

*Fundação
Centro de Formação
do Servidor Público*

Ano 41 V. 112 N.2 Abr./Jun. 1984

João Baptista de Oliveira Figueiredo
Presidente da República

José Carlos Freire
Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP

Jackson Guedes
Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP

Revista do

SERVIÇO PÚBLICO

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, registrada no cadastro da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal sob o número 2.326, p. 209/73.

Redação, Administração e Comercialização
Setor de Áreas Isoladas Sul — Telefone (061) 245 5909
70610 — Brasília, Distrito Federal

Conselho Editorial

Álvaro da Costa Franco
Corina Pessoa de Abreu
Glauco Lessa de Abreu e Silva
Guilherme Marcos de La Penha
Henrique Fonseca de Araújo
Jarbas Passarinho
José Guilherme Merquior
José Maria dos Santos Araújo Cavalcanti
Leyla Castello Branco Rangel
Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque
Luiz Viana Filho
Márcilio Marques Moreira
Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Roberto Lyra Filho

Editora-Chefe

Corina Pessoa de Abreu

Coordenador editorial

Flávio Gouveia Ferreira

Copidescação e revisão

Lia Gomes Varella

Diagramação e arte

Nair Costa Barreto

Os conceitos emitidos nos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui publicada, desde que citada a fonte.

Sumário

| | |
|--|----|
| Carta do editor | 3 |
| A experiência americana nas relações entre o congresso e o executivo <i>Frank Moss</i> | 5 |
| Comentários sobre a exposição de Frank Moss <i>Walter Costa Porto</i> | 13 |
| O controle dos gastos públicos : problemas e sugestões <i>Fernando Antonio Rezende da Silva</i> | 17 |
| Comentários sobre o controle dos gastos públicos <i>José Hamilton Gondin Silva</i> | 27 |
| Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia <i>Per-Erik Nilsson</i> | 31 |
| Observações sobre a exposição de Per-Erik Nilsson <i>João Geraldo Piquet Carneiro</i> | 39 |
| A abertura política e a dignificação da função pública <i>Simon Schwartzman</i> | 43 |
| Política, responsabilidade social e controle <i>Getúlio Pereira Carvalho</i> | 59 |
| A experiência do conselho de estado francês <i>François Gazier</i> | 63 |
| Resumos | 69 |

Carta do Editor

“A Responsabilidade do Agente Público” foi o tema do Fórum de Debates—FUNCEP 83. Promovido pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público, na primeira quinzena de novembro de 1983, com a cooperação da Fundação Joaquim Nabuco de Recife - PE, o Fórum de Debates foi transmitido em circuito fechado de televisão pela TV Executiva, envolvendo, com isso, diretamente os servidores públicos das capitais dos vinte e três estados brasileiros, para o que contou com o apoio da Embratel e da Radiobrás.

Foi a primeira vez que uma instituição pública utilizou-se do sistema de circuito fechado de TV para levar a outras regiões do país o incentivo do intercâmbio de conhecimentos técnicos, até então privilégio dos funcionários lotados na capital federal.

A importância do assunto, o alto nível técnico dos especialistas nacionais e das personalidades estrangeiras convidadas, reunidas com os objetivos de valorização e aper-

feiçoamento do serviço público nacional, justificam o esforço despendido.

As exposições do ex-senador Frank Moss, do sr. Per-Erik Nilsson e do sr. François Gazier ampliaram as discussões à três importantes países do mundo desenvolvido, Estados Unidos, França e Suécia, sobre as relações entre os poderes do Estado, a estrutura da administração pública e os mecanismos governamentais para a proteção do cidadão.

A presença de debatedores do mundo acadêmico e político-administrativo brasileiro garantiu a troca de experiências e observações, enriquecendo os depoimentos apresentados e aprofundando a análise dos instrumentos jurídicos e políticos para o controle das ações dos governantes.

Este número da Revista do Serviço Público divulga as exposições feitas durante o Fórum de Debates, cujo tema, atual e fundamental, permeia o direito administrativo,

o planejamento governamental na área da desburocratização, e as relações entre o Executivo, Legislativo e Judiciário refletindo-se nos aspectos organizacionais sociais e culturais da administração pública.

O Fórum de Debates-FUNCEP 83 foi gravado em vídeo-cassete - na íntegra e em um compacto de 3 horas de duração - e encontra-se à disposição das instituições interessadas.

Frank Moss, advogado, estudou na Georgetown University, magistrado entre 1940 e 1959, foi Senador democrata nas Legislaturas de 1959, 1964 e 1970, é Presidente da Associação dos Ex-membros do Congresso Americano.

Frank Moss

A experiência americana nas relações entre o congresso e o poder executivo

A revolução colonial norte-americana pela independência se deu contra a tirania do rei inglês e de seu governo. Os colonizadores era submetidos a tratamento rude e arbitrário pelos governadores e soldados da Grã-Bretanha. Quando a Convenção Constitucional que criou os Estados Unidos da América se reuniu em 1787, os 55 delegados estavam dominados pelo temor à tirania governamental. Como defesa contra o despotismo, quer de um tirano, quer de um grupo de tiranos, a Constituição que redigiram distribuiu os poderes do governo por uma série de instituições para conter e equilibrar o poder de cada uma. Primeiramente, dividiram esses poderes entre o Governo Federal e os estados. Em seguida, distribuíram os poderes federais pelos três ramos — Legislativos, Executivo e Judiciário. Finalmente, dividiram a parcela legislativa do poder entre o Senado e a Câmara dos Representantes.

Assim nasceu o sistema norte-americano

de pesos e contra-pesos. Nos dois séculos subsequentes, este sistema preencheu, estupidamente, a função de preservar nosso povo da tirania, mas também criou um problema crônico para o bom funcionamento do governo, uma vez que poderes repartidos, para evitar que caíssem em mão de déspotas potenciais, com muita dificuldade podem ser reagrupados por dirigentes democráticos com finalidades positivas e meritórias. Mais especificamente, três instituições eleitas independentemente e que compartilham o poder Executivo e Legislativo — o Presidente, o Senado e a Câmara — têm que ser levados a um grau razoável de harmonia, para que um governo opere de forma construtiva e decisiva.

Os pesos e contrapesos constitucionais permanecem hoje como estabelecidos em 1787. No entanto, as interpretações da linguagem constitucional podem mudar como, também, pode mudar o comportamento institucional.

O Presidente contém — às vezes controla — o Congresso de duas maneiras. A primeira, não é reconhecida pela Constituição: a concessão ou recusa de favores. Por exemplo, os presidentes podem obter apoio de membros do Congresso por meio da nomeação de afilhados políticos para cargos no Executivo ou no Judiciário. Os presidentes podem incorporar ao orçamento do Executivo projetos desejados por congressistas ou, como punição, excluir do orçamento tais projetos. Presidentes populares podem ajudar congressistas em suas campanhas eleitorais. O segundo freio é o poder constitucional específico do Presidente sobre o Congresso: o veto. O Presidente pode, pelo veto, rejeitar qualquer projeto aprovado pelo Congresso. Exige-se uma maioria de 2/3, em cada caso, para derrubar um veto. Esta é uma maioria tão ocasional que a simples ameaça de veto é, com frequência, suficiente para persuadir o Congresso no momento de votar.

No entanto, o Congresso pode recorrer a uma defesa contra o veto. Pode, por exemplo, incorporar sua proposta a outro projeto que o Presidente aprova e mesmo deseja, como leis que autorizam despesas ou que elevam os limites da dívida pública. Estas devem ser aprovadas para que o governo funcione e, por isso, o Presidente “engole” os acréscimos indesejáveis. Em diversas ocasiões, presidentes têm tentado induzir o Congresso a aceitar o veto parcial — o poder de vetar trechos específicos de uma lei —, mas o Congresso jamais se mostrou disposto a sequer considerar a hipótese de conceder ao Presidente semelhante vantagem tática.

Embora o Presidente possa contrariar o Congresso no tocante a toda e qualquer matéria legislativa por meio de seu veto, o contrário não ocorre. A frustração permanente do Legislativo é que seu controle sobre o Executivo ocorre ou antes do fato — antes que o Executivo aja —, ou depois do fato, mas nunca diretamente durante a ação.

Uma vez aprovada uma lei, o Congresso não tem ingerência constitucional sobre a execução da lei, nem mesmo o direito de ser consultado. Não faz muito tempo, nossa Corte Suprema derrubou disposições legislativas pelas quais o Congresso se reservava o direito de vetar regulamentos baixados pelo Executivo, entendendo que elas excediam os poderes constitucionais do Congresso.

Antes do fato, o Congresso pode conter e controlar o Executivo ao introduzir na legislação disposições expressas sobre como o Executivo aplicará a lei. A Lei de Procedimentos Administrativos, por exemplo, regula os modos pelos quais órgãos do Executivo publicam e impõem regulamentos. Mas é obviamente impossível para o Congresso prever todas as circunstâncias que podem ocorrer.

Também “anterior ao fato” é a exigência constitucional de que o primeiro escalão de membros do Executivo deva ser confirmado pelo Senado para que possa exercer suas funções. Os Senadores podem arrancar promessas dos indicados. Mas a confirmação é um freio limitado. Os Senadores não podem, de antemão, saber quais os funcionários que renegarão suas promessas. E, exceção o recurso à pressão da opinião pública, pouco resta ao Senador fazer.

Desse modo, uma vez aprovada uma lei, ou confirmada uma nomeação, o Congresso perde o controle. O Congresso não pode constitucionalmente intervir na administração, embora ocorram algumas tentativas: ele deve esperar que as coisas aconteçam e, só então, se não estiver satisfeito com a aplicação da lei, poderá tentar introduzir legislação corretiva. Mas isto é “após” o fato.

Os meios pelos quais o Congresso procura manter-se informado sobre a execução das leis são conhecidos como Supervisão Congressional. Estes incluem audiências públicas de supervisão, estudos de avaliação e, ocasionalmente, investigações de larga esca-

la. Além disso, um fluxo constante de comunicações e pedidos de informação é instaurado pelas assessorias das Comissões. A serviço das comissões do Congresso se acham quatro órgãos, integrados por equipes altamente qualificadas. A Contadoria Geral, o Serviço de Pesquisa da Biblioteca do Congresso, o Escritório de Avaliação Tecnológica e o Escritório Orçamentário do Congresso. Funcionários administrativos se queixam do peso da supervisão congressual, do tempo gasto na preparação de informações e relatórios e no comparecimento a audiências, acompanhados de importunações de que às vezes se sentem vítimas. Mas a supervisão pode, às vezes, ser também amistosa, exercida por comissões compreensivas, preocupadas em gerar apoio para os órgãos do governo. Para a maioria desses órgãos, a supervisão está longe de ser intensiva, e embora tenha ocorrido considerável expansão da fiscalização congressual na última década, grande parte da atividade do Executivo permanece livre de supervisão.

Quando os legisladores constatarem uma violação dos propósitos do Congresso, desperdício ou desonestidade, podem aprovar legislação corretiva ou esclarecedora (sujeita, é claro, ao veto presidencial) e podem ainda reduzir ou elevar dotações.

Em casos extremos, o Congresso pode expor funcionários administrativos à publicidade negativa por meio de interpelações e investigações. A ameaça dessas medidas, legislação corretiva ou não aprovação de dotações, pode freqüentemente levar os administradores a mudar de comportamento.

No século XIX, os Estados Unidos assistiram a períodos de predomínio do Executivo, e a períodos de supremacia do Congresso. Desde os tempos de Franklin D. Roosevelt (a "grande depressão" e a II Guerra Mundial) os Estados Unidos esperam do Presidente uma liderança forte e todos os Presidentes têm procurado exercê-la.

Além do mais, a Presidência forte foi institucionalizada. Repetidamente, o Congresso tem atribuído novos poderes ao Presidente, proporcionando-lhe os meios institucionais, hoje reunidos no Escritório Executivo do Presidente. O Escritório Executivo se organizou de maneira a agir ante qualquer acontecimento de importância, a acompanhar e mesmo orientar a ação presidencial, mantendo, no entanto, postura discreta e evitando assumir as responsabilidades do Chefe da Nação.

Na Lei do Orçamento e Contabilidade de 1921, o Congresso determinou que o Presidente apresente, a cada ano, um programa e um orçamento para todo o Poder Executivo — na realidade, que se tornasse o administrador geral do governo. Até então, os Ministérios e Autarquias apresentavam seus pedidos diretamente ao Congresso e os legisladores compunham o orçamento. A partir de 1921, o Presidente passou a ser o responsável pelo controle e uma série de leis reforçou o papel do Chefe do Executivo como administrador, em termos semelhantes ao de diretor de uma gigantesca corporação. Ele é o ápice de uma hierarquia de departamento e entidades autônomas submetidas à sua direção. Em tempos recentes o Congresso tem procurado participar diretamente do processo de elaboração orçamentária.

Pela Lei do Emprego de 1946, o Congresso responsabilizou o Presidente pela elaboração de um programa econômico destinado a assegurar o máximo de produção, emprego e poder aquisitivo. Antes dela, os Presidentes não estavam legalmente obrigados a assumir a responsabilidade pela situação da economia e até Franklin Roosevelt nenhum a assumira. Nos dias atuais o Presidente deve apresentar anualmente os programas econômicos do governo. O Congresso pode aceitar, rejeitar ou modificar o programa do Presidente, como também pode aprovar ou alterar o orçamento do Presidente. Em ambos os casos, no entanto, é significativo que o Congresso tenha inicial-

mente pensado em localizar os quadros de assessoramento (o Escritório do Orçamento e o Conselho de Assessores Econômicos) no Legislativo e em assumir a responsabilidade pela formulação de programas. Nos dois casos essa idéia foi abandonada e essas funções foram atribuídas à Presidência, como ponto central de comando. O Congresso se dotou, no entanto, de uma Comissão Econômica Conjunta para apreciar e relatar os programas do Presidente, para elaborar recomendações sobre o mesmo, e para tomar a iniciativa de estudos econômicos.

Em assuntos militares e de relações exteriores o Presidente sempre teve poderes independentes do Congresso, derivados diretamente da Constituição. Além disso, tem poderes autorizados por legislação estatutária. Os poderes constitucionais do Presidente incluem o do reconhecimento de governos estrangeiros e o de receber e nomear embaixadores, o que significa conduzir a diplomacia e negociar com outros governos. A Constituição também faz do Presidente o Comandante-em-Chefe das Forças Armadas. O poder de declarar guerra é reservado ao Congresso, mas na Coreia e no Vietnã, por exemplo, a guerra não foi formalmente declarada. O Presidente agiu usando de sua própria autoridade. Depois da I Guerra Mundial o Congresso tentou, por meios legislativos, estabelecer uma política de neutralidade, de modo a impedir que os presidentes assumissem compromissos ou empregassem tropas, de forma a envolverem os Estados Unidos em guerras futuras. No entanto, quando irrompeu a Guerra na Europa em 1939, esta política foi posta de lado, por fracassada, e durante as três décadas subseqüentes o Congresso, em linhas gerais, deixou a política externa e a estratégia militar a cargo do Presidente. O Congresso criou o Conselho de Segurança Nacional, que responde ao Presidente, para coordenar as políticas externa e militar e, numa série de resoluções adotadas no período seguinte à II Guerra, virtualmente deu liberdade ao

Presidente, pelo menos na opinião deste, para intervir como bem entendesse em certas áreas de tensão do planeta. A última dessas resoluções, de 1964, se referia ao Sudeste Asiático. O Presidente Johnson citou esta resolução, bem como seus poderes constitucionais, como fundamentos para levar adiante a guerra no Vietnã sem audiência do Congresso. Com tropas em ação, ao Congresso não restava alternativa senão a de autorizar recursos para a condução da guerra. Muitos congressistas porém sustentavam, firmemente, que não tinham autorizado as ações militares. E foi o Congresso quem finalmente forçou o fim da guerra no Vietnã ao recusar a aprovação de novas dotações.

Durante o século XIX, e mesmo no início do século XX, o Congresso era tão cioso de sua independência legislativa que projetos de lei elaborados no Executivo tinham que ser passados subrepticiamente aos legisladores para apresentação. A origem desses projetos era mantida em segredo para evitar rejeição pelo Congresso por uma questão de princípios. Mas durante a crise da Grande Depressão as atitudes mudaram. O Congresso, juntamente com o povo, se voltou desesperadamente para o Presidente em busca de liderança. Durante os legendários 100 dias que seguiram a primeira investidura de Roosevelt, as leis não só foram redigidas no Executivo como foram, às vezes, aprovadas antes mesmo de impressas ou, mesmo, lidas com atenção. Hoje, o comportamento do Congresso tornou-se quase o oposto do que era um século atrás. Parlamentares esperam que leis importantes lhes sejam encaminhadas pelo Presidente ou por seus ministros; os legisladores exigem projetos de leis e se queixam quando estes não chegam a tempo. Muitas vezes, esperam até que cheguem esses projetos para dar início ao processo legislativo.

Todo Presidente envia ao Congresso, em cada sessão, um abrangente programa

legislativo contido na mensagem sobre o Estado da União. Ele também submete ao Congresso seu orçamento, o relatório econômico e um sem número de mensagens sobre temas específicos. Assim, em grande parte, é o Presidente quem estabelece a pauta do Congresso. Mais do que isso, ele se reúne regularmente com os líderes de seu partido no Congresso para estabelecer prioridades e combinar táticas. Muitas vezes assume a responsabilidade de mobilizar o apoio da opinião pública em favor de projetos que estão tramitando no Congresso. Se, outrora, o papel do Presidente se limitava a aprovar ou vetar iniciativas do Congresso, hoje o Poder Executivo é maior fonte de iniciativas do que o Legislativo, e o Presidente, nesse sentido, é não só o principal Executivo como o principal Legislador.

Este deslocamento de poder do Congresso para a Presidência ocorreu durante uma época em que ambos eram normalmente controlados pelo mesmo partido. A fidelidade partidária do eleitorado era tal que a maioria dos cidadãos votava na chapa, ou seja, nos candidatos do partido a todos os cargos constantes das cédulas. Dessa forma, nos setenta anos anteriores a 1956, o Presidente sempre obtinha maioria no Congresso para seu partido, durante a primeira metade de seu mandato de quatro anos e, geralmente, também durante a segunda metade. Assim, quando o Congresso achava necessário concentrar responsabilidades, na elaboração de um orçamento global, ou de um programa econômico, ou de uma estratégia global integrada, era natural que as atribuíssse ao Presidente. Não só era ele Chefe do Executivo e Chefe de Estado por aquele período, como, também, o chefe do partido político a que pertencia a maioria dos membros do Congresso.

Nos últimos trinta anos, entretanto, vem sendo um fenômeno de imensa importância nos Estados Unidos a desintegração das estruturas político-partidárias e o conse-

quente aumento do número de "eleitores independentes". O voto desvinculado cresceu muito. O Partido Democrata se mantém como majoritário desde a década de trinta. Isto é, na votação para o Legislativo, onde a vinculação partidária é mais significativa, os democratas têm prevalecido. Exceto nos biênios 1947-48, 1953-54, e somente no caso do Senado no Período 1981-84, os democratas, há 50 anos, controlam ambas as casas do Congresso. Entretanto, nas altamente emocionais eleições presidenciais, os eleitores, hoje, tendem a escolher seus candidatos mais em termos de carisma do que de partido. Ultimamente, o candidato republicano foi o mais atraente em metade das disputas presidenciais. Daí que, durante 12 dos últimos 25 anos o país teve "governos divididos" com os republicanos controlando o Executivo e os democratas o Legislativo.

