



Cadernos da Controladoria

Nova série Ano VIII, nº 3 - setembro de 2008

Como obter eficiência no gasto público

Apresentação

Boa tarde. Estamos começando mais um encontro da Controladoria Geral. Agradeço a presença de nossos colegas da própria CGM, da Secretaria de Fazenda e dos demais servidores. O nosso convidado desta terceira palestra dos Seminários da Controladoria é o professor Álvaro Martim Guedes, do curso em Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Araraquara.

O professor Álvaro é doutor em administração pública e governo pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e tem experiência na área de administração, com ênfase em contabilidade e finanças públicas. Nas suas pesquisas, trabalha com os seguintes temas: administração, contabilidade e finanças públicas; controle orçamentário e administração.

Ele é autor de artigos, capítulos de livros e de textos em jornais e revistas. Recentemente publicou o livro *Controle social da administração pública: cenários, avanços e dilemas*, pela editora da Unesp. Na palestra de hoje ele falará sobre a eficiência do gasto público. Agradecemos ao professor a sua presença aqui na Prefeitura do Rio, com sua simpatia e atenção, e também a todos que estão prestigiando este evento. Muito obrigado.

Vinicius Costa Rocha Viana



Como obter eficiência no gasto público

Prof. Dr. Álvaro Martim Guedes

Rio de Janeiro, 17 de julho de 2008

Boa tarde a todos. Quero agradecer a presença de vocês e também a generosidade com que venho sendo tratado desde que aqui cheguei, com toda a atenção dispensada, esse carinho carioca, ao paulistano. Ontem, andando pela rua em frente ao hotel, vi as pessoas caminhando de tênis e camiseta. E eu ali de casaco, calça comprida... Foi a coisa mais estranha do mundo, os cariocas todos à vontade e o paulistano passando frio. Eu

não entendi nada, mas fora isso a experiência de estar aqui é sempre muito interessante.

A idéia que tenho é conversar com vocês hoje. Ao longo da minha fala se quiserem interromper de alguma maneira para fazer algum questionamento, fiquem à vontade, para que assim possamos trocar idéias. Para mim isso é o mais importante. Estou aprendendo sempre com todo mundo: ontem almocei com o Dr. Lino Martins, Controlador Geral do Município do Rio, uma figura histórica, e mandei inclusive e-mail para um aluno comentando como havia sido interessante esse encontro. Estudei na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e me lembro de quando ainda era estudante e conheci o Dr. Simões Lopes. É interessante conhecermos pessoas que nos apresentam mundos diferentes. E isso só acontece se estivermos abertos e transitando: assim aprendemos e vivemos a vida. Estou com esse papo de "viver a vida" porque acho que, passando dos 50, ficamos desse jeito. Um amigo meu, por exemplo, me convidou para a festa de aniversário de 50 anos dele. Eu vou lá amanhã e não quero nem pensar no que vou encontrar!

Voltando ao assunto sobre o qual vou falar hoje, o controle social do gasto público, está na base do livro anunciado na minha apresentação, recém-lançado em um esforço conjunto da Unesp, da Fundação Getúlio Vargas e da Editora Oficina Municipal. O livro é uma coletânea de textos sobre tema bastante atual: a questão do controle do gasto público e do controle social sobre a administração pública. Sempre que falamos de controle temos uma visão específica sobre o tema. A idéia aqui é tentar explorar a questão do controle por outros ângulos, não apenas formas de controle normativo, legal, formal.

Nas minhas transparências, a intenção é passar algumas questões conceituais. Dois elementos são fundadores da administração pública: 1) a eficiência é uma questão técnica e 2) a política diminui a eficiência. Quando, na década de 1930, Getúlio Vargas criou o Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) e praticamente fundou o serviço público com a criação de carreiras e tudo mais, fazia parte de um movimento que já ocorria em vários países, mas com maior intensidade nos Estados Unidos, no final do século retrasado, quando um cabo eleitoral que não tinha conseguido um emprego público após as eleições assassinou o Presidente recém-eleito. Qual era a prática nos Estados Unidos? Era a de quem chegava, colocava para fora todo mundo e trazia a sua turma. Não se pode dizer "equipe", era a sua "turma" mesmo. A autonomia do serviço público era uma questão não-equacionada, ou seja: quem entrava tinha acesso a esse espaço politicamente. E o que gera esse episódio nos Estados Unidos? A necessidade de se criar um serviço público profissionalizado. Não me recordo agora o nome do ato de criação, mas foi a partir desse episódio traumático que se criou o serviço público naquele país, com o acesso a carreiras por concurso e tudo mais. Diga-se de passagem que os mandarins na China, há milhares de anos atrás, já tinham a prática de concurso público, nos quais os candidatos faziam suas provas isoladamente e quem corrigia as provas também era completamente isolado.

Surge então esta questão da eficiência do setor público como função autônoma, ou seja, sem estar misturada com a conjuntura política ou com o momento, como algo que precisa se manter imune, que precisa de eficiência técnica e, portanto, esteja distante da política. Assim, a política é algo que por estar ao sabor do momento e de junções, acordos e cumplicidades, torna a administração pública ineficiente.

Eficiência pública e ineficiência são as questões que entendemos por corrupção, quero dizer, ineficiência e corrupção são a mesma coisa. Quando compramos a um preço acima do mercado estamos sendo ineficiente, mas podemos também estar fazendo isto deliberadamente com o objetivo de dar alguma promoção para alguém em particular, pagando um preço acima do necessário.

