiva.

O termo *muddling through* (ir tocando de qualquer maneira), utilizado para identificar o estilo político de decisões consensuais, entende que estas devem ser tomadas como resultado de negociações de interesses dentro de um sistema contínuo de barganhas. A decisão que prevalece é aquela que obtém o maior consenso quanto os meios e os fins, deixando em segundo plano a alternativa de dispêndio mínimo de recursos. Conseqüentemente, a racionalidade política se sobrepõe à racionalidade técnica.

Os incrementalistas defendem que o procedimento tradicional do modelo aumenta o consenso entre os participantes envolvidos, relevando a um patamar mais baixo a importância do peso dos cálculos efetuados para os programas. Assim, facilita-se a concordância de acréscimos ou reduções de grande soma de recursos financeiros destinados a um determinado programa. Os conflitos diminuem, uma vez que o espaço aberto para as disputas torna-se pequeno, levando a batalha orçamentária a se concentrar em um pequeno número de itens.

O principal aspecto gerencial da orçamentação incremental é que um programa ao ser iniciado em uma determinada data-base não é submetido às revisões analíticas em períodos subseqüentes. Isso se deve ao fato de já se terem criado expectativas com relação a sua continuidade por parte dos segmentos da sociedade por ele favorecidos, ficando resguardados os interesses e o montante destinado à execução plena nos exercícios posteriores. Assim sendo, o incrementalismo se revelará proeminente enquanto persistir uma política anterior que forneça a base para as alterações incrementais a serem propostas.

O suporte político adquirido pelos grupos representativos é o aval necessário e suficiente para que as decisões tomadas em anos anteriores não sejam revistas. Quando a unidade central orçamentária percebe a correlação entre as atividades do grupo de interesses e as solicitações do Legislativo, um excelente precedente existe para a efetivação de um programa (Wildavsky, 1974: 25).

Pode-se dizer, então, que o incrementalismo é aplicável quando os recursos financeiros disponíveis são suficientes apenas para atender ao que já está sendo realizado do orçamento. Nesta situação, descrita por Schick como escassez crônica, persiste uma folga disponível para manter os programas em atividade, mas não o bastante para financiar novos programas. Inexistindo uma ameaça latente para o comprometimento do equilíbrio orçamentário, a técnica incremental em face deste tipo de escassez motiva o governo a utilizar o orçamento para limitar as demandas por novos recursos. Ela garante os custos para os programas em andamento fixados na base, e utiliza o incremento advindo das fontes de recursos orçamentários para programas novos e em expansão, sem precisar restringir gastos ou obter fundos para o desenvolvimento de programas modestos (Shick, 1976: 75).

As origens de incremento no orçamento estão no crescimento econômico, na introdução de novos impostos e nas fontes de financiamentos de déficits. Apesar de seu caráter distributivo, no incrementalismo os conflitos alocativos só não perduram na primeira fonte citada. Quando os incrementos já não são mais suficientes para cobrir, ao mesmo tempo, os acréscimos orçamentais e as reivindicações por novos programas, a tendência é de se acirrar ainda mais a competição pela obtenção de verbas. Esta é uma típica situação potencializada na orçamentação decremental que será tratada a seguir.

### 3.3 O decrementalismo

As duas teorias de decisão orçamentária descritas até agora apresentam um conjunto de opções amplamente considerado no processo decisório em qualquer gestão pública. Se é verdade que a racionalidade absoluta constitui uma utopia, é inegável que as decisões a serem tomadas, sobretudo no âmbito da administração pública, precisam apresentar um expressivo grau de racionalidade.

O incrementalismo veio também oferecer uma variável de fundamental importância para a estabilidade do cenário decisório: a consensualização de que a boa decisão política deve estar sujeita a uma contestação ampla, se possível de toda sociedade, devendo ser considerada por meio da competição de idéias.

