

Resumos

A experiência americana nas relações entre o congresso e o executivo

Quando a Convenção Constitucional que criou o Estados Unidos se reuniu em 1787, os 55 delegados estavam dominados pelo temor à tirania governamental. Nos dois séculos subsequentes, o sistema por ela criado preencheu, irreprensivelmente, a função de preservar o país da tirania, mas criou um problema crônico para o bom funcionamento do governo: mais especificamente, três instituições eleitas independentemente, o Presidente, o Senado e a Câmara precisam de um grau razoável de harmonia para que um governo opere de forma construtiva e decisiva. Foi repassando estes fatos históricos que o ex-senador Frank Moss deu início à sua exposição sobre o tema proposto.

Após estabelecer a origem do sistema norte-americano de pesos e contra-pesos que permanece até hoje, o autor continuou seus comentários, principalmente, sobre as mudanças do comportamento institucional. O presidente, disse o autor, por vezes controla ou contém o Congresso de duas maneiras. A primeira, não reconhecida pela Constituição é a concessão ou recusa de favores. A segunda pelo veto. O Presidente pode, pelo veto, rejeitar qualquer projeto aprovado pelo Congresso. É exigido do Congresso, em contrapartida, uma maioria de 2/3, para derrubar o veto presidencial, e

esta maioria necessária é o suficiente para persuadir o Congresso no momento do votar.

A frustração permanente do Congresso é que o seu controle sobre o Presidente ocorre antes – antes que o Executivo aja – ou depois do fato. Antes do fato, o Congresso pode conter ou controlar o Executivo ao introduzir na legislação disposições expressas sobre como ele aplicará a lei. Também é exigência constitucional que o Congresso confirme o primeiro escalão de membros do Executivo, oportunidade em que os Senadores podem arrancar promessas dos indicados, entretanto, após sua confirmação, termina aí o poder do Congresso sobre os mesmos.

Uma vez aprovada uma lei, ou confirmada uma nomeação, o Congresso perde o controle. Constitucionalmente, o Congresso pode intervir na administração, se não estiver satisfeito poderá introduzir legislação corretiva. Mas isto após o fato. Ele procurará informar-se sobre a aplicação das leis através da Supervisão Congressional, explicou o autor. Esta supervisão inclui as audiências públicas de supervisão, estudos de avaliação e, ocasionalmente, investigações de larga escala. Além disso, é prerrogativa do Congresso manter-se informado constantemente. Para isso existem as assessorias das Comissões, integradas por equipes altamente especializadas. A serviço das assessorias atuam quatro órgãos: a Contadoria Geral, o Serviço de Pesquisas da Biblioteca do Congresso, o Escritório de Avaliação Tecnológica e o Escritório Orçamentário do Congresso.

Embora tenha ocorrido considerável expansão da fiscalização do congresso na última década, comentou o autor que grande parte do Executivo permanece livre de supervisão. Constatada uma violação dos propósitos do Congresso, ele pode aprovar uma legislação corretiva ou esclarecedora, sujeita, é claro, ao veto presidencial, e pode ainda reduzir ou elevar as dotações.

Durante o Século XIX e mesmo no início deste, o Congresso era tão cioso de sua independência legislativa que projetos de lei elaborados no Executivo tinham de ser passados subrepticiamente aos legisladores para sua apresentação. Foi durante a Grande Depressão que as atitudes mudaram. O Congresso, juntamente com o povo, voltaram-se desesperadamente para o Presidente. Portanto desde os tempos de Roosevelt os Estados Unidos esperam uma liderança forte e todos os presidentes têm procurado exercê-la. A Presidência forte foi institucionalizada, comentou Moss.

Este deslocamento do poder do Congresso para a Presidência ocorreu durante uma época em que ambos eram controlados pelo mesmo partido. Nos últimos 30 anos, entretanto, segundo o autor, ocorre um fenômeno de imensa importância nos Estados Unidos: a desintegração das estruturas político-partidárias. Exceto por alguns períodos, os democratas controlam as casas do Congresso há 50 anos. Os eleitores, tendem hoje, a escolher seus candidatos mais em termos de carisma do que de partido. O declínio dos partidos também significa que a era dos "governos divididos" tende a perdurar. No entanto, o revigoramento do Congresso pode ter chegado ou estar chegando ao seu auge, comentou o autor. O poder legislativo venceu as batalhas que travou durante as administrações Nixon e Ford e, na sua opinião, pode agora acreditar que alcançou

posição tão igualitária quanto podia pretender.

