



## **Cadernos da Controladoria**

Nova série Ano I, nº 3 - setembro de 2001

### **Distribuição dos Serviços Públicos: teorias e evidências**

#### Apresentação

Em prosseguimento às palestras organizadas pela Controladoria Geral do Município convidamos o professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS) e economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE), Alfredo Meneghetti Neto, para falar sobre os seus estudos a respeito das teorias e evidências que envolvem a distribuição dos serviços públicos.

Conheci o professor Meneghetti Neto em Porto Alegre, na metade da década de 90, durante um seminário promovido pela Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) sobre os problemas da Lei 4.320. Na ocasião, ele apresentou a pesquisa que vinha desenvolvendo e que é exatamente o tema do terceiro seminário da Controladoria em 2001: Distribuição dos Serviços Públicos: teorias e evidências, cujo conteúdo está publicado neste volume da nova série dos Cadernos da Controladoria.

Lino Martins da Silva

Controlador Geral do Município

### **Distribuição dos Serviços Públicos: teorias e evidências**

Alfredo Meneghetti Neto

Rio de Janeiro, 20 de agosto de 2001

Fiz um estudo das teorias e evidências na distribuição dos serviços públicos, especialmente em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, que possibilitou-me desenvolver uma espécie de balanço desse assunto, que merece cada vez mais ser investigado. Nesta apresentação, a convite da ro, vou procurar relatar esse balanço sobre as principais evidências desse estudo elaborado em 1992, com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), quando se argumentava que a distribuição dos serviços públicos entre os bairros de uma cidade não era feita por acaso, de forma acidental.

Dentro da literatura das finanças públicas, a distribuição dos serviços públicos vem sendo abordada com mais frequência entre os economistas, principalmente nos Estados Unidos. Um deles, o professor americano Carl Shoup, em estudo (1989) publicado na National Tax Journal, já elucidava esse tema. Ele revisou a literatura e concluiu que existiam duas vertentes teóricas sobre essa distribuição: a dele, que classificava as atitudes do tomador de decisão na oferta dos serviços públicos e a do economista americano Rodney Hero, que acreditava na distribuição acidental.

A Teoria de Shoup dizia que o serviço público numa cidade atenderia a determinadas regras de alocação, classificadas da seguinte maneira: o tomador de decisão teria em mente determinada regra de alocação privilegiando, com volumes desiguais, cada cidadão de cada bairro. Ele não estaria, assim, praticando a chamada equidade no sentido de atender a todos os cidadãos em todos os bairros de uma forma igual, ou seja, prestar um volume de serviços públicos do mesmo nível, do mesmo volume, para todo o cidadão na mesma cidade.

A discriminação por classe de renda seria uma das primeiras regras que Shoup classificou. Tinha também a discriminação racial, uma regra que favorecia a elite da cidade, uma outra que atendia reclamações e pedidos e uma chamada de regra das decisões burocráticas. Esta diz o seguinte: uma considerável liberdade de ação é deixada ao burocrata, ao tomador de decisão. Muitas vezes até os funcionários menos graduados tinham liberdade para tomar uma decisão diante do que aparecia na sua frente. Essas regras de alocação ficaram conhecidas como a Teoria de Shoup.

A outra vertente, a do professor Hero, questionava seriamente se os tomadores de decisão realmente aplicavam regras, rejeitava a distribuição dos serviços públicos e criticava a Teoria de Shoup por considerar ser pouco relevante descobrir por que determinados serviços públicos estavam sendo mais ou menos ofertados nos bairros. Para Hero, seria mais conveniente verificar por que um determinado serviço público é mais ofertado e outro não. Isso, a seu ver, seria a parte mais relevante.

### **Distribuição dos Serviços Públicos: teorias e evidências**

Essas regras podem ser conhecidas através de duas aproximações: uma pela entrevista e outra pela estatística. Geralmente se trabalha com variáveis econômicas relacionadas com a renda per capita. Porto Alegre tem 92 bairros na cidade e cada um deles, segundo levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia Econômica (IBGE), tem um nível de renda. Fizemos um cruzamento da renda com a oferta dos serviços públicos para cada um desses bairros. Pelas pesquisas do professor Shoup e pelos estudos desenvolvidos em 1992, ficou evidente que não estava sendo alcançada a equidade. O volume dos serviços públicos estava mais direcionado exatamente para os bairros mais ricos da cidade e isso não era justiça fiscal. E também havia a evidência das regras das decisões burocráticas, que dizia que uma considerável liberdade de ação era dada ao burocrata.