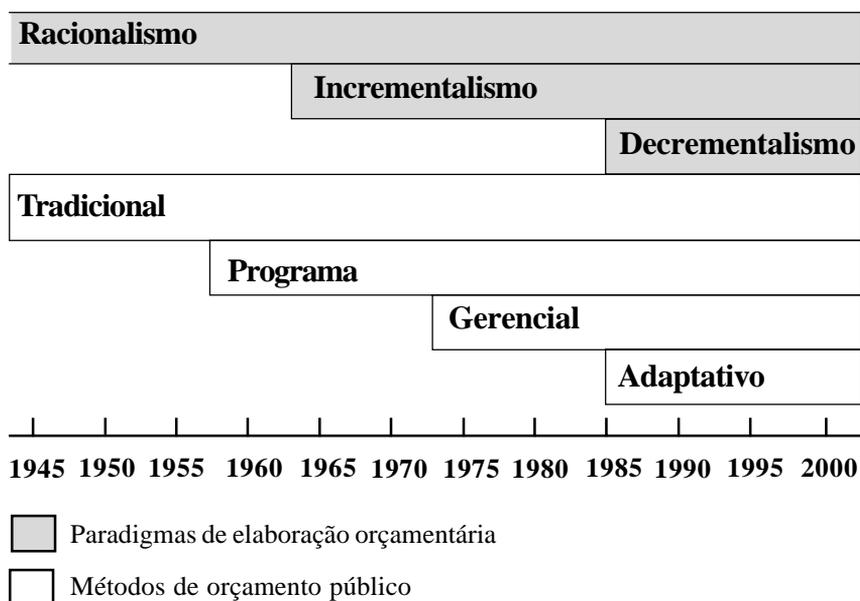
Entretanto, o crescimento incremental acaba gerando uma disponibilidade de recursos, que pressionam para que as demandas sejam quase sempre mais elevadas do que as dotações orçamentárias. O incremento sendo equivalente às expectativas incrementais, e as demandas permanecendo estáveis, a continuidade dos programas estabelecidos para o exercício estará assegurada. Em contrapartida, se os recursos disponíveis não cobrirem o aumento incremental do custo dos programas, não restará outra opção ao governo senão buscar recursos em novos impostos a serem arrecadados ou na captação de empréstimos externos. Perante este quadro, as entidades despendedoras, temerosas de se agravar mais ainda a escassez dominante, elevam excessivamente a demanda por recursos que passam a comprometer o equilíbrio orçamentário. A atenção volta-se para a utilização de estratégias diversas de cortes nos gastos governamentais, exigindo do governo uma postura política decisória decremental.

Ao fazer uma analogia temporal entre a introdução dos principais métodos de orçamento público e a evolução do pensamento teórico do processo de decisão orçamentária, nota-se, conforme exposto na Figura 1, que o surgimento do decrementalismo coincide com a adoção da metodologia de orçamentação, no caso o Orçamento Adaptativo<sup>4</sup>. Esta constatação é condizente com as recentes expectativas de diminuição do

crescimento econômico global, que automaticamente tem reorientado os governos a adotarem simultaneamente políticas de compressão orçamentária e controle de déficits.

A alegação pertinente à principal causa de falecimento do processo orçamentário, caracterizado pelo incrementalismo, está no crescimento econômico que se estendeu do fim da Segunda Guerra Mundial até os meados dos anos 70 e sua posterior diminuição ou ausência. A teoria do crescimento econômico apóia que quando existe uma abundância de recursos proporcionalmente divisíveis para todos, facilita-se a concretização de consensos. O incrementalismo é baseado justamente na expectativa da continuidade desta situação. O declínio desta prosperidade fatalmente extinguirá a prática orçamentária incremental. (Wildavsky, 1988: 403).