Felizmente, durante os "governos divididos", os dois poderes e os partidos políticos têm assumido posturas comedidas e têm conseguido encontrar uma base para colaboração nas questões cruciais, finalizou Moss.

Comentários sobre a exposição de Frank Moss

Walter Costa Porto foi o comentarista da exposição do ex-senador Frank Moss e estruturou sua apreciação sobre duas considerações. A primeira consideração é sobre o envolvimento das instituições políticas que circundam o cidadão, sem que este interpele o seu sentido e importância.

Raro, continua o autor, elas são motivos de reflexão, principalmente aquela diretriz que expressa e impede a um homem ou grupo de ter demasiado poder. Conforme Costa Porto, a formulação tripartite dos poderes, por Montesquieu, e depois do assentamento das relações intra-governo, essa divisão de poderes redundaria em atritos, envolvendo os ramos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário que poderia levar a uma inação do Governo que é melhor respondida pelos idealizadores da Constituição de 1789.

Completa-se aí, segundo Costa Porto, um ciclo iniciado por Aristóteles, há 23 séculos, que antes separava a natureza das funções e que agora separa-se sobretudo em busca de garantias para o cidadão.

A segunda consideração do autor diz respeito à transposição desse esquema de tripartição de poderes para o caso brasileiro. Aqueles familiarizados com a história de nossas instituições podem listar,

sem esforço, muitos exemplos, uns que vingaram e outros que feneceram. O que pondera o comentarista é que, no campo da organização dos Estados, não se deve procurar novidades, sendo mais convincente alocar métodos e processos que a rotina mostrou acertados.

Os exemplos cotidianos do Brasil recente mostram que não assimilamos verdadeiramente o paradigma americano no campo da separação dos poderes.

Estado mais e sociedade menos é o diagnóstico final em nossa insistência em negar e desconhecer a ação de grupos de interesses e pressão. Ainda que esses grupos tenham recebido, de início, a mais severa reprovação dos "pais fundadores" da democracia americana. O modelo de 1789 não só tolerava como hoje, pode-se ver, os governantes como simples árbitros do conflito entre os grupos. A ação política exercida no Brasil, nesta última década, por grupos como a Igreja, os sindicatos e a Ordem dos Advogados do Brasil mostra um pouco da inconformidade de nossa sociedade, empenhada em corrigir o modelo, mal transplantado ou, pelo menos, não transplantado por inteiro.

O controle dos gastos públicos: problemas e sugestões

Para Fernando Rezende, do recente debate da crise brasileira sobressai a necessidade de uma reforma institucional. Uma reforma que redefina responsabilidades e exerça maior controle sobre o Estado e cujas componentes seriam a revisão das práticas e sua melhor identidade organizacional, em razão da transferência das contas fiscais para outros orçamentos ter reduzido a transparência da administração pública e tornado inoperante os mecanismos

tradicionais de controle dos gastos do governo.

Segundo o autor, a Reforma de 1967 foi um dos fatores que contribuíram para a descentralização e diversificação financeira. A seu ver a grande diversificação dos mecanismos de financiamento das políticas governamentais foi muito além dos limites traçados por restrições a aumentos na carga tributária. Segundo ele, a crescente utilização de recursos não tributários permitiu a rápida elevação dos dispêndios, embora já na década de setenta a carga tributária líquida fôsse decrescente.

A expansão da dívida pública foi uma das principais formas de suprir o governo de recursos financeiros. A recuperação do crédito público, com a criação das ORTNs, tinha, segundo argumento da época, a finalidade de sanear as contas fiscais e prover o governo de um instrumento não-inflacionário para o financiamento dos investimentos. No entanto, a partir de 1971, o governo aboliu as restrições orçamentárias à expansão da dívida pública, através da emissão acelerada de títulos do tesouro nacional.

Enquanto o mercado financeiro apresentou condições propícias, a estratégia de bancar o serviço da dívida, pela contínua expansão do saldo devedor, funcionou a contento. Mas o agravamento das dificuldades evidenciava a fragilidade do sistema. O crescimento dos custos da dívida, via aumento da taxa de juros, foi provocado pela própria pressão exercida pelo governo sobre o mercado e pela aceleração inflacionária.

