DOCUMENTO

Inovações no fornecimento de bens e serviços públicos*

ROGÉRIO F. PINTO**

1. Introdução

Identificar os limites apropriados para o Estado e as disposições institucionais válidas para a provisão de bens e serviços tornou-se fundamental para a reforma do Estado tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. Os governos pelo mundo afora estão sob a pressão de promover a reforma do Estado e as mudanças dela resultantes em suas administrações públicas. Essas mudanças são movidas pela grande quantidade de transformações globais, assim como pela necessidade de alcançar níveis cada vez mais altos de eficiência. Também movendo essas mudanças estão a tendência global à liberalização política e econômica baseada no domínio do mercado e o recuo do controle do Estado nas economias.

A regra prática para lidar com a esfera de ação do Estado é que ele deveria ser o mais estreito possível e tão amplo quanto necessário. Embora proposta em alguns círculos, essa regra é de limitado valor prático. Além disso, o objetivo hoje comumente aceito de mudar o "papel do Estado" e "reinventar" as instituições para uma maior distribuição de serviços é igualmente enigmático em termos operacionais. Os profissionais da administração pública são deixados com a assustadora questão de como ajudar os países a remodelar o Estado e suas administrações públicas para satisfazer a demanda sempre crescente de distribuição de serviços. Esse desafio é acrescido da força motriz das obrigações fiscais, que favorecem antes a redução do que a expansão da esfera de ação do Estado.

* Artigo recebido em abr. e aceito em nov. 1998.

** Especialista em administração pública do Banco Mundial.

Visando a explorar a experiência de âmbito mundial em atacar a dupla meta de aperfeiçoamento dos serviços e responsabilidade fiscal, o autor convocou um painel de peritos e funcionários do governo que haviam experimentado ou refletido sobre abordagens inovadoras da distribuição de serviços para adaptá-las ao ambiente estatal em mudança. Particularmente interessantes para o painel foram aquelas experiências baseadas em abordagens comprovadas praticamente e/ou conceitualmente articuladas do fornecimento de serviços públicos que se afastavam das modalidades tradicionais de administração pública e que incorporavam princípios e práticas de mercado. A lista de participantes e seus temas está incluída no fim deste artigo.

O painel reuniu-se no 23º Congresso do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, em Dubai, União dos Emirados Árabes, em setembro de 1995. A fim de concentrar as contribuições nas questões mais relevantes do fornecimento de serviços públicos, solicitou-se que os trabalhos respondessem às questões a seguir.

- A inovação necessária no fornecimento de serviços públicos requer sua "exportação" para o setor privado? A "importação" de princípios e práticas de mercado para a administração pública constitui uma alternativa viável com efeitos similares? Que estratégias organizacionais e de incentivo serão necessárias para que essa abordagem de "tratamento de mercado" funcione dentro da administração pública? Onde foi que elas se mostraram econômica e sociopoliticamente viáveis? Como é que a experiência norte-americana com a competição entre agências para o fornecimento de serviços é relevante nesse contexto?

- As inovações orientadas para o mercado no fornecimento de serviços públicos são uma mera decorrência do impulso existente para a liberalização econômica ou são uma necessidade oriunda das obrigações financeiras que recaem sobre os governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento?

- Qual foi a experiência da OCDE com "testagem de mercado", tanto entre seus membros quanto como auxílio aos países em desenvolvimento? Como foi, igualmente, no caso dos países da Comunidade Britânica, especialmente o Reino Unido, e na experiência da Secretaria da Comunidade Britânica em auxiliar seus membros em desenvolvimento? Que lições estão sendo aprendidas?

- Quais são os desafios e as oportunidades colocados pela transição política e econômica, como no caso do Leste europeu e dos países da CEI (antiga União Soviética), para a introdução de formas de fornecimento governamental de serviços com base no mercado?

- No contexto atual, o público quer ser *ouvido* ou *servido*? Quais são as implicações de se ver o público antes como "consumidor" do que como "cida-

dão"? O interesse público é comprometido pelo envolvimento do setor privado no fornecimento de bens e serviços?

- Quais são as estratégias apropriadas para se introduzir o fornecimento de serviços públicos baseado no mercado?

2. O papel do Estado, o mercado e o público

Em resposta à solicitação, 16 trabalhos foram submetidos e aceitos e foram feitas 12 apresentações no painel. Os trabalhos e as apresentações envolveram os participantes numa longa e esclarecedora jornada através dos desafios e realizações das inovações do serviço público pelo mundo afora. De um modo geral, os trabalhos repetiram a impressão de que os governos pelo mundo todo estão mudando tanto sua esfera de ação quanto o modo de suas operações.