Os legisladores de oposição, pela dinâmica da competição partidária, tendem a rejeitar a liderança do Presidente e, mesmo, a procurar desacreditá-lo. O conflito é inevitável. Na melhor das hipóteses, quando as personalidades são compatíveis, pode resultar em uma espécie de frágil governo de coalizção. Na pior das hipóteses, o conflito descamba para rancores, recriminações e impasses, com cada ramo do governo buscando vantagens políticas pela derrota das iniciativas do outro.

No inverno de 1972-73, logo antes e logo depois da reeleição avassaladora do Presidente Nixon, a ruptura intragovernamental e a guerra interpartidária atingiram as dimensões de crise institucional. Agressivo por temperamento, Nixon usou o poder presidencial em grau maior do que jamais havia tentado qualquer de seus antecessores e assim fazendo, como disse um jornalista, "despertou um Congresso sonolento e o enfureceu". Nixon congelou bilhões de dólares de dotações aprovadas pelo Congresso, medida que representava a derrogação unilateral de leis que o Congresso, com

anuência presidencial, tinha aprovado. Intensificou subitamente a impopular Guerra do Vietnã durante um recesso do Congresso. Atribuiu-se poderes ilimitados para, unicamente com base no seu arbítrio, sonegar informações ao Congresso. Implementou um plano de reorganização do governo que estabelecia que determinados ministros despachariam com o Presidente, por intermédio de um supergabinete, plano este que, em suas linhas gerais, fora submetido ao Congresso e por este explicitamente rejeitado.

Quando os Congressistas se reuniram em 1973, estavam indignados, tanto a maioria dos democratas quanto muitos dos republicanos. Durante as semanas que se seguiram, o Congresso chegou à extraordinária determinação coletiva de "recolocar o Congresso na sua adequada posição constitucional como poder igualitário do governo" frase esta muitas vezes repetida. Daquele período brotou uma série de medidas legislativas e uma mudança de atitude que alterou substancialmente o equilíbrio Executivo-Legislativo, mais uma vez em favor do Congresso. Mencionarei as mais importantes dessas modificações.

A Lei de Orçamentos e Controle de Dotações proibiu a prática, por critérios administrativos, de congelamentos das dotações aprovadas. Hoje, o Presidente pode, apenas, recomendar a não aplicação de recursos, cabendo a decisão final ao Congresso.

A Lei também, cria, no Legislativo, um procedimento abrangente e integrado para a aprovação do orçamento, através do qual o Congresso busca influenciar a política fiscal.

A Resolução dos Poderes de Guerra estabelece que o Presidente deve ouvir o Congresso antes de comprometer tropas americanas em hostilidades, ou deslocar tropas para uma área onde existe o risco de conflito armado. No caso de movimentação

de tropas em termos de operação o Presidente deverá informar o Congresso no prazo de 48 horas. Se o Congresso não aprovar a iniciativa do Presidente em 60 dias as tropas deverão ser retiradas. Tanto o Presidente Ford quanto o Presidente Carter aceitaram estas exigências voluntariamente, sem, no entanto, admitir sua constitucionalidade. Mais recentemente, no Líbano e em Granada, o Presidente Reagan relutantemente submeteu-se à pressão do Congresso para reconhecer a Lei dos Poderes de Guerra.

Verificou-se um aumento do número de audiências públicas fiscalizadoras e considerável expansão dos quadros de pessoal incumbidos de acompanhar a execução de programas. O Escritório Orçamentário do Congresso, criado em 1974, funciona bem; um número crescente de programas governamentais tem sido submetido a "reautorizações anuais", o que significa um reexame anual. Tem crescido o apoio à legislação dita "poente", que determina que todo programa autorizado por lei se esgote no prazo previsto, a menos que "ressuscitado", por lei, por outro período específico. Algumas leis, hoje, encerram dispositivos conhecidos, como "informar e esperar", que exigem dos órgãos de administração que comuniquem ao Congresso iniciativas contempladas e aguardem durante certo prazo até que as comissões do legislativo tenham tido oportunidade de examinar o assunto e expressar suas opiniões, formal ou informalmente.

Este procedimento aproxima o Legislativo de sua meta de envolvimento no processo de administração durante o seu curso, e não ao final do mesmo.

O veto legislativo foi instituído nos anos 30 mas raramente utilizado até a década de 70. Exige, estatutariamente, a submissão ao Congresso para exame e possível rejeição de determinadas iniciativas dos Ministérios. Os Presidentes, de Franklin

Roosevelt a Jimmy Carter, sempre argumentaram, que esta forma de veto legislativo e inconstitucional. Seu argumento é o de que uma vez aprovada a lei, sua execução é prerrogativa exclusiva do Executivo. A Corte Suprema julgou, já em uma ocasião, que o Executivo está certo e que o veto do Congresso é inconstitucional. Não ficou bem clara a abrangência desta decisão, mas a opinião generalizada é de que vetos legislativos são totalmente proibidos pela Constituição. Trinta anos de passividade do Congresso no campo das relações exteriores se encerraram no Governo Nixon. O Congresso votou o fim da Guerra do Vietnam. Contrariou a política do Presidente Ford na questão de Chipre. Pôs fim às esperanças da administração Ford de chegar a um acordo comercial com a União Soviética ao introduzir uma emenda que exigia um aumento da emigração judaica daquele país. Os soviéticos suspenderam as negociações e o Congresso impediu o envolvimento dos Estados Unidos em Angola, no momento em que o Governo pretendia orientar seu apoio para uma das facções guerrilheiras.

Quando a Casa Branca passou as mãos democratas, com Carter, o Congresso democrata se tornou relativamente menos afirmativo. No entanto, retardou, por um prazo excessivo, a ajuda que aquela administração pretendia enviar ao governo revolucionário da Nicarágua e criou obstáculos à venda de armas aos países árabes. Países estrangeiros não mais podiam ter certeza de que as garantias recebidas do Presidente e de seu Embaixador, teriam o apoio do Congresso.

Outros desenvolvimentos institucionais, notadamente o enfraquecimento das organizações político-partidárias e a perda da disciplina partidária aumentaram a probabilidade de os legisladores serem mais afirmativos na sua resistência à liderança presidencial. O declínio dos partidos também significa que a era dos "governos divididos", com uma ou as duas Casas do Congresso controladas pelo partido em oposição ao Presidente, tende a perdurar. No entanto, o revigoramento do Congresso pode ter chegado ou estar chegando a seu auge. O Poder Legislativo venceu as batalhas que travou sobre aqueles pontos específicos em relação aos quais, em 1973, na sua opinião, o Presidente Nixon ultrapassara os limites de separação de poderes e pode, agora acreditar que alcançou posição tão igualitária quanto possa pretender. Com o controle unificado do Partido sobre o Congresso e a Presidência, poder-se-ia esperar que a confiança no Presidente como chefe partidário fosse restabelecida e a balança poderia começar a pender mais uma vez para o lado do Executivo.

Pelo menos durante 1984, a repartição do controle entre os partidos deverá perdurar. Os democratas, na Câmara, serão mais agressivos, como o eram durante as administrações de Nixon e Ford. O resultado é um certo conflito, tanto interpartidário quanto entre os poderes. Felizmente, no entanto, durante "governos divididos", os Chefes dos dois poderes e os partidos políticos têm assumido posturas comedidas e têm conseguido encontrar uma base para colaboração nas questões cruciais.

Comentários sobre a exposição de Frank Moss

Desejo, apenas, trazer duas breves considerações às palavras do Senador Moss — pela exiguidade de meu tempo e pelo fato de que sua palestra, brilhante, não pode ser refutada ou, de qualquer modo, complementada.

A primeira é a constatação de que convivemos tão familiarmente com as instituições políticas, elas nos cercam desde a infância, nos rodeiam, de tal modo que nunca indagamos sobre seu sentido, sua importância, sua natureza íntima.

Mesmo os que residem em Brasília, os que atravessam muitas vezes a Praça dos Três Poderes, essa singular Praça dos Três Poderes, mesmo eles nunca se detêm para uma reflexão sobre esse mecanismo tão sabiamente utilizado pelos revolucionários americanos do final do século XVIII: que levou a que se contrapusessem Executivo, Legislativo e Judiciário, com a diretriz expressa de que nem um homem isolado, nem qualquer grupo pudessem ter demasiado poder.

Não foi uma invenção americana;

Aristóteles, há 23 séculos passados, já falava em separação de funções, a mais importante para ele sendo a legislativa; Políbio, esse antecipador fantástico do século I A.C., mostrava "poderes que se contrabalançavam", "poderes que se desajustavam" — o dos Cônsules, o do Senado e o do povo, pelos seus Tribunos; e Montesquieu, afinal, filtrando a experiência inglesa, reservou páginas famosas de seu "Espírito das Leis" à tripartição dos poderes.

Completando, em um solo novo, o longo intento inglês de limitação do poder real, os "pais fundadores" da nação americana enfatizaram um ângulo novo, a que desejo resumir minha participação aqui: a do estabelecimento, nas relações de governo, de um "equilíbrio precário", porém fundamental à defesa do cidadão contra a possibilidade de um Estado opressor.

Uma das críticas à separação de poderes é que ela poderia levar, pelo atrito entre os ramos do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, a uma inação de governo.

Essa crítica é rebatida por Montesquieu

com a alegação de que o governo, de qualquer modo se moverá, pela natureza das coisas.

Mas essa acusação é melhor respondida por aqueles que idealizaram a Constituição de 1789: se a tripartição de poderes e de funções levar a um impasse, a uma inação, aceite-se esse ônus como um mal menor; pior, muito pior, seria que um excessivo poder, que demasiado arbítrio fosse dado a um homem ou a um grupo.

Completa-se, aí, um ciclo que se inicia com Aristóteles; mantém-se o mecanismo de divisão mas outros são seus fundamentos; o que se separava pela natureza das funções, se separa, agora, sobretudo, em busca de garantias para o cidadão. Divide-se o poder do Estado, divide-se o Leviatã, mas para limitá-lo.

A segunda ordem de considerações que desejo tecer aqui diz respeito à transposição desse esquema de tripartição de poderes para o caso brasileiro.

Um senador de nosso partido governista, designado para uma das muitas comissões que estudaria alterações em nossa legislação eleitoral, há pouco tempo, disse à imprensa que "não adiantaria transplantar para o Brasil a realidade dos Estados Unidos, da França e de outros países"

Qualquer leitor um pouco familiarizado com a história de nossas instituições arrolaria, porém, sem esforço, muitos exemplos desses transplantes, tais como o federalismo, o bicameralismo, o bipartidarismo recente, a representação proporcional, o sistema de quociente eleitoral e, até mesmo, o regime democrático, uns a vingar notavelmente em nosso solo, outros quase a fenecer em razão dos rigores do clima.

Mas cabe perguntar se no campo das instituições e das realidades políticas as

inovações serão mesmo possíveis, a originalidade não se constituindo, aí, em verdade, senão em adaptações do antigo, em variações sobre experiências vitoriosas em outros meridianos.

Elucidativo é, entre nós, o caso do Poder Moderador. A única Constituição a adotá-lo teria sido, no Ocidente, a nossa Carta de 1824.

Um professor da Faculdade de Direito do Recife, Braz Florentino Henrique de Souza, indagava, contudo, em livro de 1864 se seria o Poder Moderador uma dessas "criações fantásticas, puro devaneio da imaginação ensandecida de inexpertos legisladores?"

Não, pois foi a Benjamin Constant, orientado pelo Conde de Clermont Tonerre, a quem coube a honra de caracterizar pela primeira vez, aquele "poder supremo". A originalidade, no Império brasileiro, seria a União, em um só titular, do Poder Executivo e do Poder Moderador, que Benjamin Constant desejava "neutro".

Temos, então, que no campo da organização dos Estados não se devem procurar novidades; mais conveniente será que se limitem mesmo os métodos e processos que a rotina mostrou acertados. E o mal estaria somente no transplante indevido, na aplicação imprópria, a realidades outras, de instrumental que se mostrasse, assim, inadequado.

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

A surpresa, que os jornais traduziram, há pouco, quanto à reação de nosso Congresso a Decretos-leis do Executivo, e a sofrida e tumultuada tramitação desses textos indicam que o longo oficialismo, que marcou

nossa formação como país, ainda reluta em aceitar os diferentes ramos do poder como efetivos co-participantes de governo.

Longo oficialismo que levou à afirmação de Alceu Amoroso Lima de que “nosso país se formou às avessas, começando pelo fim, tendo Coroa antes de ter povo; parlamentarismo, antes de ter eleições; escolas superiores, antes de ter alfabetismo; bancos antes de ter economias; conceito exterior, antes de ter consciência interna”.

Estado de mais, sociedade de menos — é o diagnóstico final que não se coaduna com a receita de Montesquieu ou de Madison.

Um segundo item, entre tantos, que parece corroborar a onipresença do Estado entre nós e a falta de adequada canalização das aspirações da sociedade, é nossa insistência em negar, nossa teimosia em desconhecer a ação dos grupos de interesse ou de pressão.

Um mero artigo do Regimento da Câmara dos Deputados — o artigo 60, que permite o credenciamento de entidades — em todo o nosso direito positivo e uma bibliografia paupérrima — somente existindo

um livro de Leda Boechat Rodrigues — atestam isso.

É bem verdade que esses grupos receberam, inicialmente, a mais severa reprovação dos “pais fundadores” da democracia americana. Mas, a rigor, o modelo de 1789 não só tolera, ao lado dos ramos formais de governo, a atividade informal desses segmentos sociais; os grupos de interesse ou pressão findaram por se constituir, ali, em privilegiados protagonistas da cena política, chegando-se, com evidente exagero, a se ver os governantes como simples árbitros do conflito entre os grupos.

A ação política exercida, nesta última década brasileira, por grupos como a Igreja, os sindicatos, a Ordem dos Advogados, mostra um pouco da inconformidade de nossa sociedade, procurando corrigir o modelo, mal transplantado ou, pelo menos, não transplantado em toda sua inteireza.

Essas as minhas despreziosas anotações, ao ouvir o Senador Moss falar de realidades para nós tão próximas e das quais, em alguns aspectos, tanto nos distanciamos.

O controle dos gastos públicos: problemas e sugestões

Introdução

O debate recente sobre a crise econômica brasileira tem ressaltado a necessidade de uma reforma institucional que contribua para uma clara definição de responsabilidades e um maior controle social sobre o Estado. Os componentes principais dessa reforma seriam a revisão das práticas orçamentárias e a melhor identidade organizacional.

Do ponto de vista orçamentário, o primeiro aspecto a ressaltar é a perda de substância do Orçamento da União. Este deveria incluir a totalidade das contas fiscais, isto é, aquelas relacionadas à administração dos recursos extraídos compulsoriamente da sociedade através da tributação. A transferência de parte dessas contas para outros orçamentos — o monetário e o das “estatais” — reduziu a transparência da administração pública e tornou inoperante os mecanismos tradicionais de controle dos gastos do governo.

Descentralização administrativa e diversificação financeira

A aplicação indiscriminada dos princí-

pios de descentralização administrativa preconizados pela Reforma de 1967 foi um dos fatores que contribuíram para o resultado mencionado. A passagem para Administração Indireta obedecia a interesses distintos, não guardando relação com a natureza das atribuições desempenhadas. Os administradores buscavam maior autonomia; os ministérios passavam a dispor de melhores condições para a contratação de funcionários; o poder executivo esquivava-se do controle; os interesses privados multiplicavam os canais de acesso a recursos administrados pelo Estado.

A relação entre o estatuto jurídico e a função desempenhada tornou-se cada vez mais frouxa. Fundações assumiram a responsabilidade pela produção de bens públicos nos setores de saúde pública e proteção ambiental. Atividades auxiliares da administração, nos setores de Informação e planejamento, passaram a ser exercidas, simultaneamente, por Autarquias, Fundações e Empresas Públicas. Algumas Universidades lograram transformar-se em Fundações, enquanto a maioria permaneceu enquadrada no regime das Autarquias. Ao não levar em conta a na-

tureza da atividade exercida, a concessão da autonomia administrativa não guardou relação com as possibilidades de financiamento. Em alguns casos (processamento de dados e serviços gráficos, por exemplo), adotou-se o artifício da “venda” de serviços para o próprio Estado. Em outros, vinculou-se o produto de receitas fiscais, permanecendo, entretanto, a sustentação financeira das organizações na dependência de transferência, negociada ou compulsória, de recursos provenientes da receita tributária da União.

A descentralização administrativa das atividades públicas foi ainda acompanhada de uma grande diversificação dos mecanismos de financiamento das políticas governamentais, permitindo que os gastos do governo se expandissem muito além dos limites traçados por restrições a aumentos na carga tributária. Na realidade, a carga tributária líquida decresceu durante a década de setenta, após haver experimentado um breve crescimento durante a segunda metade dos anos sessenta. Assim, foi a crescente utilização de recursos não tributários que permitiu a rápida elevação dos dispêndios nesse período.

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 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, tinha, segundo argumentos da época, a finalidade de sanear as contas fiscais e prover um instrumento não-inflacionário para o financiamento dos investimentos governamentais. Até 1971 o crescimento do saldo dos títulos da dívida pública em circulação no mercado manteve-se em níveis modestos, uma vez que sua expansão estava limitada pelo próprio crescimento do orçamento federal. Foi a partir de 1971¹ que o governo decidiu abolir as restrições orçamentárias à expansão da dívida pública, tendo em vista consolidar o sistema de mercado aberto, através da emissão acelerada de títulos do Tesouro Federal.

Enquanto o mercado financeiro apresentou condições propícias, a estratégia de bancar o serviço da dívida pela contínua expansão do saldo devedor funcionou a contento. O agravamento das dificuldades, no entanto, pôs a nu a fragilidade do sistema. De um lado, os custos da dívida cresceram pelo aumento da taxa de juros — provocada pela própria pressão exercida pelo governo sobre o mercado — e pela aceleração inflacionária. De outro lado, as dificuldades de colocação conduziram a um aumento no volume e no prazo de retenção dos títulos públicos na carteira das autoridades monetárias. As estimativas atuais indicam que o volume de ORTN e LTN em poder do Banco Central e do Banco do Brasil representam uma parcela significativa do total destes títulos em circulação no mercado.

O orçamento e o controle dos gastos

A metamorfose institucional, incentivada por vícios conhecidos do processo orçamentário, era, em grande número de casos, uma pura ficção. A diferença principal resultante dessa transformação passava a residir na forma de inserção das distintas organizações no processo orçamentário. Enquanto as unidades da Administração Direta eram responsáveis por uma parcela dos gastos incluídos no orçamento geral do governo, as da Administração Indireta passavam a dispor de um orçamento próprio.

Do ponto de vista das organizações, a possibilidade de contar com um orçamento próprio seria uma forma de proteção contra os riscos de sucessivas revisões no orçamento geral. Como se sabe, a subestimativa da receita é uma prática usualmente adotada pelas autoridades centrais do sistema de orçamento, com o propósito de aumentar seu poder discricionário sobre a destinação dos recursos fiscais. Como os tetos inicialmente estipulados para cada unidade são baseados nas estimativas de crescimento da receita, o orçamento aprovado pelo Congresso no início do ano sofre suplementações posteriores em face do “excesso de arrecadação”. A subestimativa inicial serve, portanto, a dois propósitos: controla as pressões individuais para

expansão dos gastos e reduz a interferência do poder legislativo sobre a utilização dos recursos públicos, uma vez que a distribuição do "excedente" é aprovada por decreto presidencial. Em tese, a subestimativa da receita pode ser utilizada como um instrumento da política antiinflacionária, caso ela seja utilizada para a geração de superávits no orçamento fiscal.