Em seguida, o expositor, falando sobre orçamento e controle dos gastos, salientou que enquanto a administração direta era responsável pelos gastos incluídos no orçamento geral do governo, a administração indireta passava a dispor de um orçamento próprio, uma proteção

contra as revisões no orçamento geral. Como se sabe, este é aprovado pelo Congresso e sofre suplementações posteriores, face ao "excesso de arrecadação" que na prática se destina a dois propósitos: controlar as pressões individuais para a expansão dos gastos e redução da interferência do Legislativo sobre a utilização dos recursos públicos, uma vez que a distribuição do "excedente" é aprovada por decreto presidencial.

A administração indireta, no plano individual, é "protegida" contra os efeitos das práticas mencionadas, e seu conjunto dificulta a correta interpretação dos resultados e o controle das decisões governamentais, turvando a conceituação e posterior aferição do déficit público. A criação da SEST, objetivando exercer controle sobre o orçamento das várias instituições públicas, ausentes do orçamento fiscal, do ponto de vista das instituições envolvidas e suas origens, é uma peça extremamente heterogênea, comenta o autor.

A obtenção de relativa autonomia pela administração indireta incentivou a fragmentação institucional do governo. A inclusão dessas instituições no orçamento da SEST afeta o correto entendimento das contas governamentais, prossegue Rezende, já que a interpretação correta dessa opção é a de que o governo transfere, através da descentralização, ao usuário, uma parcela maior de responsabilidade pelo financiamento direto de programas sociais, via redução de sua dependência de recursos fiscais.

Prosseguindo em sua exposição o autor fala sobre as empresas estatais e os critérios utilizados para acomodação de seus déficits. Ressalta que estes não são, predominantemente, de natureza operacional. Desequilíbrios recentes, em boa parte, foram provocados pela elevação dos custos financeiros. Custos estes

decorrentes do endividamento externo e posteriores desvalorizações cambiais; mais ainda, que foram induzidas à captação de empréstimos por interesses da política econômica e não das necessidades das empresas.

O ponto importante, entretanto, é o financiamento dos investimentos. Ora, a captação de recursos de terceiros é a regra predominante no mundo dos negócios. Nesse caso, por que o tratamento assimétrico das contas das empresas estatais? argúi Rezende. Essa parcela não pode ser considerada como déficit, bem como sua contabilização constitui um procedimento equivocado. A solução para este desequilíbrio não está no corte generalizado de investimentos, mas sim na retomada de um planejamento de longo prazo, conclui o autor.

Por outro lado, as despesas invisíveis, um extenso conjunto de isenções, deduções, incentivos e outros benefícios fiscais, refletem uma face pouco conhecida do Orçamento da União. Tais benefícios, que assumem proporções consideráveis, não são facilmente reconhecidos devido à ausência de registros contábeis. O montante de tais "despesas" atua como inibidor sobre as possibilidades de ampliação dos gastos sociais do Estado, o que é muito importante, assevera Rezende.

Concluindo, o autor comenta que o Orçamento da União assume, portanto, uma função cada vez mais próxima de um orçamento de transferência. A revisão do processo orçamentário, através da redefinição do conteúdo dos vários orçamentos, sugeridos pelo autor, seria um primeiro passo no sentido da correção de alguns dos problemas apontados. Essa redefinição exigiria, também, uma reavaliação dos critérios utilizados para a classificação das contas governamentais. Propõe o autor que se adote o seguinte critério: elaborar um orçamento de

expansão e um orçamento de manutenção. Este último incluiria os gastos (e recursos) necessários à manutenção das atividades existentes, enquanto o orçamento de expansão proveria de recursos as necessidades de ampliação do atendimento, tanto a investimentos quanto os acréscimos nas necessidades de manutenção.

Além da revisão orçamentária, o momento é propício a modificações na estrutura administrativa, pois a inversão, de expectativas atual recomenda uma mudança de atendimento. A ênfase no atendimento das necessidades básicas da população menos favorecida, implica no fortalecimento da administração direta, comenta o autor.

A fragmentação institucional do Estado brasileiro esvaziou o núcleo central do governo, multiplicando as esferas de decisão e os canais de acesso dos interesses privados a decisões políticas. É preciso aumentar a transferência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório.