A partir de alguns trabalhos, também pareceu que, apesar da extinção da Guerra Fria e do realinhamento da geopolítica global, ainda há ameaças à estabilidade política de muitos governos. Tais ameaças continuam a desviar a atenção dos governos e a transferir recursos para atividades destinadas a garantir a estabilidade, mais do que a satisfazer necessidades sociais. Paradoxalmente, contudo, os avanços na tecnologia, especialmente aqueles que fizeram surgir redes globais de comunicação, só fizeram exacerbar a revolução de expectativas crescentes. Pessoas pelo mundo todo esperam mais porque se conscientizaram dos agudos contrastes de padrões de vida. Elas estão-se voltando para seus governos para que satisfaçam as aspirações de melhoria econômica e social. Daí o aumento das pressões por mais e melhores serviços.

Os debates do painel confirmaram que não basta mais consertar as formas tradicionais de fornecimento de serviços. Houve um acordo geral de que é necessário reinventar e reconstruir o fornecimento de serviços, não opondo mercado e Estado, por motivos ideológicos, mas combinando o que há de melhor e mais apropriado em cada um, baseando-se em suas vantagens comparativas. Também se concordou que, nesse esforço de reconstrução, é preciso dar voz aos usuários-cidadãos de serviços públicos. Em suma, as inovações precisam desafiar a divisão *Estado versus mercado* e exigem que se "reinvente" em termos de *Estado cum mercado* e de participação pública.

Os trabalhos apresentados por participantes do Leste europeu e da Europa central revelaram que o descrédito das economias dominantes tornou mais destacado o papel que o setor privado pode exercer, não apenas na criação de riqueza, mas na absorção de grandes parcelas do fornecimento de serviços do Estado. Reinventar as instituições para otimizar o fornecimento de serviços requer a revisão tanto das obrigações quanto dos incentivos, com vistas a uma maior adequação entre *Estado*, *mercados* e *voz do público*. Apesar do debate existente, a "reinvenção" do fornecimento, da produção e da distribuição de bens e serviços públicos já está ocorrendo em muitos contextos, e inovações sig-

nificativas estão-se desenvolvendo. Algumas dessas experiências foram relatadas nos estudos apresentados nesse painel.

Também ficou evidente que, enquanto se espera que o setor público dê início às inovações nos serviços públicos, o domínio *a priori* do Estado não é mais válido. Isso coloca o dilema de o Estado reduzir sua própria esfera de ação e ainda ter de enfrentar uma demanda cada vez maior de serviços por parte do público. Além disso, os governos também estão sob pressão para agir em áreas críticas que não a de serviços, como a de gerenciamento econômico, a de formulação de políticas e a de provisão e manutenção de um quadro institucional que permita o florescimento dos produtores privados.

Alguns trabalhos apontaram que o fornecimento de serviços públicos está sendo destacado como o propósito último da administração pública. Todavia, esse debate com freqüência passa por cima das exigências de gerenciamento para apoiar o fornecimento de serviços. Por exemplo, os resultados e produtos dos serviços só serão possíveis se os insumos forem obtidos e organizados e o quadro de funcionários for gerenciado adequadamente, o que é a essência dos sistemas públicos de gerenciamento. Muito do que fazem as administrações públicas é para consumo próprio, como passos intermediários para o produto final e a geração de resultados. Muitas inovações no fornecimento de serviços que estão ocorrendo hoje, como a testagem de mercado no Reino Unido, exercem um impacto igualmente importante, aumentando a eficiência das funções de apoio interno dos governos.

Foi consensual durante os debates que a inovação dos serviços públicos é mais bem concebida quando se baseia numa análise estratégica e num esclarecimento conceitual sólidos em torno do que constituem os serviços públicos, quem são seus fornecedores, seus compradores e seus usuários finais. Considerações estratégicas também esclarecem contingências e realidades da escassez de recursos, por um lado, e, por outro, que as inovações não deveriam ser levadas por um impulso ideológico a desmantelar o setor público tradicional. Na realidade, durante os debates houve alguma tensão entre os participantes em torno dessa questão. Alguns argumentaram a favor da necessidade de o Estado primeiro "quebrar" os monopólios públicos dos serviços sociais que não estivessem funcionando bem, como nos programas de previdência e bem-estar social. Isso na verdade significava desmantelar setores consideráveis de operações estatais tradicionais. Outros argumentaram a favor da proteção das realizações institucionais do Estado de bem-estar que teve lugar em muitos países em desenvolvimento durante os anos 60 e 70.

Os debates destacaram o risco de que inovações do serviço público baseadas no mercado pudessem comprometer as responsabilidades sociais do Estado: uma consideração estratégica de grande importância, conforme ilustrado pela experiência de educação superior do Reino Unido, para satisfazer as necessidades e demandas de seus clientes. Tornou-se evidente que, num ambiente de escolhas cada vez maiores, o público conseguirá as coisas por meios próprios e escolherá o serviço que for financeiramente mais compensador.