Em períodos de crise, o controle sobre o dispêndio das unidades orçamentárias lança mão de outro expediente: as chamadas reservas de contingência. Na prática, a aplicação das reservas de contingência significa a não liberação integral das cotas trimestrais da despesa orçamentária, cuja utilização posterior passa a depender do comportamento satisfatório da arrecadação. Dependendo da porcentagem do contingenciamento e dos critérios utilizados para a liberação dos recursos, tal prática pode significar a substituição do orçamento escritural pelo orçamento de caixa como lugar central das decisões sobre a distribuição das receitas públicas.

Se, no plano individual, a passagem para a Administração Indireta "protege" as organizações contra os efeitos das práticas mencionadas, no plano coletivo a fragmentação institucional dificulta a correta interpretação dos resultados e o controle sobre as decisões governamentais. Um problema, refere-se à conceituação e posterior aferição do déficit público. As unidades administrativas metamorfoseadas em instituições autônomas não devem ser consideradas individualmente, uma vez que eventuais desequilíbrios não traduzem, necessariamente, o desempenho da organização, mas sim o resultado de decisões pretéritas e presentes sobre a repartição da receita de tributos. O déficit fiscal (ou superávit) deveria ser apurado para o conjunto das organizações cujas atividades são financiadas por recursos extraídos compulsoriamente da sociedade.

Como o objetivo inicial da criação da SEST era o de exercer controle sobre o orçamento das várias instituições públicas, ou

controladas pelo Estado, que não estavam inseridas no orçamento fiscal, o chamado Orçamento SEST é uma peça extremamente heterogênea do ponto de vista da natureza das instituições envolvidas. Aí estão Autarquias, como as que integram o SINPAS, Fundações, como as da área universitária, Empresas Públicas, como o BNDES e o BNH, Sociedades de Economia Mista, como os grandes conglomerados de empresas estatais, além de empresas privadas temporariamente controladas pelo Estado. O fato de o Orçamento SEST ser comumente chamado de orçamento das Estatais deve-se, obviamente, à denominação da Secretaria que o administra. É claro que esse fato não teria maior importância não fosse a imagem distorcida que algumas vezes é transmitida à opinião pública quando se trata de apontar os alegados "descaminhos da estatização".

A junção num mesmo orçamento de unidades heterogêneas traz, todavia, outros problemas que não os de natureza puramente semântica. Consideremos, inicialmente, as instituições tipicamente governamentais, cuja receita provém, essencialmente, de contribuições compulsórias (fiscais ou parafiscais arrecadadas diretamente ou transferidas do orçamento federal. Grande parte dessas instituições (a exceção mais importante é o SINPAS) obteve sua relativa autonomia como decorrência do processo de descentralização impulsionado pela Reforma Administrativa de 1967, que incentivou a fragmentação institucional do governo. Dada a natureza eminentemente pública de suas funções, a idéia de que cada uma delas isoladamente possa apresentar déficit é tão equivocada quanto o seria afirmar que uma unidade qualquer do orçamento público é deficitária. A inclusão dessas instituições no Orçamento SEST afeta o correto entendimento das contas governamentais, uma vez que um grande número de instituições da Administração Descentralizada controladas pela SEST é responsável por programas de amplo interesse social, nas áreas de educação, saúde, assis-

tência social, nutrição, etc... Poderíamos, por exemplo, dizer que a descentralização administrativa propiciou a gestão de superávits no orçamento fiscal ao reduzir-lhe a responsabilidade no financiamento de programas sociais. A transferência desse superávit para o orçamento das estatais ou para o orçamento monetário não significa, assim, que o governo foi obrigado a conter a expansão das funções públicas em face da presença indevida do Estado em atividades mais próprias à iniciativa privada, como tem sido afirmado. Ao contrário, a interpretação correta é a de que os superávites decorrem da opção institucional adotada, que pretendia, através da descentralização, transferir ao usuário uma parcela maior de responsabilidade pelo financiamento direto de programas sociais, reduzindo sua dependência de recursos fiscais. A clara separação das instituições que integram o orçamento SEST e a apuração conjunta do saldo orçamentário referente à execução das funções tipicamente governamentais constituiriam, portanto, passos importantes para o correto entendimento do problema.

Quanto às empresas estatais propriamente ditas, a controvérsia refere-se ao critério utilizado para apropriação do déficit. A reunião de instituições distintas em um mesmo orçamento levou a medição do déficit das empresas pelo critério usual do saldo entre receitas e despesas totais. No caso das empresas, entretanto, é importante estabelecer distinção entre o déficit operacional, o déficit não-operacional e as necessidades líquidas de recursos para financiamento dos investimentos. Com exceção de algumas empresas de serviços públicos — o caso mais importante sendo o da Rede Ferroviária Federal — o déficit das estatais brasileiras não é, predominantemente, de natureza operacional. Uma boa parte dos desequilíbrios recentes foi provocada por uma elevação dos custos financeiros decorrente do endividamento externo e posteriores desvalorizações cambiais, ainda que a captação de emprésti-

mos tivesse sido parcialmente induzida por interesses gerais da política econômica e não por necessidades próprias das empresas. Nesse caso, a despesa financeira lançada a débito da empresa pode provocar um déficit não-operacional, mas esse resultado não pode ser utilizado como indicador da ineficiência do Estado-empresário.

O ponto mais importante, no entanto, é o do financiamento dos investimentos. Ninguém espera que uma grande empresa capitalista financie integralmente o seu processo de expansão pela reinversão dos próprios lucros. A captação de recursos de terceiros, sob a forma de capital de empréstimo ou de risco, é a regra predominante no mundo dos negócios, variando a estrutura de financiamento em função do estágio de desenvolvimento do mercado de capitais, das perspectivas de expansão do setor e dos interesses do grupo controlador. Nesse caso, o que justifica o tratamento assimétrico das contas das empresas estatais? Por que agregar ao déficit do setor público as necessidades líquidas de financiamento das Sociedades de Economia Mista? Não só essa parcela não pode ser considerada como déficit, no sentido pejorativo de ineficiência ou irresponsabilidade normalmente associado ao termo, como também a sua contabilização como déficit do setor público constitui um procedimento equivocado. Pode-se, obviamente, falar de um desequilíbrio entre o programa geral de investimentos e as possibilidades atuais de financiamento. A solução para este desequilíbrio não está, entretanto, no corte generalizado de investimentos, mas sim na retomada de um planejamento de longo prazo que vise a assegurar maior consistência das metas de expansão.

O esvaziamento do Orçamento da União, do ponto de vista de sua representatividade como instrumento financeiro do planejamento governamental, tem uma outra face pouco conhecida. Trata-se das despesas invisíveis, representadas por um extenso conjunto de isenções, deduções, incentivos e outros benefícios fiscais. O montante de recur-

sof direcionados aos setores contemplados com tais benefícios assume proporções consideráveis, mas não são facilmente reconhecidos, devido à ausência de registros contábeis. A substituição dos gastos diretos por "despesas tributárias" é, portanto, uma das formas de se reduzir a transparência das ações governamentais e a eficácia dos instrumentos usuais de controle. Na prática, as despesas tributárias são representadas pela receita "não-arrecadada", em decorrência da crescente utilização dos tributos como instrumento mais geral da política econômica. Estimativas parciais do montante dessas "despesas" indicam que o efeito inibidor que elas exercem sobre as possibilidades de ampliação dos gastos sociais do Estado é muito mais importante do que o que tem sido atribuído ao alegado desvio de superávits fiscais.

A revisão do processo orçamentário

Na versão atual, o Orçamento da União inclui: a) gastos realizados por órgãos da Administração Direta; b) transferências intergovernamentais (para estados e municípios); c) transferências intragovernamentais (para órgãos da Administração Indireta federal); d) transferência para o Orçamento Monetário (recente). Assume, portanto, uma função cada vez mais próxima de um orçamento de transferências, como fruto da acentuada concentração da receita tributária e da excessiva fragmentação institucional.

Enquanto houve uma preocupação em incluir a maior parte das receitas fiscais no orçamento, a descentralização administrativa dele retirava as unidades de gastos, desequilibrando os dois pratos da balança. O contrapeso, cada vez mais saliente, passava a ser representado pelo volume de transferências. De início, o controle sobre essas transferências era insignificante, uma vez que a maior parte das receitas tributárias das Autarquias e Fundações (com exceção da Previdência Social) era automaticamente repassa-

da aos respectivos orçamentos. O trânsito desses recursos pelo Orçamento da União não passava, portanto, de um simples registro contábil. A progressiva desvinculação (com a criação do FND, por exemplo) alterou esse quadro, na medida em que a participação de cada órgão deixou de ser fruto de regras preestabelecidas, submetendo-se à competição por recursos incluídos no bolo geral. Se a autonomia financeira é um atributo importante para a autonomia jurídica, e para a livre disposição dos recursos, as modificações nas regras do jogo eliminaram um dos incentivos importantes à descentralização e igualaram as instituições públicas, não obstante a diversidade de estatutos jurídicos.

A opção adotada para contornar a perda de substância do Orçamento da União — considerada uma medida positiva para enfrentar uma situação de emergência, que exige um maior controle administrativo sobre o dispêndio público. A própria experiência da SEST indica, no entanto, as dificuldades decorrentes do tratamento uniforme de organizações heterogêneas. Um problema, já amplamente debatido, é a atribuição de idêntico significado a desequilíbrios financeiros apresentados por empresas estatais ou por organizações burocráticas. Outro problema é a tendência à padronização de critérios para elaboração dos orçamentos e acompanhamento das empresas públicas num figurino orçamentário inadequado às características da organização.

A redefinição do conteúdo dos vários orçamentos seria um primeiro passo no sentido da correção de alguns problemas apontados. Trata-se, em primeiro lugar, de tornar mais abrangente o Orçamento da União, incorporando a ele as instituições da Administração Indireta que não têm caráter empresarial e que estão indevidamente incluídas no orçamento SEST. Numa reforma mais profunda, o Orçamento da União passaria a ser constituído das seguintes partes:

a) o Orçamento de gastos da Administração Direta;

b) o Orçamento dos Órgãos Autônomos (Autarquias e Fundações);

c) o Orçamento de subsídios e “despesas tributárias”, incluindo subsídios à produção e ao consumo (parcialmente incluídos, hoje, no orçamento monetário) e a estimativa das vantagens concedidas através das várias modalidades de benefícios fiscais.

A redefinição do conteúdo dos orçamentos irá exigir, também, uma reavaliação dos critérios utilizados para a classificação das contas governamentais. As grandes categorias de receitas e despesas (correntes e de capital) previstas no sistema orçamentário são insuficientes do ponto de vista analítico e induzem, com frequência, a erros de julgamento. Propõe-se adotar outro critério: elaborar um orçamento de expansão e um orçamento de manutenção. Este último incluiria os gastos (e recursos) necessários à manutenção das atividades existentes, nos níveis correspondentes à capacidade produtiva instalada. O orçamento de expansão, por outro lado, deveria abranger a previsão de recursos necessários à ampliação do atendimento, tanto os referentes a investimentos quanto os acréscimos correspondentes nas necessidades de manutenção. Essa distinção é importante para a correta interpretação dos desequilíbrios financeiros. Desequilíbrios provocados por programas de expansão não têm, obviamente, o mesmo significado que aqueles decorrentes da indisponibilidade de receitas ordinárias para cobrir as despesas operacionais. Especialmente no que se refere às empresas estatais, o déficit de recursos decorrentes de planos de expansão não configura uma situação “anormal” uma vez que essa é a regra aplicável ao mundo empresarial.

A reforma institucional e os mecanismos de controle

Além da revisão orçamentária, o momento é também propício a modificações na

estrutura administrativa. Se o modelo preconizado pela Reforma de 1967 buscava ajustar a máquina governamental a uma estratégia de desenvolvimento voltada para o crescimento rápido, a inversão de expectativas recomenda uma mudança de atitude. A ênfase no atendimento das necessidades básicas da população menos favorecida implica no fortalecimento da Administração Direta. A transferência para a Administração Indireta de boa parte da responsabilidade por programas sociais nas áreas de saúde, nutrição e educação, não favorece aos propósitos de equidade na repartição dos benefícios dos gastos públicos.

A apreciação individual de cada caso deverá indicar um bom número de Autarquias, Fundações e, até mesmo, Empresas Públicas, cuja permanência nessas categorias não mais se justifica, uma vez que teriam se esgotado os motivos originais para sua constituição. Além disso, será importante reavaliar os critérios nas escolhas referentes à forma organizacional adotada para a execução de distintas atividades públicas.

O que diferencia uma Empresa Pública de uma Sociedade de Economia Mista? E uma Autarquia de uma Fundação? Segundo as definições contidas no Decreto-Lei 200/67:

a) Autarquias — serviços autônomos com personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, criados por lei para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão financeira descentralizada.

b) Empresas Públicas — entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades da Administração Indireta, criadas por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência ad-

ministrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito. Equiparam-se às empresas públicas, para os efeitos da lei da Reforma Administrativa, as fundações instituídas em virtude de lei federal e de cujos recursos participe a União, quaisquer que sejam sua finalidades.

c) Sociedades de Economia Mista – entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, criadas por lei para o exercício de atividade de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.

Como não há uma referência explícita à natureza da atribuição busca-se o estatuto jurídico que garanta maior autonomia, o que contribui para uma perda de identidade institucional. Atividades auxiliares da administração, como processamento de dados, serviços gráficos, estudos e pesquisas organizam-se sob a forma de empresas públicas. Serviços públicos urbanos, tradicionalmente a cargo da Administração Direta local, passam à responsabilidade de Sociedades de Economia Mista, Autarquias e Fundações e distinguem-se mais pela época de criação do que pela natureza das atividades.

Cabe notar que a Reforma Administrativa de 1967 previa um completo sistema de controle da Administração Pública, baseado na supervisão ministerial e na integração dos ministérios ao sistema nacional de planejamento. Nesse sistema, os colegiados deveriam fornecer suporte à supervisão ministerial, intermediando os interesses públicos e privados envolvidos em uma determinada política. A lei da Reforma Administrativa desce a detalhes quanto a medidas para o exercício da supervisão ministerial, como neste exemplo: indicação pelo Ministro de Estado dos candidatos a postos diretivos nas sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas a ele subordinadas; designação, pelo mi-

nistro, dos representantes do governo federal nas assembleias-gerais e conselhos de administração e controle; aprovação de contas, relatórios e balanços diretamente ou através de seus representantes. Além desses e de outros mecanismos de controle administrativo, o sistema prevê a possibilidade de o Congresso solicitar, a qualquer momento, através do ministro responsável, as informações que julgar necessárias ao acompanhamento das atividades das empresas estatais.

O fracasso da supervisão ministerial tem sido atribuído a diversos fatores, entre eles a melhor capacidade técnica das empresas em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Nesse caso, a incapacidade de avaliar o mérito da atuação voltou o controle para aspectos puramente formais, esvaziando as dimensões econômicas e políticas do processo. Além disso, o formalismo do sistema deixou de lado uma recomendação da maior importância para o funcionamento do mecanismo de supervisão ministerial: a de os ministros da área serem responsáveis pela nomeação (e demissão) dos dirigentes das empresas a eles vinculados.

O enfoque administrativo não aborda uma questão fundamental na análise dos problemas de controle: o da inserção das empresas públicas no espaço político que delimita os interesses envolvidos em uma determinada política governamental. A fragmentação institucional do Estado brasileiro esvaziou o núcleo central do governo, multiplicando as esferas de decisão e os canais de acesso dos distintos interesses privados a decisões de política. A autonomia de agências da Administração Indireta explicar-se-ia, portanto, pelo maior comando que elas exercem sobre os recursos mobilizados para a implementação da política – principalmente os de natureza financeira. A existência de várias arenas decisórias dificulta o controle governamental. Do lado do setor público, a visão que cada agente tem do todo é parcial e incompleta, pela falta de transparência do processo deci-

sório. Do lado dos interesses privados a possibilidade de recorrer a instâncias diversas pode aumentar suas chances de obter maiores vantagens na negociação.

Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses, do que de reformas de cunho puramente administrativo. É preciso aumentar a transparência 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 distintas organizações públicas constitui um passo importante para a desejada transparência dos gastos públicos. Critérios a serem observados nas decisões sobre a forma organizacional seriam a origem do financiamento e a natureza das atribuições. Enquanto o financiamento compulsório caracteriza as atribuições coletivas, a contribuição direta do usuário (ou consumidor) estabelece uma referência importante para a organização empresarial. Quanto à natureza das atribuições, o caráter social do empreendimento deve ter um papel decisivo na escolha do tipo de organização.

O atual universo das Sociedades de Economia Mista inclui um grande número de empresas voltadas para a produção de serviços urbanos que se relacionam ao atendimento de necessidades básicas da população: água e esgoto, iluminação pública e transportes coletivos, por exemplo. Em tese, essas empresas ajustam-se mais ao conceito de empresas públicas que ao de sociedades de economia mista. Esta segunda categoria deveria ser reservada a atividades públicas direta-

mente relacionadas ao setor produtivo da economia, correspondendo ao que é algumas vezes definido como o setor produtivo estatal. Tal distinção permitiria estabelecer normas operacionais diferentes, tendo em vista um melhor funcionamento dos instrumentos de controle. As normas estabelecidas pela lei das sociedades anônimas continuariam regendo o funcionamento das empresas do setor produtivo estatal, enquanto a prestação de serviços seria enquadrada no estatuto das empresas públicas, que deveria ser reexaminado no sentido de permitir uma adequada representação da comunidade nos colegiados que controlam a gestão da empresa.

O novo orçamento das estatais, expurgado das instituições que não exercem atividade empresarial, passaria a ser composto por dois subconjuntos: o orçamento das Empresas Públicas e o das Sociedades de Economia Mista. Essa distinção é importante do ponto de vista da proposta de uma melhor definição de responsabilidades entre os três níveis de governo. A prestação de serviços urbanos por empresas públicas deveria ser transferida à responsabilidade dos governos locais, eliminando-se a centralização que hoje se verifica do ponto de vista da definição de prioridades, normas gerais de operação, política tarifária e mecanismos de controle. A descentralização do processo decisório permitiria uma maior representação da comunidade — inclusive um numeroso contingente de não-consumidores — em decisões relevantes para a qualidade de vida da população urbana.

Quanto às Sociedades de Economia Mista, que reuniriam principalmente as empresas estatais ligadas à produção de insumos básicos para a indústria, o problema atual não é a centralização do controle, mas sim a necessidade de esse controle ser integrado à política industrial e à política macroeconômica como um todo.

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, uma vez que o julgamento do mérito das

propostas fica prejudicado pela dificuldade de avaliação.

Nota

¹ Lei Complementar nº 12, de 8/11/71.

Comentários sobre o controle dos gastos públicos

A exposição do Dr. Fernando Resende é, sem dúvida, uma brilhante contribuição à análise da situação atual do controle dos gastos públicos no Brasil.

