

RSP

# Revista do Serviço Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

Capital social: conceitos e contribuições  
às políticas públicas  
*Elisabete Ferrarezi*

O recorrente apelo das reformas  
gerenciais: uma breve comparação  
*Francisco Gaetani*

Do ICMS ao IVA: a questão das transações  
interestaduais no Brasil dos anos 90  
*Ivo Vasconcelos Pedrosa*

O projecto do Estatuto do Pessoal Dirigente  
no âmbito da actual reforma da Administração  
Pública Portuguesa  
*Luís Miguel Pereira Farinha*

*Palestra*  
A longa sombra das transições presidenciais  
*Richard Neustadt*

**RSP**

# Revista do Serviço Público

Ano 54

Número 4

Out-Dez 2003

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Celio Yassuyu Fujiwara

*Diretor de Gestão Interna*

Augusto Akira Chiba

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Formação Profissional*

Sandra Hollanda

---

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública –  
v.1, n.1 (nov. 1937) – Ano 54, n.4 (Out-Dez/2003). Brasília: ENAP, 1937.

trimestral

ISSN:0034/9240

De 1937 a 1974, periodicidade irregular, editada pelo DASP e publicada no Rio de Janeiro até 1959. Interrompida de 1975 a 1981. Publicada trimestralmente de 1981 a 1988. Periodicidade quadrimestral em 1989. Interrompida de 1989 a 1993.

1. Administração pública — Periódicos.

I. Escola Nacional de Administração Pública.

CDD: 350.005

---

*Conselho editorial:* Helena Kerr do Amaral; Celio Yassuyu Fujiwara; Augusto Akira Chiba; Margaret Baroni; Sandra Hollanda; Maria Rita Garcia de Andrade; Elaine Cristina Lício.

*Colaboradores:* Antonio Augusto Junho Anastasia; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedroso Neves Cristo; Eli Diniz; Fernando Abrucio; Henrique Flávio Rodrigues Silveira; José Geraldo Piquet Carneiro; José Carlos Vaz; José Luís Pagnusat; Letícia Schwarz; José Mendes; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marcelo Barros Gomes; Marco Antonio de Castilhos Acco; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Maria das Graças Rua; Nilson do Rosário Costa; Paulo Henrique Ellery Lustosa da Costa; Paulo Modesto; Sérgio Azevedo; Teresa Cristina Cotta; Zairo Cheibub.

*Editor:* Celio Yassuyu Fujiwara – *Editor adjunto:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-geral de publicação:* Livino Silva Neto – *Revisão:* Emília Moreira Torres; Juliana Girão de Moraes; Luis Antonio Violin e Marluce Moreira Salgado – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Editoração eletrônica:* Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da Rocha Vasconcelos.

© ENAP, 2003

Tiragem: 1.000 exemplares

Assinatura anual: R\$ 40,00 (quatro números) - Exemplar avulso: R\$ 12,00

*Os números da RSP Revista do Serviço Público anteriores estão disponíveis na íntegra no site da ENAP: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)*

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Area 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefone: (61) 445 7096 / 445 7102 – Fax: (61) 445 7178



# Sumário

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas <i>Elisabete Ferrarezi</i>	4
O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação <i>Francisco Gaetani</i>	21
Do ICMS ao IVA: a questão das transações interestaduais no Brasil dos anos 90 <i>Ivo Vasconcelos Pedrosa</i>	43
O projecto do Estatuto do Pessoal Dirigente no âmbito da actual reforma da Administração Pública Portuguesa <i>Luís Miguel Pereira Farinha</i>	63
<i>Palestra</i>	
A longa sombra das transições presidenciais <i>Richard Neustadt</i>	80



# Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas

*Elisabete Ferrarezi*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

## Introdução

O conceito de capital social, embora antigo, tem sido renovado por alguns pesquisadores ao mesmo tempo em que é vigorosamente criticado por outros. Talvez por se colocar como saída possível ao dilema neoclássico da ação coletiva, ao individualismo triunfante, e por renovar, de certa forma, um debate tão caro à sociologia e economia, o tema tem merecido destaque na literatura nos anos recentes e incentivo pelas agências multilaterais na associação entre capital social e políticas de desenvolvimento e combate à pobreza.

Desde a década de 90, autores como Putnam têm destacado a existência de determinadas características sociais num dado território, como a confiança generalizada nos demais, a atuação em associações, a capacidade de coordenar redes sociais complexas a fins produtivos. Foi a noção de capital social que popularizou o argumento de que a dimensão social é um componente central na explicação do desenvolvimento econômico. O argumento se fundamentava nas conseqüências do social sobre a economia, isto é, os efeitos secundários derivados da interação das redes sociais e não de ações de indivíduos em busca de interesse próprio.

O marco teórico de capital social está em construção e a relação macro e micro não se encontra resolvida em termos conceituais. A inexistência de consenso nesse campo denota o acúmulo ainda insuficiente de conhecimento sobre a forma como os diferentes mecanismos sociais produzem efeitos agregados sobre a economia, política e sociedade. São vários os desafios teóricos pois, sendo a sociedade um sistema complexo e o capital social parte dele, somente um paradigma multidisciplinar poderá

Elisabete Ferrarezi, mestre em administração pública pela FGV/SP e especialista em políticas públicas e gestão governamental, coordena a formação de carreiras da ENAP.

Contato:  
[elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

aportar avanços no atual estágio de explicação, o que poderá ser muito útil, tanto aos pesquisadores quanto aos *policy-makers*.

O texto pontua as aproximações analíticas de capital social, sob diferentes perspectivas, e explora as principais críticas feitas aos estudos. Após essas considerações, há uma introdução ao que seriam as contribuições desse conceito e como poderia ser útil quando incorporado às políticas públicas.

## **Definições de capital social e suas contribuições**

Com os trabalhos de Coleman (1990) e Putnam (1996), a expressão capital social ganha projeção na década de 90. Mas a expressão é mais antiga do que parece. Em um ensaio de 1916, em que buscava realçar a importância das relações sociais para a democracia e o desenvolvimento, Hanifan cunhou a expressão capital social, referindo-se a:

*“esos elementos tangibles [que] cuentan sumamente en la vida diaria de las personas, a saber, la buena voluntad, la camaradería, la comprensión y el trato social entre individuos y familias, características constitutivas de la unidad social [...] Si [un individuo] entre en contacto con sus vecinos, y éstos con nuevos vecinos, se producirá una acumulación de capital social que podrá satisfacer de inmediato para mejorar de forma sustancial las condiciones de vida de toda la comunidad”* (Hanifan, 1916 *apud* Putnam, 2003:10).

Nesse período, Hanifan demonstrava preocupação com a deterioração do capital social na Virgínia Ocidental nas últimas décadas do século 19. O conceito parece ter desaparecido depois disso, voltando à cena com Jane Jacobs em 1961, em seus estudos sobre o fenômeno urbano, destacando o valor coletivo dos vínculos informais de vizinhança para evitar violência nas metrópoles (Putnam, 2003).

Na década de 80, Pierre Bourdieu definiu capital social como:

*“o conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos)”* (Bourdieu, 2003:67).

Coerente com sua trajetória intelectual, Bourdieu estava preocupado com a forma pela qual a combinação de capital social com outros tipos de capital reproduz iniquidades. Por outro lado, destaca o papel que as redes de relações proporcionariam aos indivíduos: maiores chances de ascender e de ter acesso a capital físico e humano (*apud* PRI Project, 2003:17). Para ele, redes de conexões sociais são frutos de estratégias deliberadas de investimentos em sociabilidade. Essa abordagem, se transportada tal como hoje conhecemos os potenciais de rede, torna-se atualíssima e talvez o próprio termo explique de forma mais clara, e menos polêmica, o potencial das relações sociais que o capital social evoca.

Redes se referem a relações ou possibilidades em latência. Sua configuração é previsível apenas quando se desenham relações entre os elementos, o que faz dela uma emergência e não uma entidade e, talvez, desse ponto de vista se explique o porquê das dificuldades de mensuração e mesmo aceitação do termo capital social quando referido a redes. Dessa idéia deriva que, em vez de estoque de capital social, fluxo seria mais apropriado, já que se trata de movimentos de relacionamentos que criam várias ordens e possibilidades.

Uma mudança dos elementos de um relacionamento é capaz de introduzir novidades no sistema: a dinâmica da rede é autopoietica. A conectividade designa justamente esse potencial de relacionamento que a multiplicidade propicia abrindo vasto campo de possibilidades para a vida social (Martinho, 2003:29). Os relacionamentos seriam assim caminhos por onde trafegam as oportunidades, acionando produtivamente o mundo do possível. As redes significariam incremento das probabilidades de realização, já que oferecerem possibilidades de relacionamentos. Para Bourdieu:

“O volume do capital social que um agente individual possui depende então da extensão da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume do capital (econômico, cultural ou simbólico) que é posse exclusiva de cada um daqueles a quem está ligado” (Bourdieu, 2003:67).

Um dos pontos de partida do debate atual se relaciona com a concepção de Coleman que, ao contrário de Bourdieu, demonstra que capital social pode ser um recurso importante para as não-elites. Segundo o autor, o termo se refere a uma propriedade presente nas relações entre as pessoas e se distingue por duas características em comum: todas consistem em um certo aspecto da estrutura social e todas facilitam certas ações dos indivíduos que estão dentro da estrutura (Coleman 1990 *apud* Jacinto, 2000 e Franco, 2001).

Coleman (2000) define o capital social pelos efeitos relacionais presentes na estrutura social que beneficiam indivíduos concretos, e não pelas causas desses efeitos. As causas podem ser diversas para um mesmo efeito, conformando várias formas de capital como a confiança, a informação útil (que permite poupar tempo para chegar à fonte), benefícios relacionais que as organizações produzem para seus membros como consequência de suas atividades (oportunidades de trabalho), normas e sanções, obrigações, expectativas e relações de autoridade.

Coleman foi criticado pelo conservadorismo em sua ênfase no papel tradicional da estrutura familiar e da religião na criação de capital social. No entanto, sua contribuição à teoria é inegável. Para ele, assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis, se ele não existisse.

As formulações iniciais da expressão, atribuídas a Coleman e Bourdieu, favorecem uma definição socioestrutural do capital social, o que permite ir além da simples presença ou ausência de redes que propiciariam sua criação, apontando para investigação de contexto e tipificação, além de colocar a confiança como variável dependente do contexto (Reis, 2003). A definição que aponta presença ou ausência de redes como fator preponderante, presente na disseminação da expressão feita por Putnam, foi freqüentemente alvo de crítica.

A abordagem do mais conhecido autor sobre o tema, Robert Putnam, refere-se à natureza e extensão do envolvimento de um indivíduo em redes informais e associações formais. Para Putnam (1996), as formas de associação civil contribuem para a eficácia e a estabilidade dos governos democráticos, em decorrência das externalidades positivas produzidas sobre o indivíduo e sobre a sociedade. Nelas, é possível aos indivíduos aprenderem hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público, construindo confiança social, consciência e participação política. Ou seja, confiança, normas e redes poderiam melhorar a eficiência da sociedade ao facilitar ações coordenadas.

Em seu estudo sobre como as novas instituições se desenvolvem e se adaptam ao meio social nas regiões da Itália, Putnam (1996) verificou que a comunidade cívica<sup>1</sup> é mais determinante para a eficácia das ações do governo do que o desenvolvimento econômico. A atuação da comunidade cívica trouxe à tona a importância da confiança, que permitiria a comunidade superar, com maior facilidade, o que os economistas denominam de oportunismo, em que os interesses comuns não prevalecem, porque o indivíduo, por desconfiança, prefere agir isoladamente e não coletivamente. Daí decorreria que, quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, o que realimentaria a confiança. Os recursos do capital social têm uma

forma particular de comportamento: se não utilizados, se esgotam; quando usados, crescem cumulativamente<sup>2</sup>. Putnam conclui que a progressiva “acumulação” de capital social é um dos principais motivos dos “círculos virtuosos” do desenvolvimento da Itália cívica. Daí decorreria que, quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, o que realimentaria a confiança.

O fluxo de capital social permitiria, assim, compartilhar informações e diminuir a incerteza acerca da conduta de outros; reduzir a incidência de atitudes oportunistas, por meio de coordenação; incentivar o prosseguimento de ações exitosas, graças ao caráter reiterativo da cooperação; fomentar a tomada de decisões coletivas; e obter resultados para todos os participantes (Putnam, 1993 e Grootaer, 1998 *apud* PNUD, 2000:109).

Um dos melhores exemplos de capital social dado por Putnam (1996) é o microcrédito (ou crédito rotativo) em que as pessoas, na falta de capital físico, empenham suas relações sociais no chamado “aval solidário”. A combinação, até certo ponto desconhecida de regras de reciprocidade, confiança, redes de relações sociais e participação cívica, parece compor o capital social<sup>3</sup>.