É uma questão fundamental na formulação sobre administração pública manter essa distância entre a política e a questão técnica. Na década de 1930, a criação do Dasp vem sacramentar esse conceito. Todos os escritos do professor Simões Lopes e suas colaborações à época mostram que precisamos nos distanciar da política e ter um serviço público autônomo. A discussão depois da Emenda Constitucional nº 19, quando se criam as carreiras típicas de Estado, segue na mesma direção. E até hoje não se consegue perceber exatamente o que seria e o que não seria uma carreira típica de Estado...

O que nós estamos vendo atualmente? Assim como houve a torre de babel, com todos falando idiomas diferentes, agora procuramos recuperar aquilo que foi perdido, aquela desunião. Vemos o movimento no sentido contrário, ou seja, a administração pública regrada e sob o império da lei deve estar presente na política. Leia-se: política não significa o representante político delegado pelo voto; política é toda a complexidade da sociedade. Ou seja, a sociedade precisa estar próxima da administração pública para que a administração pública também esteja próxima da sociedade. Por isso é que se fala muito hoje em orçamento participativo, municipalização de políticas públicas e tudo mais: para justamente reaproximar aquilo que foi separado. Assim como fomos expulsos do paraíso, estamos tentando voltar para ele, fazer essa reaproximação.

Aí está o pano de fundo da nossa conversa: no controle social sobre a administração pública. Precisamos ter essa presença política na administração pública (leia-se a presença da sociedade), precisamos ser controlados pelo povo, por aqueles que nos financiam, para que - mais do que eficientes - possamos ser efetivos nas nossas ações. Podemos ser eficientes à vontade, isso é fácil, qualquer um de nós sabe como ser eficiente, mas ser efetivo, ou seja, atender as demandas da sociedade é o grande desafio. O interlocutor privilegiado é o mandatário para isso. Se esse mandatário vier por um processo de legitimação tanto pelo voto como também pela aproximação da sociedade nas decisões cotidianas da administração pública, tanto melhor. O que o Estado precisa fazer? Deixar de se esconder na questão da eficiência técnica e passar a ser um Estado cada vez mais legítimo, no sentido de atender para as verdadeiras aspirações coletivas. Não quero dizer com isso que o Estado vai ser assaltado, que as leis a que deve obedecer rigidamente vão ser abandonadas. Não, elas devem estar em sintonia com essa aproximação. Mas o fazer isso, chegar ao ponto de equilíbrio, é a parte complicada.

Vamos centrar essa discussão partindo também da matriz das nossas concepções teóricas, desta vez sobre a palavra "controle". A visão clássica de controle é a garantia de subordinação ao pré-determinado. Onde é que pegamos isso? Na teoria clássica da administração, segundo o seu autor mais expressivo, Frederick Taylor, e em toda a literatura que segue essa visão científica. Para essa corrente, o controle é algo exercido de cima para baixo, dentro da hierarquia organizacional, para garantir que tudo aquilo que foi planejado seja efetivamente realizado. É o controle como um processo normativo, hierárquico e rígido. Só que precisamos ter uma concepção mais dinâmica de controle: a concepção de ajuste contínuo às interações do ambiente.

Neste livro uso um exemplo para ilustrar o que seria esse controle mais dinâmico: estou em uma estrada, sei que vou de Araraquara para o Rio de Janeiro e traço uma linha reta para chegar. A estrada tem várias curvas, mas eu penso: "tenho que manter a distância segundo a orientação da bússola" e ignoro todas as curvas do caminho. A estrada acabou, estou indo pelo meio do pasto, não estou mais na estrada, mas teimo que este é o caminho a ser seguido. Essa visão rígida de controle entende que é preciso obedecer sem discussão aquilo que foi pré-determinado. Como foi um evento histórico de grande sucesso, por causa de duas organizações de longa data - a Igreja e o Exército - que garantiam a submissão hierárquica para atender às determinações do alto comando, pensou-se ser possível trazer a mesma visão para dentro das organizações. É o que nutre o início de uma teoria geral de administração.

Podemos usar o exemplo de Frederico o Grande, imperador da Prússia. Quando recuperou o seu exército foi como consequência de ter criado um exército padronizado, com uma hierarquia rígida de comando. Há outros exemplos ao longo da História. O grande impulso que a Igreja consegue em determinada época é quando padroniza - como, aliás, faz de certa maneira o atual Papa -, quando volta às origens, às missas em latim, etc. Emprega-se uma rigidez muito grande como forma de recuperar o controle sobre os subordinados e, com isso, fortalecer a organização.

Não é disso que o Estado precisa, ou pelo menos não aquele Estado que deve ser permanentemente efetivo nas suas ações. Não se pensa em nenhuma política pública hoje que aconteça de forma isolada a partir do Estado. O combate à dengue, por exemplo: não adianta ter apenas a vigilância sanitária, as equipes e tudo o mais. Para que isso funcione, precisa haver uma grande participação comunitária. Qualquer restinho d'água em um copo plástico pode ser um foco de dengue. Não há Estado que consiga erradicar a dengue se não houver uma ampla participação popular, comunitária, dos indivíduos, para fortalecer esse combate. Da mesma forma, por mais que existam máquinas limpando as praias, se as pessoas não tiverem uma consciência mínima de que não devem jogar lixo na areia, sempre haverá areia suja.