Partindo de um diagnóstico em que se destacam a perda de substância e de transparência no Orçamento da União e a falta de uma relação mais estreita entre o tipo de organização e a função desempenhada pela Instituição Pública, ele propõe uma reforma institucional que compreende uma revisão das práticas orçamentárias e uma melhor identidade organizacional, desmistificando a utilização do conceito usual de déficit público como medida de ineficiência, a partir da análise de sua conceituação e dos métodos utilizados para sua aferição.

O expositor condena o processo indiscriminado de descentralização administrativa, através da fragmentação institucional e da diversidade de graus de autonomia, como um dos responsáveis pela perda de substância no controle central dos gastos orçamentários.

O texto do Dr. Fernando Resende,

embora não pareça ser sua intenção explícita e dominante, contém fortes indicações de que se pretende corrigir a estrutura dos orçamentos através do retorno à centralização. Devo ressaltar, no entanto, por questão de justiça, que seu questionamento à descentralização restringe-se às instituições intra-executivo federal.

Minha reflexão tende mais a induzir um rumo diferente para o processo de descentralização, sem deixar de concordar com a quase totalidade de suas sugestões específicas no que diz respeito à revisão do processo orçamentário e a melhor adequação do estatuto jurídico das instituições.

Na verdade, a proliferação de instituições públicas no Brasil resultou do próprio processo de centralização e das condições econômicas vigentes à época.

A concentração de responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos na União, dada a sua distância dos beneficiários, requereu um maior instrumental de controle, favorecendo o crescimento desmesurado de órgãos das atividades-meio.

Ademais, durante períodos de crescimento acelerado, quando os problemas sociais tendem a ser relativamente menores, enquanto se presencia um aumento substancial dos recursos públicos, pode-se considerar natural que a administração pública amplie seu elenco de programas e instituições sem uma acurada avaliação das linhas de necessidades mais prementes.

No caso brasileiro, a centralização do poder na União e a euforia desenvolvimentista, apesar de ter possibilitado a implantação de importantes projetos em escala nacional, levou à fragmentação institucional do Estado, com áreas de superposição e de concorrência inter-institucional.

O processo decisório do setor público tornou-se cada vez mais complexo, apresentando inúmeras fontes de distorções na definição de prioridades e na articulação inter-governamental necessárias à garantia de uma atuação coerente e consistente em benefício da coletividade.

Muitas vezes as prioridades não se encontram claramente explicitadas; outras vezes, embora declaradas abertamente, representam tão-somente o resultado de uma retórica política, sem caracterizar a ênfase real daquele nível de decisão.

Em qualquer caso, encontram-se incompatibilidade e incoerência, na interpretação das reais prioridades da coletividade, entre os vários "galhos" dessa "grande árvore de decisões" que caracteriza a ação do setor público.

Para cada "problema" identificado pelo governo para alvo de sua atenção e atuação, existe uma grande quantidade de órgãos do governo federal, juntamente com outros tantos dos demais níveis de governo, tentando um equacionamento 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. Tudo faz crer que, para cada adjetivo utilizado para qualificar a criança, menor abandonado, infrator, carente, pré-escolar, etc., se resolveu criar um órgão ou programa governamental, que de início cuidava de um aspecto específico e, gradativamente, foi ganhando uma abrangência cada vez maior.

As múltiplas instituições públicas (federais, estaduais e municipais), privadas e de caráter beneficente, que atuam de uma forma descoordenada e, algumas vezes, conflitante, na área tipicamente de interesse público, representam uma importante fonte de ineficiência, devido mais à falta de uma definição clara de responsabilidades das várias esferas de governo e do setor privado, do que a um maior grau de descentralização organizacional.

Uma ampla descentralização, para os governos locais e regionais, da responsabilidade pela provisão dos bens e serviços de interesse da coletividade, apresentaria inúmeras vantagens, entre as quais cabe destacar:

- O governo federal, ao planejar e coordenar sem executar, ficaria mais livre para elaborar planos e avaliar resultados das políticas nacionais;
- haveria maior possibilidade de participação direta dos beneficiários e da coletividade local, com resultados positivos no que diz respeito a uma melhor adequação na alocação dos recursos públicos para esses serviços, de acordo com suas reais preferências e aspirações, e a uma diminuição dos custos de provisão, pela simplificação de métodos;
- evitar-se-ia competição entre as diferentes esferas de governo na prestação dos mesmos serviços a uma mesma população;

- atender-se-iam as manifestas aspirações da classe política atual, principalmente regional e local, na busca do fortalecimento do federalismo brasileiro, através de uma maior presença dos governos estaduais e locais.

O governo federal permaneceria com a responsabilidade pela provisão dos bens públicos de caráter nacional, tais como: segurança nacional e campanhas nacionais, do tipo erradicação de grandes endemias, além de operar um sistema de transferências financeiras intergovernamentais com os objetivos de:

- co-participação dos governos locais na arrecadação de tributos em áreas sob sua jurisdição; e
- garantia de um mínimo de equidade horizontal, adequando a disponibilidade local de recursos à necessidade para prestação dos serviços sob sua responsabilidade.

Além disso, permaneceria sob a responsabilidade da União o comando de toda a política econômico-social, que objetiva a promoção de uma melhor distribuição dos benefícios da atividade econômica, a garantia de um crescimento econômico acelerado, como pleno emprego, o controle da inflação e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Apesar da liberação do encargo de promover diretamente grande parte dos serviços públicos, entendo que a União deva ficar com o planejamento e a coordenação geral das diretrizes e políticas para a prestação desses serviços.

Dentro desse planejamento e coordena-

ção geral, o governo federal, através dos diferentes ministérios, estabeleceria os padrões mínimos de qualidade, a abrangência desejada, o acompanhamento e a avaliação de todo o sistema de provisão desses bens, quando considerados de interesse nacional.

No que diz respeito às empresas estatais propriamente ditas, o Dr. Fernando Resende avança em seu artigo algumas sugestões bastante interessantes, principalmente quanto ao controle orçamentário e à adequação da natureza de sua organização.

Concordo com suas sugestões e permito-me a liberdade de questionar o próprio envolvimento do governo nessas atividades empresariais. Sem dúvida, o discurso governamental sempre destacou a importância do papel da iniciativa privada nacional. Entretanto, o período de 1950 a 1979 assistiu a um substancial aumento da presença do Estado-empresário na nossa economia. Acredito que essa presença deva e possa ser minimizada, restringindo-se aos setores básicos essenciais ao desenvolvimento econômico, e somente enquanto a iniciativa privada mostre-se incapaz para assumi-los, ou quando do interesse da segurança nacional.

Dessa forma, a atuação do Estado poderia refluir para as atividades que lhe são mais inerentes, concentrando-se no atendimento das necessidades básicas de educação, saúde, alimentação, habitação e saneamento.

Finalizo congratulando-me, mais uma vez, com o Dr. Fernando Resende, pelo seu brilhante trabalho, e com a FUNCEP, pela organização deste Fórum de Debates.

Relatório sobre a instituição do ombudsman na Suécia

Represento um cargo que comemorou seu 173º aniversário este ano. Este cargo foi introduzido na Constituição em 1809 e começou a funcionar em 1810. A constituição de 1809 era, em extremo, influenciada pelas idéias de Montesquieu que dominavam o pensamento constitucional do continente europeu àquela época. No modelo sueco, sistema fundado no princípio da “divisão do poder”, o exercício do poder legislativo deveria ser de competência do Parlamento, enquanto que ao Rei e ao Governo, por meio de seus diversos órgãos, isto é à administração caberia executar as leis. A tarefa do Ombudsman como parte do sistema parlamentar de controle, era verificar, em nome do Parlamento, que os órgãos do Governo cumprissem e aplicassem corretamente as leis. Se um órgão ou funcionário do Governo deixasse de fazê-lo, seria criticado; se o Ombudsman julgasse grave a falta ou a negligência poderia processar o ofensor numa corte criminal. Neste caso, o próprio Ombudsman agiria como promotor perante a Corte. A esta função fiscalizadora se incorporava o direito e a obrigação de chamar a atenção do Parlamento ou do Governo para as deficiências ou as imprecisões da le-

gislação, de propor acréscimos ou emendas e, mesmo, a abolição de determinada lei ou estatuto. Mas, ao Ombudsman não era concedido o poder de anular uma decisão específica de um órgão do governo, ou de determinar a uma repartição ou funcionário que fizessem ou deixassem de fazer alguma coisa. Em sentido amplo, poder-se-ia dizer que o objetivo do instituto do Ombudsman não era reparar erros específicos, mas, sim, evitar que erros fossem cometidos.

As regras básicas de 1809 não mudaram muito de lá pra cá. Eu trabalho, substancialmente, nas mesmas condições e da mesma forma que o primeiro ocupante do cargo. A constituição sueca atual, adotada em 1975, afirma que a tarefa do Ombudsman é supervisionar, “segundo as instruções do Parlamento, a aplicação, no serviço público, das leis e demais normas. Um Ombudsman pode iniciar procedimentos legais naqueles casos previstos nas instruções”. As instruções afirmam que:

É dever específico do Ombudsman assegurar que os tribunais e as autoridades administrativas observem as dispo-

sições do Instrumento do Governo relativo à objetividade e imparcialidade e que os direitos fundamentais e liberdades do cidadão não sejam cerceados pela administração pública.

Os poderes e meios para a execução dessa tarefa são, como já disse, aproximadamente os mesmos concedidos há 173 anos. Perguntar-se-á se essa situação é boa ou má. Voltarei ao ponto no fim deste relatório.

Neste contexto, deve-se ter presente que as atribuições de supervisão do Ombudsman representam para os órgãos de governo e seus funcionários não só o risco de serem criticados ou, pior ainda, processados, mas também uma fonte de apoio. Uma absolvição pelo Ombudsman pode, por eles, ser usada como escudo ou defesa contra críticas da opinião pública ou da imprensa: o Ombudsman examinou o que fizemos ou deixamos de fazer e não constatou a ocorrência de uma falta. 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.

Minhas instruções — baixadas pelo Parlamento — dizem que devo exercer minha supervisão examinando queixas recebidas do público em geral e procedendo a inspeções e outras investigações que, porventura, considere necessárias. Impossibilitado de alterar uma decisão tomada por um órgão do governo, me vejo obrigado a encarar as queixas mais ou menos como indícios dos padrões da administração; se recebo críticas severas dos funcionários de um determinado órgão existem razões para supor que haja algo errado não só com o funcionário mas também com a maneira como está sendo dirigida a repartição. E aí está algo que me dá motivos para uma inspeção, ou seja, uma visita à repartição, onde, depois de examinar seus arquivos e interrogar seus funcionários, pos-

so formar minha opinião.

Acredito, no entanto, que muito mais pode e deve ser feito no terreno das inspeções. Em minha opinião pessoal há uma tendência para supervalorizar a importância das queixas nas atividades do Ombudsman. Estou convencido de que muito mais poderá ser feito em benefício do indivíduo e da administração se o Ombudsman abandonar sua postura atual, um tanto defensiva, por uma atitude mais agressiva em relação à administração. O princípio que orienta a instituição sueca é, sem dúvida, razoável. Se não é possível dar assistência real e direta ao indivíduo (o que não posso fazer), a segunda melhor coisa a fazer é, como já sugeri, ajudar a elevar o nível geral da administração. O Ombudsman não faz isso, ou, pelo mesmo, não chega a fazê-lo o bastante. Tenho a impressão de que me ocupo em demasia com o que deu errado e com quem é culpado, e muito pouco com o que poderia fazer para impedir que o erro se repetisse muitas vezes em relação as pessoas que nunca pensaram em me escrever.

Seria útil conseguir repetidas decisões — baseadas em ou centradas em queixas individuais — para cada setor da sociedade onde são apresentadas sugestões de aperfeiçoamento, e recomendações específicas são feitas em benefício do indivíduo e das repartições interessadas. Isso me aproximaria do objetivo último do trabalho do Ombudsman, que é o de contribuir para a instauração de uma sociedade onde ele seja desnecessário. Permitam-me acrescentar que já comecei a agir desta forma mais agressiva e, devo confessar, sem apoio expresso em minhas diretrizes:

Ordenei o restante de minha exposição da seguinte maneira: prosseguirei com alguns comentários sobre a própria expressão Ombudsman. Para entender o papel e as atividades do Ombudsman sueco é indispensável conhecer alguns dados básicos sobre o

sistema constitucional e administrativo do qual ele faz parte. Em seguida, abordo os seguintes aspectos de forma ligeiramente mais pormenorizada:

- a) o campo de supervisão
- b) os meios de supervisão
- c) a organização supervisora

Concluirei com mais algumas palavras sobre o que poderia ou deveria ser feito de modo a aumentar a eficácia do cargo.

A palavra Ombudsman é bastante comum em sueco. Significa representante ou advogado. Existem, na Suécia, várias centenas de pessoas chamadas de Ombudsman. Os sindicatos têm Ombudsman. Bancos e empresas, também. O Governo designou um Ombudsman antitruste para combater práticas comerciais restritivas. Há um Ombudsman do Consumidor (para proteger os consumidores da publicidade enganadora 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.

Os Ombudsmen parlamentares são, como já mencionei, funcionários do Parlamento. Seu título oficial é Ombudsman da Justiça. Mais freqüentemente são conhecidos por JO (abreviação de Justitieombudsman). Na medida em que têm o direito de supervisionar todas as autoridades federais ou municipais para assegurar o fiel cumprimento de seus deveres, eles (os JO) têm competência para agir contra os Ombudsmen nomeados pelo governo — estes últimos devendo ser tidos como qualquer outro funcionário público.

Acrecente-se, neste contexto, que a instituição do Ombudsman já existe em mais de 60 países. O último país a adotá-la foi a

Espanha, em 1982. Portugal criou figura semelhante à do Ombudsman sueco — o Provedor de Justiça — logo após a revolução em 1975.

Eu trabalho como Ombudsman dentro de uma estrutura administrativa que só tem um equivalente no mundo (tanto quanto eu saiba). Para bem compreender e avaliar o trabalho de minha repartição é essencial saber em que condições ele é feito.

A Suécia se diferencia de, praticamente, todos os países do mundo nos seguintes aspectos:

1) O poder central do Estado (o Governo, os ministérios) nada têm a ver com a implementação efetiva das decisões tomadas pelo Parlamento e pelo próprio Governo. Essa tarefa (a autoridade executiva) cabe a uma entidade autônoma — uma repartição — que assume a responsabilidade de executar o que o Governo e o Parlamento tenham decidido. Esta repartição pode, por sua vez, ter uma organização central, regional e local.

2) Tanto o poder central do Estado quanto as agências governamentais, quase sempre atuam com base em normas mais ou menos minuciosas em sua formulação. As normas administrativas para os diferentes setores são, por sua vez, suplementadas por uma Lei de Procedimentos Administrativos. A Lei de Procedimentos Administrativos que abrange toda administração estabelece como as agências governamentais tratarão os assuntos de sua competência. Existem normas regulando as comunicações, exposições de motivos, apelações, etc. . .

3) O mecanismo de agências executivas independentes é suplementado por uma estrutura jurisdicional autônoma para assuntos administrativos. A estrutura de tribunais administrativos é baseada em modelo igual ao dos tribunais ordinários — um sistema de três instâncias, com uma Suprema Corte Administrativa no ápice. Em princípio, toda

decisão administrativa pode ser objeto de recurso e a ação tramitar nas três instâncias.

Do ponto de vista do Ombudsman, este sistema faz com que ele nunca entre em contato (ou conflito) direto com os ministros; toda decisão que tem impacto sobre o indivíduo é tomada por um funcionário de uma entidade autônoma ou pela própria entidade. O que se poderia imputar ao governo, no caso, seria a responsabilidade da própria diretriz, mas cobrar essa responsabilidade é uma questão política e não legal, e teria que ser tratada, em primeiro lugar, no Parlamento, com seus membros, e não pelo Ombudsman. A consequência lógica é que o governo, como tal, e seus Ministros estão fora do alcance da jurisdição do Ombudsman.

Uma consequência marcante desse sistema administrativo é que o número de funcionários nos ministérios é relativamente pequeno, em termos de outros países: menos de 1800 pessoas trabalham em 13 ministérios. Por outro lado, o número de funcionários nas diversas agências (cerca de 90) é muito alto.

A supervisão do Ombudsman abrange as agências federais e municipais, bem como seus funcionários. Nas Forças Armadas a supervisão se aplica somente a oficiais de patente superior à de sargento ou equivalente. O Ombudsman também fiscaliza todos aqueles que exercem o poder público. Tal poder é, às vezes, exercido por empresas estatais que não são consideradas órgãos ou autarquias governamentais, como por exemplo uma empresa responsável pelo sistema de segurança do transporte rodoviário. No exercício do poder público (por exemplo, ao proibir que um cidadão dirija um carro defeituoso), a empresa e seus empregados estão sujeitos à supervisão do Ombudsman. Existem algumas exceções às regras acima mencionadas. Como já tive ocasião de dizer, o Ombudsman não fiscaliza membros do

gabinete nem investiga membros do parlamento ou dos conselhos municipais eleitos em eleições gerais. Algumas outras exceções existem, a saber, quanto ao Chanceler da Justiça, bem como à Junta de Governadores do Banco da Suécia (salvo quando se trata de aplicação da legislação sobre câmbio).

Dispositivo expresso das normas que regulam a competência do Ombudsman estabelece que este não deve agir contra funcionários subalternos que não disponham de poderes especiais. Está, também, dito que o Ombudsman, na fiscalização de autoridades municipais, atentará para os "termos em que a autonomia municipal é exercida". Estas observações se referem ao fato de que muitas questões municipais são tratadas por juntas compostas por leigos, que carecem da experiência e das informações de que dispõem os funcionários públicos. A recomendação deve ser, portanto, entendida como uma sugestão de tolerância no julgamento dessas juntas.

Diferentemente de seus colegas de outros países o Ombudsman sueco fiscaliza as Cortes de Justiça. Não é feita exceção para as Cortes Supremas. A principal preocupação do Ombudsman, no particular, é assegurar que os casos sejam julgados e as sentenças pronunciadas dentro de prazos razoáveis. Erros processuais, sobretudo nas instâncias inferiores, poderão às vezes provocar a intervenção do Ombudsman. Antigamente, o Ombudsman era muitas vezes levado a intervir quando partes ou testemunhas recebiam tratamento indevido nos tribunais. Hoje estes casos são raros. As sentenças não estão, no entanto, isentas de fiscalização. O Ombudsman normalmente intervirá quando um erro evidente houver sido cometido.

Conforme dito anteriormente, existem na Suécia estruturas jurisdicionais não apenas para matéria penal e cível, como também para matéria administrativa. Embora

exista a possibilidade de recurso ao Ombudsman em qualquer dessas duas esferas, ele normalmente evitará a intervenção.

Um caso é submetido ao Ombudsman ou mediante denúncia ou por sua própria iniciativa; o Ombudsman goza de total liberdade para utilizar qualquer fonte de informação e cabe exclusivamente a ele, dentro de sua jurisdição, decidir se uma investigação deve ou não ser iniciada. Nem mesmo o Parlamento pode dizer ao Ombudsman o que investigar ou o que ignorar. A única maneira de um parlamentar ou grupo de parlamentares reagir contra um Ombudsman ou contra sua maneira de agir — aparte não reelegê-lo ao final do mandato de quatro anos — é pedir um voto de confiança. Se uma maioria de parlamentares votar a favor da moção, o Ombudsman é obrigado a renunciar imediatamente.