**Figura 1: Evolução dos pensamentos teóricos de decisão orçamentária versus introdução dos métodos de orçamentação após a 2ª Guerra Mundial**



Surpreendidos pelo descontrole do déficit orçamentário e pela abrupta participação dos gastos com o gerenciamento da máquina administrativa, os governos iniciaram um processo de inversão na orientação política orçamentária, agora voltada para estratégias que englobam cortes de dispêndios irrestritos, controle da alocação de recursos, fiscalização minuciosa de itens de despesas, redução de despesas no nível do ano anterior, identificação de poupanças em programas em andamento para o atendimento de setores prioritários e críticos e outras táticas.

Os governos passaram também a priorizar os gastos de seus recursos mais no sentido de influenciarem os cidadãos do que para sustentar suas ações diretas. Assim sendo, educação, saúde e assistência social converteram-se em obrigações legais, tornando a variação dos níveis de gastos, para atender às oscilações modulares da economia, incompatível com a manutenção da máquina administrativa em um patamar constante de despesas.

A priorização de recursos para áreas afins diminui à proporção do orçamento destinado aos investimentos e custeios dos programas do governo e aos serviços mantenedores da máquina pública. Como resultado, o Tesouro Central não garante o repasse de recursos financeiros intragovernamentais aprovados no orçamento às unidades orçamentárias, que são compelidas a incrementarem suas atividades políticas, não meramente para conseguir o quanto solicitaram, mas também para permanecerem com os recursos de que dispõem.

Os idealizadores do decrementalismo acreditam que, estabelecendo um limite total de gastos e proporcionando uma competição imparcial e fidedigna dos programas pelos recursos disponíveis, o desejo público de contenção do desequilíbrio orçamentário será alcançado sem a necessidade de modificação das leis em vigência, inclusive no que se refere à vinculação de recursos. Seria axiomático dizer que para aumentar os gastos, nenhuma coordenação é necessária; para diminuir, coordenar é essencial, ou seja, sem a imposição de limites de dispêndios que requerem escolhas entre programas, a orçamentação por adição continuaria a ser comumente praticada (Wildavsky, 1988: 159).

A perspicácia na conduta da economia de gastos, gerada na competitividade dos programas, reside em postular objetivos políticos diversos e executáveis. Diversos em quantidade suficiente, para que dentro do cenário competitivo os atores tenham a opção de várias alternativas de escolhas. Os objetivos devem também ser transparentes e de baixa complexidade, de forma a se alcançar sua execução plena.

O processo de redução gradativa das despesas orçamentárias é feito anualmente dentro do exercício orçamentário, através de realimentação dos cálculos de cada programa ou unidade da estrutura governamental. A redistribuição do montante reduzido costuma ser alocada nas novas prioridades do próprio setor.

A implementação de pequenos cortes ocorre, em sua maior parte, nos gastos marginais ou naqueles que independem de uma legislação específica para serem efetuados. Portanto, a estratégia de elaboração da orçamentação decremental consiste em três aspectos básicos:

1) é altamente redistributiva, uma vez que os recursos retirados ou economizados de uns são aproveitados em outros fins de mesma natureza;

2) as decisões tomadas estão sujeitas a serem revistas a cada ano, principalmente, quando os perdedores questionam ou reivindicam suas perdas;

3) em cada período orçamentário, os órgãos governamentais tendem a acirrar a luta para preservar o orçamento do exercício anterior, ampliando o conflito alocativo intragovernamental (Sanches, 1997: 74 e 167).

Ao mesmo tempo em que se insere um verdadeiro conflito de prioridades no processo orçamentário — mais para um programa significa menos para outro —, o paradigma decremental impõe uma nova maneira de pensar, uma nova mentalidade, no momento em que altera de forma significativa o processo de *lobby*, diminuindo a demanda dos grupos de interesse sobre as verbas orçamentárias. O orçamento passa a ser focado como uma peça inteiriça, regido por um processo político que fixa os totais de gastos e as regras de compensação.