Na questão do meio-ambiente e na questão da saúde pública são evidentes como o Estado não consegue mais atuar sozinho nas grandes demandas da sociedade. Nunca conseguiu, mas hoje é cada vez mais evidente a necessidade de interação entre sociedade e administração pública, que não pode acontecer exclusivamente nos marcos do direito administrativo, mas sim de uma maneira interativa com a sociedade. Não podemos pensar em assistência à criança sem uma participação comunitária, assim como não há como pensar em programas de prevenção a doenças sexualmente transmissíveis sem a participação da sociedade. Enfim, não como há como pensar em grandes políticas públicas, quaisquer que sejam, sem uma interação com a sociedade. Esse exemplo também serve para um marco regulatório na questão da aviação civil: se não houver uma agência reguladora na qual a sociedade e os seus conflitos estejam sendo representados para tornar as medidas regulatórias efetivas, cada um correrá para um lado, o que está acontecendo hoje. As empresas fazem *overbooking* e pronto! A fila vai crescer e ninguém está controlando nada.

Resumindo, não dá para fazer controle sobre uma sociedade se a própria sociedade não fizer este controle. Por

quê? Primeiro porque não se consegue. Cada vez que se cria um mecanismo de controle alguém encontra um mecanismo de escape, mas não é só por isso: o Estado tem um limite de financiamento para a sua ação. Logo, é impossível tornar o Estado absoluto. E ainda bem, porque se isso ocorresse, as coisas não iriam funcionar bem. Tudo que é absoluto não está muito certo. Então, a concepção dinâmica de controle para a qual eu chamo a atenção é essa. Podemos pegar alguns autores que tratam de cibernética e não a cibernética associada à informática. Cibernética vem de *kybernetiké*, que quer dizer "leme do navio" em grego; cibernética é a ciência do controle. Há vários autores falando sobre isso e Stafford Beer é um deles. E o governo, a arte de governar, para os gregos, significa a arte de conduzir o navio na rota necessária, apesar das forças contrárias da natureza. Vou dar outro exemplo para ilustrar o que defendo aqui: o dístico da Escola de Sagres, "navegar é preciso, viver não é preciso". Essa frase é rica em significados, porque a palavra "preciso" tem dois sentidos, o da necessidade e o da precisão. Quando se fala "navegar é preciso" isso quer dizer que é um ato de precisão, que é necessário estar atento às marés e aos ventos. A vida não é uma coisa precisa, não conseguimos prever nada, vamos levando o cotidiano na sua própria dinâmica.

A questão do controle segue essa ótica, de não ter um ajuste pré-determinado e prescrição absoluta - isso não funciona bem porque a dinâmica dos fatos demonstra o contrário. Vou falar uma coisa ofensiva a esta sala... Não existe nada mais difícil para o próprio Estado do que a Lei de Licitações. Se alguém quiser lesar o Estado é só seguir rigidamente a lei, fazer um edital e seguir adiante. Temos vários exemplos na nossa história. Sob o amparo da lei, lesa-se o Estado, o que é um paradoxo. E qual é a aspiração de uma lei como essa? Prescrever e eliminar qualquer forma de julgamento humano. Porque se for ocorrer um julgamento assim a política, ou qualquer outra coisa que não seja norma e/ou eficiência técnica, vai prevalecer e, portanto, vamos ter o desvio. Por isso o pregão eletrônico e recursos similares estão hoje prevalecendo, porque trazem mais eficiência, porque jogam a responsabilidade em um agente público para tomar a decisão. Não é usar a lei para fugir da verdadeira responsabilidade. Essa é a grande diferença que está ocorrendo hoje.

Com base nesse pano de fundo entramos na questão da formação de preços. O que desejo abordar aqui? A possibilidade de termos um mecanismo de controle do gasto público que seja semelhante ao do mercado, dado que o mercado, em tese, apresenta uma certa eficiência. Vou explorar esta questão e falar mais sobre isso. O primeiro ponto é a questão da formação de preços no mercado. Os economistas gostam de falar da lei de oferta e procura que, se fosse lei, não precisaria de tantos requisitos. Lei é uma coisa universal que prevalece em qualquer canto, não precisa de requisitos para tal. Não estou defendendo a eficiência de mercado na visão ortodoxa do livre mercado, estou tentando observar o mercado em algumas coisas que ele tem de útil. Uma delas é o seguinte: não há dúvida que o mercado é um lugar de interesses conflitantes entre quem quer vender por mais e quem quer vender por menos. Existe um óbvio conflito de interesses.

Segunda questão: o mercado, em princípio, é um *locus* onde há plena liberdade de exercer esse conflito. Por quê? Porque todos são plenamente informados. Essa já é uma questão discutível. Todo mundo é realmente informado? Aparece um Cacciola da vida e percebemos que existem cidadãos mais bem informados que os outros. Então, essa questão da plena informação já é uma coisa complexa. Mas em princípio a plena informação é algo importante, porque é a democratização de acesso a todas as informações. O mercado em princípio tem potencial de trazer isso.

O terceiro aspecto, o mais importante para o assunto que nos interessa, é que os preços refletem um equilíbrio de interesses. Quando se fecha uma troca é porque há um equilíbrio de interesses. Em princípio, se acompanharmos o comportamento do mercado em vários setores - como o de automóveis no Brasil - constatamos que os preços estão crescendo absurdamente há muito tempo, sem nenhum motivo que justifique. Não é pela alta do dólar, pela importação de peças, pela carga tributária maior, nada. Acontece simplesmente porque existe do lado de quem oferece a possibilidade de impor um preço mais alto.