De acordo com a Constituição, ao investigar um caso ou ao inspecionar uma repartição, o Ombudsman tem direito a:

- a) acesso a qualquer documento ou arquivo, não importando o grau de sigilo;
- b) todo apoio e informação que solicitar de qualquer repartição ou funcionário;
- c) presenciar qualquer reunião de tribunais ou de repartições.

Um funcionário que não fornecer ao Ombudsman as informações solicitadas, ou não responder corretamente às perguntas que lhe forem formuladas, é passível de ser multado pelo Ombudsman.

O primeiro passo numa investigação é, em geral, a requisição à autoridade interessada dos documentos pertinentes. Em muitos casos, o exame destes documentos é suficiente para saber se a denúncia tem ou não fundamento. O próximo (às vezes apenas o primeiro) passo é solicitar um esclari-

cimento escrito da autoridade envolvida. Esta solicitação indica que a investigação está formalmente iniciada. Se necessário, correspondência adicional poderá ser trocada e poderão ser pedidos pareceres de peritos ou de órgãos interessados. Em alguns casos, os depoimentos poderão ser verbais, em vez de escritos, e podem servir para a obtenção de provas adicionais ou de maior validade. Em certos casos, estes depoimentos são tomados pelo próprio Ombudsman. Normalmente, o Ombudsman delega a um funcionário a investigação. Pode também determinar que a polícia investigue o assunto.

Concluída a investigação, o Ombudsman toma sua decisão, a qual, como a maioria dos documentos do escritório do Ombudsman (inclusive as reclamações ou denúncias), é pública e divulgada pelos jornais e outros meios de comunicação. Tais decisões, por serem do interesse do Parlamento, de juizes, funcionários públicos, etc., são posteriormente publicadas no Relatório Anual do Ombudsman. Uma decisão é, em geral, tomada até seis meses depois do recebimento da queixa.

Já se disse no início deste relatório que o Ombudsman tem a iniciativa de processos e de medidas disciplinares contra funcionários faltosos. Os processos correm em tribunais comuns, de acordo com as respectivas normas processuais. O Ombudsman pode atuar pessoalmente como promotoria mas, em geral, delega essa tarefa a seus funcionários ou a um promotor público. Na eventualidade de um tribunal cometer erros ou irregularidades em processo no qual o Ombudsman assumiu, ainda que formalmente, a promotoria, é facultada ao Ombudsman processar os membros do tribunal.

O número de casos considerados pelo Ombudsman merecedor de processo é relativamente baixo, apenas de 5 a 10 por ano; um número semelhante de casos é submetido a procedimentos disciplinares.

Não convém deixar-se impressionar pelos números relativamente baixos. A mera ameaça de processo exerce, certamente, efeito preventivo sobre os funcionários públicos.

As armas mais utilizadas do arsenal do Ombudsman são a admoestação e a crítica. Ambas devem ser consideradas como armas porque têm conseqüências sobre a carreira do funcionário envolvido. Se o Ombudsman considerar uma medida inadequada, imprópria ou desaconselhável mas não necessariamente ilegal, ele indicará também como o assunto deveria ter sido conduzido. Ele poderá também recomendar que a questão seja reencaminhada desta ou daquela maneira. Ele poderá solicitar à autoridade competente que aperfeiçoe as instruções a seus funcionários ou que elabore melhores cronogramas ou formulários. Ele poderá também dirigir-se ao parlamento ou ao governo recomendando, por exemplo, uma emenda à legislação pertinente. Vale ressaltar que o Ombudsman não pode, ele próprio, anular ou corrigir uma decisão nem pode determinar a um funcionário que tome qualquer iniciativa.

Pode-se dizer, sem exagero, que as decisões e recomendações do Ombudsman são aceitas e seguidas em grau surpreendentemente elevado. Existem, claro, vários motivos para tanto. Um dos mais relevantes é o fato de que os meios de comunicação têm muito interesse no trabalho do Ombudsman. Eles têm papel importante na divulgação ampla e imediata de nossas decisões.

Os meios de comunicação em geral, e os jornais em particular, contribuem eficazmente para a execução das decisões. Por meio da imprensa, não só aqueles diretamente afetados por uma decisão mas também o público em geral, tomam conhecimento do que acontece e do que podem exigir das autoridades e dos funcionários, tanto na substância quanto no aspecto de comportamento. As autoridades e os funcio-

nários sabem que o público sabe e, espera-se, agem coerentemente. Este é um dos principais métodos de influenciar indiretamente a administração e de elevar e manter seus padrões de qualidade. Cooperar com os meios de comunicação, em clima de confiança recíproca, é uma obrigação no trabalho do Ombudsman. Ele não dispõe de arma mais barata e eficaz do que a imprensa, que divulga sua opinião sobre os órgãos do governo e sobre como estes desempenham suas tarefas.

No exercício financeiro que terminou em jun/83 minha repartição lidou com pouco menos de quatro mil casos. São responsáveis pelo processamento desses casos, além de mim mesmo, três outros Ombudsman eleitos pelo parlamento e um quadro de sessenta funcionários efetivos. Desse quadro fazem parte trinta e cinco advogados. Segundo a legislação atual, somente um Ombudsman pode assinar uma decisão final. Isto significa que, na eventualidade de um aumento dramático de casos, a única forma de enfrentar a situação seria aumentar o número de Ombudsmen. Se me pedissem uma opinião sobre a organização atual da instituição, minha resposta seria no sentido de que não tentassem imitá-la. Acho que só deveria existir um Ombudsman, com a faculdade de delegar a a solução de casos menores ou de pouco interesse.

O número de casos acima indicado é o quanto quatro Ombudsman podem enfrentar em um ano. Ao mesmo tempo, esse número é surpreendentemente baixo quando se considera as dimensões do setor público sueco. Um de meus colegas estrangeiros afirmou, certa vez, que se ocupava de apenas 1% das queixas apresentadas. Na Suécia, um ponto percentual seria considerado razoável. Das queixas que recebo cerca de 15% se revelam justificadas. Estas são, de certo modo, cifras estranhas que certamente mereceriam uma análise especial: eu só posso especular sobre elas. Entre várias

explicações para a cifra de 1%, poder-se-ia dizer que os funcionários suecos são de tão alto nível que quase nunca se equivocam ou que os Ombudsmen suecos tiveram consideráveis êxito em seus esforços de aperfeiçoamento dos padrões administrativos. Esta explicação certamente seria reconfortante para todos os interessados, em especial para o Ombudsman, mas não é verdadeira. O pequeno número de queixas é provavelmente devido ao fato de que o povo não

vê muita razão para recorrer ao Ombudsman, uma vez que este não pode alterar uma decisão ou determinar a uma repartição que o faça. As pessoas estão, afinal de contas, mais interessadas em assegurar seus direitos do que serem reconhecidas como vítimas de uma falha administrativa. Uma conclusão natural a que se chega é a de que os poderes do Ombudsman deveriam ser ampliados. Pessoalmente estou, naturalmente, pronto a apoiar qualquer iniciativa nesse sentido.

Observações sobre a exposição de Per-Erik Nilsson

O depoimento do Sr. Nilsson sugere, desde logo, uma ampla reflexão a respeito da eficácia dos controles institucionais sobre o desempenho da Administração Pública, tal como eles foram concebidos e são implementados no Brasil.

Em segundo lugar, a exposição do Sr. Nilsson indica a estreita correlação que existe entre a qualidade desses controles e o conteúdo democrático do próprio sistema político-administrativo.

Em terceiro lugar, a descrição das atribuições do Ombudsman induz naturalmente à comparação, ainda que sucinta, com o trabalho que vem sendo desenvolvido no Brasil, ao longo dos últimos 4 anos, pelo Ministério da Desburocratização.

Quanto ao conceito de controle, está claro que o Ombudsman busca primordialmente o controle finalístico do ato administrativo, ou seja, a sua qualidade intrínseca, enquanto no Brasil, por força da nossa tradição formalista, o controle está voltado para a legalidade do ato administrativo. Aqui prepondera o controle a posteriori exerci-

do externamente pelo Congresso e internamente através da supervisão ministerial.

Quanto à forma de implementação do controle, há que se ter em conta uma diferença fundamental entre os dois sistemas administrativos. Adotando a Suécia o regime parlamentarista de governo, existe uma clara separação entre o núcleo central da Administração — o Ministério — e os órgãos administrativos exclusivamente de execução. Apenas estes são fiscalizados pelo Ombudsman.

No Brasil, o Executivo forma um corpo único, não havendo, na prática, a nítida separação de atribuições de governo e atribuições de execução. O controle interno, realizado por meio de supervisão ministerial, padece pois de uma insuficiência básica, qual seja a de restringir-se ao controle "interna corporis" —, o que limita drasticamente a sua eficácia e abrangência.

Por outro lado, o controle externo repousa essencialmente nos Tribunais de Contas, cuja característica principal é o seu

caráter formal, voltado apenas para a legalidade do ato administrativo.

Quanto à relação entre controle finalístico e democracia, ressalta da exposição do Sr. Nilsson o papel importantíssimo representado pelos meios de comunicação, ou seja, dos mecanismos não institucionais de controle, que dão cobertura ao trabalho do Ombudsman. Creio que, também no Brasil, estamos rapidamente verificando a relevância dos mecanismos informais de controle da sociedade sobre o desempenho administrativo do Estado.

Isto nos sugere a necessidade de buscar novas formas de controle, fora das categorias convencionais de controle adotadas no Brasil. Neste sentido, a experiência brasileira recente do Ministério da Desburocratização parece-me extremamente significativa. Trata-se de uma tentativa de criação de um canal direto de comunicação entre os cidadãos e a máquina administrativa, contornando portanto o formalismo e o isolacionismo, que ainda presidem a relação entre o Estado e a sociedade.

O volume crescente de queixas e sugestões que chegam ao Ministério da Desburocratização revelam, por si só, a carência de canais desobstruídos, que evitem intermediações desnecessárias entre o Governo e os indivíduos.

Há algumas semelhanças marcantes entre as atribuições do Ombudsman e as do Ministro da Desburocratização:

1º) garantir os direitos dos cidadãos perante o aparelho administrativo do Estado;

2º) receber e investigar queixas apresentadas pelos cidadãos e propor as mudanças que se fizerem necessárias;

3º) promover a revisão da legislação com o objetivo de melhorar a qualidade do

desempenho da administração (no nosso caso, busca-se combater a centralização administrativa, o formalismo e os excessos burocráticos em geral, consubstanciados em uma legislação antiquada).

4º) não podem anular os atos administrativos, se bem que ambos tenham o poder de denunciar desvios administrativos. (O Ombudsman pode ainda recorrer diretamente ao Judiciário para punir os administradores faltosos).

Algumas diferenças são também de vulto:

1º) O Ombudsman é vinculado ao Parlamento, enquanto o Ministro da Desburocratização integra o Poder Executivo.

2º) A esfera de ação do Ombudsman é mais ampla, na medida em que abrange as administrações estaduais e municipais, além do próprio Poder Judiciário, inclusive a Suprema Corte.

3º) O processo de escolha do Ombudsman e as prerrogativas da função lhe asseguram, sem dúvida, um grau excepcional de independência. (Tendo um mandato de 4 anos, o Ombudsman só pode ser removido do cargo por voto de desconfiança do Parlamento.)

4º) Por último, é preciso notar que o Ombudsman é uma instituição com 173 anos de existência, enquanto o nosso Ministério da Desburocratização foi criado há 4 anos. Ou seja, o Ombudsman foi criado pela Constituição sueca de 1809. Um ano antes, 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.

Para finalizar, gostaria de pedir ao Sr. Nilsson que descrevesse o processo de es-

colha e eleição do Ombudsman e de perguntar de que maneira ele consegue manter-se

acima das injunções políticas ou partidárias da vida parlamentar.

A abertura política e a dignificação da função pública

Política e nacionalidade na administração pública

A reativação da vida político-partidária no Brasil nos últimos anos tem afetado o exercício da função pública em pelo menos duas formas essenciais. Primeiro, através de um ataque generalizado aos chamados “tecnocratas”, ou seja, aos funcionários públicos que tratam de fazer valer seus critérios próprios ou técnicos de decisão sobre os mais variados temas, da política social à política econômica, sem submetê-los às injunções político-partidárias do momento. Segundo, pela utilização bastante ampla do emprego público como “moeda” política, ou seja, como um recurso utilizado não para o cumprimento de uma função pública qualquer, mas como um bem — um emprego — que se dá em troca de um apoio político específico, ou de um certo número de votos. Quando há troca de partidos no poder, um grande número de funcionários ligados à administração anterior é substituído por outras pessoas que tenham demonstrado sua lealdade ao vencedor. O predomínio de critérios políticos para a designação de servidores, tanto

quanto para o condicionamento de suas ações, faz com que os mecanismos mais clássicos de admissão e promoção no serviço público — concursos públicos, mérito pessoal, qualificação técnica, etc. — tendam a ser postos de lado, substituídos por critérios de conveniência ou lealdade pessoal.

Seria um grave equívoco atribuir esta situação, simplesmente, a um amoralismo supostamente inerente à atividade político-partidária, que não hesitaria em renunciar aos valores de eficiência e probidade no serviço público em benefício de vantagens particularistas e de curto prazo. Ainda que esta atitude certamente exista, ela se soma a um fenômeno mais profundo, que é a grande descrença que hoje existe em todo o país quanto ao poder real que têm os princípios de racionalidade, mérito e competência técnica para produzir os benefícios econômicos e sociais que todos almejam. Em amplos setores da sociedade, na oposição como no governo, parece ter-se generalizado a idéia de que “os técnicos” já tiveram sua oportunidade e a desperdiçaram — por se isolarem nas torres de marfim de seus gabinetes refrigerados, e

por cuidarem sobretudo de seus interesses pessoais e corporativos, antes que dos nacionais. Seria agora chegada a hora dos políticos, que conheceriam melhor a realidade do país, de seu povo, e que por isto poderiam, quando necessário, dizer aos "técnicos" o que fazer.

Esta desqualificação da função pública pela política está ligada, aparentemente, ao fato de que haveria, no Brasil, uma curiosa correlação entre regimes fortes e esforços de racionalizar, reorganizar e valorizar o serviço público, por uma parte; e regimes abertos e o aviltamento da função pública por outra. Por exemplo, existe a idéia de que o Departamento Administrativo do Serviço Público — o DASP, criado em 1938, foi a primeira tentativa realmente séria de dar ao serviço público brasileiro uma organização racional baseada no mérito e competência, em um período de grande concentração de poder no governo federal. A abertura democrática de 1945 teria introduzido, pouco a pouco, elementos de clientela e empreguismo na administração pública federal, diminuindo a capacidade de ação do DASP e colocando em segundo plano todos os seus princípios de racionalização e eficiência. O processo de submissão do serviço público ao jogo político mais imediato teria atingido seu auge na presidência de João Goulart, o que teria sido uma das causas mais importantes de sua queda¹. O sistema administrativo brasileiro é reorganizado novamente em 1967, através do Decreto-Lei 200, que introduz novos princípios e aumenta, mais uma vez, a eficiência do serviço público, até a crise que hoje, parece existir novamente.

Se esta interpretação dos fatos fosse correta, ela nos confrontaria com um dilema, que colocaria de um lado a administração racional e técnica, associada aos regimes fortes e autoritários, e de outro a administração politizada, deficiente e desmoralizada, que pareceria ser um atributo da democracia e da participação social. No entanto, basta olhar-

mos para os exemplos das democracias pluripartidárias européias para nos assegurarmos que isto não tem por que ser assim. Na realidade, não existe nenhuma incompatibilidade, em princípio, entre sistemas políticos abertos e intensamente disputados e serviços públicos competentes, respeitados e dignificados em suas funções. Mais ainda, os serviços públicos dos países democráticos e pluripartidários são possivelmente os mais qualificados e competentes do mundo, quando vistos em comparação com as administrações públicas de outros regimes.

Podemos suspeitar, assim, que estamos diante de um falso dilema, baseado em premissas equivocadas. É possível que, tratando de esclarecer estes equívocos, possamos pensar melhor em como manter e fortalecer a competência e dignidade do serviço público brasileiro, no regime político aberto e de ampla participação social que todos queremos construir.

Primeiro equívoco: a "administração científica"

O primeiro equívoco a esclarecer é o de que existiria algo que poderia ser denominado "administração científica", e que o sistema administrativo implantado no país através do DASP, em 1938, corresponderia a este modelo.

Na realidade, a idéia de que a administração pública é uma atividade eminentemente técnica, sujeita a leis científicas bem estabelecidas, fazia parte da justificação da criação do DASP durante o Estado Novo, e foi sempre utilizada pelos que criticaram e ainda criticam a intervenção da política na administração da coisa pública. Na sua versão extrema, que até hoje encontra muitos adeptos, existiria um abismo profundo e insuperável entre o jogo das conveniências e dos interesses, que é o da política, e a administração racional e técnica. A intromissão da política na administração, nesta perspecti-

va, poderia ser até tolerada, em nome dos princípios mais altos da democracia, mas seria sempre um óbice para a boa execução da função pública.

Para os organizadores do DASP, a necessidade de uma administração pública racional e científica era uma decorrência natural do aumento da responsabilidade do poder executivo nos tempos modernos, particularmente para a direção da atividade econômica. “o direcionismo econômico tornou-se função primacial do Estado moderno”, asseguravam. Não havia dúvida quanto à necessidade crescente da intervenção do poder público em todos os setores da atividade nacional, e para isto a racionalização administrativa era indispensável:

“Tal fenômeno (da necessidade de intervenção) traduzia o aumento constante da significação política do poder executivo, obrigado a agir cada vez com maior energia e presteza. Se, antes dessa expansão da esfera da atividade do Estado, a eficiência administrativa era a garantia do bom governo, agora, mais do que nunca, com o aumento da responsabilidade do Estado, ela se tornou o elemento indispensável da ação. Explica-se, destarte, porque o problema da organização do aparelho estatal, no mundo inteiro, passou a ser encarado em toda a sua plenitude, principalmente de 1930 para cá, isto é, quase imediatamente depois da grande depressão econômica mundial iniciada dramaticamente com o *crack* da bolsa de Nova Iorque. Os governos tiveram que valer-se, também, do concurso indispensável da ciência e da técnica, para a montagem e funcionamento da máquina administrativa²”.

A realidade, no entanto, é que é no mínimo duvidosa a existência de uma ciência ou técnica específica que sirva de base para a “montagem e funcionamento da máquina administrativa”. É claro que existe uma série de problemas e questões administrativas que requerem um certo conhecimento técnico,

nas áreas de administração de pessoal, de material, sistemas de classificação de cargos e salários, etc. Mas a soma destes conhecimentos não chega a constituir o que muitos pretenderam que fosse uma “ciência administrativa”, que permitiria criar no país uma “máquina administrativa”, concebida em termos puramente tecnológicos, e alimentada por uma formação científica proporcionada aos administradores em escolas especializadas. Basta examinarmos os currículos dos cursos brasileiros em administração pública para dar-mo-nos conta de que eles sempre foram, no máximo, uma junção pouco integrada de noções gerais de ciências sociais, direito, economia, contabilidade e algumas técnicas administrativas. Sabemos que os princípios administrativos desenvolvidos por Taylor e Fayol, e que tanta voga tiveram em nosso meio, jamais chegaram a funcionar efetivamente nem mesmo no interior dos sistemas industriais, para os quais foram concebidos; e que devem ser entendidos, antes de tudo, como ideologias empresariais e administrativas para o controle da força de trabalho, e não como “princípios científicos” em si mesmos³.