Embora existam hoje muitos autores que trabalham com o tema, com base em Bourdieu e Coleman, não há muita novidade no conceito. Para Durston (2003), capital social é o conteúdo de certas relações sociais, que combinam atitudes de confiança com condutas de reciprocidade e cooperação, proporcionando maiores benefícios àqueles que o possuem em comparação com o que poderiam obter sem esse ativo.

O que sobressai em Bourdieu e Coleman é a concepção relacional e estrutural desses autores que possibilita aprofundar criticamente o debate, introduzindo o risco de concentração e segmentação do capital social. Se o capital social estiver difuso, fragmentado socialmente ou se encontrar polarizado étnica ou politicamente, teremos diferentes tipos de oportunidades para cada indivíduo em relação ao aproveitamento desses benefícios privados (Robinson *et alli*, 2003). Também para Durston (2003), muitos grupos privilegiados usam seu capital social para excluir, limitar ou debilitar o capital social de outros grupos.

O aumento de capital social estaria relacionado ainda com a melhoria da capacidade de negociação e intercâmbio de uma sociedade. Além disso, um país com renda melhor distribuída e com cidadãos que se interessam pelo bem-estar dos demais, os custos e benefícios dos bens públicos se distribuem de forma mais homogênea do que em países onde o capital social se encontra mais concentrado (Robinson, Siles e Schmid, 2003:53).

## Problemas e potenciais da definição de Putnam

O trabalho seminal de Putnam, *Making the Democracy Work* (1993), inspirado pelo conceito de Coleman, foi alvo de críticas por ser etnocêntrico, pela ênfase dada à dependência à trajetória, por não ter demonstrado empiricamente que a vida associativa cria altos níveis de confiança generalizada e pelo fato de o autor não ter reconhecido o lado negativo do capital social. Também foi acusado de perder rigor metodológico na conceituação do capital social como macrofenômeno, com ênfase nos grandes agregados, separado do nível micro, o contexto dos indivíduos e suas redes (PRI Project, 2003:20).

Algumas das críticas de que foi alvo mostram-se muito rigorosas, comparado ao momento ainda incipiente em que se encontrava o debate à época de sua pesquisa, e diante do destaque de que o tema passou a possuir após sua pesquisa na Itália, recolocando-o na agenda das ciências humanas, principalmente da sociologia. Putnam incorporou algumas dessas críticas<sup>4</sup>, reconhecendo, por exemplo, que:

*“Si hay una lección duradera que nos hayan enseñado los pasados debates sobre capital social, es que no podemos dar por supuesto que dicho capital haya de ser algo bueno siempre y en todas partes”* (Putnam 2003:15).

Aceita assim que o capital social pode ter externalidades negativas identificando que normas e redes também podem reproduzir ou aumentar desigualdades políticas e econômicas, chamando a atenção para seus objetivos, efeitos, diferentes manifestações de capital social e as mudanças que ocorrem ao passar do tempo (2003:16).

Um outro problema apontado é o fato de Putnam adotar a teoria da subordinação à trajetória, do neoinstitucionalismo econômico, segundo a qual “o lugar a que se pode chegar depende do lugar de que se veio” (1993:188). Para Franco: “Essa idéia de evolução incremental não condiz com o comportamento de sistemas complexos estáveis afastados do estado e equilíbrio” (2001:114). Esse é um limite da interpretação do autor, já que não explicaria como, então, países ou sociedades conseguem mudar sua trajetória histórica, realizando suas grandes mudanças sociais ou transições de regime autoritários para democráticos. Para Franco, ele apenas se aproximaria da resposta ao perguntar se a confiança e as relações sociais são encontradas ou criadas e ao aventar a possibilidade de criação de capital social (idem: 117).

Para Putnam, há uma forte correlação entre a confiança interpessoal generalizada, alimentada pelas redes horizontais de

cooperação recíproca e bom desempenho institucional. Maseda (2003:18), por meio de análise econométrica, com dados da Espanha, para quantificar se algumas variáveis de capital social selecionadas têm influência no crescimento econômico, confirma essa correlação. Concluiu que o capital social repercute no crescimento econômico e que o faz de forma similar à influência exercida pelo capital humano. Com base nessa análise, a autora sugere que se invista na criação de redes sociais, porque com elas se obtém um aumento da confiança geral, que repercute, por sua vez, no desenvolvimento do País. De qualquer modo, embora essa relação se encontre em estado incipiente de investigação na literatura econômica, é inegável mais essa contribuição de Putnam, ao inserir a variável capital social como um dos elementos do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, Portes e Landolt (*apud* Jordana, 2000) destacam a falácia que é concluir que altos níveis de solidariedade causam elevados rendimentos econômicos. O papel das instituições políticas e econômicas pode oferecer uma certa explicação para a existência de grandes diferenças nos resultados obtidos por grupos com níveis similares de capital social. Mas, segundo eles, isso depende de como as instituições regulam o acesso ao crédito e aos mercados, ou formas de participação política, funcionando como variável intermediária entre capital social e rendimentos.

Para os autores Kenneth Newton (1999), Foley, Edwards e Diani (2001) (*apud* Reis 2003:13), a correlação entre confiança interpessoal e confiança nas instituições seria fraca. Para esses autores, os “cidadãos cívicos” podem tender a cultivar uma atitude crítica em relação às instituições. Quanto a essa correlação, Reis (2003: 14) pergunta até que ponto a presença de capital social e confiança não poderia ser vista eventualmente como manipulação ideológica bem-sucedida e até que ponto a confiança em governos é desejável.

Um exemplo disso seriam os resultados para o Brasil no *World Values Survey*, coordenado por Ronald Inglehart, em que o País tem sido campeão mundial da desconfiança<sup>5</sup> (Reis: 2003). Em que pese os limites semânticos e metodológicos dessa pesquisa, tendo em vista as particularidades de nossa cultura política e social – a ênfase na vida privada, no compadrio, no clientelismo, fisiologismo e relações interessadas –, é bastante coerente a desconfiança de que as pessoas têm umas nas outras.

Relativizando as observações de Reis, quanto à manipulação ideológica que altos graus de confiança nas instituições poderiam revelar, teríamos que recorrer à antropologia, aos significados que confiança comporta, e às diferenças de percepção em relação a governos e às pessoas. Teríamos, ainda, que perguntar se nos países em que existe alto grau de confiança há maior manipulação ideológica; ou se nesses faltaria controle social ou haveria maior corrupção.

Em trabalho recente (2003), Putnam continua a dar importância à confiança. Ele diz que redes densas de interação social – quando os temas econômicos e políticos estão nelas inseridos – parecem fomentar normas de reciprocidade generalizada, o que auxiliaria a solucionar dilemas de ação coletiva, reduzindo-se os incentivos para o oportunismo e a corrupção. Para o autor, uma sociedade caracterizada pela reciprocidade generalizada é mais eficiente pela mesma razão que o dinheiro é mais eficiente do que as trocas.

A reciprocidade, enquanto princípio cultural que rege as relações institucionais formais e informais na comunidade, é base das relações e instituições de capital social. A confiança (enquanto atitude) baseia-se na expectativa do comportamento de uma outra pessoa que participa da relação. Possibilita a não compensação imediata de qualquer intercâmbio, a crença em discursos e ações de entrega e controle sobre bens. Por esses motivos, o capital social é tanto um bem privado quanto público.

Putnam qualifica como capital social os aspectos das redes sociais e as normas de reciprocidade a elas associadas porque, tal como o capital físico e humano, cria valor individual e coletivo (recursos reais ou potenciais das pessoas, grupos e relações sociais). Tratam-se de benefícios que o capital social gera para o indivíduo ou afetam a esfera de atividade de um ator: informação (facilitando a difusão ou limitando-a); influência e controle dentro da parte da estrutura social que foi apropriada como capital social; solidariedade social (benefícios de ajuda mútua e confiança generalizada); conhecimento e reconhecimentos mútuos, etc. Há, assim, múltiplas formas úteis em variados contextos (Putnam, 2003:14).

Assim, para Putnam, as redes produziram benefícios privados; as redes sociais – idéia central do capital social – importam; e, ainda, o capital social pode ser um bem público.

Para Putnam, embora os pesquisadores priorizem uma classificação teoricamente coerente e empiricamente confiável desses tipos de capital social, estamos bem longe dessa descrição. Não obstante, os debates acadêmicos deram origem a, pelo menos, quatro distinções de capital social, as quais apontamos seguidas de exemplos:

a) formal (associações com ou sem registro, sindicatos, reuniões regulares, etc.) e informal (jantar em família);

b) denso (grupo de trabalhadores que freqüentam os mesmos locais em seu tempo livre, ou laços com membros da família) e tênue (encontros casuais que geram reciprocidade). Estes tipos estão relacionados com os vínculos fortes e débeis, cunhados por Granovetter (apud Putnam, 2003:18). Os vínculos fortes se definem pela freqüência e proximidade do contato (amigos) e os débeis, o contrário. Para Granovetter, os vínculos débeis são mais importantes que os fortes, porque permitem acesso a um conjunto

mais amplo e heterogêneo de relações e são melhores para ajudar uma sociedade a criar normas amplas de reciprocidade.

c) voltado para dentro e para fora: o primeiro tende a fomentar interesses materiais, sociais ou políticos de seus próprios membros. São grupos organizados por categorias étnicas, sexuais ou de classe, cujo objetivo é preservar ou fortalecer laços de pertencimento e posição (grupo de crédito informal). Aqueles voltados para fora se preocupam com o bem público (Cruz Vermelha, movimentos por direitos civis, ecologistas, etc).

d) pontes: redes sociais que unem pessoas desiguais, membros heterogêneos de distintas comunidades; e vinculante: que une pessoas iguais, membros homogêneos em aspectos como etnia, idade, sexo, classe social com tendência a produzir mais externalidades negativas, pois são limitadas a determinados nichos (Putnam, 2003:18).

Essas distinções auxiliam na realização de diagnósticos mais precisos acerca do tipo de capital social presente ou ausente em uma sociedade. Mas a idéia não é a de apenas mensurar o tipo de capital existente, mas pensar em mudanças qualitativas que permitam examinar quais combinações desses tipos de capital social são possíveis para gerar resultados positivos e negativos. Em exemplo citado por Putnam, Varshney (2003:20) demonstrou que a violência<sup>6</sup> entre hindus e muçumanos na Índia se reduz notavelmente em comunidades com associações cívicas que têm pontes entre essas religiões.

A sociologia, desde o seu início com os grandes pensadores, centra sua atenção sobre as mudanças sociais, destacando-se o afrouxamento dos laços comunitários causados pela modernização, industrialização e urbanização. Novas modalidades de socialização ganhavam forma, fazendo com que os velhos fenômenos de solidariedade e organização social fossem substituídos por outras estruturas de funcionamento social.

Parece que a pergunta básica da teoria da modernização ressurgiu com Putnam: como muda e como ocorre a estabilidade de comportamentos coletivos. Mas a novidade parece ser o fato de sua pesquisa ter permitido dar maior importância às relações sociais, consideradas agora como um dos fatores do desenvolvimento.

Para os indivíduos, o uso do capital social pode ser crucial para acessar informação sobre o mercado de trabalho, conhecer as novas oportunidades, ter acesso a qualificação etc. Considerando esses aspectos, as políticas públicas poderiam, além da qualificação, possibilitar que os indivíduos façam parte de redes que permitam agilizar esse processo.

A cooperação, a rápida difusão de conhecimentos e as redes intra e interempresas incrementam a eficiência e qualidade e melhoram o fluxo de informação e conhecimento. A disponibilidade de cooperar para obter objetivo comum é uma vantagem competitiva e um recurso para o crescimento. Nesse sentido, a adaptação das empresas à sociedade de redes é

mais rápida do que a do setor público. Elas parecem saber aproveitar melhor o potencial do capital social associado ao capital humano.

São inúmeros os programas que vêm incentivando a criação de associações de artesãos, de pequenos produtores, de organização local para aproveitamento de potencialidades. Mudar a percepção dos indivíduos acerca da possibilidade do jogo soma positiva, influir para revigorar sociabilidade perdida também é papel das políticas públicas.

O capital social é muito utilizado para falar em integração de excluídos. Mas há que se ter em conta que políticas públicas podem erodir a iniciativa voluntária e os níveis de confiança existentes em comunidades. O caso da aculturação das nações indígenas no Brasil, a construção de hidrelétricas desalojando comunidades e a construção de grandes conjuntos habitacionais para população de baixa renda são exemplares nesse sentido.