Não estou aqui advogando a eficiência do mercado como um princípio em si; o que estou dizendo é que o mercado traz esses potenciais, de que conflitos de interesses sejam resolvidos por um preço de equilíbrio sob certas condições. Uma delas é naturalmente o pleno acesso à informação: saber onde existe uma opção melhor. Hoje, com a internet, temos acesso à informação, há sites enormes de busca para compras. O meu livro mais recente, por exemplo, acabou de ser lançado e eu já achei exemplares em sebo na internet por menos da metade do preço. Não sei como é que conseguem, mas é uma coisa impressionante, porque hoje temos acesso à informação muito grande. E a grande dificuldade não é mais esse acesso quase ilimitado, mas saber o que retirar dali, o que nos interessa. Esse é o grande desafio.

¹ Referência a Salvatore Cacciola, banqueiro ítalo-brasileiro condenado no Brasil em 2005, por desvio de dinheiro

e gestão fraudulenta. Com a forte desvalorização do real em janeiro de 1999, o banco Marka, propriedade de Cacciola na época, recebeu ajuda do Banco Central brasileiro para cobrir as perdas em operações cambiais. Meses depois, testemunhas revelaram que o banqueiro comprava informações privilegiadas do próprio BC. O caso foi alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, que concluiu que o caso gerou prejuízo de cerca de R\$ 1,5 bilhão aos cofres públicos. Cacciola ficou foragido na Itália e no Principado de Mônaco até ser extraditado de volta ao Brasil em julho de 2008.

Vimos que o preço de mercado é o ideal. A próxima questão é a seguinte: como o preço se forma no setor público. Primeiro: o interesse nas compras não é individual, não há subjetividade na decisão. Quando vou fazer uma compra individualmente e quero comprar determinada coisa, estou buscando também uma satisfação pessoal. Mesmo que eu esteja consumindo coisas essenciais vou ser seletivo na marca, na qualidade. Existem outros fatores que não dizem respeito apenas àquela plena racionalidade - "Vou comprar porque está com o preço mais baixo". Pago até mais caro pela exclusividade. A subjetividade do indivíduo no ato da compra é um fator determinante, mas no caso do setor público não pode prevalecer de jeito algum. Aqui não pode haver qualquer tipo de subjetividade, ou seja, nenhuma intenção escondida. Deve existir uma plena objetividade. Ai já não estou mais fazendo uma descrição de tipo ideal; estou reconhecendo uma realidade. Setor público só compra se houver uma objetividade inequívoca para tal. É o caso do reitor da UnB: por que ele caiu e está sendo processado? Pela compra de carro de luxo e reforma no apartamento? Isso é explicar o inexplicável, não há objetividade que explique isso - a não ser o ego ou qualquer outra coisa que não o interesse público.

Segundo item: é realizado com base na eficiência do menor preço. Todos que fazem licitação sabem disso - existe a questão técnica, mas o que prevalece é o preço. E essa é uma das coisas mais cruéis na administração pública, porque preço menor é acompanhado, em boa parte dos casos, de qualidade menor. Quando vamos comprar um sapato, uma calça, sabemos que se optarmos por um produto chinês dez vezes mais barato, ele terá uma vida útil 15 vezes menor do que qualquer outro. Já o setor público vai pensar no preço e pronto; não vai pensar na durabilidade. A questão da eficiência do preço é um fator determinante na decisão de compra no setor público. O império da racionalidade dos preços é tremendo.

Terceira questão: a decisão do gasto é prévia e as vantagens momentâneas não vão interferir. Em Araraquara, onde resido, a loja da fábrica da Lupo costuma fazer três dias de liquidação do estoque. Forma-se uma fila, as pessoas ficam quatro horas para conseguir comprar, porque o preço é muito mais baixo. Isso não atrai nenhum comprador do setor público: se houver liquidação de qualquer coisa, ninguém vai comprar, não vai ser fator de decisão no gasto público.

O quarto item elencado é ser fortemente regulamentado por atos normativos, no nosso caso, a lei de licitação e outros. Há toda uma prescrição legal para que as compras ocorram. Conseqüentemente, os beneficiados dessas compras não têm como interferir de forma direta, ou seja, todas as compras feitas pelo setor público, em benefício do interesse público, não são realizadas pelos próprios beneficiados. Há sempre uma comissão especializada, um regulamento, um momento, uma série de fatores que a determina. Compramos em nome dos outros, não compramos em benefício próprio. A não ser no caso de desvios, é claro.

O que percebemos então? O ato de comprar, que vai criar o preço para o setor público, tem uma série de fatores que não são nem um pouco próximos dos fatores que regulam o mercado. Mas qual é a vantagem do mercado? Em princípio teria quase um mecanismo automático de regulação. O preço de alguma coisa pode cair e beneficiar outros. Não é o caso do setor público, onde qualquer variação de mercado não significa benefício. São duas lógicas completamente distintas que regulam a formação de preços no mercado e a formação de preços para o setor público. Uma é mercantil, tem parâmetro econômico, e a outra é a do setor público, tem parâmetro social ou dimensão política. A de parâmetro econômico se resolve levando-se em consideração a renda disponível dos indivíduos, os custos de fabricação e os lucros que se pretende alcançar.

Esses são fatores que vão determinar a formação de preços no mercado dentro de uma racionalidade econômica. No caso da administração pública, não existe outra racionalidade a não ser aquela que determina o orçamento público: este prescreve, autoriza a gastar. Em princípio, o orçamento público reflete uma tensão social negociada no Poder Legislativo que permite que o Estado faça a sua grande barganha com a sociedade - a carga tributária, toda a arrecadação ser devolvida em forma de serviços e benefícios de qualquer natureza para o público. Existe apenas um grande momento de barganha: entre tudo o que se arrecada e aquilo que se decide que está previsto no orçamento público. Não é uma racionalidade que permita automatismo e algum processo de regulação com ação direta da sociedade nessa decisão. Quem estiver comprando, formando preços que vão influenciar o setor público, não estará orientado por uma dinâmica que não seja aquela que a norma determina e que o orçamento público autoriza. Não pode ser de forma diferente porque são duas ordens de razão

completamente distintas.