Uma reforma institucional, que busque uma relação mais nítida entre o estatuto jurídico e a natureza das atribuições exercidas pelas diferentes organizações públicas, constitui um passo importante, na visão de Rezende, para a desejada transparência dos gastos públicos, sendo que o caráter social do empreendimento deve ter um papel decisivo no tipo de organização. Isto porque, entre as organizações públicas, tal distinção permitiria estabelecer normas operacionais diferentes tendo em vista um melhor funcionamento dos instrumentos de controle.

Assim, argumenta Rezende, a

descentralização do processo decisório permitiria uma maior representação da sociedade — inclusive um numeroso contingente de não-consumidores — em decisões relevantes para a qualidade de vida das populações urbanas. A redefinição do conteúdo dos vários orçamentos é um passo importante para os propósitos de se obter um maior controle político sobre os gastos públicos. A simples consolidação dos orçamentos, a partir das categorias hoje existentes, terá eficácia duvidosa, alerta o autor, uma vez que o julgamento do mérito das propostas fica prejudicado pela dificuldade de avaliação.

Comentários sobre o controle dos gastos públicos

José Hamilton Gondin Silva comentou a exposição de Fernando Rezende, considerando-a uma brilhante contribuição à análise da situação atual de controle dos gastos públicos no Brasil. Embora não pareça a intenção explícita e dominante, a exposição de Rezende, continua Gondin Silva, contém fortes indicadores de pretender corrigir a estrutura dos orçamentos através do retorno à centralização. Em sua reflexão o autor introduz um rumo diferente para o processo de descentralização. Sem deixar, evidentemente, de concordar com as sugestões de Rezende sobre a revisão do processo orçamentário e a melhor adequação do estatuto jurídico das instituições.

Na visão de Gondin Silva, a concentração de responsabilidades, pela provisão de bens e serviços públicos na União, dada a sua distância dos beneficiários, requereu um maior instrumental de controle, favorecendo o crescimento desmensurado de órgãos das atividades-

meio. No caso brasileiro, a centralização do poder na União levou à fragmentação institucional do Estado, com áreas de superposição e de concorrência inter-institucional.

Tornou-se cada vez mais complexo, aditou Gondin, o processo decisório do setor público, apresentando distorções na definição de prioridades e na articulação intergovernamental, necessárias para garantir uma atuação coerente e consistente em benefício da coletividade. Para cada "problema" identificado pelo governo existe uma grande quantidade de órgãos, completa Gondin, justamente com outros tantos dos demais níveis de governo, tentando um equacionamento do do problema, utilizando-se de metodologias distintas e geralmente conflitantes. Assim é que parece ser a atuação do governo quando dirigida, por exemplo, à problemática da criança. Segundo ele para cada adjetivo que se utilize para qualificá-la, como: menor abandonado, infrator, carente, pré-escolar, etc. resolveu-se criar um órgão ou programa cuidando de um aspecto específico e, gradativamente, estes irem ganhando uma abrangência cada vez maior.

A multiplicidade de instituições públicas (federais, estaduais e municipais) atuam de forma descoordenada e representam uma importante fonte de ineficiência, devido mais a falta de uma definição clara de responsabilidade do que a um maior grau de descentralização organizacional, pondera Gondin.

Ao advogar uma ampla descentralização, o comentarista enumerou algumas vantagens de sua tese:

- O governo federal, ao planejar e coordenar sem executar, ficaria mais

livre para elaborar planos e avaliar os resultados das políticas nacionais;

- beneficiários e coletividade local teriam maior possibilidade de participação direta, de acordo com suas reais preferências e aspirações, bem como, pela simplificação de métodos haveria uma diminuição dos custos de provisão;
- evitar a competição entre as diferentes esferas de governo na prestação dos mesmos serviços à mesma população;
- atender às aspirações da classe política, regional e local, fortalecendo o federalismo brasileiro.

No que diz respeito às empresas estatais Gondin questiona o envolvimento do governo nessas atividades empresariais. Embora em seu discurso, salienta o autor, o governo sempre destaca o papel da iniciativa privada nacional e o que se assiste é ao contrário. Favorável à sua minimização, Gondin, dessa forma acredita que o Estado poderia refluir para atividades como os setores básicos, essenciais a desenvolvimento econômico e atuaria somente quando a iniciativa privada se mostrasse incapaz para assumi-los ou quando do interesse da segurança nacional.

Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia

A palavra ombudsman é bastante comum para o sueco, ela significa representante ou advogado. Existem, naquele país, várias centenas de pessoas chamadas de ombudsman. Os sindicatos têm ombudsman. Bancos e empresas também. Há o ombudsman do Consumidor (para protegê-lo da publicidade enganosa e de outras práticas de comercialização indesejáveis) e um ombudsman de Igualdade para promover a igualdade entre homens e mulheres no mercado de

trabalho. Há um ombudsman de Imprensa, pago por uma fundação particular, que investiga queixas de violação da ética jornalística. O Governo Sueco designa um ombudsman anti-truste para combater práticas comerciais restritivas.

Os ombudsmen parlamentares, tema da exposição de Per-Erik Nilsson no Fórum FUNCEP, têm o título oficial de Ombudsmen da Justiça e exercem o direito de supervisionar todas as autoridades federais ou municipais, assegurando o fiel cumprimento de seus deveres e, inclusive, para agir contra os ombudsmen nomeados pelo governo, tidos como simples funcionários públicos. A instituição do Ombudsman já existe em mais de 60 países, informa Nilsson.

Este cargo foi introduzido na Constituição Sueca em 1809 e começou a funcionar em 1810. Segundo Nilsson, a tarefa do ombudsman, como parte do sistema parlamentar de controle, é verificar se os órgãos do Governo cumprem e aplicam corretamente as leis. A esta função fiscalizadora se incorpora o direito e a obrigação de chamar a atenção do Parlamento ou Governo para as deficiências ou imprecisões da legislação, de propor acréscimos ou emendas e, mesmo a abolição de determinada lei ou estatuto. Em sentido amplo, pode-se dizer que o objetivo do instituto do ombudsman não é reparar erros específicos, mas, sim, evitar que erros sejam cometidos. As regras básicas de 1809 não mudaram muito de lá para cá, comenta Nilsson.

Neste contexto, continua o autor, as atribuições de supervisão do ombudsman representam para os órgãos de governo e seus funcionários não só o risco, mas também uma fonte de apoio. Mais importante ainda: uma intervenção do ombudsman pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento

de meios e métodos tanto da administração como tal, quanto dos órgãos criticados.

Trabalhando como ombudsman dentro de uma estrutura administrativa, o expositor salientou que ela é única no mundo e, para a boa compreensão e avaliação de sua atividade, Nilsson julgando ser essencial saber em que condições ele é feito, discorre sobre os aspectos em que, na Suécia, seu trabalho se diferencia de praticamente todos os países do mundo.

Observações sobre a exposição de Per-Erik Nilsson

João Geraldo Piquet Carneiro foi convidado a comentar o depoimento sobre a experiência sueca do ombudsman. Segundo Piquet Carneiro, aquela exposição lhe sugeriu, desde logo, uma ampla reflexão sobre a eficácia dos controles institucionais no desempenho da administração pública, no Brasil, tal como foram concebidos e implementados.

Observa ele que a Suécia adota o regime parlamentarista, no qual existe uma clara separação entre o núcleo central da administração (ministérios) e os órgãos administrativos de execução, os quais são áreas de atuação do ombudsman. No Brasil não há, na prática, separação de atribuições de governo e atribuições de execução. Os controles são exercidos de duas formas: uma interna de supervisão ministerial, o que limita sua eficácia e abrangência, e outra, externa, dos Tribunais de Contas, de caráter formal, voltados exclusivamente para a legalidade do ato administrativo.

Uma segunda observação de Piquet Carneiro é sobre a qualidade desses controles e o conteúdo democrático do próprio sistema político-administrativo. Na Suécia, ressalta-se a importância dos meios

de comunicação, ou seja de mecanismos não institucionais de controle, na cobertura do trabalho do ombudsman. A recente experiência brasileira do Ministério da Desburocratização, tentativa de criação de um canal direto de comunicação entre os cidadãos e a administração, estão a sugerir a necessidade de se buscarem novas formas de controle do Estado.