### **A aposta nas redes: construção de capacidades e capital social nas políticas públicas**

Há algumas evidências empíricas de programas<sup>7</sup> que conseguiram construir redes interpessoais com reciprocidade entre servidores públicos e excluídos, com base na responsabilização em face da população, na cooperação, na sinergia entre o Estado e a sociedade, em reformas para reduzir a pobreza e a iniquidade. Essa colaboração é vista como incentivo ao fortalecimento do capital social, o que aprofundaria a democracia, sem a qual não é possível obter o desenvolvimento social (Putnam, 1996).

Dada a complexidade do sistema social, com mecanismos de retroalimentação de diversos graus de condução inteligente, uma mudança na norma, nas relações ou no plano material pode originar impacto no sistema que desencadeia outra fase, cujo desfecho é aberto, imprevisível.

O conceito capital social, quando usado para caracterizar as maneiras pelas quais os membros de uma comunidade interagem, torna possível identificar quais problemas sociais estão empiricamente relacionados com a existência ou a ausência de determinados tipos de capital social. Isso é relevante para a adaptação de políticas públicas às mudanças sociais, culturais, tecnológicas e demográficas, que podem causar declínios em formas de capital social exigindo desenhos que as recriem e formação de agentes e líderes que possam facilitar as conexões entre as comunidades pobres com a sociedade em geral.

Além disso, permite vislumbrar novas possibilidades para as políticas públicas para enfrentar a desagregação social, a pulverização de interesses, o descrédito dos indivíduos na esfera política e as desigualdades em seus

diferentes níveis. O capital social permite induzir experimentações que envolvam colaboração horizontal em torno de projetos comuns e empoderamento para qualificar a participação política.

Durston (2003) afirma que o debate sobre o conceito de capital social tem a virtude de conectar vários campos conceituais relevantes para as estratégias alternativas de superação da pobreza. Nesses programas, o capital social é parte do problema, à medida que sua concentração em poucas mãos dificulta a aplicação efetiva de programas de formação de ativos para grupos pobres. Para esses programas, capital social seria uma ferramenta analítica neutra e útil para o desenho e aplicação de estratégias muito diversas de superação da pobreza. Para o autor, diante dos poucos resultados e esgotamento das políticas antipobreza da América Latina, essa nova análise da reprodução da pobreza e fortalecimento de capacidades<sup>8</sup> – junto com as evidências acerca da formação de capital social e sinergia entre Estado e sociedade em experiências concretas – devem contribuir para melhorias no desenho de políticas antipobreza.

A importância do tema diz respeito ao empoderamento da população, que permitiria distribuir o capital social e interferir nos processos políticos. É cada vez mais comum que políticas públicas de redução da pobreza e desigualdade incentivem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem, com autoridade, os processos que afetam diretamente seu bem-estar. Esse envolvimento dos cidadãos exige, de certa forma, um aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, porque o capital social pode mesmo vir a prejudicar o desenvolvimento social e democrático em situações em que quando as redes e normas beneficiam aqueles que estão mais fortemente inseridos, em detrimento daqueles que não estão.

Para Durston, o capital social pode ser parte do problema e da solução, tendo as políticas públicas um papel regulador nessa equação, porque podem aumentar ou reforçar a desigualdade existente entre grupos que desfrutam vantagens políticas e econômicas e aqueles pobres em capital social. Isso implica induzir e criar mecanismos que favoreçam a formação de redes e possibilitem gerar o círculo virtuoso do processo. Nesse sentido, uma das formas de se desenvolver o capital social é por meio do marco institucional e legal propiciado pelo Estado<sup>9</sup>.

Vários autores têm apontado o capital social e a participação social como elementos importantes para o fortalecimento da democracia, ao desenvolverem a capacidade de as pessoas envolverem-se com – e se responsabilizarem pelo – desenvolvimento social, resolvendo problemas comuns e possibilitando o controle dos resultados. Desde a década de 80, observa-se implementação de programas federais e locais que privilegiam

estratégias participativas. A participação social é essencial ao desenvolvimento quando os vínculos sociais contribuem para melhorar a qualidade de vida da comunidade, gerando capacidades de ação coletiva que permitem às pessoas influir e intervir sobre processos sociais (Pnud, 2000: 109).

Nesse sentido, recebem destaque as políticas públicas com arranjos participativos na elaboração e/ou execução, ou em iniciativas como conselhos e fóruns. Um arranjo institucional que contemple a democracia participativa, por meio de políticas públicas, é fator decisivo ao oferecer estímulos à participação, fornecer complementaridade de capacidades e recursos e ampliar o diálogo entre atores e interesses conflitivos, inserindo a população local e suas redes nas decisões políticas sobre os assuntos públicos.

## Considerações finais

Se o capital social pode ser parte do problema e da solução, as políticas públicas teriam reforçado seu papel regulador nessa equação, dada a sua capacidade de aumentar ou reproduzir as desigualdades existentes entre grupos que desfrutam vantagens econômicas e aqueles pobres em capital social. Isso implica criar mecanismos institucionais e legais que favoreçam a formação de determinados tipos de redes que possibilitem gerar impactos positivos sobre a população e sobre as políticas públicas. É sob a perspectiva do papel político das redes de conexões sociais que o capital social deve ser apreciado.

Há uma rede potencial de capital social que pode ser incentivada ou mesmo criada por políticas públicas, visando ao empoderamento das populações excluídas para que possam interferir nas decisões públicas, melhorar a qualidade de vida e otimizar os efeitos das políticas públicas. O resgate do vigor de um tecido social esgarçado depende fundamentalmente da promoção da cooperação, distribuição de bens, auto-organização e dignidade. Exige, por sua vez, esforço de promoção do associativismo político para gerar novas práticas que provoquem mudança na cultura política local, aumentando o espaço democrático nas decisões públicas, por meio da ampliação da participação social, colaboração e mobilização dos atores locais para promover o desenvolvimento.

Uma das críticas a esta esfera pública ampliada aponta as dificuldades de superar os marcos do clientelismo, patrimonialismo e corporativismo, que ainda se encontram presentes nas políticas públicas. Por outro lado, considero o oposto: é justamente ampliando os espaços para discussão e definição do interesse público e empoderando os cidadãos, que será possível mudar práticas políticas conservadoras.

O empoderamento surge como uma forma de distribuição de capital social. Trata-se de um novo elemento na equação que, ao menos, vislumbra a igualdade. O que implica propor uma sociedade assentada em outras bases, a da cooperação.

Países como Austrália, Reino Unido, Nova Zelândia, Irlanda e Estados Unidos e instituições como Banco Mundial e OECD iniciaram pesquisas sobre os problemas que o capital social visa a resolver e sobre seus efeitos sobre as políticas públicas. Esses estudos revelaram que diversas políticas e programas em áreas como desenvolvimento econômico, mercado de trabalho, integração de imigrantes, multi-culturalismo e diversidade, juventude, prevenção de crimes, saúde, comunidades indígenas e participação cívica foram beneficiadas, em termos de efetividade, pela existência de um alto nível de capital social (PRI Project, 2003:31).

No Brasil, ainda temos um longo caminho a percorrer nas pesquisas sobre a inter-relação entre os tipos de capital social, descobrir de que modo podem ser úteis para aumentar a efetividade das políticas públicas e qual é a combinação que possibilita isso.

## Notas

- <sup>1</sup> Os resultados de sua pesquisa ressaltam o papel desempenhado pela comunidade cívica, entendida como cidadãos atuantes, imbuídos de espírito público, prestativos, respeitosos e confiantes uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes.
- <sup>2</sup> Um exemplo de mobilização de recursos sociais foi a realização da Campanha contra a Fome e a Miséria, pela Vida, liderada por Herbert de Souza. Quando Betinho deu início à campanha, ninguém esperava o grau de adesão e envolvimento das pessoas de vários setores sociais e idades. Estas, além de contribuírem para aquela campanha específica, semearam por todo o país comitês autônomos para arrecadação e distribuição de alimentos e outras iniciativas correlatas. Outro exemplo de como os laços comunitários produzem efeitos mais amplos, que vão além dos objetivos específicos de um trabalho social, é o da Organização Não-Governamental (ONG) da Favela Monte Azul em São Paulo ([www.monteazul.org.br](http://www.monteazul.org.br)). Fundada em 1979, atende a mais de mil crianças com berçário, creches, jardim de infância e pré-escola e a mais de 12 mil pessoas nos centros de juventude. Sua estrutura é formada por 200 funcionários e 47 voluntários, treze dos quais são estrangeiros. A favela tem mais de 3.500 moradores que vivem em 480 barracos, a maioria de alvenaria. É uma das regiões com menores índices de violência da cidade de São Paulo (Ferrarezi, 2002).
- <sup>3</sup> Em 1997, a equipe do então Conselho da Comunidade Solidária iniciou um debate com o Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco Central e ONGs sobre os benefícios do microcrédito para a população pobre. Embora os ganhos tenham sido

expressivos em termos de conhecimento sobre os benefícios, disseminação do projeto e combate ao preconceito, esse processo foi marcado por grande resistência da burocracia pública, levando alguns anos para que mudanças legais fossem realizadas. Talvez a burocracia tivesse a mesma questão que fez Putnam em sua pesquisa: como a confiança pessoal se transforma em confiança social? (Franco, 2001: 105).

- <sup>4</sup> Ver *Bowling alone: the collapse and revival of American community* (2000) e *El declive del capital social* (2003).
- <sup>5</sup> De acordo com os resultados de 2002 do Latinobarômetro, o Brasil também se situa em último lugar em relação à confiança interpessoal, entre 17 países latino-americanos. Apenas 3% dos entrevistados disseram que, no geral, podiam confiar nas pessoas. O que será que isso significa para a democracia e desenvolvimento, no contexto da sociedade brasileira? Confiança só não basta, mas será que existe relação entre nossa confiança interpessoal e nossas dificuldades em cumprir contratos, os inúmeros processos na justiça, e a nossa dificuldade na resolução de conflitos?
- <sup>6</sup> No caso do Brasil, poderíamos pensar por que ao mesmo tempo em que observamos, nas últimas décadas, um vigoroso aumento das organizações da sociedade civil voltadas para fins públicos, também assistimos o crescimento de capital social negativo composto de associações criminosas com domínio sobre comunidades inteiras.
- <sup>7</sup> Como exemplo, cito a resposta brasileira à epidemia de Aids, marcada pela importância dispensada à colaboração entre múltiplos atores do Estado, sociedade civil e mercado e pelo intercâmbio com instâncias internacionais. Destaca-se a participação da sociedade civil, considerada fundamental para a criação, implantação e renovação das estratégias que buscam combater a infecção por HIV por meio da mobilização, de projetos de prevenção e de ações que procuram garantir a continuidade da assistência e tratamento às pessoas que vivem com HIV/Aids. Apesar dos conflitos e tensões inerentes a processos de colaboração, além do envolvimento intenso dos profissionais de saúde, especialmente os envolvidos com a reforma sanitária no Brasil, a parceria com as ONGs/Aids são reconhecidamente o principal fator de sucesso do Programa Nacional de DST/Aids, Ministério da Saúde, que se desenvolve desde a década de 80.
- <sup>8</sup> Isso significa dar maior ênfase à geração ou ao fortalecimento das capacidades para formação de capital social e de outras habilidades, em vez de estigmatizar os pobres como um conjunto de carências e patologias, cujo corolário é que outros lhe dêem coisas, paternalismo e assistência como doação e não como direito.
- <sup>9</sup> Temos alguns exemplos no governo federal como a exigência para repasse de recursos a participação dos pais em Conselhos nas escolas, consulta pública e participação da população em programas e definição do orçamento, Bolsa família, ou mesmo a reforma do marco legal do Terceiro Setor e do microcrédito.

## Referências bibliográficas

- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de Educação*. 5ª edição. Petrópolis, RJ: Vozes. 2003.
- COLEMAN, James S. Social capital in the creation of human capital. In: Eric Lesser (ed.), *Knowledge and Social Capital*, Boston: Butterworth & Heinemann. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press. 1990. Citado por JORDANA (2000).