Naquele estudo em 1992 foram cruzadas algumas variáveis como estações de bombeiros e delegacias de polícia, relacionadas com a renda per capita. Verificou-se que, em Porto Alegre, os bairros de classe de renda mais alta dispunham de uma maior proteção policial à medida em que foi constatado um número mais expressivo de delegacias de polícia. As estações de bombeiros, por sua vez, estavam mais próximas dos bairros mais ricos da cidade, conforme revelou um gráfico onde se colocava num eixo horizontal os bairros por renda per capita, os de menor e maior renda e no eixo vertical a distância média do ponto central de cada bairro da cidade. Ficou evidenciado que, quanto menor a renda, maior era a distância da estação de bombeiros mais próxima e, à medida que aumentava a renda per capita diminuía essa distância. Concluiu-se que não havia equidade. A proteção contra o fogo era dada de uma forma mais evidente aos bairros mais ricos da cidade.

Apresento, agora, o que se observou a partir do estudo de 1992: as evidências na distribuição dos serviços públicos, desde aquela época até hoje e os impactos que podem afetar essa distribuição, com base nas pesquisas de quatro alunos orientadas pelo Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). Essas pesquisas buscaram evidenciar alguns serviços públicos, questionando como eles estão sendo ofertados. O meu estudo teve também como fonte uma pesquisa que coletei na internet sobre a cidade de Ankara, capital da Turquia. Por último, gostaria de mostrar as formas de melhorar o padrão dos serviços públicos numa cidade.

Vou começar a relatar algumas pesquisas dos alunos. Em 1992, o economista brasileiro Gastão Bohrer Filho investigou a distribuição de iluminação pública nos bairros de Porto Alegre. Queria saber se os bairros mais ricos tinham um volume maior de iluminação pública. Para isso conseguiu ter acesso a um relatório da Secretaria de Obras e Viação que dispunha de um levantamento de postes com pontos de luz distribuídos no município.



distribuição dos serviços públicos pela entrevista, muito utilizada nos programas de qualidade. Essa entrevista não é aquela dos questionários e não tem, também, uma performance tão boa como aquela sugerida na história oral.

A história oral, através do pesquisador Lawrence Badan, sugere que se faça uma espécie de roteiro para entender como os tomadores de decisão prestam os serviços públicos.

Em vez de elaborar um questionário, nós estaríamos com um roteiro, deixando a pessoa falar e anotando, segundo Badan, silêncios e ênfases que ela dá em determinados argumentos, o uso de expressões positivas, deixando de lado as negativas e assim por diante. Por aí, pela história oral, pela indução, pode-se chegar a determinados entendimentos, deixando o indivíduo dar seu testemunho. Essa seria a melhor forma de entender o padrão da distribuição dos serviços públicos.

Um outro estudo foi realizado pelo economista turco Feyzan Beler Erkip, em 1997, que investigou as praças públicas e os parques de Ankara, na Turquia. Ele procurou avaliar a política e a proposta de justiça da distribuição tendo como meta a distribuição equitativa das áreas verdes, relacionando-a com as características de determinados grupos de classes de renda dos bairros de Ankara. Enviou 200 questionários para as pessoas que moravam próximas aos parques e as que moravam mais distantes, perguntando qual a razão do uso do parque, as razões da insatisfação e o motivo de não usar o parque mais próximo da sua residência. A conclusão foi que os bairros de renda mais baixa dispunham de menos áreas verdes dos que os de renda mais alta. Os bairros de menor renda reivindicavam um número maior de facilidades dentro dos parques. Até porque aquelas pessoas de menor renda, por não terem acesso aos clubes particulares, pedem que os parques tenham playground, quadras de esportes e outros equipamentos. Erkip verificou que os grupos de menor renda podiam ser afetados positivamente por um serviço eficiente de transporte mais barato que os levassem até ao parque mais próximo que oferecesse esses serviços solicitados.