A ideologia decremental presume a limitação de impostos (modificados na margem pelo aumento ou diminuição de suas taxas) e estabelece tetos efetivos para os gastos governamentais. Por conseguinte, um panorama dos gastos admissíveis para os anos vindouros é fornecido para os interessados e potenciais atores do processo orçamentário. Se existir alguma proposta de ator para aumentar a sua parte além dos níveis esperados, essa obterá a resistência dos demais atores, cientes de que o montante adicional para um representará, em igual proporção, o decréscimo para os outros. A substancial disciplina inerente ao decrementalismo possibilita a inibição dos gastos na fonte.

Pode-se afirmar então que a falta e o declínio do crescimento econômico regulamentam a conduta orçamentária, impulsionando o advento da orçamentação decremental. Um gerenciamento econômico ou uma política fiscal requer uma noção de qual nível de gastos é apropriado para estimular ou decrescer igualmente a atividade econômica. Neste contexto, as normas orçamentárias são elaboradas para justificar as práticas a serem utilizadas, em conformidade com as oscilações da economia. As implicações de uma prática dependerá de como ela funcionará sob um padrão de normas que forneça a estrutura do processo orçamentário a qualquer tempo. Este processo de ajustamento passou a gerir a orçamentação contemporânea.

## Notas

- <sup>1</sup> O PPB — *Planning, Programming, Budgeting* — ou orçamento-programa acrescentou ao processo de orçamentação uma abordagem de análise de sistemas, onde os objetivos sistematicamente, quando possíveis, são quantificados, e as alternativas constantemente expostas e avaliadas. No antigo sistema, os custos dos programas eram calculados apenas com base no ano corrente, ao contrário do PPB, que projetava gastos para um período posterior de até cinco anos.
- <sup>2</sup> Essa prática do pensamento racional está embutida, em especial, no paradigma incremental.
- <sup>3</sup> Aaron Wildavsky foi o principal sistematizador da prática incremental em *Politics of the budgetary process*, publicado pela primeira vez em 1964. Sobre o estudo de planejamento e orçamentação em países pobres. Ver Caiden & Wildavsky, *Planning and budgeting in poor countries*, 1974.
- <sup>4</sup> A primeira expressão das reais necessidades de se estabelecerem metas anuais de redução do déficit público sucedeu-se em 1985, nos Estados Unidos, através do *Gramm-Rudman-Hollings act*. Essa lei que, posteriormente, em 23.07.86 transformou-se em emenda constitucional, popularizada pelo nome de seus subscritores, fixa os procedimentos básicos para o contingenciamento de dotações (*sequestration*), todas as vezes que o déficit público ultrapassar o limite fixado.

## Referências bibliográficas

- BOITEAUX, Carlos H.S. (1977), *A avaliação do orçamento público e o processo decisório governamental*. Brasília: Seplan/MF.
- CINTRA & ANDRADE. (1978), “Planejamento: reflexões sobre uma experiência estadual” in CINTRA, Antônio O., HADDAD, Paulo R. *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. cap.1, p.17.
- LINDBLOM, Charles E..(1981), *O processo de decisão política*. Brasília: UnB.
- MARCH, James. (1982), *Racionalidade restrita, ambigüidade e a engenharia da escolha*. *Edições Multiplic*. v.2, n. 5.
- MARCH & SIMON. (1971), *Teoria das organizações*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, cap.6.
- MENA, Luis R. (1972), *Introducción al estudio del presupuesto por programas*. Caracas. (mimeo).
- SANCHES, Oswaldo Maldonado. (1997), *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma.
- SCHICK, Allen. (1976), “O PPB e o orçamento incremental”. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 10, n 2.
- WILDAVSKY, Aaron. (1988), *The new politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown.
- \_\_\_\_\_. (1979), *The politics of the budgetary process*. 3.ed. Boston-Toronto: Little Brown, cap.6.
- \_\_\_\_\_. (1974), *The politics of the budgetary process*. 2.ed. Boston-Toronto: Little Brown.