- DURSTON, John. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comp.) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL.
- FERRAREZI, Elisabete. *Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIP*. Coleção Prazer em Conhecer. Agência de Educação para o Desenvolvimento. Brasília. 2002.
- FRANCO, Augusto de. *Capital Social: leituras*. Instituto de Política: Millennium, Brasília. 2001.
- GIDDENS, Anthony. *Política, sociologia e teoria social: encontros com o pensamento clássico*. São Paulo: Fundação Editora da UNESP. 1998.
- JORDANA, Jacinto. Una nota sobre instituciones y capital social: situando causas e efectos. Washington DC, Junio (mimeo). 2000.
- MARTINHO, Cássio. A rede como fábrica de possibilidades. *Aminoácidos*, nº 5, Brasília. 2003.
- MASEDA, Marta Portela. Capital social: las relaciones sociales afectan al desarrollo. *Boletín* nº 179, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, dezembro. 2003.
- PNUD. *Desarrollo Humano en Chile*. Texto mimeografado sem referências. 2000.
- PRI – Policy Research Initiative. *Social Capital Workshop: concepts, measurement and policy implications*. Canada. 2003.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, Rio de Janeiro. 1996.
- \_\_\_\_\_. (ed.). *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Nueva Galaxia Gutenberg. 2003
- REIS, Bruno Pinheiro W. Capital social e confiança: questões de teoria e método. *Revista de Sociologia Política*, nº 21, Curitiba, novembro. 2003.
- ROBSON, Lindon; SILES, Marcelo E.; e SCHMID, Allan. El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro. In: ATRIA, Raúl; SILES, Marcelo (comp.) *Capital Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile, CEPAL. 2003.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract****Capital social: conceitos e contribuições às políticas públicas***Elisabete Ferrarezi*

Por meio da discussão crítica dos principais conceitos, o texto explora as contribuições que a operacionalização de capital social poderia aportar às políticas públicas. Há uma rede que pode ser fortalecida ou mesmo criada visando ao empoderamento das pessoas para que possam interferir nas decisões públicas, melhorar a qualidade de vida e otimizar os efeitos das políticas públicas. Esse potencial vem sendo ressaltado em áreas como desenvolvimento social, mercado de trabalho, integração de imigrantes, multiculturalismo e diversidade, juventude, prevenção de crimes, saúde, comunidades indígenas e participação cívica.

**Capital social: conceptos y aportes a las políticas públicas***Elisabete Ferrarezi*

Mediante discusión crítica sobre los principales conceptos, el texto explora los aportes que la operacionalización del capital social podría dar para las políticas públicas. Existe una red que puede ser fortalecida o, inclusive, creada, objetivando el empoderamiento de las personas para que ellas puedan interferir en las decisiones públicas, mejorar su calidad de vida y optimizar los efectos de las políticas públicas. Ese potencial está siendo aplicado en diversas áreas, como el área del desarrollo social, mercado laboral, integración de inmigrantes, multiculturalismo y diversidad, juventud, prevención de criminalidad, salud, comunidades indígenas y participación cívica.

**Social capital: concepts and contributions to public policies***Elisabete Ferrarezi*

By conducting a critical discussion of chief concepts, the paper explores the contributions that could be made to public policies by preparing social capital to come into operation. There is a network that can be strengthened or even created with a view to empowering people to interfere with public decision-making, improve quality of life and optimize the effects of public policies. Such potential is becoming relevant in such areas as social development, work market, integration of immigrants, multi-culturalism and diversity, youth, crime prevention, health, indigenous communities and civic participation.

Elisabete Ferrarezi, mestre em administração pública pela FGV/SP e especialista em políticas públicas e gestão governamental, coordena a formação de carreiras da ENAP.

Contato:  
[elisabete.ferrarezi@enap.gov.br](mailto:elisabete.ferrarezi@enap.gov.br)

# O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação

*Francisco Gaetani*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

## Introdução

Duas significativas iniciativas reformistas distintas e desvinculadas uma da outra ocorreram no decorrer dos dois mandatos do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC): a reforma do aparelho de Estado liderada por Bresser Pereira e o Plano Plurianual (PPA)2000-2003 comandado por José Silveira. Ambas iniciativas reivindicavam o logo gerencial para suas iniciativas, embora com matizes distintas. Este texto é um esforço de comparação entre os dois processos de reformas, com a finalidade de contribuir para a compreensão de ambos e para a identificação de possíveis lições para o momento atual.

A retórica gerencial constitui fonte de permanente apelo junto a governantes e dirigentes que, ao se depararem com problemas que se lhes parecem inéditos, buscam nas teorias e doutrinas de administração, oriundas do setor privado, subsídios para suas formulações e decisões.

Este não é um fenômeno novo, nem no mundo nem no Brasil. As ligações da chamada administração científica com o movimento conhecido nos Estados Unidos como “*progressive public administration*” datam de, pelo menos, um século. Nas origens da reforma administrativa de 1967, a preocupação com a incorporação de técnicas de gestão em uso por governos e multinacionais fazia parte da proposta que veio a ser encampada pelo regime autoritário que se instalava.

Curiosamente, no caso brasileiro as duas experiências em questão tiveram fontes de inspiração bastante distintas. Enquanto Bresser Pereira foi buscar subsídios junto à chamada Nova Gestão Pública, Silveira trouxe das práticas do setor privado muitas das idéias que embasaram o plano

Francisco Gaetani é mestre em administração pública e políticas públicas pela London School of Economics and Political Science, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, professor da PUC-MG e atualmente Assessor do Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil.

Contato:  
[francisco.gaetani@undp.org.br](mailto:francisco.gaetani@undp.org.br)

plurianual que veio a ser conhecido como Avança Brasil. Mais intrigante ainda é o fato de as duas iniciativas – verificadas sob o mesmo Presidente da República e o mesmo Ministro da Fazenda – apresentarem poucas sobreposições, e a segunda ter-se iniciado praticamente sem vinculação com a primeira, em que pese o *locus* institucional de uma ser contíguo ao da outra.

As principais referências teóricas utilizadas nestas comparações são extraídas do modelo desenvolvido por Kingdon (1995), para analisar os processos de formação de agenda, especificação de políticas e tomada de decisão em políticas públicas. Trata-se de destrinchar os elementos configuradores do *policy-making process* exclusive à dinâmica de implementação que se segue à tomada de decisão nas políticas de gestão pública em questão.

Cabe, ainda, registrar que os elementos de políticas de gestão pública focalizados neste trabalho são basicamente: a organização das instituições públicas e o serviço público civil no primeiro mandato e o processo de planejamento no segundo mandato. Houve novidades em relação aos dois primeiros temas também no segundo mandato, assim como caberia uma análise das mudanças no processo de planejamento no primeiro mandato. A preocupação do texto, no entanto, é com o fato de a retórica gerencial ser utilizada, mas apenas nos dois casos em questão.

O texto do trabalho está estruturado em seis partes. A primeira é esta breve introdução. A segunda é um breve comentário sobre outra importante reforma gerencial ocorrida na administração pública brasileira: a reforma administrativa de 1967, que abordou problemas muito semelhantes aos que continuam a desafiar a capacidade do Estado brasileiro. A terceira parte é uma descrição dos principais pontos da reforma do aparelho do Estado empreendida por Bresser Pereira no primeiro mandato de FHC. A quarta parte proporciona uma narrativa semelhante ao processo de gestação do Avança Brasil, o plano plurianual emblemático do segundo mandato de FHC. Na quinta parte são feitas comparações entre ambos, com base em categorias analíticas derivadas de Kingdon (1995) e Hood (1994). Finalmente, a conclusão faz algumas considerações sobre possíveis lições a serem extraídas de ambos episódios à luz do momento do atual governo.

## **Um precedente importante<sup>1</sup>: a reforma administrativa de 1967**

A reforma administrativa de 1967 – muito citada, mas pouco compreendida – foi precursora de muitas das idéias no Brasil, de muitas das idéias que, quase vinte anos depois, viriam a ser apresentadas como parte

de uma revolução gerencial. Embora muitos seus principais conceitos tenham sido obscurecidos pela evolução do regime rumo a um maior endurecimento e fechamento, várias das principais novidades de 1995 já eram mencionadas naquela época.

O ponto de partida da reforma foram os estudos da chamada Comissão Amaral Peixoto – então um ministério extraordinário que teve o próprio à frente no decorrer do turbulento ano de 1963. Liderada por Benedito Silva, homem de confiança de Simões Lopes que presidia a Fundação Getúlio Vargas, a proposta encaminhada ao Congresso continha, na verdade, um detalhado diagnóstico da administração pública brasileira, mas pouco avançava em termos de proposições, apesar do consenso em torno da exaustão, cujas bases haviam sido lançadas na década de 30 a partir do governo democrático de Vargas.

Os principais problemas apontados pelos estudos eram a falta de coordenação das ações do governo combinados com a excessiva centralização da administração federal na presidência da República, permanentemente congestionada pela necessidade da assinatura presidencial em atos dos mais simples aos mais complexos. O fato de as sucessivas tentativas de reforma dos anos 50<sup>2</sup> terem fracassado já sinalizava, no entanto, que não se trataria de assunto de aprovação tranqüila, seja no interior do governo, seja no próprio Congresso.

O fato de Castelo Branco ter participado da coordenação dos estudos da Comissão Amaral Peixoto, no âmbito das Forças Armadas, fez que ele tivesse uma aguda percepção da urgência do problema e o remeteu ao topo de sua agenda, mas logo ficou claro para o novo governo que a proposta do Congresso era extremamente tímida, tendo em vista dois fatores: as ambições transformadoras do novo regime e as condições políticas propiciadas pelo recém-empossado governo revolucionário. Com a anuência dos relatores da proposta no Congresso – Gustavo Capanema e o próprio Amaral Peixoto –, o governo retirou a proposta do Congresso e optou por dar tratamento de altíssimo nível ao assunto através da criação de uma comissão – Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa (Comestra) – encarregada de propor novo desenho para a administração pública brasileira.

Roberto Campos foi designado para secretariar – função transferida para seu auxiliar José Nazareth Teixeira Dias – a comissão presidida, que seria por Hélio Beltrão, e que contaria ainda com membros como Simões Lopes, Carlos Veloso, Jorge Flores e outros grandes nomes da época, além de quatro representantes das Forças Armadas. Foram reunidos à disposição do projeto o que havia de melhor na inteligência nacional a respeito do assunto, embora cada membro fosse portador de uma visão distinta sobre o tema.<sup>3</sup>

O embate de idéias e projetos na Comestra foi surpreendentemente duro. A primeira baixa foi Simões Lopes, cuja visão, mais próxima do projeto definido como obsoleto no Congresso, defendia o fortalecimento do Departamento de Administração e Serviço Público (Dasp), bem como sua transformação no órgão líder do processo de reforma. O confronto maior, no entanto, deu-se entre duas visões de corte gerencial entre Hélio Beltrão e Teixeira Dias. Ao final de quase um ano de trabalhos, a comissão se dissolveu em meio a um impasse constrangedor dado o peso político de Hélio Beltrão e as vinculações de Teixeira Dias com Roberto Campos.

Beltrão defendia, já desde aquela época, os princípios de descentralização, delegação e desburocratização que o tornariam famoso, quase quinze anos mais tarde quando assumiu o Ministério Extraordinário da Desburocratização no governo Figueiredo. Enfatizava os princípios do movimento conhecido no âmbito internacional atualmente como “*liberation management*”, que pressupõe alta delegação de responsabilidades para os gerentes que deveriam ser dispensados de uma série de controles burocráticos *ex-ante* e cobrados a partir de resultados. Combinava esta visão com sua crítica aos formalismos típicos da burocracia brasileira que deveriam ser objeto de permanentes esforços de simplificação radical, idéias estas que viriam pôr em prática mais tarde, quando ministro da Desburocratização.

Teixeira Dias era um quadro com visão da complexidade da máquina pública, só comparável com a seu superior hierárquico Roberto Campos. Conhecia a fundo o serviço público norte-americano, inglês e francês. Mais importante, no entanto, tinha visão da articulação entre os processos de planejamento e administração pública bastante avançada para a época<sup>4</sup>, porque defendia articulação maior entre os processos de programação orçamentária e financeira com formas diferenciadas de organização das instituições públicas e, naturalmente, do serviço público. Teixeira Dias estava, até então, na Light, onde se familiarizara com as técnicas de Planning, Programming, and Budgeting Systems (PPBS), em voga tanto no governo norte-americano quanto nas empresas multinacionais. Neste sentido era capaz de traduzir, para a Administração Federal, muitas das idéias que Roberto Campos tinha para a institucionalização do planejamento no Brasil.

O impasse entre ambos não é de fácil compreensão, tendo em vista a aparente complementaridade de idéias existentes e o fato de terem juntos trabalhado no desenho e na implementação da Petrobras. Ambos eram inovadores, esposavam idéias com forte componentes gerenciais, e rejeitavam a visão centralista esposada por Simões Lopes. Porém, havia dois elementos que os situavam em campos opostos: política e personalidade<sup>5</sup>.