Foram essas pesquisas que procuraram medir tanto pela estatística quanto pela entrevista o padrão dos serviços públicos verificados até então. Todas elas, de uma maneira ou outra, mostraram que a distribuição do serviço público não é feita por acaso, tem determinados padrões de oferta e esses padrões têm a ver com a decisão do burocrata. Há uma expressão – “opressão burocrata” – utilizada pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão que sugere uma outra expressão equivalente – “sob pressão burocrática” – no sentido de criar uma situação vexatória, humilhante, desrespeitosa e até discriminatória aos usuários.

Todas essas pesquisas relacionando renda pela estatística verificaram que os bairros mais ricos detinham uma oferta maior dos serviços públicos e que a manutenção desses serviços públicos também era maior nos bairros de renda mais alta. Além disso, as entrevistas mostraram que os burocratas tinham um grau de liberdade muito grande nas decisões. Mesmo que determinados órgãos municipais, estaduais ou federais mantenham um padrão de atendimento, cabe a pergunta: Qual é o grau de liberdade que tem o burocrata para agir sobre esse padrão? Essa pergunta é relevante.

Na segunda parte dessa apresentação, vou discutir o que pode afetar a distribuição dos serviços públicos numa cidade. Parece-me, fazendo uma reflexão durante todo esse tempo e conversando com algumas pessoas, que uma participação maior da sociedade pelos orçamentos pode alterar o padrão da distribuição do serviço público, notadamente as experiências de Orçamento Participativo e também outras experiências relevantes, como o governo vicinal.

O professor Carlos Matus, do Chile, numa palestra sobre Teoria do Governo, em Brasília, observou que o governo vicinal é uma forma eficiente de administrar o orçamento, com a participação da sociedade. O governo vicinal seria uma estrutura de governo maior que um condomínio e menor do que uma Prefeitura, ou seja, é uma estrutura usando as instituições que existem, dentro de uma nova formatação, que usa uma igreja, uma associação de bairro, para administrar, através de um comitê de cinco membros, as receitas e despesas dos equipamentos (ruas, parques, iluminação) e serviços vicinais (coleta de lixo, berçários, segurança, etc).

Matus lembra que uma experiência próxima a isso é o que ocorre na Suíça, país com três mil comunidades,



O cientista político e professor da Universidade da Califórnia, Aaron Mitchell Schneider, fez em uma tese de doutorado na Universidade de Pittsburg, Estados Unidos, em 2001, sobre a luta dos governos locais pelo poder, comparando as experiências dos processos orçamentários de quatro estados: Paraná, Bahia, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Concluiu que os altos níveis de conflito político forçaram os chefes do Executivo a aderir aos elementos democráticos das instituições de orçamento para coordenar os múltiplos atores e cooptar a oposição. Quando permitiram mais participação popular, os chefes dos executivos ficaram de mãos amarradas em termos de estratégia fiscal. Ele entende que à medida que o Executivo adotou o Orçamento Participativo, as decisões administrativas ficaram emperradas. Conclui que o que foi ganho em legitimidade democrática foi perdido em autonomia administrativa. Esta foi a principal evidência do estudo de Schneider.

O professor da PUC-RS e economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE), Adalmir Marquetti, autor do estudo Democracia, Equidade e Eficiência: o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, analisou os investimentos listados nos planos de investimento por bairros, relacionando-os com a renda per capita, domicílios irregulares e educação (mães com o primeiro grau incompleto). Concluiu que o Orçamento Participativo teve um efeito redistributivo, pois encontrou uma associação negativa entre a renda do bairro e o volume de investimentos, isto é, quanto menor a renda maior era o volume de investimentos. Houve, portanto, um impacto positivo com o aumento na eficiência da Prefeitura na oferta desses bens e serviços.

Existe um outro condutor que pode afetar seriamente os serviços públicos: os programas de qualidade. Existem cinco possibilidades conhecidas. A primeira é através do Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), de abrangência nacional. Ele faz com que a empresa que adere não pague nada e estabelece quatro compromissos: a) estimular a participação de seu pessoal nos Comitês Gerais da organização; b) promover a capacitação em 12 meses de gerentes em um curso de gerenciamento de qualidade reconhecido pelo programa; c) designar um responsável dentro da empresa pela coordenação do programa; d) formular anualmente planos de melhorias de qualidade baseado nos diagnósticos obtidos dentro da metodologia do programa. Entre 1994 e 2001 o Programa de Qualidade já teve a adesão de 5.162 empresas e instituições das quais 344, cerca de 7%, dos governos federal (91); estadual (104) e municipal (149).