## **A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo**

*Daniel Jardim Pardini e Hudson Fernandes Amaral*

A relevante influência do déficit público nas condições econômicas de qualquer estrutura governamental induz os administradores públicos a disciplinarem o processo de alocação de recursos, no sentido de reverter os saldos negativos de natureza orçamentária, financeira ou contábil. Na presença deste quadro, a política orçamentária exerce a principal função de nortear a programação e efetivação dos gastos em conformidade com as metas previstas para o déficit público, nos exercícios assim determinados.

A ascensão da orçamentação de combate ao déficit que se instaurou meados dos anos 80 coincide não só com a escassez dominante de recursos que marcou o declínio do processo orçamentário, caracterizado pelo incrementalismo, mas também com a emergente utilização do decrementalismo que favorece a priorização de aplicações das receitas orçamentárias, segundo os objetivos governamentais, sem a necessidade de se alterar as leis vigentes.

Este trabalho tem como finalidade demonstrar a evolução da função do orçamento que, em consonância com a sucessiva quebra de paradigmas de decisão orçamentária, tem acompanhado a gestão pública neste século, e confirmar o decrementalismo como o paradigma dominante na passagem de milênio.

## **La función presupuestaria y el ascendente paradigma del final del milenio: el “decrementalismo”**

*Daniel Jardim Pardini y Hudson Fernandes Amaral*

La influencia relevante del déficit público sobre las condiciones económicas de cualquier estructura gubernamental lleva los administradores públicos a disciplinar el proceso de asignación de recursos, en el sentido de reverter los saldos negativos de naturaleza presupuestaria, financiera o contable. En la presencia de ese cuadro, la política presupuestaria ejerce la función fundamental de orientar la programación y la ejecución de los gastos de acuerdo con las metas previstas para el déficit público, en los ejercicios financieros así determinados.

La ascensión de las prácticas presupuestarias de combate al déficit, que se instaló en mediados de los años ochenta coincide no solamente con la escasez dominante de recursos que marcó la declinación del proceso presupuestario, caracterizado por el “incrementalismo”, sino también con la creciente utilización del “decrementalismo”, que favorece la atribución de prioridades en las aplicaciones de ingresos presupuestarios, según los objetivos gubernamentales, sin necesitar alterar las leyes existentes.

Este trabajo tiene la finalidad de demostrar la evolución de la función del presupuesto que, de acuerdo con la sucesiva quiebra de paradigmas de decisión presupuestaria, viene acompañando la gestión pública en este siglo, y confirma el “decrementalismo” como el paradigma dominante en el pasaje de milenio.

## **The budgetary function and the growing paradigm of the end of the Millennium: “decrementalism”**

*Daniel Jardim Pardini and Hudson Fernandes Amaral*

The relevant influence public deficit exerts on the economic status of any government structure induces public administrators to organise the process of resources allocation as

Daniel Jardim Pardini, mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e membro do NUFI/CEPEAD/UFMG. Hudson Fernandes Amaral, doutor em Administração pela Université Pierre Mendes — França, professor e pesquisador do NUFI/CEPEAD/UFMG

a means to revert financial balance of a budgetary, financial and accountancy nature. In this state of affairs, budgeting policy plays the significant role of steering the planning and payment of expenditure into compliance with the goals established for the public deficit within the boundaries of the practice thus determined.

The rising of budget practice to combat deficit, introduced in the mid 80s, coincides both with the decline of the budgetary process, whose chief characteristic was the incrementalism, and with the emerging use of decrementalism that favours the prioritization budgeting revenue allotment, thus meeting the aims as settled by the government without the necessity to alter the present laws.

The aim of this paper is to demonstrate the evolution of the function of the budget altogether with the continuous ruptures of paradigm on budgetary decision that has followed the public administration during this century. We also want to show that the decrementalism is the dominating paradigm of the passage of the millenium.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à Administração Pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

### **Normas para os colaboradores**

1. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

### **Convite a resenhadores**

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e devem apresentar de modo sucinto a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada.