Na prática, a “ciência da administração” difundida pelos defensores da administração científica no Brasil nunca passou de um conjunto mais ou menos bem organizado de noções de sentido comum. Sua principal função não foi a de dar um caráter científico à administração pública, e sim de proporcionar ao governo central um mecanismo de controle sobre seu funcionalismo. Isto foi buscado através da centralização extrema da administração pública, sob a égide do DASP, e da criação de um quadro de pessoal integrado e coerente para todo o país, sujeito a um sistema de classificação de cargos condizente com as diversas qualificações profissionais dos titulares, e regido por mecanismos explícitos de admissão e promoção. Havia certamente a idéia de que, por estes mecanismos, seria possível dotar o país de um serviço público de elite. Mas sabemos que esta

tentativa começa a encontrar dificuldades ainda antes de 1945, já que o DASP jamais esteve, na realidade, imune às conveniências políticas do regime a que servia. Um autor que estudou o assunto, Lawrence S. Graham, observa que: "O programa de reforma administrativa parecia ser um importante sucesso, visto de fora; no entanto, quando examinamos os materiais deste período, fica claro que conflitos e oposições às reformas existiam dentro do próprio sistema administrativo. A estrutura administrativa do Estado Novo obscurecia esta situação. Os conflitos entre os conceitos e práticas administrativas tradicionais e os modernos foram simplesmente internalizados⁴".

O conflito que Lawrence observa é entre os esforços centralizadores do DASP e os procedimentos tradicionais de contratação e promoção de funcionários públicos por critérios de conveniência, por política de clientela. Mais importante do que isto, no entanto, era o fato de que a centralização e padronização que se buscava, se aumentava o poder do governo central sobre as administrações dos ministérios, na realidade retirava do serviço público sua eficiência técnica, o que era contornado pela criação de um sem-número de organizações paraestatais ou autárquicas que, na prática, eram os órgãos pelos quais a política econômica se exercia. Caixas Econômicas, sociedades e institutos mistos (Departamento Nacional do Café, Instituto do Alcool e do Açúcar, Instituto Nacional do Mate), empresas públicas de transportes (Estrada de Ferro Central do Brasil, Lóide Brasileiro, Administração dos Portos do Rio de Janeiro e do Pará) e os Institutos de Previdência Social são todas instituições anteriores a 1945, e que já caracterizavam a tendência da administração pública brasileira de criar mecanismos extraordinários e paralelos à administração direta sempre que resultados mais imediatos fossem realmente desejados⁵.

Em sua análise do período posterior a 1945, Lawrence Graham fala da existência,

no Brasil, de duas ordens distintas dentro do serviço público brasileiro: uma legal, definida pelas normas centralizadoras e padronizadoras do DASP; e outra "funcional", ou seja, adaptada às necessidades da política de clientela dos partidos políticos dominantes. O resultado da interação destas duas ordens, diz ele, "foi um sistema administrativo que se tornou crescentemente formalístico, no qual a divergência entre as normas prescritas e o comportamento humano aumentava progressivamente⁶". A estas duas ordens haveria que acrescentar uma terceira, formada pelas autarquias, empresas estatais, grupos-tarefa, grupos executivos e outras formas não convencionais de organização do serviço público que eram as que os governos realmente utilizavam para a consecução de seus fins mais importantes.

Na medida em que este processo ia se acentuando, o funcionalismo público, submetido às normas administrativas gerais e centralizadas, ia sofrendo um processo gradual de desmoralização, com os salários corroídos progressivamente pela inflação, e com os funcionários admitidos pelo sistema de clientela destruindo, pela sua simples presença, o que restava de um sistema de mérito que havia sido tentado no passado. O sistema administrativo centralizado tinha ainda uma grande desvantagem, que era a de inibir quase totalmente a ação da administração pública em tudo o que fosse além das atividades meramente rotineiras. Em contraste, as unidades descentralizadas tinham autonomia financeira, podiam fixar salários por valores competitivos com o mercado privado, e ter a sensação de que desempenhavam uma função socialmente útil.

É claro que este processo foi se dando de forma desigual, e com muitas idas e vindas. Autarquias formadas, a princípio, de forma descentralizada e com bastante autonomia, terminaram revertendo aos controles rígidos e formalistas da administração direta. Outros setores do governo foram capazes de

manter sua qualidade e competência, ao lado de um forte sentimento de lealdade dos funcionários às suas instituições. É notória, por exemplo, a competência do Ministério das Relações Exteriores em preservar os mecanismos de seleção e promoção de seu pessoal, a partir de uma escola própria que proporciona a seus funcionários uma base de conhecimentos e valores comuns. O Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários é também um exemplo, talvez menos conhecido, de um setor da administração que foi preservado do clientelismo que imperou na maior parte do sistema previdenciário, e deu origem a uma elite administrativa que teve grande impacto em todo o desenvolvimento do sistema previdenciário do país⁷. As forças armadas brasileiras, desde os anos 30 evoluíram progressivamente no sentido da criação de um forte espírito corporativo e da afirmação do princípio de profissionalização do militar⁸. O Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico são outros exemplos bastante citados.

Mas o fato de não existir, na realidade, uma "Ciência da Administração" com maiúsculas, não é suficiente para explicar as razões das dificuldades do serviço público brasileiro. Se a "administração científica" não funciona como um corpo formado de conhecimentos, ela pode, no entanto, funcionar como uma ideologia de legitimação de uma administração pública que extrai sua competência de outras fontes. Assim parece ter ocorrido, por exemplo, nos Estados Unidos, de onde as teorias da "administração científica" nos vieram. Para esclarecer melhor a questão, é inevitável que discutamos um pouco as idéias de um autor que é por muitos considerado como um dos principais teóricos da administração racional no passado: Max Weber.

Segundo equívoco: a racionalidade burocrática (ou a má-leitura de Max Weber).

Autor de imensa obra, especialmente

no campo da história social da religião, da economia e do direito, Max Weber é conhecido entre nós principalmente como o propoente de um modelo de burocracia racional. Weber tem um texto famoso, em que dá uma lista bastante grande das características desta burocracia: separação entre pessoa e cargo, regras escritas para todos os atos públicos, neutralidade dos funcionários em relação ao conteúdo de seus atos, profissionalização, etc.⁹. A palavra "burocracia", neste contexto, não tem o sentido negativo que ela veio a adquirir mais tarde. Ao contrário, a burocracia para Weber representaria a forma mais eficiente e racional de exercício do governo, se vista em comparação com outras formas de administração (como, por exemplo, a de tipo patrimonial).

A má leitura de Weber consiste em considerar que seu "modelo" de burocracia é uma receita para a organização da máquina burocrática; uma receita que, bem aplicada, geraria a administração científica e técnica que tantos buscam¹⁰. Na realidade, o que Weber faz é dar as características "ideais" de uma administração pública que existiria em um contexto social e político bem determinado; ela não é, de nenhuma maneira, a forma mais eficiente e racional de organização social para a realização de determinados fins; e, mais importante, ela não pode existir no vácuo, mas requer uma série de condições externas bastante específicas. Examinemos em primeiro lugar estas condições externas, para depois voltarmos à questão da eficiência.

A burocracia moderna, para Weber, é a forma de organização do Estado própria dos regimes que ele denomina de "dominação racional-legal", por contraste a outras formas de dominação política (carismática e patrimonial). A dominação carismática se caracteriza por uma liderança pessoal extremamente forte, e uma máquina administrativa dotada de intensa lealdade e dedicação de seus membros. Neste sentido, é uma forma organizativa das mais eficientes. No entanto, ela tem

dificuldades em se organizar e se manter ao longo do tempo, e de incorporar os procedimentos técnicos normais das grandes organizações. Na dominação carismática, o que importa são sempre os fins, e nunca os meios ou as formas de chegar até eles; a não ser quando as próprias formas e procedimentos adquirem, elas mesmas, características ritualizadas e sagradas.

A dominação patrimonial (que é uma variante da chamada "dominação tradicional") já permite a criação de grandes estruturas administrativas, procedimentos bastante complexos de controle e prestação de contas, etc. Suas principais características são, por um lado, a não separação entre o que é público e o que é privado; e, segundo, o exercício de funções públicas por particulares. São coisas parecidas, mas não idênticas. No primeiro caso, as pessoas governam, cobram impostos, desempenham funções jurídicas, etc., em interesse próprio: o coletor de impostos é sócio do governo, o prefeito explora as terras de municipalidade e fica com parte dos lucros, os funcionários são "donos" dos cargos que exercem, e estes cargos podem ser comprados, cedidos pelo governo como parte de prêmios e honrarias, e mesmo transmitidos hereditariamente. No segundo caso, são os nobres que armam seus camponeses para as guerras, e que passam períodos regulares na corte a serviço dos reis.

A dominação racional-legal, ou burocrática, não é, para Weber, uma forma de administração governamental "mais desenvolvida" ou "mais moderna" que as outras, mas algo completamente distinto, baseado em premissas também diferentes.

A mais importante destas premissas, de tipo político, é a subordinação do sistema governamental e administrativo a um sistema de poder externo a ele. De fato, o princípio fundamental da burocracia racional weberiana, enquanto "tipo ideal", é que ele deva responder da maneira mais eficiente possível

ao governo, que por sua vez responde a um parlamento ou a um sistema político partidário. Quando este princípio está em vigor, então fica claro que os administradores não podem ter "interesses próprios" em suas ações.

Eles devem agir em função de mandatos políticos específicos, que tendem, em geral, a adquirir forma de leis e regras escritas. São os corpos da ação dos administradores. Hoje sabemos, pela experiência universal, que este aspecto legalista da burocracia de tipo weberiano pode significar, muitas vezes, perda de eficiência, formalismo, e a reversão para aqueles aspectos que deram má fama ao termo "burocracia". No entanto, ele é inseparável do conceito original, como característica central de uma administração realmente a serviço de uma ordem política que define seus objetivos autonomamente.

Uma vez lançada esta premissa inicial, coloca-se a seguinte pergunta: como conseguir que existam pessoas que se dediquem a esta atividade administrativa e burocrática de forma intensa, honesta, competente e profissional? Na dominação tradicional o burocrata se locupletava; na dominação carismática, ele depositava sua fé no líder. E agora?

A resposta é que a moderna burocracia consegue lealdade e dedicação da mesma forma que as diversas profissões modernas o fazem: Através do desenvolvimento de uma ética profissional específica, vinculada a um sistema satisfatório de gratificações materiais, e conduzindo a um reconhecimento social significativo. Nesta perspectiva o administrador seria um profissional equivalente ao médico, ou ao advogado: ele passaria por escolas próprias, seria membro de uma coletividade relativamente restrita onde todos compartem a mesma cultura, teria um código de ética e valores desenvolvido no seio desta coletividade e seu sucesso profissional — sua promoção, suas responsabilidades, seu prestígio — dependeriam de sua adesão a es-

te código, combinado com um segundo elemento chave: a competência. Pois, da mesma maneira que os outros profissionais, os administradores deveriam ser capazes de dominar um conjunto bastante amplo de conhecimentos úteis à tarefa administrativa, que tenderiam finalmente a se organizar como uma “ciência administrativa” própria.

Este breve resumo das noções weberianas já permite entender uma questão fundamental: não é a existência de uma ciência administrativa que permite o surgimento de um serviço público digno e competente; ao contrário, é a existência de condições políticas e socioculturais necessárias à dignificação do serviço público que pode, inclusive, conduzir a tentativas de organização de algo que poderia aproximar-se a uma “ciência administrativa”. Entender este ponto é fundamental para ver, com toda a clareza, como a simples introdução de princípios de racionalidade no serviço público brasileiro, tentada anos atrás através do DASP, jamais poderia levar aos resultados que se esperavam.

Algumas dificuldades da racionalidade burocrática

Na sua forma ideal, a burocracia weberiana nunca chegou a existir. Na realidade, ela parece ser um modelo dotado de grande instabilidade, com várias dificuldades que lhe são inerentes. A primeira foi prevista pelo próprio Weber, ou seja, a tendência das burocracias em desenvolverem seus interesses próprios como corporação, e assim deixarem de ser porta-vozes e agentes tão eficazes dos governos. É claro que o desenvolvimento de uma ética corporativa própria é fundamental para qualquer grupo social que pretenda manter altos seus padrões de qualidade, desempenho e ética de trabalho. Ao mesmo tempo, no entanto, isto pode levar a um excesso de poder por parte deste grupo, pela criação de um sem número de regras e procedimentos administrativos que na realidade só interessam a ele próprio. O exemplo mais tí-

pico disto são as normas de sigilo que envolvem um grande número de atos administrativos, e cuja principal função é proteger os administradores de uma avaliação mais eficaz por parte dos partidos políticos e da opinião pública. A segunda é a apatia, que transforma a ação formal e legal do administrador em comportamento ritualista e desinteressado, e por isto ineficiente.

Esta dificuldade é acrescida de uma terceira, talvez ainda mais séria. A complexidade crescente dos Estados modernos, e o aumento das funções que este Estado desempenha, faz com que seja impossível continuar mantendo a estrita separação que Weber sustinua entre a elaboração das leis e sua execução. Este princípio ainda hoje está presente na totalidade, ou quase, dos regimes políticos democráticos. No entanto, é bastante claro que agências governamentais responsáveis por uma série de atos, da política social à política ambiental e econômica, têm que tomar decisões pormenorizadas quase diárias, que trazem um conteúdo político bastante óbvio, na medida em que beneficiam determinados interesses em detrimento de outros. Enquanto isto, os órgãos políticos — os partidos políticos, os legislativos, etc. — dificilmente desenvolvem a competência técnica específica para tomar as decisões políticas que muitas vezes são deles esperados. Pela própria complexidade crescente do processo político, eles tendem a se especializar nas questões mais diretamente político-partidárias, ou seja, aquelas que têm repercussões mais diretas e visíveis sobre a distribuição do poder na sociedade. Em outras palavras, a distinção entre o que é técnico, formal ou administrativo de um lado, e o que é político e substantivo, por outro, é hoje bastante obscura, e não há indicações de que tenderá a se clarificar no futuro. Isto faz com que a burocracia acrescente à sua tendência natural de defender seus interesses corporativos uma segunda característica: a tendência a querer subtrair dos órgãos políticos a própria competência decisória, em nome de sua maior capacitação técnica.

A busca de modelos alternativos

Já vimos que a resposta brasileira às dificuldades de organização do serviço público tem sido, tradicionalmente, a criação de agências governamentais insuladas e protegidas das regras e dos vícios do serviço público mais geral, sejam os do formalismo daspiano, sejam os do clientelismo. Um total de 250 agências deste tipo foram criadas entre 1930 e 1977 pelo governo federal, sendo 56 no período 1930-63 (com maiores concentrações nos períodos do Estado Novo e de João Goulart) e 194 no período 1964 a 1977 (com maiores concentrações no governo Geisel)¹¹.

A desconfiança que esta tendência revela de nossos governantes em relação ao sistema administrativo centralizado é, assim, endêmica e independe de regimes e ideologias políticas. No entanto, ela em geral não se explicita, não surge como uma proposta de organização administrativa de tipo alternativo, e por isto debilita ainda mais o serviço público tradicional, sem criar normas adequadas para a administração e o controle deste sistema descentralizado e crescente.

Existe, no entanto, um momento importante na história administrativa do Brasil em que esta crítica é formulada com todas as letras e assume forma de lei, ou seja, o Decreto-Lei 200, de 25.02.1977, na gestão de Hélio Beltrão no Ministério do Planejamento. Existe uma palestra de 1965 do Ministro Hélio Beltrão, publicada sob o título de "A Reforma Administrativa Federal", que sintetiza bastante bem a crítica ao sistema anterior e as novas concepções que seriam incorporadas na legislação.

Para Beltrão, as dificuldades do serviço público brasileiro provinham, basicamente, da tendência à centralização e da idéia de que caberia à União a execução direta de todos os atos administrativos importantes. A concentração dos poderes nas mãos da União no lugar dos estados e municípios, a

tendência às leis e regulamentações minuciosas, a deterioração progressiva do sistema de mérito eram vistos como outros fatores negativos a exigir solução. A reforma proposta era, basicamente, no sentido de delegar ao máximo o poder de decisão para os órgãos de linha, e preferir sempre a contratação de setores e companhias privadas para a execução de suas políticas. Segundo este modelo, os órgãos administrativos deveriam se limitar a funções quase que exclusivamente normativas e de supervisão, enquanto que o setor privado passaria a ter um papel cada vez maior em todas as ações realmente executivas do governo. As duas premissas implícitas no projeto são, primeiro, a de que o Estado é sempre um executor incompetente, e que o setor privado pode fazer o mesmo que ele de forma mais eficaz e barata; e, segundo, que é impossível legislar em detalhe a atuação dos órgãos de linha da administração pública. São premissas que têm implicações importantes, e merecem discussão aprofundada.

A privatização do serviço público

Por que o setor privado seria mais eficiente do que o serviço público? A resposta tradicional é que o setor privado está sujeito às pressões do mercado competitivo, enquanto que o serviço público não sofre este tipo de restrições. Albert Hirschman, em trabalho que se tornou clássico, mostra como existe um mecanismo alternativo ao de mercado para aumentar a eficiência das instituições, que é a voz e o protesto do público diretamente interessado em seu desempenho; e mostra também como situações de monopólio podem produzir no setor privado os mesmos problemas que parecem ser crônicos e típicos da administração governamental¹². A crença na superioridade da administração privada foi, certamente, um dos fatores que inspiraram o Decreto-Lei 200; o outro foi o conhecimento das dificuldades quase insuperáveis de agir com eficiência dentro do emaranhado de normas e formalismos que hoje existem no serviço público brasileiro. Neste sentido, há algo de comum entre a orienta-

ção privatizante deste decreto e a proliferação de empresas e fundações estatais que ocorreram no Brasil nos anos seguintes.

Não que o Decreto-Lei 200 tivesse como intenção o crescimento do setor estatal, muito pelo contrário. Mas, como o setor privado freqüentemente não tinha a organização e a competência para a execução das tarefas mais técnicas que o governo pretendia lhe atribuir, as únicas alternativas eram o recurso a empresas privadas estrangeiras ou a criação de empresas nos moldes privados mas com capital e controle públicos, e que pudessem agir sob a orientação de um órgão normativo superior. Esta combinação de órgãos normativos superiores, da administração direta, e órgãos executivos subordinados, organizados como fundações ou empresas estatais, passou a ser adotada em muitos setores da administração pública. Uma consequência inesperada foi que, na maioria das vezes, as empresas executoras passaram a concentrar a maior parte da competência técnica e dos recursos financeiros, esvaziando assim, na prática, as funções de seus órgãos normativos, ou entrando em conflito com eles.

Um outro fenômeno que ocorreu foi o surgimento de um grande número de empresas privadas que foram organizadas com a função quase que exclusiva de atender aos contratos do setor público. Estas empresas tinham, em relação ao serviço público, a vantagem da simplicidade operacional e da informalidade; por outro lado, não participavam, realmente, de um mercado competitivo. O exemplo mais importante talvez seja, aqui, o das grandes empreiteiras privadas, criadas para a realização de grandes obras de engenharia. Com o tempo, elas se transformaram em clientes dificilmente saciáveis de contratos públicos, exigindo que novas obras fossem constantemente contratadas não tanto pelos seus resultados, mas para manter ativo e empregado seu pessoal e seu equipamento.