Vamos entrar na terceira fase da nossa conversa, que é a de buscar meios de praticar preços para o setor público que estariam próximos dessa forma mais avançada praticada pelo mercado, no sentido de que o mercado tem maior dinamismo e o setor público não. Qual é a vantagem? Volto àquela questão do controle: a vantagem do dinamismo é a possibilidade de regulação automática, sem ninguém interferir diretamente, mas dentro de um conjunto de fatores que permitiria uma regulação mais dinâmica do setor público. Um exemplo simples: uma vantagem de preços jamais vai afetar o setor público na sua decisão de compra. Por causa da rigidez do Estado - e essa rigidez é necessária, insisto em destacar -, ele não pode se aproveitar de uma situação momentânea benéfica, não pode fazer compras que não sejam aquelas prescritas em normas e leis específicas.

Vamos tentar seguir uma saída para isso partindo da caracterização dos bens públicos. Os economistas, principalmente Musgrave, gastam muita tinta tentando discutir a questão dos bens públicos e da equidade. É mais ou menos como achar um ponto de equilíbrio na grande barganha da sociedade entre o que ela entrega de recurso para o Estado e o que este devolve na forma de bens públicos. Trata-se de uma discussão por um único aspecto, que acho muito focado na economia. Teríamos que trazer outros elementos porque a idéia é caracterizar a questão da formação dos preços no setor público a partir da compra de bens e serviços públicos.

Podemos considerar a questão por dois ângulos. O primeiro é quanto à apropriação de serviços públicos - o lado do consumo, o lado dos beneficiários. Há dois tipos de apropriação: uma individual e uma coletiva: ou os serviços públicos são individualmente apropriados ou são coletivamente apropriados. Se eles são individualmente apropriados, suprem necessidades individuais e seu benefício é exclusivo, não permite que outros se beneficiem com seu uso. Se comprei uma garrafa d'água, apenas eu posso tomar dela. Já o oxigênio que está nesta sala pode ser compartilhado por todos nós. Claro que, se a sala permanecer fechada, sem renovação de ar, aqueles que tiverem algum tipo de característica poderão sobreviver mais tempo... Mas levemos em consideração que não exista esta restrição no ar. Em relação à água existe e vai ser de consumo exclusivo meu.

Da mesma forma, se uma criança for para uma creche ela ocupa uma vaga e existe um limite de vagas. Essa questão da apropriação individual é significativa no sentido de excluir ou não as pessoas do benefício do serviço. E o coletivo, em contraposição, supre as necessidades coletivas; seu uso permite o atendimento simultâneo de outros. Temos, portanto, dois tipos de serviços públicos, presentes na literatura: de benefício individual e de benefício coletivo. É uma forma de separar os serviços de acordo com o público que atendem. Gostaria de destacar a distinção também em relação à coletividade, que nunca deve ser considerada como uma somatória de indivíduos. A coletividade é um sujeito em particular, um sujeito coletivo.

Agora vamos considerar a questão pelo lado do Estado, da oferta, que pode ser direta ou indireta. As características de uma oferta direta seriam as seguintes características: primeiro exige um conjunto de órgãos de Estado, que são aqueles financiados por recursos públicos e estão dentro do orçamento. Se esse é um benefício oferecido diretamente pelo aparato estatal, a forma de financiamento também não pode ser exclusiva, todos devem pagar seus impostos, pagar taxas e contribuir obrigatoriamente para o Estado. Qual é o limite? Conforme a capacidade de pagamento. Ninguém paga imposto pensando no benefício individual, todos pagam impostos a partir da sua renda. Em princípio, é isso. Se for um Estado que arrecada os recursos de uma coletividade, o benefício que vai oferecer diretamente decorre dessa relação. É o aparato estatal oferecendo alguma coisa em particular, que não dá para ser exclusiva.

Segundo ponto: não permite intermediações no fornecimento, só pode ser o Estado. Isso tem uma série de implicações, uma delas seria a máxima "direito do cidadão, dever do Estado". Tudo pode caber aqui. É meu direito como cidadão ter um implante para recuperar os cabelos perdidos de juventude. Se isso se torna um direito, o Estado tem obrigação de pagar esse "auxílio-calvície". Sob essa ótica, qual é o limite do Estado? Nenhum. Isso significa que não dá para irmos tão longe, existem questões que são obrigações inequívocas do Estado, não estão presas a esta armadilha. Precisa haver ordem, respeito aos contratos, como precisa haver qualidade do ar, segurança nacional e uma série de coisas. Se houver algum tipo de intermediação que não seja o próprio Estado pode-se estar criando uma forma de exclusão.

Um exemplo é o Sistema Único de Saúde Pública (SUS) garantiu a todos o direito à saúde. A educação no país também foi universalizada. Não adianta pensarmos em um direito universal dessa natureza, que seja atendido de forma intermediária, porque alguém vai ficar de fora, vai ficar sem hospital, sem atendimento. Por isso temos fila em todos os hospitais e demora no atendimento: justamente porque se tornou um direito universal, então é necessário todo um aparato para atendê-lo. Se houvesse uma intermediação, não haveria fila porque o indivíduo

nem perderia tempo tentando ser atendido. É mais ou menos como acontece na saúde dos países ditos desenvolvidos. O caso dos Estados Unidos é flagrante. Se tivermos dinheiro pagamos nossas coisas; se não tivermos não pagamos. Não há fila de atendimento porque não é obrigação do Estado e o indivíduo não perde tempo.