Os participantes reconheceram que os serviços públicos envolvem três funções básicas: *fornecimento*, *produção* e *distribuição*. A maioria das inovações discutidas em diversos trabalhos diz respeito às partes *produção* e *distribuição* da equação do serviço público, as quais são bastante abertas a mudanças e aperfeiçoamentos operacionais. Menos atenção foi dada ao lado da equação referente ao *fornecimento*, no qual a política de alocação e o financiamento são centrais e determinam a gama de cobertura de serviços entre os usuários e a distruibuição da carga de custos. Assim, enquanto a *produção* e a *distribuição* podem ser tratadas por diferentes arranjos institucionais baseados no mercado, o *fornecimento* é inerente às políticas e continua no cerne da administração pública, do modo como ela é moldada pelo Estado. As inovações no fornecimento traduzem-se, por exemplo, na saída dos governos de uma dada área de serviços, deixando-a inteiramente para o mercado: a forma mais radical de privatização. As decisões reguladoras por parte dos governos, outro exemplo, podem ser inteiramente baseadas em questões de fornecimento e padrões de serviço, com pouca ou nenhuma referência a questões de produção e distribuição, as quais são deixadas inteiramente para os produtores e distribuidores privados.

Embora as questões estritamente de fornecimento de serviços só tenham sido discutidas no contexto da esfera de ação do governo e de como elas levam às decisões referentes a políticas para privatizar os serviços, o debate no painel enfatizou o potencial de inovações naquelas áreas de serviço em que o Estado permanece como fornecedor/financiador e busca sair da produção e da distribuição. A modalidade do comprovante de serviço, por exemplo, representa o controle estatal do *fornecimento* com saída total da *produção* e da *distribuição*.

3. A natureza de bens e serviços

Também foi destacada durante as discussões a necessidade de determinar a natureza do bem ou serviço quando se consideram os diferentes arranjos institucionais para o fornecimento, a produção e a distribuição de serviços públicos. Foi reconhecido que a natureza do bem ou serviço determina a amplitude da reforma ou da inovação. Os bens/serviços privados, por exemplo, são inadequados ao fornecimento público, justificando a privatização, caso estejam sendo fornecidos pelo Estado. Nos casos de bens puramente públicos, espera-se que o Estado conserve a responsabilidade primordial.

Um trabalho referiu-se aos critérios de determinação da natureza do bem/serviço, assim como à medida em que ele é receptivo à *excludibilidade* (capacidade de excluir certos consumidores do consumo) ou *subtratibilidade* (consumo por um consumidor de cada vez). Os bens/serviços puramente públicos, por exemplo, têm uma *excludibilidade* e uma *subtratibilidade* muito baixas, enquanto os bens privados têm as propriedades opostas. Do mesmo

modo, bens comuns têm alta *subtratibilidade* e baixa *excludibilidade* e bens de pedágio são altamente excluíveis e pouco subtraíveis. Quando os bens e serviços são receptivos à *subtratibilidade* e à *excludibilidade*, são possíveis inovações do tipo das de mercado no *fornecimento*. No caso de bens puramente privados fornecidos pelo Estado, a privatização é a inovação preferida.

Bens comuns, como sistemas de irrigação e pastagens, nos quais o Estado não pode excluir consumidores, mas o consumo por alguns atinge adversamente os excluídos, há campo de ação para inovação em fornecimento, assim como em produção/distribuição. O mesmo se aplica a bens/serviços de pedágio, como estradas, que são altamente excluíveis, mas não subtraíveis.

À medida que a natureza dos bens/serviços passa dos puramente públicos aos comuns, dos de pedágio aos privados, o mercado entra em jogo e assume cada vez mais importância no fornecimento. Num mercado que funcione bem, todos os bens privados são fornecidos pelo mercado, enquanto o Estado se limita ao fornecimento de bens puramente públicos. Em mercados não tão perfeitos, encontram-se distorções no fornecimento onde o Estado é chamado a fornecer bens privados, deixando de fornecer bens públicos. Alguns trabalhos que relatam a experiência de países subdesenvolvidos refletiram essa situação. Essas são as circunstâncias que exigiram importantes reformas em termos de privatização de empresas estatais e outras reformas de tipo comercial, comuns em países que lutam com ajustes estruturais de suas economias.

Houve concordância geral de que inovações na distribuição de *bens* e *serviços puramente públicos* requerem, em alguns casos, a importação de práticas do mercado. Inversamente, o fornecimento de *bens* e *serviços puramente privados* precisa ser exportado para o mercado, já que o setor público está mal preparado para isso. Como foi posto no Congresso por um apresentador: "*negócios são assunto de negócios, enquanto o assunto do governo não é*". Também se concordou que é nos casos intermediários que residem realmente os desafios para a inovação.