No plano político, Beltrão – um comunicador nato liberal com perfil de político apaixonado pelo debate público – foi progressivamente se posicionando como oponente a Roberto Campos – caracterizado como o tecnocrata frio e autoritário, propenso a abusar dos excepcionais atributos de legislativos do primeiro governo revolucionário. Teixeira Dias era quase uma extensão de Roberto Campos para assuntos relacionados com a reforma administrativa. No plano pessoal, Teixeira Dias era um detalhista, preocupado com a instrumentalização do Estado e com a institucionalização de uma legislação que traduzisse sua visão e a de Roberto Campos da administração pública. Beltrão defendia legislações simples contendo basicamente princípios e orientações gerais e opunha-se radicalmente a detalhamentos típicos da tradição jurídica brasileira detalhista.

No final de 1965 e após o desfecho da crise político-institucional que produziu o AI-2, Castelo Branco e Roberto Campos voltam sua atenção para o assunto e delegam a Teixeira Dias o detalhamento final da proposta que resultaria nos Decretos-leis nº 199 e nº 200, na véspera da passagem do poder para Costa e Silva. Teixeira Dias incorporou todas as idéias de Beltrão – em especial os princípios de descentralização e delegação – no início do texto legal, porém detalhou no seu corpo todas as idéias que defendia, visando assegurar a modernização da administração pública brasileira. Entre estas idéias destacam-se entre outras: a) a articulação entre a planejamento, orçamento e execução financeira; b) a criação de mecanismos de controle interno ao Executivo e a transformação do controle externo em *ex-post* ao invés de *ex-ante*; c) a tipificação das formas organizacionais da administração pública direta e indireta; d) o fortalecimento do serviço público civil através de sua profissionalização via sistema de carreiras, e e) a criação de um órgão – de *status* ministerial ou não – destinado a implementar a reforma administrativa.

Ironicamente, Helio Beltrão é convidado para assumir o Ministério do Planejamento por Costa e Silva em 1967 e torna-se o representante dos liberais em um governo ainda mais “duro” que o anterior. O acúmulo das funções de planejamento e administração não o intimida, tendo em vista sua trajetória pessoal e sua imensa capacidade de mobilização e articulação. A evolução política da conjuntura leva à radicalização política do regime e à asfixia de suas possibilidades de intervenção. Em conseqüência, a área de administração é eclipsada imediatamente após seu afastamento do governo no final de 1969, em que pese ter sido convidado a permanecer no governo Médici. Paralelamente, a área de planejamento é definitivamente consolidada com a ascensão de seu adjunto Reis Veloso à frente do Ministério, onde permanece por quase uma década.

## A reforma gerencial de Bresser Pereira

As idéias de Cardoso sobre a reforma do Estado quando assumiu a Presidência da República datavam de sua atuação na Constituinte e na fracassada Revisão Constitucional. Cardoso não considerava que fossem necessárias grandes reformas transformadoras da administração pública, mas sim ajustes que dessem condições para a liberação das forças produtivas do mercado. As reformas deveriam ser localizadas e cirúrgicas – como, por exemplo, o fim do monopólio público – de modo a melhorar o funcionamento do mercado. Na esfera do Executivo, não acreditava que mudanças pudessem vir a fazer grandes diferenças, tendendo a preferir mecanismos como os adotados no período JK e desenvolvimentista do regime autoritário que favoreciam mecanismos de administração paralela via ação direcionadas de grupos *ad hoc* e/ou empresas estatais.

O convite a Bresser Pereira, velho companheiro de Cardoso de idéias e militância política – além do coordenador financeiro da campanha presidencial –, para integrar o Ministério que viria a tomar posse em janeiro de 1995, abriu novas possibilidades na agenda nacional para a problemática das políticas de gestão pública. Bresser Pereira, Clovis Carvalho e Cardoso concordaram em elevar o *status* da então secretaria da presidência – Secretaria de Administração Federal – para Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE). Nessa mudança, Bresser trocou o acesso institucional e físico ao presidente – que tinha em função de suas relações pessoais – por uma plataforma institucional de maior robustez, que trazia no nome um mandato: a reestruturação da administração pública federal.

Em poucas semanas, Bresser já tinha uma estratégia distinta da que norteou o encaminhamento de outras reformas em discussão no período: propor uma emenda constitucional para tratar de forma propositiva do tema da administração pública, ao contrário, por exemplo, da reforma previdenciária que buscavam “desconstitucionalizar” uma série de pontos remetendo-os ao plano infraconstitucional – o que viria a enfrentar grandes resistências no Congresso relutante em fornecer um “cheque em branco” ao Executivo<sup>6</sup> (Melo, 2002). Ao dar um tratamento de reforma constitucional ao assunto de sua pasta, Bresser Pereira assegurou que o tema da reforma do Estado, isto é, da reforma do aparato do Estado como viria a detalhar pouco tempo depois, ocuparia uma posição de destaque na agenda do Executivo.

Após quatro meses de governo, Bresser Pereira e sua equipe – em grande medida constituída por colegas e ex-alunos(as) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo sobre os quais o ministro possuía notável ascendência – já tinha não apenas estruturado o novo ministério como

também um primeiro desenho da proposta de reformulação da estrutura do Estado brasileiro para apresentar ao Presidente (MARE, 1995 e 1997).

A Câmara da Reforma do Estado, criada para funcionar como instância de discussão das propostas de apresentadas pelo MARE, passou então a se constituir na arena de aprimoramento das idéias defendidas por Bresser Pereira e sua equipe. Delinearam-se, então, três tipos de oposição a Bresser Pereira: duas explícitas e uma silenciosa.

A primeira era comandada pelo secretário-geral da Presidência – Eduardo Jorge, doutor em Administração Pública e assessor de Cardoso desde os tempos da Assembléia Nacional Constituinte – que demonstrava grande ceticismo em relação às possibilidades de sucesso de reformas compreensivas da administração pública brasileira. Eduardo Jorge tendia a considerar que o governo dispunha dos meios de operar as mudanças que desejava sem necessariamente recorrer a alterações no texto constitucional.

A segunda fonte de oposição partia do ministro-chefe da Casa Civil que não demonstrava bastante ceticismo em relação a mudanças que privilegiavam estruturas organizacionais e legislações de pessoal. Oriundo do setor privado e já tendo trabalhado com Bresser Pereira anteriormente no Governo Montoro, Carvalho desconfiava do voluntarismo ativista de seu colega de Ministério que, em função das funções que desempenhava, disputava geralmente com sucesso alguns espaços em que as competências de ambos ministros se sobrepunham<sup>7</sup>.

A terceira fonte de oposição era invisível e partia da área econômica. Tratava-se de uma desconfiança em relação ao papel do ex-ministro da Fazenda Bresser Pereira na crítica à política macroeconômica conduzida pelo Ministro da Fazenda e pelo Banco Central. Pela proximidade do Presidente e por ter, sob sua jurisdição, assuntos com impactos sobre as finanças públicas, Bresser não teve o apoio efetivo necessário em muitas das inovações que propunha, em que pese ter procurado alinhar a ação de seu ministério e o conteúdo de suas propostas às prioridades da área macroeconômica.

Apesar das oposições que enfrentou no seio do governo, Bresser Pereira foi capaz de convencer o Presidente a encaminhar a proposta de Emenda Constitucional ao Congresso ainda no segundo semestre do primeiro ano do mandato de Cardoso, ao mesmo tempo em que sua equipe saía pelo País discutindo o livro branco Plano Diretor da Reforma do Aparato do Estado Brasileiro (MARE, 1995). O trabalho político realizado junto aos governadores – imobilizados pelos gastos excessivos com pessoal acima da Lei Camata – foi decisivo para a aquiescência de Cardoso que, no entanto, chamou a atenção de Bresser para a necessidade de convencer o próprio Executivo dos méritos de sua proposta (guardando, assim, distância da proposta de seu próprio ministro).

O conteúdo da proposta de reforma apresentada era predominantemente gerencialista, embora reservasse um lugar de destaque para a formação do chamado núcleo estratégico do Estado, *locus* designado para a implementação e consolidação das chamadas reformas meritocráticas perseguidas desde a década de 30. Se o desenho da proposta buscava uma articulação entre novos e velhos desafios da administração pública brasileira – Bresser Pereira descartava abordagens sequenciais do problema das reformas –, a retórica e as ênfases no debate público eram quase que exclusivamente gerenciais (Gaetani, 1998).

A imagem-objetivo buscada por Bresser Pereira era a da flexibilização da administração pública, no caso de suas estruturas organizacionais e dos regimes de contratação de pessoal. A flexibilização era apresentada como requisito para múltiplos objetivos como a busca da eficiência, a viabilização de processos de delegação e descentralização, a implementação do orçamento global em organizações públicas autônomas via contratos de gestão, a valorização de mecanismos diferenciados de reconhecimento do mérito, a contratualização de resultados e outros.

Três vetores simultâneos conviveram no decorrer do período 1995-1998: os princípios típicos da *progressive public administration* expressos principalmente na política de concursos seletivos para as carreiras que viriam a integrar mais tarde as carreiras do ciclo de gestão e as duas vertentes contraditórias integrantes da Nova Gestão Pública, o gerencialismo e a escola da escolha pública (Aucoin, 1990). O gerencialismo – representado principalmente pelo Ministro e pela Secretaria da Reforma do Estado – valorizava a autonomia das novas formas de organização pública, mecanismos de delegação e descentralização e a capacidade inovadoras e empreendedoras dos dirigentes governamentais. Da escolha da escola pública emanavam os vetores de desconfiança em relação ao corporativismo burocrático e de necessidade de intensificar os controles sobre a burocracia, presentes em especial no âmbito da Secretaria Executiva do MARE e da Presidência da ENAP Escola Nacional de Administração Pública.

Quase três anos após seu envio para o Congresso, a Emenda Constitucional, bastante diluída e suavizada, foi finalmente aprovada em pleno ano eleitoral. Mesmo assim algumas decisões importantes como a quebra do Regime Jurídico Único foram aprovadas. Ao longo deste período muitos dos conteúdos da proposta foram implementados na medida em que se percebia que não necessitavam da aprovação constitucional para tal – caso da criação das Organizações Sociais e Agências Executivas. Paralelamente, foi feito um esforço massivo de disseminação das idéias da Nova Gestão Pública, notadamente pela ENAP, junto ao governo federal.

As propostas do MARE, no entanto, não conseguiram o apoio de ministros estratégicos da presidência – como o ministro da Casa Civil e o

secretário-geral da Presidência –, da área econômica – como os da Fazenda e Planejamento – e de outros ministérios-chave – como os da Educação e da Saúde (este, exceto, em breve intervalo) – para o sucesso dos esforços reformistas. Muitos avanços ocorreram, mas no âmbito do próprio MARE, como o controle da folha de pagamento e a retomada de concursos para carreiras estratégicas de analistas de planejamento e orçamento, analistas de finanças e controle e gestores governamentais.

Ao final do primeiro mandato de Cardoso, Bresser Pereira passou a apoiar a idéia da unificação do MARE e do Ministério de Planejamento, de modo a manter sob comando único os instrumentos e recursos necessários para a implementação da reforma. A transição do primeiro para o segundo mandato coincidiu com a reestruturação do governo em meio às turbulências causadas pela crise financeira internacional e por denúncias de corrupção que atingiram auxiliares de Cardoso que se afastaram, então, do governo.

## **As inovações gerenciais do Brasil em Ação e do Avança Brasil**

A substituição de José Serra por Antonio Kandir na Pasta do Planejamento em função de divergências com o Ministério da Fazenda deu uma nova dimensão ao esforço de revitalização do processo de planejamento, abandonado desde o final dos anos setenta. Kandir trouxe para comandar a Secretaria de Planejamento e Investimentos José Silveira, seu ex-companheiro do Governo Collor, então envolvido com a implementação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade.

No decorrer da implementação do plano plurianual 1996-1999, foi ficando evidente para os dirigentes na frente do processo, a necessidade de insular um conjunto de projetos estratégicos para o governo que deveriam ser objeto de tratamento diferenciado por parte do governo. A idéia era agrupar um conjunto de iniciativas e identificá-las, sendo de interesse direto do presidente (Kandir, 1995).

Estes projetos passaram a fazer parte de um pacote de investimentos estratégicos chamado Brasil em Ação, orientados para a superação de gargalos de infra-estrutura e redução do chamado custo Brasil. Estes investimentos passaram a receber tratamento de projetos, gerenciados enquanto tal e com gerente especificamente designado como responsável por sua execução. A ênfase na responsabilização individualizada pelos resultados em projetos de grande porte foi importante novidade da experiência.

José Silveira era um engenheiro egresso da Petrobras, com sólida formação nas áreas de qualidade e gerência de projetos, duas *policy*

*communities* estruturadas, socialmente reconhecidas e com profundas raízes no setor privado. Com apoio do ministro-chefe da Casa Civil Clovis Carvalho, Kandir e Silveira começaram a amadurecer a idéia de levar ao Presidente um plano para o segundo mandato, mesmo em uma conjuntura que se delineava contracionista.