É assim que a simplificação burocrática

e a preferência pelo executor privado acabou por gerar, como que pela porta dos fundos, um novo tipo de clientelismo, talvez mais caro e potencialmente mais danoso que o anterior, que é o clientelismo dos interesses particulares desenvolvidos à sombra do serviço público. Este problema está ligado a um outro princípio básico da reforma de 1967, que é o da descentralização das decisões.

A questão é bastante complexa, na realidade. Por uma parte, toda a experiência brasileira e internacional mostra que nenhum governo é capaz de manter centralizadas as decisões, principalmente na área de política social e econômica, sem cair no formalismo, na rigidez e na ineficiência. Por outra, a delegação da autoridade decisória para os níveis inferiores da burocracia pode significar, na prática, uma renúncia à capacidade de ação política dos governos. Idealmente — no modelo weberiano — só haveria delegação da execução, nunca das decisões enquanto tais, que seriam privativas dos órgãos políticos do governo. Na prática, muitas vezes os órgãos, políticos não têm a capacidade operacional e técnica de tomar as decisões, e por isto as delegam para os órgãos executivos. No Brasil, isto significa, de fato, passar muitas decisões aos órgãos normativos, e destes aos órgãos executivos, organizados freqüentemente como empresas públicas, e até mesmo como empresas privadas. Uma discussão bastante crítica desta política de descentralização das decisões nos Estados Unidos, que teve grande repercussão anos atrás, levou à proposta de uma nova centralização da administração pública daquele país¹³. No Brasil, vários críticos já têm chamado a atenção para a coalização de interesses que se estabelece entre órgãos descentralizados da burocracia e grupos privados, que terminam por serem totalmente impermeáveis a tentativas de mudança de política vindas de cima¹⁴.

Um último aspecto da privatização do serviço público a ser mencionado é o insulamento das empresas estatais em relação ao mercado. Como vimos anteriormente, a ten-

dência histórica no Brasil tem sido a de insular certos setores da administração dos problemas do formalismo e clientelismo próprios da administração direta, e uma das formas disto tem sido a criação de empresas estatais que teriam a vantagem de participar competitivamente do setor privado. Os níveis de salário destas empresas, por exemplo, deveriam ser competitivos com os do mercado, e isto explicaria os altos salários de seus executivos, e os bons níveis de remuneração dos técnicos. Estas empresas também deveriam visar o lucro, que seria um dos principais parâmetros de seu desempenho.

Se a expansão da economia no início dos anos 70 permitiu o florescimento deste tipo de empresas, os anos 80 mostram que elas tenderam a se insular cada vez mais do setor privado, e a buscar um *status* especial dentro do setor público. As vantagens que elas ofereciam a seus funcionários nos anos de expansão — bons salários, estabilidade, benefícios secundários de vários tipos — passaram a se constituir em privilégios em uma economia em estagnação ou recessão. A lucratividade empresarial raramente é utilizada como critério efetivo de avaliação, já que existem sempre razões políticas e sociais que ditam as decisões de investimento, custos, etc. E, finalmente, concessões especiais de crédito, monopólios e isenções fiscais fazem dos custos e da lucratividade destas empresas algo bastante fictício de um ponto de vista de mercado. Agora, estas empresas que haviam sido criadas fora do serviço público centralizado para proporcionar ao Estado maior agilidade, eficiência e economia passaram a ser apontadas como as principais responsáveis pelos grandes gastos, pela ineficiência e pelos privilégios indevidos da burocracia governamental.

Em busca de uma solução

Na perspectiva de hoje, pareceria que todas as soluções foram tentadas, e que nenhuma realmente funcionou, no sentido da criação de uma administração pública

mais eficiente, competente e dignificada. Na realidade, existe hoje um obstáculo óbvio para qualquer tentativa que se faça para a melhoria do serviço público brasileiro, que é ser ele um grande empregador e contratador de serviços, que não pode ser reduzido sem levar a problemas sociais de curto prazo bastante graves. Mais do que um expediente político, o empreguismo no setor público é hoje, no Brasil, um fator de atenuação do impacto mais imediato da crise econômica sobre um grupo de interesse relativamente bem articulado e politicamente ativo, que são os funcionários e os empregados das empresas estatais.

Isto, entretanto, não bastaria. Não é suficiente eliminar do serviço público os mais incompetentes ou seus setores mais ineficientes e caros. É bastante provável — faltam dados a este respeito, que seria importante conseguir — que uma boa parte destas pessoas sejam ou tenham se tornado obsoletas do ponto de vista profissional, pelo tempo passado sem um trabalho tecnicamente competente, pelo isolamento, pela própria idade. Qualquer programa de diminuição do peso da máquina administrativa governamental deveria ser combinado com um trabalho intenso de avaliação e reciclagem das pessoas com potencialidade para se transferirem para o setor privado, e com mecanismos adequados de apoio aos que já não podem fazer esta passagem.

Mas o ideal conservador norte-americano, de uma administração pública a mais econômica e reduzida possível, que pudesse dar apoio a um setor privado cada vez mais pujante e independente, parece afastar-se cada vez mais da realidade nos próprios Estados Unidos, e não ter muito a ver com sociedades como a nossa, que têm uma longa tradição de participação do Estado em amplos setores da vida social. Basta pensarmos em dois setores de grande impotência, a educação e a previdência social, para darmos-nos conta disto.

Os países europeus viveram durante muitos anos o dilema da educação pública vs. educação privada. A educação pública aparecia na visão de seus proponentes como educação igualitária, universal, agnóstica e democrática; a educação privada era, sobretudo, reivindicada pela Igreja, e baseada na idéia de que as famílias deveriam ter o direito de dar a seus filhos a educação que mais lhes conviesse, livres da tutela do Estado. A maioria dos países desenvolveu um sistema educacional duplo, ou seja, com um amplo setor público e um setor privado mais restrito, proporcionando uma educação de elite. Com o tempo, no entanto, as escolas privadas de elite passaram a depender cada vez mais de apoio público, e hoje é muito difícil, se olharmos por exemplo o cenário educacional norte-americano, nos lembrarmos de que as universidades de Harvard, Stanford e Yale são privadas, enquanto que a de Berkeley é pública. No Brasil a questão do ensino privado tem sido não a da liberdade do ensino privado e religioso, mas a da subvenção pública ao ensino realizado privadamente. A discussão tem muitos pontos de semelhança com a da ação administrativa direta ou indireta, que examinamos anteriormente: os defensores do ensino privado argumentam que o Estado é mau professor, que custos educacionais públicos são excessivamente altos, que seria mais econômico, eficiente e democrático distribuir os recursos educacionais para as escolas privadas, tanto ao nível secundário quanto ao superior.

Os argumentos contrários são bastante conhecidos. É claro, por exemplo, que o ensino superior público é, geralmente, de muito melhor qualidade do que o privado, no caso brasileiro. Não existem mecanismos que garantam que a atividade empresarial na área do ensino não se transforme em simples indústria, desinteressada do conteúdo e da qualidade do aprendizado. Os professores do ensino privado são explorados, trabalham muito, ganham pouco, não têm direitos de

associação e participação na vida de suas instituições.

O que esta discussão revela é que não se está debatendo, na realidade, se o Estado deve ou não participar da educação, e sim a forma desta participação. Ela revela também que, se a execução direta da tarefa educativa pelo Estado traz problemas, sua transferência de forma subsidiada ao setor privado não é nenhuma garantia de melhor desempenho.

O caso dos serviços de saúde tem um certo paralelismo com o da educação. A organização profissional dos médicos na forma de uma profissão liberal, com liberdade de escolha por parte dos pacientes e liberdade de preços por parte dos médicos, proporcionou durante bastante tempo um atendimento médico privado de qualidade bastante razoável, para o público com condições de pagá-lo. O aumento dos custos da medicina e a ampliação do atendimento médico a amplas camadas da população com pouco poder aquisitivo levaram em um primeiro momento à criação de um sistema de atendimento médico como parte integrante do serviço público, que pouco depois passou a se exercer na forma de contratos com o setor privado. Ainda aqui, os argumentos são semelhantes aos de outros setores. A medicina pública seria desnecessariamente cara, burocratizada, e além de tudo totalitária, por eliminar a liberdade de escolha do paciente. A contratação dos serviços privados garantiria a manutenção da medicina como profissão liberal, manteria os custos reduzidos e asseguraria a liberdade dos pacientes.

Na prática, sabemos que as coisas não funcionaram desta maneira. O subsídio indiscriminado à medicina privada permitiu uma escalada aparentemente incontrolável dos custos médicos, sem muita possibilidade de se distinguir onde terminam as exigências técnicas da boa prática profissional e onde começam os abusos e a corrupção pura e

simples. A medicina, tanto quanto a educação, não pode reverter à condição de atividade privada, a não ser em um pequeno número de casos, e para uma minoria da população. E a simples subvenção pública à atividade privada tira dela um de seus principais elementos de controle de qualidade, que é o cálculo de custos do usuário, que por sua vez pressiona o provedor dos serviços para proporcionar aquilo que os clientes — ou alunos — realmente querem.

Os exemplos da educação e da medicina também servem para lembrar que o serviço público requer hoje uma gama extremamente variada de competências, e que não é possível mais pensar em formar um tipo universal de “administrador público” que pudesse ser depois distribuído pelos diversos setores da máquina governamental.

Se isto é verdade, pareceria que a única maneira de aumentar a competência e a dignificação do serviço público seria através de um esforço sistemático de dotar os diversos setores especializados da administração pública de uma formação adequada, um sentido de missão e responsabilidade pública e de formas adequadas de remuneração que sejam específicas para cada caso, e compatíveis com ambiente social mais geral. É claro que isto é fácil de dizer, mas difícil de executar. No entanto, não é impossível, desde que algumas condições mais gerais sejam buscadas:

a) Há que haver uma decisão política sobre cada uma das áreas da administração pública a ser desenvolvida. Não basta uma decisão genérica, como tantos projetos e leis de reformas administrativas do passado.

b) Uma vez tomada a decisão sobre a área a ser desenvolvida, ela deve ser submetida a um processo de avaliação aprofundado, que não pode, naturalmente ser entregue aos próprios interessados pelas formas administrativas existentes.

c) Ao atacar-se uma área por vez é possível fazer remanejamentos, transformações organizacionais, transferências de pessoal, etc., que seriam impossíveis de realizar em programas de reforma administrativa global.

d) Especial atenção deve ser dada aos centros de formação e treinamento dos funcionários de cada área. Existe uma tendência de os diversos setores da administração desenvolverem suas próprias escolas superiores, nos moldes da Escola Rio Branco, do Itamarati. O perigo, no entanto, é que estas escolas ministeriais se isolem do mundo universitário e acadêmico, e terminem por proporcionar um conhecimento de segunda classe. Parece mais adequado fazer com que os diversos setores especializados da administração pública desenvolvam relações intensas com instituições universitárias de graduação e pós-graduação, proporcionando elas mesmas, eventualmente, cursos mais específicos.

e) Finalmente, é necessário dar ao funcionário público um sistema de salários adequado. Isto significa, obviamente, que seu nível de salários, possibilidades de promoção e desenvolvimento pessoal não sejam significativamente inferiores ao do setor privado. Ao mesmo tempo, no entanto, eles não podem ser tão altos que coloquem o funcionário em uma situação de intangibilidade e irremovibilidade. Um dos fenômenos perversos, e pouco notados, de insulamento recente das empresas públicas foi o da esterilização precoce de jovens técnicos contratados em início de carreira por salários muito acima dos valores do mercado, e que depois ficaram sem condições, quer de promoção e melhoria em sua empresa, quer de recomeçar suas carreiras a partir de patamares mais baixos.

Em resumo, o serviço público, para ser realmente dignificado, tem que deixar de ser um simples emprego, uma simples sinecura, ou a venda de um serviço, para recuperar seu sentido de missão. Isto pode ser feito, desde

que haja uma vontade política para tal, e desde que nos livremos dos velhos conceitos e preconceitos da "administração científica" por um lado, e da maldade inerente ao setor público, por outro.

A questão da "decisão política" é crucial, e nos traz de volta ao tema da relação entre a abertura política e a dignificação da função pública.

Antes de mais nada, uma "decisão política" não pode significar hoje, simplesmente, um ato de governo, mas uma decisão tomada com a participação de amplos setores da sociedade, através de seus órgãos representativos, sindicatos, associações profissionais, etc. É necessário que o esforço de valorização do serviço público não seja visto e apresentado como um simples ato técnico, mas como algo que realmente busque atender os interesses de toda a coletividade, e do qual ela participe e esteja informada. Segundo, a participação social em um "ato político" desta natureza não pode se dar somente ao nível das organizações políticas formais — os órgãos legislativos, os governos estaduais e municipais, etc. — mas também através de grupos e instituições sociais que tenham interesse direto no setor administrativo a ser mobilizado. O modelo democrático clássico, pelo qual o controle político do governo se fazia somente pelo sistema eleitoral e pelo legislativo, já não se sustenta. Ainda que as decisões mais gerais e cruciais devam ser tomadas neste nível mais alto, é impossível discutir e agir na área do planejamento urbano, por exemplo, sem tomar em conta as opiniões e os interesses das associações de moradores e dos profissionais de arquitetura e urbanismo que tenham condições de contribuir. A administração pública hoje em dia tem que estar sujeita ao controle social e político pelos dois extremos, e é este controle que lhe dá, também, legitimidade para resistir aos embates inevitáveis do clientelismo eleitoral.

A abertura política pode, em resumo,

trazer em seu bojo os mecanismos mais fundamentais para a real dignificação do serviço público no país, livrando-o da pecha de "tecnocrata", evidenciando sua importância para todos os setores da sociedade, e fazendo com que ele consiga se preservar do uso meramente particularista e privado. Não existe, certamente, fórmula mágica para dar ao Brasil, amanhã, o serviço público de qualidade que o país nunca chegou a ter. Mas existem caminhos razoavelmente claros de melhoria, a serem seguidos.

Notas

1. A intensificação do uso da administração pública como moeda política é bem evidenciada por Wanderley Guilherme dos Santos em *The Calculus of Conflict* (ver referências completas na bibliografia).
2. Extraído de "A modernização do Estado", em *Estado Novo, um auto-retrato*, p. 48-9.
3. O aspecto predominantemente ideológico das idéias de Taylor é analisado com profundidade no trabalho de R. Bendix, *Work and Authority in Industry*. Randall Collins faz uma análise semelhante quanto ao conteúdo dos cursos de administração de empresas nos Estados Unidos. A importância dada a Taylor e Fayol pelos teóricos da "administração pública científica" no Brasil é bem documentado por Lawrence Graham.
4. *Civil Service Reform in Brazil*, p. 186 (a tradução é nossa). O trabalho mais abrangente sobre o tema é, possivelmente, o de Beatriz M. de Souza Wahrlich, publicado quando este texto já estava pronto.
5. Não deixa de ser curioso observar que, apesar de o DASP justificar sua criação pela necessidade de planejamento e racionalização da ação econômica do Estado, é exatamente na esfera da ação econômica que é

criada a maioria das agências administrativas paralelas.

6. Graham, p. 158.

7. Sobre a importância histórica do IAPI, veja o estudo de James M. Malloy sobre o sistema previdenciário brasileiro, entre outros.

8. As principais análises deste processo são as de Alexandre Barros, Edmundo Campos Coelho e José Murilo de Carvalho.

9. O texto sobre burocracia faz parte de uma antologia de Weber publicada nos Estados Unidos em 1946 e que teve ampla difusão, sendo inclusive traduzida no Brasil. Trata-se da antologia editada por Hans Gerth e C.W. Mills.

10. É um erro no qual não incorreu Alberto Guerreiro Ramos, que em 1946 publicou um excelente sumário da sociologia weberiana, a partir da publicação da tradução espanhola de *Economia e Sociedade*. Para Guerreiro Ramos, longe de ser um receituário, a sociologia weberiana deveria se constituir em instrumento para fazer com que "a técnica da administração adquira a consciência de suas relações estruturais com os demais departamentos do todo político-social e, desse modo, possa intervir no processo social, não com expedientes perturbadores, mas colaboradores e até estimuladores daquelas forças de cuja libertação depende a realização mesma das potencialidades representativas de uma época" (A Sociologia de Max Weber, p. 139).

11. Dados apresentados por Edson Nunes e Bárbara Geddes, a partir de informações originalmente organizadas por Wanderley Guilherme dos Santos.

12. O texto de Hirschman tem também tradução brasileira.

13. Trata-se do livro de Theodor Lowi, *The End of Liberalism*.

14. Fernando Henrique Cardoso cunhou a expressão "anéis burocráticos" para caracterizar este tipo de coalizões.

Referências bibliográficas

BARROS, Alexandre de Souza Costa. *The Military Professional Socialization — political performance and state building*. (tese de doutoramento). Chicago, Universidade de Chicago, 1978, (manuscrito).

BELTRÃO, Hélio. *A Reforma Administrativa Federal*. Brasília, s/d.

BENDIX, Reinhardt. *Work and Authority in Industry*. New York, John Willey & Sons, 1968.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio. Editora Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo. Armed Forces and Politics in Brazil, 1930-1945. *Hispanic American Historical Review*, vol. 62, 2, 1982, pp.193-223.

COELHO, Edmundo Campos. *Em busca da identidade: o exército e a política na sociedade brasileira*. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1968.

COLLINS, Randall. *The credential society*. New York, Academic Press. 1979.

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principle vs. practice*. Austin: University of Texas Press, 1968.

HIRSCHMANN, Albert O. *Exit, Voice and Loyalty*. Boston: Harvard University Press, 1980.

LAFER, Celso. *O Sistema Político Brasileiro*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LOWI, Theodore J. *The end of liberalism*. New York, W.W. Norton & Co., 1969.

MALOOY, James M. *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979.

NUNES, Edson e Geddes, Barbara. *Clientelism and Political Insulation: towards a political sociology of contemporary Brazil*. Trabalho apresentado à "Conferência sobre Oportunidades e Problemas em Sociedades Industriais Periféricas: o caso do Brasil", Nova Friburgo, julho de 1983 (texto preliminar).

RAMOS, Alberto Guerreiro. A Sociologia de Max Weber: sua importância para a teoria e a prática da administração, *Revista do Serviço Público*, vol. 3, nº 2/3 (agosto/setembro), 1946.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *The Calculus of Conflict*. (tese de doutoramento). Universidade de Stanford, Departamento de Ciência Política, 1979 (manuscrito).

SCHWARTZMAN, Simon (organizador). *Estado Novo, um Auto-retrato*. Brasília, ed. Universidade de Brasília, 1983.

WAHRLICH, Beatriz M. de Souza, *Reforma Administrativa na Era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983.

WEBER, Max. *Essays in Sociology*. (Textos traduzidos, editados com introdução de H.H. Gerth e C.W. Mills). Oxford University Press, 1946.

Política, responsabilidade social e controle

Todo debatedor corre o risco de relegar o texto objeto do debate e de acabar apresentando uma diferente versão do tema confiado a outrem. Consciente de tal risco, restringirei os comentários às lacunas que um trabalho desta natureza dificilmente poderia preencher.