Foi ainda consensual que o desafio das inovações de bens/serviços públicos em fornecimento, produção ou distribuição é buscar a melhor combinação de Estado, mercado e voz, considerando-se a natureza do bem. Tais inovações requerem a "reinvenção" adaptadora de: arranjos institucionais, isto é, o conjunto de regras que se impõe e dá incentivos, regulando o comportamento dos operadores econômicos, e o projeto organizacional que essencialmente estabelece os padrões de relacionamento produtivo coerentes com o quadro institucional. A inovação no fornecimento de serviços é, por isso, equivalente à inovação *institucional e organizacional.*

Uma importante contribuição tanto dos trabalhos quanto das discussões foi afastar o foco do conceito de que aperfeiçoamentos *gerenciais* na gestão pública necessariamente levariam a aperfeiçoamentos dos *serviços*. O foco, em vez disso, foi posto primeiro em determinar as necessidades de serviço dos usuários e então em ajustar os arrajanjos gerenciais. A atenção antes nos produtos e resultados dos serviços do que nas necessidades de insumos gerenciais coloca o

foco inicial na questão da distribuição, onde se dá a interface de fornecedores e usuários de serviços.

Pesquisas junto a usuários são ferramentas úteis para avaliar a percepção de qualidade e desempenho pelos beneficiários, conforme discutido por um apresentador. Também foi deixado claro nesse trabalho que essas pesquisas podem fazer mal caso não levem a aperfeiçoamentos na distribuição de serviços. Em inovações de baixo para cima, as mudanças fluem para cima, no sentido de que os arranjos organizacionais e institucionais precisam ser ajustados às necessidades estabelecidas no extremo da distribuição. A implicação gerencial dessa abordagem é que os padrões estratégicos e funcionais de organização têm de ser modulados pelos padrões de *produto/serviço*.

As discussões também esclareceram que o fornecimento de bens/serviços públicos é assunto do setor público. O setor privado (empresarial), contudo, pode produzir/distribuir serviços sob contrato, mas seu "fornecimento" só é feito por um preço que cubra o custo e uma margem de lucro. Nem todos os bens/serviços públicos, contudo, podem ser fornecidos de acordo com uma troca pautada pelo preço, em que os não-pagantes são excluídos e aqueles que consomem mais pagam mais.

Também surgiu algum acordo em torno da afirmação de que os pagadores de impostos querem compensação financeira, de preferência sob a forma de mais e melhores serviços que os beneficiem diretamente. Mas os usuários-cidadãos não querem que isso se dê à custa da responsabilidade do governo de proteger o interesse público mais amplo e garantir eqüidade através de políticas sociais. É verdade que os usuários-cidadãos querem ser *servidos*, mas eles querem continuar a ser *ouvidos* também, especialmente no que concerne à política social. Os consumidores individuais de serviços públicos (diferentemente dos consumidores no mercado) em geral não têm o poder de saída ou escolha. Como cidadãos que fazem parte de um eleitorado, eles são politicamente dotados de poder, já que têm voz no processo político ligado, embora remotamente, aos serviços públicos. O caminho mais curto para a dotação de poder dos usuários de serviços públicos é através de mecanismos de voz que cheguem em alto e bom som aos fornecedores. As pesquisas de usuários e o modelo de Carta do Cidadão (*Citizen's Charter*) do Reino Unido, cobertos em um dos trabalhos apresentados, são exemplos dessa forma de dotação de poder.

4. As opções básicas de inovação de serviços

À parte considerações puramente técnicas, como a diferenciação entre fornecimento, produção e distribuição e a natureza dos bens e serviços, as inovações no fornecimento de serviços conforme cobertas nos trabalhos parecem também refletir um debate polarizado e de alguma forma ideológico entre: aqueles que argumentam a favor de um Estado intervencionista *restrito mas fortalecido*, como no caso dos países bem-sucedidos do Leste asiático, e aque-

les que defendem um Estado *minimalista*, em que às empresas ligadas ao mercado é permitido operar sem obstáculos.

Num extremo desse *continuum*, estariam aquelas inovações apropriadas a *Estados fortes*, que detêm o controle do *fornecimento* de serviços, mas renunciam à *produção* e à *distribuição*. As seguintes modalidades de inovação, por exemplo, se aplicariam a esse caso:

- terceirizar a produção/distribuição de bens/serviços públicos para o público, com conservação do ativo;
- terceirizar os serviços de apoio interno, com conservação do ativo;
- contratação interna para a produção e distribuição de bens e serviços públicos, com tarifas de usuários para recuperação dos custos;
- contratação interna de serviços de apoio interno.

No outro extremo do *continuum*, estariam modalidades mais apropriadas ao *Estado minimalista*, que renuncia à maior parte do controle e está preparado para abrir mão das responsabilidades de fornecimento junto com as operações de produção e distribuição. Aplicar-se-iam nesse caso:

- comercialização, com operadores privados sob contrato, da produção e da distribuição de bens e serviços públicos;
- privatização desfazendo-se do ativo e com operação privada de atividades lucrativas de natureza comercial e industrial.