Para operar substantiva modificação no processo de elaboração de planos plurianuais e, em especial, realocação substantiva de recursos, era necessário romper com o incrementalismo inercial do processo orçamentário. Tratava-se, então, de recuperar a centralidade da categoria programa no processo de elaboração orçamentária, obscurecida por práticas classificatórias que se tornaram rígidas com o passar do tempo.

Silveira, como Bresser, ressaltava a necessidade de uma revolução gerencial, mas contrariamente a Bresser não se ocupava com formas de organização das instituições públicas, nem tampouco com os problemas do regime de pessoal destas organizações. O foco de suas preocupações eram os processos de trabalho, processos estes que se beneficiaram enormemente dos desenvolvimentos tecnológicos de sistemas de trabalho que traduziam, de forma estruturada, os princípios de contratualização de resultados que se buscava institucionalizar.

A transição de 1998 para 1999 teve outra dinâmica para os setores comprometidos com as reformas gerenciais que seriam introduzidas no processo de elaboração do PPA 2000-2003, mais tarde batizado como Avança Brasil. O eclipse de Bresser Pereira – cujos esforços correram em paralelo, mas não de forma convergente com os do Ministério de Planejamento – e a iminência da crise cambial produziram uma janela de oportunidade rapidamente aproveitada por Kandir, Silveira e sua equipe, em que pese a mudança de dirigentes em curso no período.

Em meados de 1998, foram contratadas análises com a finalidade de subsidiar a estruturação de uma programação de investimento que balizasse inversões públicas e privadas, a partir de sinalizações referenciadas no espaço georeferenciado nacional. O chamado Estudos dos Eixos serviria para subsidiar todo o esforço de revitalização e reprogramação do processo de planejamento nacional com especial atenção para projetos e programas de infra-estrutura física, posteriormente acrescidos de iniciativas na área social e ambiental.

Em dezembro de 1998, foi aprovada uma modificação na legislação orçamentária que permitiria que, na elaboração do PPA 2000-2003, fossem redefinidas prioridades orçamentárias históricas, mas que já não faziam, guardavam relação com as novas ações programáticas que se buscava estabelecer. Assim foram gerados graus de liberdade importantes, para que no segundo mandato de Cardoso fosse possível acomodar novas prioridades.

Os meses de dezembro, janeiro e fevereiro foram totalmente absorvidos pela administração da crise cambial – responsável pela substituição de dois Presidentes do Banco Central em um período de quinze dias. Em março, com o segundo mandato duramente comprometido pela desvalorização cambial de que Cardoso dispunha para iniciar seu segundo período na Presidência. Da expectativa de elaboração de um plano plurianual vertebrado e ambicioso centrado agora em programas (e não mais em projetos), dotado de um significativo conjunto de novidades e de um discurso articulado, capaz de transmitir à população a mensagem de que o governo tinha um projeto, apesar dos danos produzidos pelas mudanças na política cambial e fiscal.

O Brasil em Ação não chegou a ser objeto de uma avaliação sistemática. Mas foi considerado suficientemente exitoso para justificar sua generalização para todo o plano plurianual seguinte. Passou de 42 projetos no âmbito do Brasil em Ação para 345 programas no Avanço Brasil. A figura dos gerentes foi reproduzida na escala massiva com o novo PPA, agora acoplado, também, a um sistema de indicadores de desempenho que traduzia a retórica de contratualização de resultados em um desafio concreto para o Executivo federal.

Paralelamente a este esforço, a carreira de analistas de planejamento e orçamento foi periodicamente sendo alimentada pelos quadros dos concursos públicos realizados no decorrer do processo. Tanto a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) quanto a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) tiveram condições de operar de forma sistêmica, no Ministério de Planejamento (depois Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão) e nas Secretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs) dos Ministérios Finalísticos.

No âmbito da capacitação de recursos humanos, a Escola Nacional de Administração Pública passou a investir maciçamente no processo de capacitação de dirigentes, gerentes e chefias intermediárias na disseminação dos conteúdos relacionados com o novo PPA. Além deste programa intenso de educação continuada centrada no Avanço Brasil, a ENAP cuidava, também, da formação das carreiras de gestores governamentais e analistas de planejamento e orçamento, sempre destacando os principais fundamentos da Nova Gestão Pública.

A implementação do Avanço Brasil possibilitou ao governo atravessar o segundo mandato tendo como referência uma programação que, embora sujeita a cortes orçamentários recorrentes devido ao esforço de ajuste fiscal, proporcionava uma imagem objetivo de racionalidade acoplada a uma retórica gerencial aparentemente coerente.

A posição de nodal da SPI e o caráter compulsório da adesão ao processo imposto pelos novos sistemas de informação adotados, consolidados no Sigplan, conferiram ao governo um centro de gravitação

frágil em função da conjuntura econômica, porém suficientemente estruturado para ser objeto de atenção internacional, dado a surpreendente revitalização da prática de planejamento no Brasil, duas décadas após seu quase abandono pelo governo federal.

Muitos dos elementos do Brasil em Ação e, em especial, do Avanço Brasil não possuíam o caráter inovador que advogavam. Já na década de 60, muitas das idéias e técnicas de planejamento e programação orçamentária agrupadas sob a sigla PPBS foram aplicadas – e posteriormente abandonadas – no Brasil, a ponto de servirem de referência para a reforma administrativa de 1967. Mas acopladas à retórica da Nova Gestão Pública, ganharam um novo impulso. Pela primeira vez, desde o governo Castelo Branco, planejamento e gestão voltavam a interagir, de forma potencialmente sinérgica, ainda que muito problemática.

A deliberada opção por ignorar aspectos organizacionais e relacionados a pessoal gerou, no entanto, uma série de dificuldades para o processo de implementação e gestão do PPA. A análise do Banco Mundial (2002) sobre os avanços e as limitações do Avanço Brasil aponta, com muita propriedade, os progressos e estrangulamentos ocorridos até a época. A saturação da retórica governamental em relação ao programa não tinha como encobrir as fragilidades e vulnerabilidades do modelo.

A estrutura de incentivos do Avanço Brasil não se mostrou nem sustentável nem consistente por não integrar os conteúdos programáticos, informacionais, orçamentários, organizacionais e de recursos humanos. O desenvolvimento de capacidades foi assimétrico, atribuindo-se aos sistemas de informação expectativas que não tinham como atender sem correspondente modificações em outras políticas-chave de gestão pública.

A mudança de governo não produziu retrocessos na sistemática de elaboração do PPA e trouxe apenas um avanço, a publicização e o debate aberto de seus conteúdos nas 27 unidades da Federação sob a liderança da Secretaria-Geral da Presidência. O fato de o novo governo ter mantido a sistemática adotada para a elaboração do PPA, em pleno primeiro ano de uma nova Presidência, sugere que a plataforma existente possui vitalidade e potencialidades de evolução a serem consideradas.

## **Similaridades e diferenças dos dois enfoques gerenciais**

Os caminhos das reformas, para que entrassem na agenda do Executivo federal em cada ciclo, foram bastante distintos. A entrada de Bresser Pereira no ministério foi decisiva para que o tema reforma do Estado integrasse a pauta de Cardoso no início do governo. No caso do

Avança Brasil, a trajetória não foi *top down*, mas *bottom up*. O tema foi incubado no período anterior. A implementação do Brasil em Ação e o trabalho de preparação da estratégia para a elaboração do Avança Brasil em 1999.

A janela de oportunidade, no caso do primeiro mandato, foi a mudança de governo e a montagem do ministério. O programa de governo (PSDB, 1994) mal tratava do tema reforma do Estado e o fazia de forma convencional sem atribuir-lhe especial importância e muito menos dimensões inovadoras. O conteúdo proposto era o da *progressive public administration* histórica agenda.

No caso do Avança Brasil, a reeleição de Cardoso, sem dúvida, foi importante, mas dois outros fatores contribuíram para que o PPA 2000-2003 assumisse o protagonismo que teve no segundo mandato. O primeiro foi o desarme da alternativa desenvolvimentista ensaiada no segundo semestre de 1998 em função de um conjunto de auxiliares de Cardoso afetados pela repercussão na mídia de denúncias relacionadas com o processo de privatização. O segundo foi a crise cambial, que desestruturou a política macroeconômica que vinha sendo implementada. Em março de 1999, o governo não tinha mais nada a propor nem a comemorar, embora tivesse todo um mandato pela frente. O Avança Brasil surge como a principal plataforma para o governo que se reiniciava.

Os atores e os meios utilizados também foram distintos em ambos os casos. No primeiro ciclo, Bresser Pereira comandava uma equipe de quadros por ele recrutados, que dedicaram-se a uma cruzada reformista pelo País. Houve apoio também dos governadores, parte da mídia, setores da burocracia e, em um primeiro momento, do próprio presidente. Os recursos utilizados eram basicamente de autoridade, legais e os meios à disposição do MARE.

O Avança Brasil foi protagonizado por um número maior de atores, uma combinação de burocratas de segundo escalão, ministros de passagem por posições estratégicas e interlocutores do setor privado interessados nas oportunidades de negócio potencialmente decorrentes da proposta. Alguns dos recursos mobilizados foram os mesmos, já outros eram de outra natureza: o apoio de comunidades de especialistas, sistemas de informações gerenciais com impactos sobre todo o Executivo federal e apoios de outras autoridades estrategicamente posicionadas no governo como o da Casa Civil.

Bresser Pereira apoiou-se no Livro Branco sobre a Reforma do Aparato do Estado e no Projeto de Emenda Constitucional para alavancar suas ações. É fato que dispunha de uma série de competências legais para formular propostas e legislar em áreas como pessoal e organizações, mas suas capacidades pervasivas eram limitadas. O Avança Brasil apoiava-se

na legislação constitucional sobre planos plurianuais, na legislação ordinária sobre orçamentos e nos sistemas de informações estruturantes da execução orçamentária e financeira do governo.

As reformas do primeiro mandato atribuíam grande importância às mudanças legais, estruturas organizacionais e à questão de pessoal. O MARE desenvolveu também um importante conjunto de processos de mudança nas áreas de qualidade e capacitação gerencial. Mas o ciclo de reformas baseado no PPA 2000-2003 focalizava a dinâmica da implementação de programas e os esforços de contratualização de resultados embutidos nos processos de planejamento e execução orçamentário-financeira.

No ciclo de reformas do primeiro mandato, Bresser Pereira praticamente “fundou” uma *policy community* em torno de uma agenda de mudanças baseadas nas idéias da Nova Gestão Pública. A ENAP teve papel decisivo neste esforço em função da fragilidade da comunidade acadêmica de administração pública e da desconfiança de muitas das existentes em relação ao conteúdo das propostas do governo.

No ciclo de reformas relacionadas com os PPAs 1996-1999 e 2000-2003, dois tipos de comunidade de especialistas atuaram de forma combinada: uma ligada ao setor privado e outra ligada ao setor público. A primeira era formada fundamentalmente por profissionais formados nas técnicas de qualidade total e gestão de projetos. A segunda era constituída pelos quadros da carreira de planejamento e orçamento e solidamente enraizada na burocracia estatal.

As reformas do primeiro ciclo começaram com grande ímpeto, alcançaram clímax rapidamente, quando a proposta foi enviada para o Congresso e foram gradativamente perdendo *momentum*. As reformas, no âmbito do Brasil em Ação e do Avança Brasil, foram incrementais, num crescendo, com alguns saltos de patamar ao longo do processo, porém sem retrocessos e praticamente à margem da arena política, salvo nas negociações orçamentárias anuais.

A busca do debate público aberto foi a tônica dos esforços desenvolvidos por Bresser Pereira e sua equipe no primeiro mandato, mas consensos foram mínimos e os esforços de persuasão na maior parte dos casos fracassou, em especial quanto a conquistar o apoio dos ministros da Presidência, da área econômica e de Cardoso para as principais teses das propostas. No ciclo de mudanças ligados aos dois PPAs em questão, o encaminhamento foi tecnocrático e hierárquico. Houve momentos de consultas e discussões, porém sempre controladas a partir do topo do processo. A necessidade de persuasão não era tão grande em função de a SPI dispor de mecanismos compulsórios – notadamente sistemas de informação, mais efetivos que legislações – para forçar a adesão das

diversas áreas do governo às novas rotinas que foi introduzindo ao longo do processo (mesmo que com sucesso discutível).

O primeiro ciclo de reformas teve a liderança de um único *policy entrepreneur*. Bresser Pereira foi formulador, negociador, *campaigner* e administrador. Teve o apoio de uma equipe solidária ao seu chefe, mas não a distância que o separava dos demais era visível. O segundo ciclo, teve na figura de José Silveira o personagem mais emblemático, porém a atuação do ministro Kandir, no primeiro mandato, e de seu diretor Ariel Pares, no segundo, tornaram seu papel menos solitário que no caso de Bresser Pereira.