A terceira característica é que esses benefícios e serviços públicos são intangíveis. Na maioria, têm uma grande intangibilidade, são difíceis de serem mensurados. E chegamos ao quarto item, que são mensuráveis por dados correlacionados. Conseguimos medir o número de vagas da educação, mas medir o grau de aprendizado já é algo mais complexo. Não há como falar que educação é apenas uma questão de garantir vagas nas escolas públicas. Esta é parte de uma política; existe o acesso mas também a política educacional, que é outra coisa. Pesquisa em ciência e tecnologia não é só uma questão de agência de fomento com verba. Existe uma série de fatores que nos leva a concluir que é mais caro deixar de oferecer, pois se isso acontecer vai ter um custo social muito maior do que oferecendo. Quando se chega nessa equação, chegou-se naquilo que chamo de "oferta direta". Se não for o Estado, dificilmente vai acontecer.

E agora o contraponto: a oferta indireta que exige órgãos específicos, financiados ou não por recursos públicos. Pode-se terceirizar, subcontratar, etc. Por exemplo, o ProUni não mexe na carga tributária, mas da noite para o dia gera centenas de milhares de novas vagas no ensino superior. Isso ocorre justamente porque foi feito de forma indireta, por algum órgão específico. Está dentro de uma política de educação superior, mas é apenas uma questão de vagas, daí a sua característica indireta.

O segundo aspecto é que permite intermediações. Sem essa possibilidade não existiria organização não governamental. Uma ONG funciona a partir disso, porque cria uma possibilidade de intermediação, de ação, que não é a do próprio Estado para realizar uma determinada política pública. "Vamos salvar a Mata Atlântica" e várias outras coisas que inclusive nem precisam de recursos públicos. Trata-se de um benefício público, só que de uma forma indireta, sem participação do Estado. Naturalmente, detém alguma tangibilidade, porque é mais fácil de mensurar e permite dados específicos.

Em relação à oferta de serviços públicos indireta estaríamos em um campo mais amplo. O que seria a oferta direta? Estaríamos num campo mais específico. E o outro lado da história quanto à apropriação? A individual estaria num campo mais de atendimento a indivíduos e a coletiva no atendimento à coletividade.

Se fizermos a sobreposição desses classificadores - apropriação individual e coletiva e serviço direto e indireto -, com uma tabela cruzando esses quatro quadrantes no que resulta? Porque é necessário esse esforço de caracterização? Porque estamos tentando levar a questão do serviço público o máximo possível para decisão dentro da sociedade, porque a decisão do Estado como um todo não nos cabe. Nenhum de nós consegue decidir quanto exatamente vamos pagar de impostos. Podemos até nos revoltar contra um determinado imposto, fazer uma movimentação contra e isso resultar em alguma coisa. A Argentina mostrou o exemplo: "não vamos pagar esse novo imposto e ponto final"; a discussão vai para o Senado e, sob pressão social, a decisão do Estado pode ser revertida. Mas é uma coisa difícil, ninguém aqui está fazendo um grande movimento contra trazer de novo a CPMF nessa nova forma. Tudo será decidido depois das eleições e provavelmente decidido de maneira favorável.

Abrindo parênteses nessa questão em particular, no chamado "imposto do cheque" a arrecadação não era o mais importante, mas sim o fato de que conseguiu abrir a caixa preta do sistema bancário informando as movimentações de contas correntes nos bancos. A alíquota poderia ter sido de 0,00001 porque o importante era saber o que estava sendo movimentado. A partir da CPMF é que foi possível, num passado recente, contrapor movimentação bancária com declaração de renda.

Voltemos ao nosso assunto. Fica difícil essa barganha entre sociedade e Estado, sobre o quanto irei financiar o Estado e como exatamente posso interferir na decisão do gasto. Fica difícil resolver a questão da equidade, da eficiência do gasto público e tudo mais. No nível macro temos uma solução social já apresentada, que é a forma republicana que temos de conduzir o Estado. Isso não significa uma eficiência na formação dos preços públicos. Precisamos de um caminho alternativo. Todo o esforço é nessa direção, de tentar encontrar algumas brechas alternativas, não para resolver o problema do financiamento do Estado, mas para buscar uma decisão mais coletiva sobre os gastos do Estado.

No primeiro quadrante sobrepomos apropriação individual com serviço de natureza direta. - diretamente ofertado e individualmente apropriado. Esse serviço busca o atendimento de todos, indistintamente. Mesmo que apropriado individualmente, nunca será esgotado. Vem de um aparato estatal que envolve recursos públicos, mas a apropriação, o benefício, é para o indivíduo. Um exemplo é o Corpo de Bombeiros, porque a casa de

qualquer um pode pegar fogo, logo todo mundo deve ter acesso ao serviço do Corpo de Bombeiros.