Essa breve tipologia comparativa sugere que: o primeiro conjunto de inovações tende a refletir a incorporação de princípios e práticas baseados no mercado ao *fornecimento* público de bens e serviços (tratamento de mercado). No que concerne aos serviços de *produção e distribuição*, as inovações baseiam-se em aperfeiçoamentos significativos da capacidade do Estado de engajar contratantes privados de maneira previsível e confiável. Alguns trabalhos discutiram a importância de equipar o Estado para gerenciar contratos e viver de acordo com as obrigações comerciais. Os limites de tais inovações e os tipos de serviço receptivos ao tratamento de mercado não foram testados e permanecem abertos à experimentação e a estudos posteriores. Os serviços de infra-estrutura e transporte talvez sejam o campo em que surgiram as melhores práticas. A experiência do Reino Unido com testagem de mercado também foi discutida, sendo ilustrativo o efeito que ela teve no fornecimento público.

Exemplos de países desenvolvidos, primordialmente o Reino Unido, demonstraram que o Estado fortalecido e restrito é caracterizado por aptidões significativamente ampliadas de formulação de políticas, manifestadas através do fornecimento eqüitativo de serviços, e de aptidões efetivas de contratação/compra. A característica principal daqueles governos que assumiram a dianteira na inovação do serviço público, com base em mecanismos do tipo dos de

mercado, é a combinação efetiva de políticas de *fornecimento* com o gerenciamento efetivo e eficiente de acordos contratuais com *produtores/distribuidores* privados.

No segundo conjunto de inovações adotadas pelo Estado minimalista, a tendência tem sido "exportar" do setor público todos os serviços que recorrem a fornecedores privados em condições de mercado. Tanto o controle/propriedade do ativo quanto o controle operacional são "exportados" para o mercado, e considerações de preço regulam a alocação de serviços. A privatização ou a total abolição dos serviços têm sido as conseqüências dessa abordagem. Alguns trabalhos aludiram à grande virada de um estado abrangente que fornece e produz bens e serviços para um estado minimalista, conforme observado em certos países em desenvolvimento.

As inovações sob a abordagem "exportadora" do estado minimalista representam uma carga gerencial menor a longo prazo sobre o governo, já que o foco é na desmobilização, com uma conservação mínima das responsabilidades de *fornecimento/financiamento* dos serviços públicos. Nos países em desenvolvimento, as debilidades recalcitrantes dos setores públicos e a incapacidade de suas administrações em engajar contratantes privados estimularam o modo "exportador". São fracos os resultados dessa abordagem em muitos países em desenvolvimento, devido às exigências a curto prazo sobre sua limitada capacidade de gerenciar esse processo de desmobilização.

As discussões sugeriram que a adoção da modalidade "exportadora" da abordagem minimalista em Estados com administrações fracas seria equivalente à abdicação de responsabilidades importantes. Por exemplo, é problemática a privatização nos setores de saúde ou educação de países em desenvolvimento com administrações públicas debilitadas e setores privados fracos. Ela não engendra respostas adequadas, levando ao encolhimento indevido do setor público e ao possível colapso dos serviços, como tem sido o caso no Leste europeu. Por outro lado, a introdução, pelos países em desenvolvimento, de reformas do tipo das de mercado como as adotadas pelos Estados fortalecidos produz resultados precários caso as aptidões gerenciais/contratuais não sejam apropriadas.

Além da carga adicional de uma capacidade reguladora intensificada que pesa sobre a abordagem "exportadora" do Estado minimalista para a inovação dos serviços, é necessário um quadro legal de transição para regular o processo de privatização. Do mesmo modo, a abordagem do Estado forte e restrito também requer substancial aumento da capacidade de envolver apropriadamente agentes do setor privado nas inovações do tipo das de mercado no fornecimento de serviços. Em ambos os casos, o Estado precisa operar através de uma administração pública efetiva. Além disso, as sociedades civis organizadas são mais capazes de expressar a reivindicação do interesse público por serviços em contextos em que o Estado é forte e restrito quando as liberdades civis são mais bem protegidas. Algumas exceções a essa regra foram mencionadas no caso da experiência do Leste asiático.

Os dois modos de inovação em geral cobertos pelo painel podem ser resumidos como:

a) a "importação" de práticas empresariais para a produção e distribuição de serviço público, com conservação das responsabilidades de fornecimento/ financiamento;

b) a "exportação" das responsabilidades globais de fornecimento.

Os defensores do modo (a) supõem que, quando envolvido pelo Estado numa parceria para dividir as responsabilidades de distribuição de serviços, o setor privado responderá aos incentivos apropriados e se manterá dentro dos limites das relações contratuais acordadas. Também supõem que: o público, como *consumidor*, preferirá ser *servido* sob condições de mercado, com as conseqüentes possibilidades de *escolha* e saída, em vez de ser *ouvido* como um cidadão com certa *voz* e certos *direitos* por parte do Estado; e que o Estado tem capacidade administrativa para agir de acordo com as disposições contratuais.