A) Embora haja uma nítida tendência no sentido do fortalecimento da ação do Congresso — restrita até recentemente à identificação de problemas nacionais (e locais) e à tradução da crítica e do debate parlamentar em algumas medidas legais — o Poder Executivo continuará, como em outros países, a manter parte considerável da iniciativa no processo legislativo. Apesar do atual desencanto com modelos, esquemas e fórmulas de conduta social, anteriormente identificados com progresso e modernização, é improvável que seus inevitáveis sucedâneos se originem em setores outros que a burocracia. Maior participação política poderá resultar em maiores controles sobre a Administração Pública. Entretanto, como se tem verificado em sociedades pluralistas, a burocracia busca sempre novas formas de associação, até mesmo com a

clientela de seus serviços, para aumentar a influência exercida em decorrência de conhecimentos especializados e da familiaridade com a rotina dos misteres públicos¹. A complexidade crescente da vida moderna, longe de reduzir o campo de atuação da burocracia à tarefa de mera executora das políticas do governo, exigirá tratamento especializado, conseqüentemente profissional, de diversos temas, outrora inexistentes nas agendas dos detentores de cargos eletivos².

B) A recessão rouba-nos as perspectivas de progresso. Torna-se, por conseguinte, mais difícil acreditar que o precedente de países avançados encerre ensinamentos para a nossa sociedade. Apesar das compreensíveis frustrações e do justificado pessimismo, há razão para crer numa evolução rumo à melhoria no cumprimento das missões governamentais. É provável que a institucionalização dos partidos políticos brasileiros venha a exigir que o sistema de espólios se sobreponha a valores associados com o mérito na administração de pessoal. Outros países conviveram longamente com o regime do “pistolão”, antes de disporem de um serviço público eficiente e confiável.

C) O fracasso dos regimes autoritários nas tentativas de modernizar a administração pública brasileira não poderá ser atribuído apenas à ideologia, aos valores que deveriam, em tese pelo menos, legitimar as iniciativas reformistas. Em países como a Inglaterra e os Estados Unidos, onde tais iniciativas lograram êxito, outras variáveis exerceram papel de fundamental importância na consolidação de um serviço público civil digno deste nome.

As causas do insucesso do governo brasileiro em modernizar sua burocracia tradicional foram amplamente estudadas por Kleber Nascimento e outros autores. Os motivos do fracasso são complexos, mas a inexistência de uma estratégia política e administrativa para formular e, sobretudo, para implementar a reforma merece destaque entre eles. A ausência de debate político, inviável no Brasil de então, impediu que as propostas de reforma ganhassem adeptos nos diversos segmentos da sociedade. Metas ambiciosas, sobretudo, acabaram por comprometer programas que poderiam prolongar-se em futuras administrações³.

D) Contrastando com estas particularidades do esforço modernizante no Brasil, cabe ressaltar as variáveis que se associam ao êxito do movimento reformista inglês, que resultou num serviço público civil, cuja eficiência líderes de inúmeros países aprenderam a admirar⁴.

No século passado, a preocupação com economia, com a melhor utilização dos recursos públicos, suscitou a instalação de diversas comissões de inquérito sobre a administração pública inglesa. Uma delas, porém, produziu, em 1854, um relatório que gradualmente forneceria a base ideológica da reforma. Segundo Stafford Northcote e Charles Trevelyan, autores do relatório, o serviço público inglês, embora indispensável à condução do país, tornara-se o refúgio dos medíocres, indolentes e incapazes. A fonte

dos males se encontraria no processo seletivo e na ausência de critérios para promoção. O remédio estaria na seleção através de exames competitivos; na separação do trabalho mecânico (rotineiro) das tarefas intelectuais; na promoção por mérito.

Entre a divulgação do relatório e a plena aceitação de suas recomendações passaram-se décadas. As reações desfavoráveis às suas conclusões, porém, desmoronariam em decorrência de fatores diversos. O primeiro deles foi o profundo descontentamento do público ante a incompetência da administração civil e militar durante a Guerra da Criméia (1854-56). Exigia-se, então, que se formulasse uma reforma política e administrativa. A Associação da Reforma Administrativa clamava por nada menos que uma "regeneração política", que pusesse fim aos privilégios da aristocracia e permitisse à classe média acesso ao poder. Tais demandas não seriam atendidas a curto prazo. Além disso, a Comissão de Serviço Civil, então criada, só começaria a trabalhar, a pleno vapor, quando Gladstone, já primeiro-ministro, introduziu, em vários ministérios, o sistema de seleção através de concursos (1870).

O caráter gradual, parcial e contínuo do movimento reformista contribuiu para vencer resistências no parlamento e na administração pública. A passagem de um regime de espólio para o sistema do mérito deu-se num período de expansão do eleitorado e de crescente mobilidade geográfica e social. Ademais, a "causa" da reforma administrativa conjugava-se perfeitamente com as mudanças que vinham ocorrendo no sistema educacional. As universidades inglesas viram nos novos métodos de seleção uma rara oportunidade de aumentar sua participação nos negócios do Estado.

A conveniência da reforma para líderes liberais como Gladstone residia na possibilidade de combinar os interesses da aristocracia com os da classe média. A reforma

administrativa, em poucas palavras, ajustava-se não só às mudanças sociais como às condições políticas e educacionais do final do século passado. Seus promotores, dentro e fora da administração pública, mostraram-se atentos a tal realidade tanto na fase de sua formulação quanto na de implementação, fase esta em que muitos propósitos da reforma se desvirtuam, dando lugar a conseqüências indesejáveis e a resultados perversos.

E) Se o gradualismo foi uma característica marcante da profissionalização do serviço público civil inglês, o mesmo se poderia dizer da implantação do sistema do mérito nos Estados Unidos, não fosse pelo assassinato do Presidente James Garfield em 1881, que precipitou a assinatura da Lei Pendleton, em 1883. A Lei, que estabeleceu a Comissão do Serviço Civil, foi fruto de um longo período de debates, alimentados por diversas organizações, inclusive pela Liga Nacional de Reforma do Serviço Civil. Apesar de tão grandes campanhas, a Comissão do Serviço Civil iniciou seus trabalhos colocando sob o regime do mérito apenas dez por cento dos cargos públicos então existentes⁴.

F) Para concluir, convém lembrar que das três missões desempenhadas pelo governo brasileiro, somente a empresarial foi objeto de maiores atenções e recursos financeiros, nas últimas décadas. Se são espetaculares os abusos praticados por algumas das empresas governamentais, igualmente espetaculares têm sido os resultados econômicos alcançados por várias delas⁶. As demais missões, a da prestação de serviços públicos tradicionais e a de regulação de

transações econômicas em defesa do consumidor, que se sujeita ao arbítrio de monopólios públicos e oligopólios controlados por conglomerados transnacionais, estão a exigir um tratamento político inteligente, sério e contínuo. Trata-se de uma tarefa que desafia não só o governo, mas outros segmentos relevantes da sociedade brasileira. É isso que parecem sugerir as experiências bem sucedidas de outros países.

Notas

1. Ver a este respeito ROURKE, Francis E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston, Little, Brown and Company, 1969.
2. FOSTER, Gregory D. Law, Morality, and the Public Servant", *Public Administration Review*, Vol. 41, nº 1, 1981, p.29.
3. NASCIMENTO, Kleber, Reflexões sobre estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira", *Revista da Administração Pública*, 1º Semestre, 1967, p.11-50.
4. A experiência inglesa na área de modernização administrativa é competetemente tratada por Richard A. Chapman e J. R. Greenway, em *The Dynamics of Administrative Reform*. Londres, Croom Helm, 1980.
5. William E. MOSHER, J. Donald Kingsley e O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration*, New York, Harper e Brothers, 1950, p.25-27.
6. CARVALHO, Getúlio, The Role of the Public Sector in Brazil", *Public Enterprise*, Vol. 2, nº 1, 1981, p.31-40.

A experiência do Conselho de Estado francês

O Conselho de Estado é na França uma instituição que surgiu em fins da Idade Média sob a denominação de Conselho do Rei e que, após breve eclipse ao tempo da Revolução Francesa, foi restabelecido em 1800 por Napoleão em sua forma moderna com o nome de Conselho de Estado para, a seguir, varar todos os regimes: monarquias constitucionais, impérios e repúblicas, até os nossos dias.

Essas longínquas origens explicam algumas de suas características, à primeira vista, bastante paradoxais.

Concebido como instituição de inspiração autoritária, destinada a auxiliar o poder forte, rei ou imperador, a governar firmemente o país, o Conselho de Estado, mediante lenta e contínua transformação se tornou, nos tempos atuais, um dos maiores baluartes do liberalismo democrático e dos direitos do homem.

Criado muito antes de Montesquieu e da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, o Conselho de Estado sempre ignorou e continua a ignorar a se-

paração dos poderes, colaborando (simultaneamente) com o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Atribuições

O Conselho de Estado exerce, fundamentalmente, uma dupla função de conselheiro e de juiz. Nas áreas do Legislativo e do Executivo atua como um Conselho de Governo. No domínio do Judiciário, se constitui como o Supremo Tribunal Administrativo.

Funções consultivas

A consulta ao Conselho de Estado é obrigatória para todos os projetos de lei que o governo elabora por intermédio de sua administração e submete ao voto do Parlamento.

É também, obrigatória para a maioria dos decretos elaborados pelos ministros e expedidos pelo Presidente da República ou pelo primeiro-ministro, bem como para um grande número de decisões administrativas de alcance regulatório e individual.

Além disso, ao governo é facultado a qualquer momento, consultar o Conselho de Estado sobre textos que está elaborando ou decisões que pretende tomar, e todos os ministros podem solicitar pareceres sobre quaisquer questões jurídicas que lhes pareçam delicadas.

Em todos esses casos, o Conselho de Estado, estuda os textos que lhe são submetidos quanto à forma e ao conteúdo, corrige e aperfeiçoa a redação, verifica cuidadosamente a correção jurídica frente à Constituição, às leis e aos regulamentos vigentes e aos princípios gerais do Direito e se preocupa, finalmente, com a oportunidade das medidas propostas, tendo em vista as exigências da boa administração. O Conselho de Estado evita, no entanto, emitir juízo sobre as ações políticas que os inspiram. Trata-se, na realidade, de uma entidade de assessoramento técnico e não político.

No exercício dessa função consultiva, convocado a título obrigatório ou facultativo, o Conselho de Estado se limita a emitir um parecer que visa a esclarecer mas não a obrigar. O Governo pode ser obrigado a ouvir o Conselho mas não está obrigado a obedecê-lo.

Função jurisdicional

A França se inclui entre os países que adotam o sistema de dualidade de jurisdição e ostenta duas categorias jurisdicionais paralelas: a judiciária, exercida pelos tribunais ordinários, integrados por magistrados que se pronunciam sobre matéria civil, penal, comercial e trabalhista, e a administrativa, que dirime os litígios entre os cidadãos e as autoridades administrativas.

Os tribunais judiciários são organizados segundo uma hierarquia em cujo ápice se situa a Corte de Cassação. Da mesma forma, os tribunais administrativos são submetidos ao controle de uma Corte Suprema: é o

Conselho de Estado que se apresenta, ao mesmo tempo, como tribunal de primeira e última instância para as questões mais importantes, tribunal de apelação dos tribunais administrativos regionais e tribunal de cassação de numerosas jurisdições administrativas especializadas.

Em todos os casos ele se constitui numa jurisdição soberana que não dá pareceres mas, sim, emite sentenças que se impõem, com força de lei, tanto aos cidadãos quanto ao governo e sua administração.

Composição e organização

O Conselho de Estado é uma entidade autônoma vinculada orçamentariamente, ao Ministério da Justiça.

É composto de um quadro de altos funcionários de carreira cujo efetivo é da ordem de 250 membros e que se divide hierarquicamente em três níveis: na base os auditores, no nível intermediário os referendários, no topo, os conselheiros de Estado. Seu recrutamento é feito, basicamente, todos os anos, na Escola Nacional de Administração, entre os alunos de melhor classificação. O recrutamento é completado com a nomeação pelo governo de um certo percentual de referendários e de conselheiros: esta é a quota externa. Os membros do Conselho de Estado são regidos por um estatuto específico.

A promoção é assegurada e quase automática. Todos os auditores têm a certeza de se tornarem, ao final de suas carreiras, conselheiros e não se admite competição para a promoção.

Sem serem legalmente inamovíveis, os membros do Conselho de Estado são, na prática, estáveis.

Finalmente, o estatuto dos membros do Conselho de Estado prevê sua designação, durante boa parte de suas carreiras, para

funções fora do Conselho, onde o exercício de altas responsabilidades lhes dá larga prática e amplo conhecimento da administração e de seus problemas.

O Conselho de Estado se divide em cinco seções, integradas, cada uma, por auditores, referendários e conselheiros: de um lado, a Seção do Contencioso, sem dúvida, a mais importante em termos de lotação, que exerce a função de Suprema Corte Administrativa, de outro lado, as quatro seções administrativas que constituem o Conselho do Governo, em matéria legislativa e administrativa, e que são intituladas do Interior, de Obras Públicas, de Finanças e Sociais.

À frente do Conselho de Estado se acha um vice-presidente, escolhido pelo governo dentre os conselheiros. O título de Presidente cabe em princípio ao primeiro-ministro, que, de fato, não o exerce jamais.

Todos os membros do Conselho são lotados nas diferentes seções de maneira extremamente flexível e freqüentemente alteradas, existindo norma que prevê dupla lotação simultânea na Seção do Contencioso e em uma das quatro seções administrativas.

Funcionamento

O funcionamento do Conselho de Estado obedece a regras tradicionais, aperfeiçoadas no curso de sua longa história e que quase não diferem daquelas que vigoravam no Conselho Real de Francisco I ou de Luís XIV.

Todo assunto recebido resulta na abertura de um processo. Este processo é distribuído a um relator que, num primeiro momento, o estuda só ou em conjunto com representantes da administração, para em seguida apresentar os fatos e suas conclusões a um ou mais colegiados compostos de conselheiros, referendários ou auditores, os

quais o analisam e estabelecem o conteúdo do parecer ou da sentença a emitir.

Nas seções administrativas é o governo quem aciona o Conselho de Estado, submetendo-lhe projetos de lei, de decreto ou de decisão, ou ainda pedidos de pareceres.

O relator estuda o pedido com o auxílio de representantes da administração e redige anteprojeto, o qual é discutido e aprovado na seção e, em seguida, se o assunto é de relevância, segundo o relatório daquela Seção, em Assembléia Geral que reúne todos os Conselheiros de Estado.

O parecer do Conselho de Estado assume então, em geral, a forma de nova redação do projeto, acrescida, se necessário, de nota que ressalta as observações ou sugestões do Conselho.

Na Seção do Contencioso estão os cidadãos que, em geral, acionam o Conselho de Estado por intermédio de pedidos de anulação de decisões administrativas, desde decretos do Presidente da República até simples decretos municipais (trata-se aqui de recursos por abuso de poder), ou de condenação do Estado, ou qualquer outra entidade pública a desembolso (é o recurso de plena jurisdição). O processo é, então, instruído, como perante qualquer tribunal, segundo um procedimento contraditório, em seguida distribuído a um relator que o examina e propõe a um colegiado de instrução (subseção) um projeto de sentença. O processo é, em continuidade, passado a um Comissário do Governo, que é um referendário especializado, incumbido, com toda independência, de se pronunciar sobre o direito. A causa é finalmente julgada perante um colegiado maior, ouvido o Comissário do Governo, em sessão pública. A sentença é, finalmente, lida e publicada.

Assim em todas as causas, o processo terá sido integralmente lido e estudado,

sucessivamente, por três pessoas: o relator, o Comissário do Governo e o Presidente do colegiado de instrução. Este procedimento, extremamente minucioso, garante exame aprofundado e isento de cada causa e assegura a qualidade da justiça exercida. Mas requer muito tempo e o aumento do número de causas submetidas ao Conselho de Estado (cerca de 10 mil por ano) faz com que o Conselho de Estado se encontre em crescentes dificuldades para fazer justiça dentro de prazos aceitáveis. Uma justiça extremamente lenta não é mais justiça. Existe aí um problema que se torna preocupante.

O papel do conselho de estado na vida administrativa francesa

Enquanto órgão assessor do governo em matéria legislativa e administrativa, o Conselho de Estado desempenha papel importante como avalista da correção literária e jurídica dos textos e da coerência governamental.

Enquanto juiz administrativo supremo, ele assegura o controle jurisdicional da administração pública e ao mesmo tempo a elaboração de uma jurisprudência que se constitui numa das mais importantes fontes do Direito Administrativo. Foi durante litígios que dirimiu que 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, mercados e contratos administrativos, função pública, responsabilidade do poder público. . .

Enfim, a esta atividade que desenvolve o Conselho de Estado enquanto instituição se acrescenta outra, também muito importante, exercida por seus membros a título individual. Além de participarem dos trabalhos do Conselho nas seções administrativas e na Seção do Contencioso eles exercem, também, toda uma gama de funções de assessoramento na administração e, sobretudo, presidem a um número considerável de

comissões, júris, grupos de estudo e de trabalho.

Enfim, valendo-se, amplamente, da previsão estatutária da agregação, eles representam para o governo um contingente de altos funcionários polivalentes, sempre disponíveis para ocupar temporariamente postos de responsabilidade na administração ativa, gabinetes ministeriais, cargos de direção ou de inspeção, missões internacionais, etc. . .

O Conselho de Estado está, assim, por intermédio de seus membros, presente na maioria dos setores da vida governamental e administrativa da França.

Os conselhos de estados fora da França

Existem fora da França numerosos Conselhos de Estado, alguns dos quais nada têm a ver com o Conselho de Estado francês, posto que a denominação abrange realidades bem diversas e é utilizada, em certos países, para indicar o conjunto do governo.

Mesmo restrita aos Conselhos de Estado de tipo francês, a saber, aos órgãos técnicos e não políticos, combinando funções de assessoramento com atividades jurisdicionais, a lista é longa. Napoleão impôs Conselhos de Estado aos países vizinhos da França por ela dominados: Itália, Países Baixos, Espanha e Portugal. Alguns deles mais tarde desapareceram, notadamente em Portugal e no Brasil, que criara um Conselho de Estado ao tempo do Império. Outros sobreviveram ou foram restabelecidos, enquanto certos países, mais recentemente e de forma espontânea, incorporam a fórmula francesa, tais como a Grécia, a Turquia, o Líbano, o Egito, a Bélgica e, na América Latina, a Colômbia.

Por outra parte, em numerosos países e, em particular, na África francófona, sem chegar à criação de verdadeiros Conselhos de

Estado, foram instituídos Tribunais Administrativos Superiores, ou Câmaras Administrativas das Cortes Supremas, diretamente inspirados na organização e no funcionamento do Conselho de Estado francês. Essa influência é visível também na Corte de Justiça da Comunidade Econômica Européia, no Luxemburgo.

Por fim, o Conselho de Estado francês exerce uma influência muito difundida, mesmo em países que não possuem qualquer instituição de governo desse gênero, por meio de jurisprudência que elaborou e que, como já foi dito, se situa entre as mais

importantes fontes do direito administrativo, não só francês como universal.

Eis, em linhas gerais, o Conselho de Estado francês, instituição original e complexa, tão intimamente ligada à história da França que não pode ser transplantada para outro país, mas cujo conhecimento pode ser objeto de úteis ensinamento ou reflexões.

Para terminar, não há como melhor resumir-lhe a natureza do que citando a célebre fórmula do decano Maurice Hauriou: o Conselho de Estado é a consciência da administração, pois que, como a consciência, ele aconselha e julga.

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 subrepticamente 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.



EDITORA GRAFICA IPIRANGA LTDA
SIG. Da 6 Lote 2 280.
Fones: 224 1887 e 224 4592
Brasilia - DF