Outra distinção importante também diz respeito à carreira de ambos. Bresser formou-se em Direito, mas fez carreira de economista, embora sempre tenha atuado em múltiplas áreas. Silveira fez uma carreira de engenheiro de uma estatal única – a Petrobras – movendo-se depois para outros desafios no setor público. Enquanto o primeiro tinha uma longa carreira pública como acadêmico, executivo, político e homem público, o segundo cumpriu uma trajetória mais discreta, porém mais focada nas instâncias de chefias intermediárias de empresas estatais e órgãos públicos.

O primeiro ciclo de reformas se encerrou com a extinção do MARE e com o deslocamento de Bresser Pereira para outra pasta, paradoxalmente poucos meses após a aprovação da reforma constitucional pela qual tanto lutara. Não se pode falar em implementação das reformas, porque as mesmas foram abandonadas na esfera federal ou modificadas para emergirem em outros contextos como no caso do PPA.

No caso das reformas introduzidas pelo Brasil em Ação e Avança Brasil, o ciclo se encerrou com eleição do Governo Lula. Embora a sistemática de elaboração do PPA tenha sido não apenas mantida como de certa forma, inclusive, enriquecida com a abertura do debate de sua elaboração à sociedade civil e a outros níveis de governo, os conceitos e princípios que nortearam sua evolução no governo anterior não foram efetivamente assimilados e sancionados pelo novo governo.

Ambos ciclos de reformas apresentaram resultados dignos de registro, embora não necessariamente nas áreas que priorizassem. Bresser Pereira obteve mais sucessos em sua agenda tradicional, não necessariamente associável à Nova Gestão Pública que nas inovações deste âmbito. Enfrentou problemas de natureza mais estrutural também. A revitalização dos concursos públicos no âmbito do chamado núcleo estratégico, o controle da folha de pagamentos, a produção de estatísticas sobre pessoal regularmente são exemplos de inequívoco sucesso de sua atuação. Já a implementação das agências executivas e das organizações sociais obteve resultados muito aquém dos esperados, bem como a disseminação de contratos de gestão entre a administração direta e os órgãos para estatais criados no processo.

Já no caso do Brasil em Ação e do Avança Brasil, os resultados foram sendo progressivamente construídos e traduzidos em rotinas administrativas codificadas em sistemas de informação. Os resultados foram de certa forma institucionalizados, embora sem necessariamente serem bem-sucedidos em função de se ter negligenciado aspectos organizacionais e humanos indispensáveis para o efetivo sucesso das inovações. Nem a figura dos gerentes, nem a chamada contratualização de resultados efetivamente funcionaram, embora a arquitetura para tal tenha sido moldada.

Finalmente, é importante ressaltar que em ambos os casos os reformistas ficaram concentrados em apenas um *locus* institucional – no caso do MARE – ou em basicamente um circuito – SPI, SOF e SPOAs – no caso do segundo. Neste sentido a conquista de apoios em outras áreas-chave do governo foi um desafio para ambos, embora as resistências sofridas por Bresser Pereira tenham se mostrado mais fortes e contundentes.

## Conclusão e perspectivas

Quanto maior a frustração dos governantes com a lentidão dos resultados de suas ações, maior a sua propensão a adotar acriticamente soluções codificadas e de adoção aparentemente fácil. O apelo a soluções gerenciais é permanente no setor privado e espasmódico na esfera pública. Emula a heróica figura do dirigente comprometido com resultados e não com tergiversações. Contorna as complexidades e desgastes inerentes ao discurso político partidário. Ignora as nuances das discussões sobre políticas públicas e dos contraditórios que suscitam. Permite analogias instantâneas com empresas, seja de que porte elas forem, em linguagem familiar à grande parcela da sociedade que vive, produz e consome no contexto das relações de mercado.

O uso abusivo da retórica gerencial no período 1995-2002 gerou certo grau de saturação e estigma do termo, mas não das idéias que abrange por três razões. A primeira diz respeito ao seu uso cotidiano no mercado privado, com ou sem a adoção pelo setor público de conteúdos gerenciais. A segunda diz respeito ao grau de consolidação de alguns conceitos originalmente oriundos do gerencialismo como qualidade, customização, contratualização de resultados e outros, para além de divergências de natureza ideológica. A terceira diz respeito à própria natureza objetiva de alguns dos problemas enfrentados pelo governo – de natureza gerencial.

O que não está claro ainda, transcorrido o primeiro ano do Governo Lula, é o diagnóstico do lugar das reformas gerenciais no contexto das

políticas de gestão pública do governo. O gerencialismo pode trazer proposições instigantes para alguns dos problemas do governo, porém, com certeza, não para todos. No Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o documento Gestão Pública Para Todos (MPOG)<sup>8</sup> traz importantes propostas de encaminhamento do tratamento de questões afetas à política de gestão pública, mas ainda não extrapolou a jurisdição da Secretaria em que foi gerada. Os estratégicos secretários de Patrimônio da União e de Recursos Humanos não chegaram a concluir seu primeiro ano de mandato, sendo substituídos por novos titulares ainda em 2003.

O legado controverso dos dois ciclos gerenciais dos últimos oito anos não foram ainda devidamente analisados, avaliados e destrinchados. Há um grande desconhecimento dos resultados das aplicações de propostas gerenciais à reestruturação do aparato do Estado e à vertebração do PPA. Na medida em que estas experiências são ainda pouco discutidas e qualificadas fica mais difícil aprofundar avanços, problema este agravado pela alternância do poder e pela ascensão de um novo grupo dirigente com relativamente pouca experiência da administração federal.

Os impasses da administração pública brasileira decorrem, em grande parte, da ausência de compreensão dos vetores transformadores que incidem simultaneamente sobre a mesma: meritocrático, gerencial, fiscal e corporativo (Gaetani, 2003). O destrinchamento de cada um propicia a compreensão dos limites e potencialidades de cada uma destas abordagens. Os abusos cometidos em nome do vetor gerencialista – em especial quando apresentado antagonicamente ao meritocrático – contribuíram para uma mistificação de suas capacidades transformadoras nos dois mandatos de Cardoso. Porém, há que se tomar cuidado para não desprezar suas contribuições em tempos em que há escassez de propostas, déficits de formulação e dificuldades não desprezíveis a serem superadas.

Todos os quatro vetores de alguma forma se contrapõem aos fenômenos mais comuns da administração pública brasileira: clientelismo e populismo. Ambos encontram-se ou em exercício – notadamente no nível municipal – ou em estado latente – como no governo federal. À medida que as reformas gerenciais não forem compreendidas no âmbito de suas possibilidades e limitações, o *menu* de alternativas de políticas e arranjos se estreita com prejuízo para os setores que mais poderiam se beneficiar das contribuições da Nova Gestão Pública: aqueles integrantes da área social.

## Notas

- <sup>1</sup> A reforma administrativa de 1967 não foi o único precedente de idéias gerenciais na condução dos assuntos relacionados com a administração pública brasileira. Os grupos executivos do Governo Kubitscheck são um exemplo de um procedimento pragmático *ad hoc* próximo destas idéias. O gerencialismo militar simbolizado pelo protagonismo das empresas estatais no regime autoritário é um outro caso importante. Finalmente, a experiência do Ministério Extraordinário da Desburocratização é um exemplo clássico das idéias esposadas pela escola “*liberation management*”. Porém, a experiência de 1967 possui mais bases para comparabilidade com as de 1995 e 1999, razão pela qual foi selecionada para integrar o texto.
- <sup>2</sup> O projeto de reforma administrativa de 1953, por ocasião do retorno da volta ao poder, nunca chegou a ser votado, embora na mesma época tenha se conseguido aprovar o Estatuto do Funcionalismo Público. As conclusões das comissões Cosb (Comissão de Simplificação Burocrática) e (Comissão de Estudos Técnicos para a Reforma Administrativa) Cepra – já no governo Kubitscheck – tampouco foram implementadas, embora tenham contribuído para a familiarização de seus membros – notadamente Roberto Campos na última – com o problema.
- <sup>3</sup> Roberto Campos dispensa apresentações. Simões Lopes representava a visão tradicional histórica da administração pública baseada nos princípios da *progressive public administration*. Carlos Veloso era um representante da tradição administrativista do direito público, vindo a ser, mais tarde, ministro da justiça. Jorge Flores – co-fundador da Fundação Getúlio Vargas com Simões Lopes e recentemente seu presidente antes de vir a falecer – trazia uma visão empresarial. Hélio Beltrão já era conhecido como um executivo público inovador e bem-sucedido após suas sucessivas passagens pelo IAPI, Petrobras e Secretaria de Planejamento do Estado da Guanabara. Teixeira Dias era um especialista no assunto com passagens pelo Dasp, Petrobras, BNDE e Light.
- <sup>4</sup> O Governo Castelo Branco marca inflexão, no que se refere às áreas de planejamento e administração. Até então formalmente ambas estavam sob jurisdição do Dasp, mas a passagem de Roberto Campos pelo Ministério Extraordinário do Planejamento marcou definitivamente a consolidação do mesmo na configuração da estrutura administrativa do Estado brasileiro e o declínio da área de administração pública.
- <sup>5</sup> Curiosamente um embate semelhante, com alguns elementos comuns, voltaria a ocorrer trinta anos mais tarde entre Bresser Pereira e Clovis Carvalho, como se verá mais adiante no texto.
- <sup>6</sup> Para uma detalhada análise comparativa das reformas previdenciárias, tributária e administrativa, ver Melo (2002).
- <sup>7</sup> Um exemplo desta disputa foi a questão da criação das agências reguladoras, assunto avocado pela Casa Civil para sua coordenação, apesar da óbvia necessidade de um protagonismo maior por parte do MARE. Outro exemplo importante foi a decisão da cúpula do governo de remeter à questão da previdência pública, então profundamente vinculada com os debates sobre a reforma do Estado, exclusivamente ao Ministério da Previdência.
- <sup>8</sup> Foge ao escopo deste texto a discussão do documento, mas trata-se de ponto de partida obrigatório para o debate atual sobre as possibilidades da política de gestão pública no Governo Lula.

## Referências bibliográficas

RSP

- AUCOIN, Peter. *Administrative reform in public management*. Paradigms, principles, paradoxes, and pendulums, *Governance* 3, p. 115-137, 1990.
- BANCO MUNDIAL. *O PPA 2000-2003*. Brasília, Banco Mundial, 2002.
- GAETANI, FRANCISCO. *As políticas de gestão pública no Governo Lula*. Res Publica, Nº 3 Vol 1, 2003.
- GAETANI, FRANCISCO. *The reform of the state apparatus: an ex-ant analysis*. London, MSc dissertation at London School of Political Science, 1998.
- HOOD, Christopher. *Economic policy reversal*. Buckingham, Open University Press, 1994.
- KANDIR, Antonio. *O caminho do desenvolvimento*. São Paulo, Atlas, 1998.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2d, New York, Harper Collins, 1995.
- MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparato do Estado, MARE, Brasília, 1995.
- MARE. Caderno 1 – A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e mecanismos de controle, Brasília, MARE, 1997.
- MELO, Marcus. *Reformas Constitucionais no Brasil*, Rio de Janeiro, Revan, 2002.
- MPOG. *Gestão Pública para Todos*, Brasília, MPOG, 2003.
- PSDB. *Mãos à obra*. São Paulo, PSDB, 1994.

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract****O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação***Francisco Gaetani*

Reformas de corte gerencial não são uma novidade no Brasil e estão condenadas a reaparecerem de forma recorrente, dado o incessante processo de renovação das teorias de administração no setor privado. Dado permanente apelo que detêm junto à área governamental, é natural que estejam continuamente sendo transplantadas para o setor público com maior ou menor sucesso, conforme um conjunto de circunstâncias e características. O trabalho busca fazer uma breve análise comparativa dos processos de transformações em determinadas políticas de gestão pública nos dois ciclos de reformas autodenominadas gerenciais ocorridas nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso. O texto identifica contrastes em relação a aspectos do *policy making process* nos dois momentos, com ênfase para os momentos relacionados com a formação da agenda, especificação de propostas e processos decisórios. Na primeira parte são recuperadas algumas questões comuns a outro esforço de reforma – no caso a de 1967 – e na conclusão, são feitos alguns comentários relacionados com o legado de reformas de cunho gerencial no contexto do governo atual.