Outra possibilidade é através do Programa de Qualidade no Serviço Público do Governo Federal que vem sendo implementado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com o objetivo de garantir o respeito às pessoas, protegendo-as contra a opressão burocrática, no sentido da humilhação da tirania dos burocratas. A meta é superar até 2003 o índice de 70% de usuários satisfeitos com os serviços públicos prestados pelas organizações que aderirem ao programa. Esse programa envolveu a aplicação de questionários ao usuário e não ao tomador de decisão, que é algo completamente diferente. Acho que o tomador de decisão deveria ser questionado também, mas através da entrevista oral.

A revista Exame, em agosto do ano passado, revelou que o governo federal, através da Vox Populi, consultou oito mil domicílios para investigar a taxa de satisfação dos usuários com os serviços públicos nas áreas de saúde, educação e previdência. Nessa pesquisa, uma das pioneiras no mundo e considerada inédita no Brasil, foram enviados questionários contendo 22 perguntas com características específicas, que receberam notas individuais: garantia de acesso, qualidade de atendimento, qualidade no serviço, agilidade e adequação das instalações, entre outras. Os cidadãos atribuíam uma nota aos serviços que consideravam plenamente satisfatórios e também uma nota aos serviços recebidos.

Havia, então, aquilo que imaginavam receber e o que efetivamente tinham recebido. O resultado da taxa de satisfação desses serviços públicos foi de 71,8%. É um resultado intrigante que merece ser aprofundado, com perguntas dirigidas ao universo de usuários com renda mais baixa.

A terceira possibilidade que pode melhorar a distribuição dos serviços públicos é o programa chamado International Organization for Standardization (ISO), organização mundial com sede em Genebra, na Suíça. Sabe-se que a implementação do ISO começou no final dos anos 70, com a elaboração de normas de comportamento voltadas para a qualidade. O Brasil já possui 1,6 mil empresas certificadas, e no mundo existem 100 mil com o certificado, sendo que, desse total, apenas 2% são da área de serviço, justamente

pela dificuldade de normatizar através do ISO as empresas desse setor.

A quarta possibilidade ou programa é o Código Estadual de Qualidade dos Serviços Públicos, implantado em 1998, no Rio Grande do Sul que permitiu a elaboração de um cadastro de usuários. Foram entrevistados 5.500 usuários na área de saúde, segurança, educação, energia elétrica, água e esgoto. Em vários municípios nota-se um esforço da Secretaria de Planejamento no sentido de entender melhor como está se dando o serviço público pela ótica do usuário.

Como quinta possibilidade de programa podemos citar as Agências de Regulação dos Serviços Públicos Delegados. Sabe-se que à medida que as privatizações são desenvolvidas, até por sugestão do Banco Mundial, essas agências têm a incumbência de auditar, de verificar como está sendo prestado um determinado serviço público nas várias instâncias ( telefonia, energia elétrica, água encanada, esgoto, transporte). Essa agência foi criada em 1997, no Rio Grande do Sul e, mesmo estando voltada para os serviços públicos delegados é importante porque pode afetar a distribuição dos serviços públicos prestados pelas empresas públicas.

Considerando as pesquisas e estudos até agora desenvolvidos, pode-se concluir que as evidências até o momento mostram que a Teoria de Shoup tem validade ao sustentar que os serviços públicos não são prestados acidentalmente e sim através de regras de procedimento que não promovem a equidade mas a injustiça fiscal em relação ao usuário.

Os estudos revelam, ainda, que esforços gerados pelos orçamentos participativos e outras formas, como o governo vicinal, são importantes, pois afetam os serviços públicos a longo prazo, e que os programas de qualidade têm que promover a investigação não só direcionando os questionários para o usuário, mas ouvindo principalmente o tomador de decisão, sempre com aquela idéia de deixá-lo falar, de se expressar. Os silêncios, ênfases que ele faz devem se anotados porque são sinais úteis para um diagnóstico bem apurado, melhor que o questionário.

