Resenha bibliográfica

Tania Margarete Mezzomo Keinert*
Claudete de Castro Silva**

Borgonovi, Elio & Meneguzzo, Marco (orgs.). *La gestione strategica dei servizi pubblici locali: un nuovo ruolo per il comúne.* Milano, AIM, 1993.

Repensar o papel do município[1] significa considerar a evolução da intervenção pública da fase do chamado "Estado do bem-estar" à fase do "Estado dos serviços" ou do "Estado da qualidade de vida". Para os autores, essa evolução se concretiza na redução da presença direta do Estado na produção e distribuição dos serviços numa presença maior na *regulação de múltiplas atividades*, ligadas direta ou indiretamente à gestão dos serviços públicos. Essa nova presença expressa-se, sobretudo, na definição de políticas e planos para a cidade, bem como de regras de comportamento e critérios de responsabilização para os vários sujeitos incumbidos de propor soluções satisfatórias para os complexos problemas da cidade.

Isso significa que uma política de redimensionamento da intervenção pública nos setores de serviços deve ser aliada a uma decidida e incisiva ação de reorganização do município. De fato, se não se repensar globalmente *o papel e a função* do município na sociedade moderna, qual "ente que representa a comunidade local, lhe tutela o interesse e promove o desenvolvimento", corre-se o risco de efetuar escolhas ditadas mais pelas exigências de maximizar os resultados financeiros de curto prazo do que de recuperar uma economicidade ou solidez de longo período.

Uma das idéias que fundamentam essa redefinição do papel do Estado no nível local em Milão é a cooperação dos setores público e privado. Um bom exemplo é a própria entidade que está patrocinando os estudos que deram origem a essa publicação: a AIM.

A AIM (Associaziône degli Interessi Metropolitani) é uma organização não-governamental resultante de uma parceria entre empresas públicas, privadas e entidades sem fins lucrativos. Entre seus sócios mantenedores figuram empresas como a Pirelli, a Banca Commerciale Italiana, a SIP (telecomunicações) e a Unione del Commèrcio, del Turismo e dei Servizi della provincia di Milano, entre outras. Como se vê, setores e formas jurídicas bastante variadas.

A pesquisa promovida pela AIM contou, na sua realização, com outra parceria: a área de administração pública da Università Bocconi. Desde seu início, em 1989, o trabalho deu origem a 20 publicações, abordando aspectos de interesse para a região lombarda e o *comúne* de Milão, relativos aos diferentes aspectos da gestão local. Os estudos, no en-

* Professora do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos (EAESP/FGV) e pesquisadora do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo (EAESP/FGV);

** Mestre em administração pública (EAESP/FGV) e doutoranda em geografia humana na USP.

[1] A palavra *comúne* pode ser traduzida por município, cidade, prefeitura, administração local e, em alguns casos, estrutura organizacional municipal. Foram utilizados os termos considerados mais adequados em cada caso.

tanto, não se restringem aos temas internos à cidade e à região, sendo, na maioria dos casos, comparativos em relação a outras cidades italianas e, sobretudo, européias.[2]

Esse volume, o vigésimo, trata de delinear o novo papel da administração local, valendo-se dos trabalhos anteriores. Trata-se de obra coletiva, organizada pelos professores Elio Borgonovi e Marco Meneguzzo, da área de economia da Administrazioni Pubbliche da Bocconi.

O trabalho discute a implementação de um programa de gestão estratégica dos serviços públicos locais fundamentado na necessidade de reforçar o papel do município como *centro de coordenação global do sistema de serviços*, capaz de gerenciar, inclusive, os processos de privatização, cessão de empresas e parcerias com o setor privado. Essa postura de catalisador deverá, ainda, liberar *recursos, energias e potencialidades empresariais* — no nível de empresas e sociedades —, destacando os recursos imateriais e intangíveis acumulados no curso dos anos pelo sistema de serviços públicos de Milão, com o objetivo e a perspectiva de criar valor no nível das empresas públicas em si e do sistema urbano.[3]

O que parece evidente é que essa proposição descarta políticas visando às empresas municipais isoladamente e propõe uma reformulação global do papel e da organização do município. Assim, as alternativas situam-se não apenas entre as possibilidades de privatização ou de manutenção de empresas, mas também entre as perspectivas de construção de um *sistema articulado de soluções*, coerente com a natureza dos serviços, o funcionamento da cidade e a manutenção de altos níveis de qualidade, e, sob o aspecto da gestão, capaz de compatibilizar os diversos formatos previstos em lei com a situação financeira do município.