Piquet Carneiro destacou ainda, através de semelhanças e diferenças, o controle da administração pública praticados na Suécia, pelo ombudsman, e no Brasil pelo Ministro da Desburocratização, lembrando que aquela é uma instituição com 173 anos de existência e que, em 1808, a sede do reino português era transferida para o Brasil, dando início ao processo de cristalização de um sistema administrativo centralizador, formalista e autoritário.

A abertura política e a dignificação da função pública

No Brasil um falso dilema colocaria de um lado a administração pública racional e técnica associada aos regimes fortes e autoritários e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada como atributo da democracia e da participação social.

Samuel Schwartzman, inicia sua exposição com a apreciação dessa descrença sobre a função pública, que denomina de falso dilema, por considerar que estamos diante de equívocos, baseados em premissas falsas.

Pela análise dos elementos de aferição dos conceitos de racionalidade e de eficiência da administração pública, o autor dissecou, um por um, aqueles equívocos que, no país, se emprestam à "administração científica" e à

"racionalidade burocrática" ou, como conceitua, "a má leitura de Max Weber".

Diante dos resultados insuficientes dessas duas tendências, Schwartzman menciona que os governos do Brasil contemporâneo, buscaram "modelos alternativos", mecanismos extraordinários e paralelos à administração direta, sempre que resultados mais imediatos fossem realmente almejados.

Assim, um total de 250 agências deste tipo foram criadas entre 1930 e 1977, das quais 194 no período de 1964 e 1977.

A experiência brasileira e internacional mostra que nenhum governo é capaz de manter centralizadas as decisões, principalmente nas áreas das políticas social e econômica, sem cair no formalismo, na rigidez e na ineficiência. O fato é que se a expansão da economia no início dos anos 70, assentiu no florescimento de empresas estatais, que teriam de participar competitivamente do mercado, nos anos 80, elas passaram a ser apontadas como as principais responsáveis pelos grandes gastos, pela ineficiência e pelos privilégios indevidos da burocracia governamental.

Na realidade existem atualmente obstáculos para qualquer tentativa de criação de uma administração pública mais eficiente, competente e dignificada, como grande empregadora e contratadora de serviços, ela não pode ser reduzida sem criar problemas sociais a curto prazo.

Schwartzman conclui sua exposição com uma série de sugestões que visariam aumentar a competência e a valorização da administração pública, ressaltando que se busquem condições, uma vez que a abertura política pode trazer os mecanismos para a sua real dignificação, livrando-a da pecha de "tecnocrata", evidenciando sua importância para

todos os setores da sociedade, e fazendo com que ela consiga se preservar dos abusos do "clientismo" e das "indicações políticas".

Política, responsabilidade social e controle

O autor, Getúlio Pereira Carvalho restringiu sua exposição apresentando assertivas, acompanhadas de breves comentários. Dentre elas destaca-se:

a) Apesar da nítida tendência no sentido do fortalecimento da ação do Congresso, o Poder Executivo continuará a manter parte considerável da iniciativa no processo legislativo. Apesar do desencanto com modelos, esquemas e fórmulas de conduta social é improvável que seus sucedâneos se originem em setores outros que não seja a burocracia. Maior participação política resulta em maior controle sobre a administração pública. Entretanto, a exemplo das sociedades pluralistas, a burocracia busca sempre novas formas de associação para aumentar sua influência, exercida em decorrência de seus conhecimentos especializados e sua familiaridade com os misteres públicos. Por outro lado, a complexidade da vida moderna moderna, sempre crescente, não irá reduzir a atuação da burocracia, exigirá trabalho profissional e especializado nos diversos temas, até então inexistentes nas agendas dos detentores de quadros eletivos.

B) Sob recessão não há perspectivas de progresso. Apesar das frustrações e do justificado pessimismo, haverá melhorias no cumprimento das missões governamentais. A institucionalização dos partidos políticos irá sobrepor o sistema de espólio aos valores associados com o mérito na administração de pessoal. Mas, outros países passaram por isso, antes de disporem de um serviço público eficiente e confiável.

C) O fracasso das tentativas de modernização da administração pública

não pode ser debitada exclusivamente aos regimes autoritários, com bases ideológicas. Em países como a Inglaterra e os Estados Unidos outras variáveis exerceram papel fundamental. As causas do insucesso brasileiro, em modernizar a burocracia, são complexas, mas a inexistência de estratégia política e administrativa, para sua implantação, merece destaque entre outras. Menciona ainda a ausência de debate e a subsequente adesão de adeptos em outros segmentos da sociedade para sua reforma, e metas por demais ambiciosas que acabaram por comprometer programas que exigiam continuidade em administrações futuras.