A abordagem (b) baseia-se, ao contrário, na "fé" na subseqüente resposta do mercado em assumir o fornecimento de bens e serviços deixado pelo Estado. Há maior probabilidade de se obter essa condição no contexto dos setores desenvolvidos do mercado. Além disso, essa abordagem reconhece a capacidade inerentemente limitada do Estado para gerenciar as complexidades do fornecimento de serviços com base em mecanismo do tipo dos de mercado. À parte essas suposições, a realidade dos diferentes contextos importará nos resultados das diferentes abordagens do fornecimento de serviços públicos.

5. Opções estratégicas e encadeamento

As discussões do painel também destacaram que antes de se envolverem na inovação do serviço público, os Estados precisam fortalecer sua capacidade de gerenciar funções essenciais de governo, tais como a formulação de políticas e a mobilização de recursos. Esse argumento foi apoiado em referência, especialmente, à experiência do Leste asiático. Com efeito, houve um acordo considerável em torno da noção de que Estados fortes e restritos abordaram na prática a inovação do serviço público primeiro melhorando as funções essenciais. Exemplos dessa melhorias incluíram estabelecer um quadro legal racional, criar capacidade de cumprimento da lei e propiciar um ambiente facilitador para o setor privado. Só então o fornecimento de serviços públicos foi gradualmente dividido com o setor privado e eventualmente privatizado.

Também foi feita referência à importância da regulação. Os serviços púbicos privatizados, enquanto sob o gerenciamento do setor privado, requereriam estruturas reguladoras efetivas e um Estado fiscalizador. Foram dados exemplos em que esse encadeamento não foi observado (em certos países do Leste europeu), causando o colapso dos serviços e uma deterioração generalizada da distribuição de serviços. Ficou claro que na área dos serviços sociais não é aceitável fazer as coisas piorarem antes que elas melhorem.

Diversos trabalhos e discussões no painel apontaram que, no geral, a melhor política global para envolver o setor privado como parceiro na distribuição de serviços é "liberá-lo" através da liberalização que lhe permita prosperar até um ponto em que possa efetivamente desafiar e concorrer com o fornecimento público pelo Estado. Esse desafio só é possível se os fornecedores privados puderem oferecer serviços a custos mais baixos e de maior qualidade, conquistando o público usuário. As discussões também deixaram claro que essa abordagem pode ameaçar os interesses estabelecidos e a base de poder dos burocratas com monopólios em certos tipos de serviço.

As discussões também revelaram a diversidade do setor privado e suas vantagens comparativas na contribuição para a distribuição de serviços. Ficou claro que o setor inclui o segmento empresarial, com fins exclusivamente lucrativos, o segmento sem fins lucrativos das ONGs e as instituições não-formais/nativas. As discussões cobriram as distinções fundamentais entre eles e suas vantagens comparativas no fornecimento de serviços. As instituições não-formais/nativas que operam no âmbito das bases foram vistas como tendo um potencial irrestrito para se encarregar de serviços sociais-chave, principalmente porque ainda não está claro como conciliar, através da promoção da convergência operacional, os valores/processos tradicionais com as metas partilhadas do setor formal.

As discussões sobre a experiência do bloco do Leste europeu e da Europa central tiveram destaque nos trabalhos apresentados, assim como nas discussões do painel. Em alguns desses países, houve uma corrida para a privatização como parte da conversão ideológica que teve lugar logo depois da queda do comunismo. Os resultados foram desoladores, na medida em que se prestou pouca atenção na capacidade do setor público de prover funções econômicas essenciais para apoiar o setor privado recentemente estabelecido e, mais importante ainda, de regular o seu comportamento. O resultado dessa abordagem foi o colapso de todo o setor de serviços sociais. Como o setor produtivo oficial também foi desmantelado, com pouca ou nenhuma resposta por parte do setor privado, em certos casos também houve o colapso da produção, abrindo as portas para o capitalismo predatório que tem um desempenho muito precário na distribuição comercial de serviços sociais.

A experiência do bloco oriental com os esforços de modernização do setor público com base na incorporação de práticas de mercado nos processos governamentais não foi bem-sucedida, segundo os casos mencionados no painel. Tais fracassos foram atribuídos principalmente ao conflito entre a cultura burocrática destituída e a cultura gerencial que estava sendo introduzida. Foi apresentado um outro exemplo de um país em que a aplicação dos princípios de mercado (principalmente sob a forma de incentivos) não funcionou bem, devido à resistência sociopolítica às metas de um programa específico de alfabetização em massa pelas elites locais.