Cabe destacar alguns aspectos cuja análise é considerada estratégica, pelos autores, para a obtenção desse resultado:

1. Em relação à forma de gestão:

a) avaliação da dinâmica dos setores nos quais se incluem as empresas e os serviços específicos que elas prestam, especialmente no tocante às tendências de médio e longo prazos;

b) análise das condições de viabilidade dos processos de privatização (disponibilidade de recursos financeiros por parte de poupadores, investidores institucionais e grupos empreenditoriais), para evitar que estes possam ser influenciados por "lógicas especulativas" que a médio prazo colocariam em crise todo o sistema de serviços da cidade;

c) avaliação das condições, formas e sistemas de garantias recíprocas para a realização de *joint-ventures* com o setor privado, as quais se baseiem numa real convergência de interesses, única garantia de sucesso duradouro.

---

[2] A questão da competitividade entre as cidades emerge a partir da perspectiva da unificação européia. A necessidade de inovação na gestão municipal torna-se um imperativo.

[3] A idéia de governo empreendedor enquanto catalisador de recursos e potencialidade ganha fôlego também nos EUA, especialmente no governo Clinton. Ver Osborne, D. & Gaebler, T. *Reinventing government*. New York, Plume, 1992; e Gore, A. *Creating a government that works better and cost less*. New York, Plume, 1993.

2. Em relação à questão financeira:

a) a dimensão das receitas resultantes dessa reestruturação deverá ser realmente relevante para desencadear um processo de inversão do ciclo perverso dos juros passivos que alimentam a dívida. Políticas que comportam entradas limitadas podem levar a uma situação na qual são cedidas "as jóias da família" sem interromper o processo de endividamento, apenas protelando uma crise mais profunda;[4]

b) as entradas derivadas da cessão de empresas não poderão destinar-se a investimentos em obras públicas ou programas de desenvolvimento, mas sim diretamente ao saneamento financeiro;

c) enfrentar de maneira global a "questão transportes", que constitui a verdadeira "mina" de qualquer plano de saneamento financeiro.[5]

3. Com referência à estrutura organizacional:

a) planejar globalmente a gestão financeira do *gruppo pubblico comunale*[6] com o escopo de coordenar os fluxos de receitas e despesas derivados da gestão ordinária e da gestão extraordinária (cessão, investimentos, empréstimos externos etc.), minimizando assim os ônus financeiros e maximizando a rentabilidade na aplicação dos recursos;

b) auditoria e monitoria das empresas municipais e das atividades terceirizadas e externalizadas, sob a ótica da qualidade;

c) regulação dos serviços de interesse e utilidade pública com instrumentos aptos a realizar uma adequada tutela do usuário-cidadão, evitando a criação de monopólios privados incontroláveis e outras posturas divergentes das diretrizes e dos programas da administração municipal.

Assim, o estudo propõe um "redesenho estratégico do sistema de serviços" que vá além da perspectiva simplista de enxugamento da estrutura organizacional e aumento do caixa, aprofundando a avaliação dos pontos fortes e fracos das empresas e dos próprios serviços.

O trabalho destaca, ainda, temas cruciais a serem abordados juntamente com a questão do redimensionamento das funções, recursos e estrutura do município, tais como: o ciclo da água, recurso cada vez mais escasso; o ciclo de produção e reciclagem do lixo; o sistema da mobilidade urbana; o sistema de informações integradas sobre a cidade e para a cidade — o tema das comunicações a cabo é considerado vital numa perspectiva de

---

[4] A necessidade de sanear as finanças municipais reduzindo o déficit público constitui o maior problema enfrentado pelo Estado italiano na atualidade, em todos os níveis de governo.

[5] Em Milão, 73% do endividamento total da cidade são atribuídos ao setor transporte, o que não difere de outras tantas cidades do mundo.

[6] O *gruppo pubblico comunale* constitui-se no conjunto de empresas, instituições e sociedades municipais às quais é confiada a oferta de serviços de interesse público para a cidade.

competitividade européia; a recuperação do patrimônio urbano, tanto sob o aspecto econômico quanto de modalidades de utilização como "bem comum".[7]

No âmbito interno dessas políticas, propõem os autores, poderão ser individualizados espaços para o setor privado, para iniciativas comuns de entes públicos (por exemplo, estados e municípios, autoridades e cidades metropolitanas) e para parcerias público-privadas em modalidades flexíveis que possam adaptar-se às contingências conjunturais.

[7] O trabalho tem como apêndice a descrição do caso do Castelo Sforzesco, um dos símbolos de Milão, experiência inovadora bem-sucedida de gestão dos serviços culturais.