O Brasil certamente tem que ser avaliado, entre outras formas, tanto pelo método da estatística quanto pelo método da entrevista. O país possui mais de cinco mil prefeituras e só no Rio Grande do Sul em torno de 418 municípios com população inferior a 10 mil habitantes. Cerca de 235 desses municípios têm participação na receita tributária, na receita total, menor ou até 5%. Imagine, então, a dependência que eles têm de outras esferas e a falta de estrutura que o burocrata dispõe para ofertar os serviços públicos. Acho, para terminar, que não se deve deixar de lado duas indagações, duas ansiedades, reveladas por duas personalidades. Uma é de um ex- presidente dos Estados Unidos, John Adams que disse há mais de 150 anos algo que revela uma preocupação muito grande: "...enquanto em outras ciências a pesquisa continua permanentemente, aquela que trata de como se governa estagnou. Hoje as pessoas a entendem e a praticam só um pouco melhor do que o faziam há quatro mil anos...". Já o economista E.J.Reis, na versão cabocla do seu estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1989, participa da mesma visão. Ele diz que "... a área tributária será sempre prioridade de pesquisa e planejamento econômico, sobretudo quando nos voltamos para a questão de conciliar equidade, eficiência e crescimento econômico...".

#### **Informações adicionais sobre os autores citados na palestra**

Shoup= Carl Shoup, economista americano, professor universitário dos Estados Unidos, autor do estudo: Rules for distributing a free government service among areas of a city. National Tax Journal, v.62, n.2, jun., 1989.

Reis= E. J. REIS, economista brasileiro, autor do estudo: Uma agenda para a pesquisa e o planejamento econômico na próxima década. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, (2):5-16, dez.1989.

Souza= Celina Souza, professora da Universidade da Bahia, autora do estudo: Participatory Budgeting in Brazilian Cities: Limits and Possibilities in Bulding Democratic Institutions. Universidade Federal da Bahia, 2001 (mimeo)

Hero= Rodney Hero, economista americano, autor do estudo: The urban service delivery literature: some

questions and considerations. Polity, n.19, p.659-677, 1988.

Couto= Carla Lessa Couto, economista brasileira, autora do estudo O sistema de abastecimento de água em Porto Alegre nos anos 90. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1998. (mimeo)

Marquetti = Adalmir Marquetti, economista brasileiro, professor da PUCRS, autor do estudo Democracia, equidade e eficiência: o caso do orçamento participativo em Porto Alegre. PUC-RS, 2001 (mimeo)

Barry Annes= Barry Annes, cientista político da Universidade de Pittsburg, Estados Unidos.

Bohrer Filho= Gastão Bohrer Filho, economista brasileiro, autor do estudo: Energia elétrica: a distribuição em Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1992. (mimeo)

Schneider = Aaron Mitchell Schneider, cientista político, professor da Universidade da Califórnia (EUAs), autor do estudo Federalism against markets: local struggles for power and national fiscal adjustment in Brazil. Trabalho de Doutorado do Curso de Ciências Políticas da Universidade da Califórnia, 2001. (mimeo)

#### Outros nomes

Erkip= Feyzan Beler Erkip, economista turco, autor do estudo The distribution of urban public services: the case of parks and recreational services in Ankara. Cities, v.14, n.6, 1997.

Macedo= Luciane Rechden de Macedo, economista brasileira, autora do estudo Áreas verdes públicas: a distribuição em Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1994. (mimeo)

Bueno= Paulo Roberto Bastos Bueno, economista brasileiro, autor do estudo Segurança Pública: a distribuição em Porto Alegre. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Ciências Econômicas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1993. (mimeo)

John Adams= John Adams, ex-Presidente dos Estados Unidos.

#### [Expediente](#)

Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro

**Prefeito:** Cesar Maia

**Vice-Prefeito:** Marco Antonio Vales

Controladoria Geral do Município

**Controlador Geral:** Lino Martins da Silva

**Sub-controlador:** Vinícius Viana

Cadernos da Controladoria

**Consultoria Editorial:** Sonia Virginia Moreira

**Organização de Eventos:** Graça Louzada

**Administração de Eventos:** Vanda Pastro

**Edição de Texto:** Sérgio Meireles

**Capa:** Georgeana Dummar

**Editoração:** Zope

**Transcrição de Áudio:** Rita Alonso

**Versão Online:** Edgard Bernardino