As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

### **Nota aos editores**

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

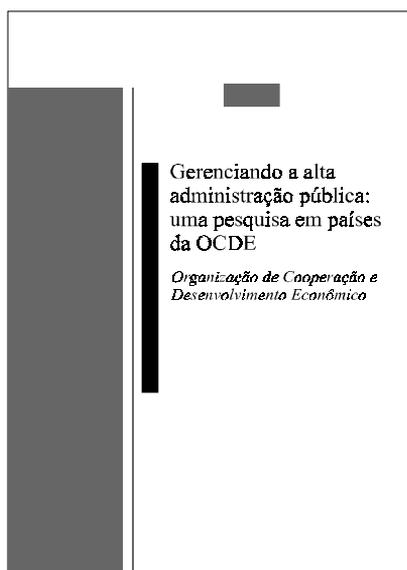
*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

## ***Cadernos ENAP nº 17*** **Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE**

*Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico*

Texto que compreende um relatório descritivo sobre a forma de gerenciamento da alta administração pública em países da OCDE, abordando temas como a situação do emprego, recrutamento e desempenho, ao mesmo tempo em que identifica mudanças e progressos ocorridos.

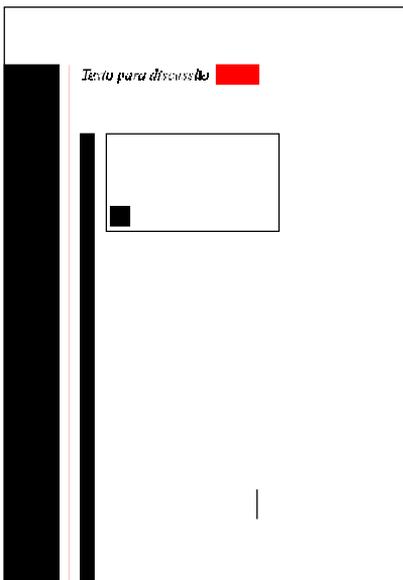
*Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*



# Conheça a série

## ***Textos para discussão***

*Esta série divulga os artigos em fase de pré-publicação, dentro da temática relacionada ao Estado, Administração Pública e Gestão Governamental, com o objetivo de fomentar o debate direto entre o leitor e o autor.*



### ***Textos para discussão nº 33***

agosto/1999

A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba

*Luiz Carlos de Oliveira Cecilio*

*Carlos Homero Giacomini*

*Miguel Ostoja Roguski*

Texto que analisa as relações entre sociedade civil, Estado e mercado nesse final de século, evidenciando o papel fundamental recentemente desempenhado pela sociedade civil nas transformações institucionais.

*Para adquirir os Textos para discussão preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*

## **Cadernos ENAP** *Números publicados*

- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE — Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo — 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg — 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros — 1997
- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan — 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias — 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio — 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer — 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins — 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros — 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros — 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros — 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros — 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros — 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros — 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores — 1993

## **Textos para discussão**

### ***Números publicados***

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini & Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura & Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da ação coletiva, uma difícil transição*  
Valdeci Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997

- 18 *Agências Executivas: estratégias de reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997
- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho & Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CGC: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

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

Exemplar avulso anterior a 1998: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10  
11 12 13 14 15 16 17

Preço unitário: R\$ 10,00

### Textos para discussão

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10  
11 12 13 14 16 17 18 19 20 21  
22 23 24 25 26 27 28 29 30 31  
32 33

Números 1 ao 5: R\$ 3,00

A partir do número 6: R\$ 5,00

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal

Ordem de pagamento

Nota de empenho

## **Forma de pagamento**

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência Ministério da Fazenda 3602-1, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401)

ENAP — Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Pesquisa e Difusão

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília, DF

Tel: (0XX61) 445 7095 / 445 7096 — Telefax: (0XX61) 245 6189

CGC: 00 627 612/0001-09

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

e-mail: [publicacoes.enap@mare.gov.br](mailto:publicacoes.enap@mare.gov.br)