D) O êxito do movimento reformista inglês que resultou num serviço público, cuja eficiência líderes de inúmeros países aprenderam a admirar, contrasta com o esforço modernizante no Brasil. É que, desde o Século XIX, a administração pública inglesa foi alvo de atenções, comentou Carvalho. E o caráter gradual, parcial e contínuo desse movimento reformista contribuiu para vencer resistências tanto no parlamento como na administração pública. A reforma administrativa, no contexto inglês, continuou o autor, ajustava-se não só a mudanças como às condições políticas e educacionais do século passado.

E) Se o gradualismo foi a característica marcante da profissionalização do serviço público inglês, o mesmo se daria com a implantação do mérito nos Estados Unidos, caso ocorrências históricas não precipitasse legislação específica que após longo período de debates, colocou sob o regime do mérito apenas dez por cento dos cargos públicos existentes.

F) O governo brasileiro desempenha, na visão de Carvalho, três missões: empresarial, prestadora de serviços tradicionais e regulamentação de transações econômicas em defesa do consumidor. A excessão da primeira,

comenta o autor, que tem sido objeto de atenções e recursos financeiros, as demais missões estão a exigir um tratamento político inteligente, sério e contínuo, termina o autor.

A experiência do Conselho de estado francês

A exposição de François Gazier, Presidente Adjunto do Contencioso do Conselho de Estado Francês, teve início com uma breve introdução histórica. Segundo o expositor, essa instituição surgiu em fins de Idade Média, conseguindo atravessar todos os regimes até os nossos dias.

Essas longínquas origens, conforme Gazier, explicam algumas de suas características, à primeira vista, bastante paradoxais. De inspiração autoritária, mediante lenta e contínua transformação se tornou, nos tempos atuais, um dos maiores baluartes do liberalismo democrático e dos direitos do homem. O Conselho de Estado, criado antes de Montesquieu e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, sempre ignorou e continua a ignorar a separação dos poderes, colaborando, simultaneamente, com o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Após essa introdução histórica, Gazier voltou sua atenção para as atribuições do Conselho de Estado. Este, explicou o autor, exerce fundamentalmente, uma dupla função de conselheiro e juiz. Na primeira para as áreas do Legislativo e do Executivo, e na segunda se constitui como o Supremo Tribunal Administrativo.

O Conselho de Estado estuda os textos que lhe são submetidos quanto à forma e ao conteúdo e, no entanto, evita emitir juízo sobre as ações políticas que os inspiram. No exercício dessa função

consultiva o Conselho de Estado se limita a emitir um parecer que visa a esclarecer, e não a obrigar.

Outra função do Conselho é a jurisdicional. Para sua melhor compreensão, lembrou Gazier que a França se inclui entre aqueles países que adotam o sistema de dualidade de jurisdição e ostenta duas categorias jurisdicionais paralelas: a judiciária, que se pronuncia sobre matéria civil, comercial e trabalhista, e a administrativa, que dirime os litígios entre os cidadãos e as autoridades administrativas.

No âmbito dos tribunais administrativos o Conselho de Estado se apresenta, ao mesmo tempo, como tribunal de primeira e última instância, e em todos os casos ele se constitui numa jurisdição soberana que emite sentenças que se impõem, com força de lei, tanto aos cidadãos quanto ao governo e sua administração.

Entidade autônoma vinculada, orçamentariamente, ao Ministério da Justiça da França, o Conselho de Estado é composto por 250 membros, hierarquicamente divididos em três níveis: na base os Auditores, no nível intermediário os Referendários, e, no topo, os Conselheiros de Estado. Os integrantes do Conselho representam, ainda, para o governo francês, comentou o autor, um contingente de altos funcionários polivalentes, sempre disponíveis para ocupar, temporariamente, postos de responsabilidade na administração.

Assegurando o controle jurisdicional da administração pública e ao mesmo tempo elaborando uma jurisprudência, o Conselho de Estado lançou os fundamentos e definiu os contornos de todas as teorias do Direito Administrativo moderno: serviço público, obras públicas, domínio público e responsabilidade do poder público.