É diferente de quando vou à padaria. Os atendentes já sabem mais ou menos o horário em que todos vão e nós consumidores já sabemos a hora em que acaba o pão; então há um equilíbrio no dia-a-dia entre o que é produzido e o que é consumido. No caso do Corpo de Bombeiros é impossível prever quando vou utilizar o serviço, por isso ele é financiado por recursos da coletividade e vai atender indivíduos em sua necessidade. Pode até não ser utilizado nunca, mas deve estar disponível. Sendo assim só pode ser financiado pelo setor público, não há como ser diferente. É impossível pagar por uma segurança dessa natureza de forma individual porque senão o barraco do pobre pega fogo e o apartamento do rico tem sempre Corpo de Bombeiros porque ele pode pagar. Não dá para fazer essa equação, mas começamos a perceber isso (que é óbvio) a partir do momento em que colocamos estes dois parâmetros - quem está oferecendo e quem está se apropriando do serviço; o Estado oferecendo e alguém se apropriando de maneira individual.

No segundo quadrante temos a contraposição do serviço de natureza direta com uma apropriação coletiva. É o serviço diretamente oferecido e coletivamente apropriado. A sua utilização ou benefício não ocorre individualmente e não impõe a exclusão de ninguém. Essa é a questão-chave. Na hora em que eu me benefico, todos os outros podem se beneficiar simultaneamente. É a história da água: tomei o copo d'água, apenas eu poderia tomar. Já este benefício, a apropriação e o seu usufruto, deve ser coletivo. A sua oferta deve ser obrigatoriamente direta, decorrente de um aparato estatal, sem intermediação, justamente porque preciso garantir a coletividade. Portanto, é indivisível, e há direitos associados ao mesmo.

Na literatura, esse segundo quadrante é aquilo que mais se aproxima do bem público puro. Mas isso não se dá apenas pela questão do custo marginal, como colocam os economistas. Ocorre principalmente porque, se não for desse jeito, não será um serviço feito de outra natureza, porque deve estar resguardado indistintamente a todos e o seu usufruto não se dá por exclusão. Segurança nacional: estamos todos nos beneficiando dela neste momento, aqui tranquilos, ouvindo a palestra, depois vamos retornar aos nossos lares, está tudo em ordem. É um benefício coletivo, diferente do fato de pegar fogo na minha casa. O ar que respiramos, por pior que esteja, também está num nível de qualidade que nos permite continuar respirando. Já é uma boa coisa. Há portanto uma distinção grande entre esses dois serviços. Mas de que natureza? Sobre a hora em que me aproprio e quem está oferecendo e a forma de apropriação: se exclui os outros ou não.

Um terceiro quadrante mostra o que é indiretamente oferecido e individualmente apropriado. Aqui há uma divisibilidade dos serviços, que podem ser apropriados exclusivamente. Posso me beneficiar daquela ligação de água na minha casa, do atendimento que tive num posto médico. Podem também ser oferecidos por organização peculiar, não precisa de todo um aparato. Sobre segurança nacional fica difícil pensar numa coisa que dê para fazer por um aparato específico. Embora tenhamos o exército, temos também as Forças Armadas, um conjunto. E junto com as Forças Armadas, além daquele aparato onde as pessoas são treinadas, existe um sistema de informação. É algo complexo, que exige uma série de fatores não isolados. Já a questão da educação, do ensino superior, da saúde, pode ser feita por organizações peculiares - escolas, universidades, hospitais etc.

Por último, o quarto quadrante: indiretamente oferecido e coletivamente apropriado. Embora vejamos em outras literaturas, essa quarta situação é difícil de ser explicada. Ela permite a existência de uma organização peculiar de atendimento, embora seja de apropriação coletiva, sem a exclusão de ninguém. É peculiar à organização que oferece, mas a apropriação é para todos. O exemplo é o de uma agência reguladora, que é uma organização peculiar, regulamenta um setor, mas cuja apropriação é coletiva.

Escrevendo o livro considere que essa matriz resolveria o assunto de forma melhor do que as outras coisas que tinha lido até então, embora não seja uma grande distinção da teoria de bens públicos que Musgrave apresenta. Mas o ponto de diferenciação é aquilo que tem custo marginal daquilo que não tem. Vou um pouco além disso para chegar no "quase mercado". Esse setor em que a apropriação pode ser indireta e individual permitiria o quase mercado, um termo que Le Grand usa em um texto e que significa exatamente isso - não é um mercado pleno, é um quase mercado. O que ele tem de peculiaridades? Primeiro, é restrito à oferta e uso de um serviço específico. Quando se fala em mercado, vê-se aquela curva de utilidade, fala-se em vários serviços, vários bens. Este é restrito.

Segundo aspecto: o controle social direto sobre o gasto. Seria uma situação de mercado importante porque permitiria o controle social, a sociedade teria controle direto sobre o gasto. O que eu disse no início? Que a sociedade, na questão dos gastos públicos, não tem controle direto, mas indireto. Por mais que existam experiências de orçamento participativo no Brasil - e já existem há um bom tempo - nenhum orçamento

participativo, por mais incisivo que tenha sido, toma uma decisão minuciosa sobre os gastos públicos, mesmo de um município. Não toma decisão sobre o quanto vai ser arrecadado, qual vai ser o tamanho da folha de pagamento, como está sendo a prática de preços, etc. Não chega a esta minúcia e nem tem como chegar. As pessoas teriam que parar sua vida particular para fazer exclusivamente isso. Por mais participativa que seja uma coletividade, ela não consegue tomar decisões dessa natureza. Consegue em certos momentos, mas não de forma absoluta.

O terceiro aspecto colocado no quase mercado é que coexistem simultaneamente três possibilidades: primeiro, o acesso àquele serviço é garantido a todos; segundo, a escolha pode ser individual; e terceiro, existe opção de oferta. Dadas estas condições, estamos diante de algo que chamo de um quase mercado, que permitiria controle direto sobre os gastos públicos. Por fim, o quarto item, o mais importante: permite a barganha entre usuários e ofertantes. Aqueles que vão ser usuários do gasto público têm poder de barganha sobre quem o oferece.