Os trabalhos apresentados no painel refletiram a diversidade de contextos, assim como de abordagens da introdução de inovações na distribuição de serviços públicos. Todavia, de um modo geral, os trabalhos se incluíam

em uma das duas abordagens, (a) ou (b), já discutidas. O programa de painéis proposto foi disposto de tal modo que em cada uma das abordagens da inovação dos serviços públicos havia trabalhos refletindo experiências de países desenvolvidos, assim como de países em desenvolvimento. Cada tópico pretendia ter um trabalho principal conceitual, o que infelizmente não foi possível. Um grupo concentrou-se particularmente em países de economias controladas em transição para economias de mercado. Essa configuração dos painéis permitiu que se discernissem os modelos de inovação dos serviços em termos de sua associação com cada uma das abordagens conceituais — (a) ou (b) —, ou com o nível de desenvolvimento global.

A fim de orientar as discussões, foi levantada a hipótese, por exemplo, de que as inovações do tipo das de mercado só são possíveis, mesmo nos países desenvolvidos, depois que a abordagem "exportadora" da privatização chegou ao fim. Conforme ilustrado pela experiência do Reino Unido, foi só após uma experiência considerável com a privatização dos setores mais óbvios para o controle do setor privado que o governo do Reino Unido passou a formas diferentes de testagem e tratamento de mercado dos serviços públicos. Também ficou claro, a partir da experiência do Reino Unido, que a campanha de privatização também foi movida pela conscientização, por parte do partido governista conservador, sobre as nítidas vantagens de fazer o setor privado possuir e operar interesses comerciais e industriais. Pode-se, assim, concluir que a experiência do Reino Unido demonstra a aplicação tanto de uma abordagem do Estado minimalista quanto de uma abordagem do Estado forte/restrito à distribuição de serviços públicos. Também foi levantada a hipótese de que, nos países em desenvolvimento, a ênfase na abordagem "exportadora" e a privatização prematura ou falha, associadas a uma capacidade incipiente de gerenciamento, podem haver-se antecipado a abordagens mais promissoras de aperfeiçoamentos do tipo dos de mercado no fornecimento de serviços. Ambas as hipóteses suscitaram substancial discussão e exemplos.

Os subpainéis foram dispostos segundo os tópicos discutidos acima e os trabalhos que se seguem foram apresentados segundo os tópicos (a) e (b).

Trabalhos apresentados

1. Richardson, Sarah; Nwankwo, Sonny & Richardson, Bill (Sheffield Hallam University) — *Strategic issues for higher education strategists in the UK — a political contingency perspective.*

2. Curwen, Peter (*reader* sobre políticas públicas no Centro de pesquisas sobre políticas da Sheffield Business School) — *New directions for UK privatization.*

3. Nwankwo, Sonny; Montanheiro, Luiz & Richardson, Bill (Sheffield Hallam University) — *The privatization game: reflections on the UK's experience.*

4. Ivanov, D.; Stoilov, I. & Kovachev, I. (professor adjunto da Sheffield Business School) — *Comparative analysis of the public service reform in Hungary and Bulgaria: diagnosis and strategic recommendations.*
5. Iorgovan, Antonie (juiz da Corte Constitucional, presidente do Institut de Sciences Administratives) — *Réalités politico-juridiques concernant l'attraction des agents privés et des structures non-gouvernementales dans la prestation des services publics.*
6. Halgestein, Gerrit H. (Center for Policy and Management) — *Some effects of privatization in the Netherlands.*
7. Dong, Lisheng (pesquisador bolsista do Instituto Internacional de Estudos Asiáticos de Leiden) — *Smaller government, larger society: the introduction of non-government provision of public services in China.*
8. Kauzya, John-Mary (Instituto de Administração de Uganda) — *The private provision of public services in Uganda: political capital vs. economic science.*
9. Gazaryan, Artashes (chefe do Centro de Estudos de Autogoverno de Klaipeda) — *Private provision of public services: the opportunities and threats of a transition.*
10. Bora, P. M. (*reader*, Departamento de Administração Pública da Universidade Dr. Babasaheb Ambedkar Marathwada) — *Reforming Indian public distribution system: problems and prospects.*
11. Dufau, Jean (professor adjunto da Faculdade de Direito) — *La délégation contractuelle des services publics aux personnes privées.*
12. Adwan, Yase & Cunningham, Robert — *Public enterprises in Jordan: small steps toward privatization.*
13. Lacey, Robert & Meyers, Ron (Banco Mundial) — *Consumer satisfaction, performance and accountability in the public sector.*
14. Hilton, Rita (Desenvolvimento Urbano, Banco Mundial) & Larry, Schroeder (Indiana University). *Institutional analysis of urban services.*
15. Saxena, Pradeep K. (professor assistente) — *Market treatment approach to administrative reforms: politico-administrative strategies for mass literacy program in the rural areas of India.*
16. Brandstetter, Arnulf (mestre em administração pública, Stadtwerke München) — *Reengineering in public enterprises.*

Trabalhos apresentados por painel

- Painel 1 — Inovação por assimilação de princípios de mercado — tópico (a) — trabalhos 1 e 13.