O exemplo que uso é o da escola pública. Imaginem se os recursos do Fundeb não fossem repassados para as prefeituras, mas na forma de um valor exato para todas as famílias, no número exato de filhos que cada uma vai ter, numa escola qualquer. Em vez de dar recurso para a prefeitura daria dinheiro para qualquer pessoa matricular seu filho onde bem entendesse: "Está aqui o dinheiro, vai lá e escolha a escola". Outro exemplo: em vez de pagar um hospital, todo um aparato, paga-se a consulta. Cada um pode se consultar com quem quiser e eu paga-se a consulta. Isso traria uma grande diferença. Porque quem decide onde vai utilizar o serviço é o beneficiário e porque se pode até ir a alguns lugares onde se fala "esse dinheiro da consulta lhe dá direito a três retornos sem pagar". Quer dizer, estou barganhando. Que Estado consegue fazer uma barganha dessa natureza? Vai pagar o hospital, aquela tabela do SUS, mas jamais conseguiria fazer uma barganha dessas. O mais importante disso tudo - a decisão de onde vai utilizar - é do próprio indivíduo: "vou escolher o hospital, vou escolher o médico, vou escolher a escola". O que se criou? Uma relação de mercado no gasto público.

Onde podemos encontrar exemplos reais como esses hipotéticos que citei? Se colocarem no site do Banco Mundial a palavra *voucher*, aquele cartãozinho que se usa para passagem de avião, vai aparecer vários exemplos do que estou falando. Não me lembro exatamente qual foi o país da América Central, mas em um deles se criou um programa de saúde pública, voltado para doenças sexualmente transmissíveis, pagando consultas médicas para prostitutas, ou *sex workers*, como são identificadas pelo Banco Mundial. A instituição reconhece como uma atividade social, não estigmatiza. É uma atividade como qualquer outra, que tem uma remuneração para tal. Frieza dos números? Sim, mas ao mesmo tempo é um reconhecimento de igualdade. E por que o governo estava dando este cartãozinho para as prostitutas fazerem consultas? Porque se elas fossem na rede de saúde, não teriam uma rede à altura e, pela prática, pela postura, pela figura, seriam discriminadas. Então disseram que elas não precisavam mais ir às filas dos hospitais, porque o governo pagaria para os estabelecimentos onde elas quisessem ir. A partir daí, começaram a ser atendidas por médicos particulares, com receitas pagas pelo Estado.

Há ainda outras características nessa história, porque esse foi um processo que evoluiu. A primeira foi a seguinte: para atender e receber esse cartãozinho era preciso ser médico credenciado - quem iria atender neste sistema era alguém fiscalizado que merecia o recurso. O que isto criou? Um reconhecimento público de certos médicos, certas clínicas médicas, inclusive, de que estavam com certificado de qualidade emitido pelo poder público. Elevou-se o status da clínica. O segundo ponto importante é que os cartões não eram distribuídos diretamente pelo Estado, mas de forma intermediada por ONGs que já trabalhavam com essas mulheres e que tinham uma relação de confiança maior com elas.

O que aconteceu num segundo momento? As consultas médicas caíram de preço porque as próprias clínicas, como ganhavam certificado de qualidade pela fiscalização pública, começaram a oferecer preço menor a fim de obter essa qualificação. Vocês já ouviram notícia de algum preço público ser reduzido? Não existe isso na nossa história; todos os nossos preços públicos aumentam.

Além disso, os cartões começaram a ser repassados pelas prostitutas para os seus clientes. Porque pela forma como eles entravam em contato com esse problema de saúde pública, não podiam contar para ninguém. Elas começaram então a ser, indiretamente, agentes de saúde. E criou-se uma enorme rede de um serviço mais qualificado e mais barato. Simplesmente porque se entregou o cartãozinho na mão das pessoas. Criou-se uma situação de quase mercado. Com isso vemos que existe possibilidade de acesso, barganha, opção, o que não acontece no setor público.

Dá para fazer isso indistintamente? Cartãozinho para o Corpo de Bombeiros. não dá; da polícia militar também não dá. Mas dá para fazer em certas situações onde a apropriação é individual e o serviço é indireto. Se

pensássemos tudo que gastamos nestas duas políticas - saúde pública e educação - estaríamos colocando na mão do cidadão quase 50% do orçamento público. O que cabe ao Estado? Regular a profissão e regulamentar o setor. Então, o que faria o Estado? Fiscalizar escolas para ver se são de qualidade e se o indivíduo que tem aquele cartãozinho pode pagar a mensalidade. E mais ainda: o cidadão poderia decidir. Duas racionalidades, uma econômica e uma social, são unidas pelo simples fato de a decisão ter sido entregue na mão de quem deve decidir - aquele que vai ser beneficiado por esse gasto público.

[Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

Prefeito: Cesar Maia

Controladoria Geral do Município

Controlador Geral: Lino Martins da Silva

Subcontrolador de Gestão: Vinícius Viana

Assessoria de Comunicação

Assessora: Sonia Virgínia Moreira

Cadernos da Controladoria

Organização de Eventos: Graça Louzada

Administração de Eventos: Vanda Pastro

Edição de Texto: Sonia Virgínia Moreira

Editoração, Capa e Fotos: Eduardo Derbli

Transcrição de Áudio: Flavia Astorga

Versão Online: Renato Gomes