- Painel 2 — Inovações na privatização de serviços públicos — tópico (b) — trabalhos 8, 9 e 15.
- Painel 3 — Inovações na privatização de serviços públicos — tópico (b) — trabalhos 6, 3 e 16.
- Painel 4 — Inovações na privatização e na atribuição de caráter empresarial aos serviços públicos: contextos de transição — tópico (b) — trabalhos 5, 11 e 4.

5. Conclusões

O tema desse painel havia sido organizado para explorar as inovações no contexto dos Estados fortes, porém restritos, e no contexto dos Estados minimalistas. A suposição organizadora foi de que Estados fortes revelariam preferência pela inovação nos serviços públicos baseada na importação de conceitos e práticas do mercado que seriam incorporados na administração pública em termos de testagem e tratamento de mercado. Do mesmo modo, supôs-se que o Estado minimalista seria rápido em privatizar e transferir a carga da distribuição dos serviços públicos para o setor privado, simplesmente deixando esses serviços e desenvolvendo as políticas sociais para proteger os vulneráveis e estabelecendo quadros reguladores do fornecimento privado.

Os casos apresentados, principalmente aqueles que refletem a experiência do Reino Unido e de certos países do Leste europeu e da Europa central, mostraram que o fator determinante não era necessariamente a vocação do Estado, como se levantou a hipótese, mas, antes, a forma como os Estados haviam encadeado suas reformas e a importância atribuída à distribuição de serviços. Os exemplos discutidos no Congresso mostraram os Estados passando gradualmente de uma abordagem para outra, a experiência do Reino Unido demonstrando a maior gama possível de abordagens. Em alguns casos, o encadeamento foi tal que vastos programas de privatização foram acompanhados da consciência do papel dos conceitos e princípios de mercado no fortalecimento do setor público (abordagem do Estado forte), como no Reino Unido. Em outros casos, a privatização rápida (abordagem do Estado minimalista) assumiu a dianteira com resultados precários, e os Estados se viram não tendo como recuar de sua abordagem. Em tais casos, a adoção de abordagens alternativas significava retroceder ao básico de pôr o setor público em ordem e capaz de parcerias com o setor privado. No bloco oriental, ficou claro que alguns Estados se beneficiaram das lições aprendidas com as falsas arrancadas de outros.

A conclusão que mais se destacou nas apresentações e discussões do painel — especialmente no caso dos países em desenvolvimento que lutam com o duplo desafio de ajustar suas economias e responder às demandas de serviço — foi que os aperfeiçoamentos do serviço público vêm de um enca-

deamento crescente de estratégias apropriadas, em vez de virem de uma única abordagem, quer a do Estado minimalista, quer a do Estado forte. O encadeamento ideal parece começar com a familiarização do Estado com as virtudes e práticas da competição através das fronteiras públicas e privadas. Esse encadeamento, salvo circunstâncias especiais, é também aquele que cria demandas cada vez maiores sobre a capacidade estratégica e gerencial dos governos.

O primeiro estágio de familiarização com a competitividade vem com programas de treinamento e conscientização que visam a tornar os gerentes mais autônomos e responsáveis, com alguma liberdade de inovar em termos de mercado competitivo. Isso pode levar iniciativas responsáveis de privatização a transferir, liquidar e privatizar segmentos dos serviços públicos que nitidamente não pertencem ao setor público. O segundo estágio centra-se em torno da introdução de inovações baseadas no mercado, como comercialização e desenvolvimento do mercado interno para fazer com que os fornecedores de serviços existentes (primeiro para o Estado e então para o público) operem quase que em condições de mercado, com a compensação adequada e incentivos orçamentários baseados, por exemplo, na recuperação dos custos e na retenção de receita (modalidades de tratamento de mercado). Por fim, no terceiro estágio, depois de o mercado interno haver atingido seus limites e seu potencial haver sido testado através de modalidades de testagem de mercado, as condições são apropriadas para a terceirização onde exista capacidade de gerenciar a interface público/privado.

Outra conclusão importante surgida no painel foi que as inovações em serviços públicos, enquanto são movidas por comprovadas práticas de mercado baseadas na eficiência, também precisam levar em conta alguma fiscalização e regulamentação sociais e políticas dos serviços públicos. A maior parte dos exemplos apresentados e discutidos, especialmente aqueles da Índia, enfatizou a importância de garantir eqüidade social no fornecimento de serviços, uma condição nem sempre garantida por métodos puramente de mercado.

Tanto o Estado forte quanto o minimalista podem beneficiar-se das experiências cobertas nesse painel. O Estado forte pode ser beneficiado acelerando cuidadosamente a privatização, estimulando a concorrência no mercado e ao mesmo tempo conservando a fiscalização social através de um vigoroso quadro regulador. O Estado minimalista, por sua vez, pode-se beneficiar melhorando suas funções governamentais essenciais, desenvolvendo sua capacidade de regular socialmente o setor privado e diminuindo a velocidade de seu ágil processo de privatização.