**El recurrente apelo de las reformas gerenciales: una breve comparación***Francisco Gaetani*

Reformas de carácter gerencial no son una novedad en el Brasil y están condenadas a reaparecer recurrentemente por el incesante proceso de renovación de las teorías de administración en el sector privado. Por el gran apelo que estas teorías tienen en el área gubernamental, es natural que estén siendo frecuentemente transplantadas al sector público, con mayor o menor éxito, de acuerdo a un conjunto de factores e características. Este trabajo pretende realizar un breve análisis comparativo de los procesos de transformación en determinadas políticas de gestión pública, en los dos ciclos de reformas, autotituladas gerenciales, que sucedieron durante los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso. El texto identifica contrastes en relación a aspectos del proceso de toma de decisiones políticas (*policy making process*) en los dos momentos, dando énfasis a los momentos relacionados con el establecimiento de la agenda, la especificación de propuestas y procesos decisórios. En la primera parte son recuperadas algunas cuestiones comunes a otro esfuerzo de reforma – la de 1967 – y en la conclusión son elaborados algunos comentarios relacionados al legado de reformas de carácter gerencial en el contexto del gobierno actual.

**The recurring appeal of managerial reforms: a brief comparison***Francisco Gaetani*

Reforms involving managerial cuts are not new in Brazil and are condemned to resurface recurrently as a result of the incessant renovation process of administrative theories in the private sector. In view of their permanent appeal to the government area, it is natural that they are continually being transplanted to the public sector with a greater or lesser degree of success depending on a number of circumstances and characteristics. The paper is intended to make a brief comparative analysis of transformation processes in certain public management policies in the two self-called managerial reform cycles occurred during the two terms that Fernando Henrique Cardoso served as president of Brazil. The paper

Francisco Gaetani é mestre em administração pública e políticas públicas pela London School of Economics and Political Science, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, professor da PUC-MG e atualmente Assessor do Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil.

Contato:  
[francisco.gaetani@undp.org.br](mailto:francisco.gaetani@undp.org.br)

identifies contrasts related to aspects of the policy making process at both moments, with an emphasis on the moments related to the formation of the agenda, specification of proposals and decision-making processes. The first part revives issues common to another reform effort – in this case the 1967 effort – and the conclusion presents comments about the legacy of managerial reforms in the present government context.



# Do ICMS ao IVA: a questão das transações interestaduais no Brasil dos anos 90

*Ivo Vasconcelos Pedrosa*

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

## Introdução

O debate sobre a reforma tributária no Brasil, ao longo dos anos 90, dedicou ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) grande ênfase. Em primeiro lugar, em razão da importância financeira desse imposto, responsável por enorme parcela dos recursos orçamentários dos Estados e municípios; em segundo lugar, pelo fato de a competência para legislar sobre o ICMS ter ficado com os Estados, em que pesem as restrições impostas pela Constituição e por leis complementares. Essa competência, baseada na Constituição, no entanto, foi exercida paralelamente à edição de leis e decretos sem fundamentação na legislação superior, e esta prática não foi seguida de medidas judiciais restauradoras da ordem jurídica. Como resultado, fortaleceu-se, de fato, o poder dos Estados, e isso vem sendo constatado ao longo das tentativas de transformar o ICMS num imposto mais amplo, com legislação uniforme em todo o País e efetivamente não cumulativo, o chamado “Imposto sobre o Valor Agregado (IVA)”.

A peculiaridade do Brasil, em relação aos demais países que utilizam o Imposto sobre o Valor Agregado, desde a implementação do ICM, seu antecessor, nos anos 60, foi atribuir aos Estados a competência para instituir e cobrar esse tipo de imposto. Isso se deve à tradição brasileira de tributação de vendas pelos Estados e ao peso dessa forma de tributação para a receita dessas unidades da Federação.

Como consequência, a forma de tributar as transações entre os Estados tornou-se o problema número 1 do ICMS. Em primeiro lugar, devido à disputa pela receita do imposto correspondente aos produtos e

Ivo Vasconcelos Pedrosa é doutor em Economia pela Universidade de Campinas (Unicamp), São Paulo, 1991. Professor Titular de Economia da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP).

Contato:  
[ivovpedrosa@uol.com.br](mailto:ivovpedrosa@uol.com.br)

serviços produzidos em um ou vários Estados (várias etapas da cadeia produtiva e distribuição) e consumidos em outros; disputa transformada em “guerra fiscal” pela utilização do imposto como mecanismo de atração de investimentos, que se mostrou apenas redutor da capacidade de investimento dos próprios Estados. Em segundo, em razão dos efeitos econômicos da tributação, uma vez que as alíquotas reduzidas (de 7% das regiões mais industrializadas para as menos industrializadas) representam maior desvantagem competitiva para as regiões mais pobres (Pedrosa, 1998, p. 259). E, em terceiro, em razão da combinação de dois aspectos relacionados com esse modelo de alíquotas reduzidas: o incentivo à simulação de vendas para fora do Estado, pela aplicação de alíquota inferior, e o traço cultural de impunidade da sonegação, que impede a adoção de medidas contra as práticas de redução do pagamento do imposto.

No início da atual legislatura federal, iniciada em janeiro de 2003 e marcada por momento de grande significação política, em razão da alternância de poder, o debate em torno da transformação do ICMS contemplava duas alternativas principais para o atual modelo de alíquotas reduzidas para tributação das operações interestaduais:

a) a constante da Proposta de Emenda à Constituição aprovada pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 1999 (PEC 175-B/1995); e

b) a defendida pelos Estados e incorporada à chamada emenda aglutinativa.

No primeiro caso, a receita do imposto decorrente do consumo seria apropriada pela Unidade Federada de destino, em razão dos seguintes procedimentos:

a) o imposto seria administrado, arrecadado e fiscalizado, de forma compartilhada, pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal;

b) os entes federativos tributariam a mesma base de cálculo, compensando-se separadamente os créditos correspondentes a cada ente; as alíquotas federais seriam estabelecidas por lei federal e as estaduais, pelo Senado;

c) nas operações interestaduais, a alíquota dos Estados seria reduzida a zero e a federal acrescida dos pontos percentuais correspondentes à alíquota do Estado de origem; dessa forma, obter-se-ia a uniformização da tributação, destinando-se a receita à unidade de destino, pois não haveria crédito a ser transferido para o destinatário.

Na proposta defendida pelos Estados, são os seguintes os procedimentos:

a) o imposto seria exigido no Distrito Federal ou no Estado onde ocorresse o fato gerador da operação ou prestação, mediante a aplicação da alíquota uniforme por mercadoria ou serviço; ou seja, o débito do imposto resultaria em arrecadação na unidade de origem, exigindo-se mecanismo para transferência para a unidade de destino;

b) o produto da arrecadação seria atribuído ao Distrito Federal ou ao Estado de localização do destinatário da mercadoria ou do serviço; a lei complementar poderia instituir fundo, de titularidade e administração conjunta dos Estados e do Distrito Federal, constituído por receitas provenientes da arrecadação do imposto, relativa às operações e prestações interestaduais, para efeito de adoção do princípio de destino.

No modelo aprovado pela comissão da Câmara dos Deputados, a apropriação da receita pela Unidade Federada do consumo é automática. O imposto se torna devido a essa unidade em razão da ausência de crédito nas entradas oriundas de outros Estados.

No caso da proposta dos Estados, no entanto, não está claro o procedimento de definição do montante da receita a ser repassado às unidades de destino. O mecanismo possível é o proposto por Pedrosa (1998, p. 262 et seq.), abrangendo o cálculo de coeficientes aplicáveis sobre a arrecadação de cada Estado ou do Distrito Federal, a serem adotados por todas as unidades federadas, para entrega de parcelas mensais do ICMS às unidades adquirentes de seus produtos e serviços com as quais tivessem saldo de imposto desfavorável. Os coeficientes seriam calculados anualmente com base em informações coletadas, por todos os Estados e pelo Distrito Federal, junto a todos os contribuintes que realizem operações com outras unidades federadas. O tópico seguinte aborda aspectos desse sistema de coleta de informações.

Cumpram ressaltar ser indispensável que o imposto seja exigido na unidade federada de origem. O debate, na mídia, costuma se referir ao princípio de destino com as expressões “cobrança no destino” ou “recolhimento no destino”. O fato de o produto da receita vir a pertencer à unidade de destino, onde o consumo, em última instância, se realizar, não deve significar a adoção do destino como local de cobrança, pois isso apenas agravaria as dificuldades atuais, econômicas e de administração fiscal, quando uma parte da receita é deixada para cobrança no destino.

A Proposta de Emenda à Constituição de número 41/2003, encaminhada ao Congresso Nacional pela Presidência da República em 30/04/2003, após acordo com os 27 governadores dos Estados e do Distrito Federal, ao estabelecer a uniformização do imposto, seja em termos de legislação, seja quanto às alíquotas, a serem uniformes por produto ou serviço, abordou necessariamente a questão, mas estabeleceu, de imediato, por exigência dos Estados “perdedores”, a manutenção do sistema atual de partilha por dois anos a partir da vigência do novo imposto. Quanto ao procedimento a ser adotado no futuro, sua natureza (constante do inciso VI, do parágrafo 2º do artigo 155) constitui, ainda, motivo de polêmica entre os especialistas, além de depender, conforme o próprio texto da PEC, de definições pela lei complementar que estabelecerá as normas gerais do ICMS.

## A arrecadação do ICMS segundo os Estados – 2002

O ICMS é o principal imposto do País, considerado a arrecadação de todos os Estados e do Distrito Federal. Em 2001, os R\$ 94 bilhões recolhidos representaram 8% do PIB<sup>1</sup>. Em 2002, a arrecadação alcançou R\$ 104 bilhões (Tabela 1), total equivalente a 7,9% do PIB. A Tabela 1 evidencia a concentração da arrecadação no Sudeste (57%), especificamente em São Paulo, com mais de um terço da receita. Essa concentração é consequência da característica do imposto, do tipo sobre o valor agregado, refletindo, portanto, a concentração do PIB.

**Tabela 1: Brasil – Arrecadação do ICMS segundo as regiões e as principais unidades federadas – 2002 – R\$ milhões**

UF	Valor - R\$ milhões	% no total
<i>Norte</i>	<i>5.137</i>	<i>4,9</i>
Amazonas	1.951	1,9
Pará	1.718	1,6
<i>Nordeste</i>	<i>14.494</i>	<i>13,9</i>
Pernambuco	2.811	2,7
Bahia	5.154	4,9
<i>Sudeste</i>	<i>59.589</i>	<i>57,1</i>
Minas Gerais	9.544	9,1
Rio de Janeiro	10.409	10,0
São Paulo	37.254	35,7
<i>Sul</i>	<i>17.087</i>	<i>16,4</i>
Paraná	5.787	5,5
Santa Catarina	3.858	3,7
Rio Grande do Sul	7.441	7,1
<i>Centro-Oeste</i>	<i>8.018</i>	<i>7,7</i>
Goiás	3.020	2,9
<i>Brasil</i>	<i>104.325</i>	<i>100,0</i>

Fonte dos dados básicos: Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Disponível em: [www.fazenda.gov.br/confaz](http://www.fazenda.gov.br/confaz). Acesso em 14 mar. 2003.

## As estatísticas sobre as transações interestaduais em 1985, 1991 e 1999

Em meados dos anos 80 havia sido interrompida a produção de estatísticas sobre a tributação do comércio interestadual. A última

publicação desse período refere-se ao ano de 1986, mas a relativa a 1985 é considerada de melhor qualidade por conter dados anteriores à reforma monetária do Cruzado, ocorrida no início de 1986.

Em 1992, quando se intensificou o debate em torno da revisão constitucional, prevista na Constituição de 1988, foi desenvolvido algum esforço no sentido de se conhecerem os fluxos interestaduais de mercadorias e serviços. Alguns Estados e a Escola Brasileira de Administração Pública, da Fundação Getúlio Vargas – Rio, a partir de informações que continuavam sendo geradas por algumas unidades da Federação, produziram três estimativas da balança de transações relativa ao ano de 1991<sup>2</sup>: uma, com base nos valores informados como entradas no estado de destino; outra, com base nos valores informados como saídas no estado de origem; e uma terceira, considerando as entradas da primeira estimativa e as saídas da segunda estimativa.

A terceira das estimativas obtidas para o ano de 1991 apontou a existência de sete Estados superavitários: Amazonas, no Norte; Pernambuco, no Nordeste; Espírito Santo e São Paulo, no Sudeste; e os três Estados do Sul. Com base nessa estimativa, perderiam receita, no caso de mudança do princípio misto para o de destino, os seguintes 11 estados: Amazonas (86,8%), Ceará (apenas 1%), Pernambuco (19,3%), Bahia (apenas 0,2%), Mato Grosso (17,5%), Mato Grosso do Sul (10,1%), Espírito Santo (23,1%), São Paulo (16,1%), Paraná (9,2%), Santa Catarina (23,3%) e Rio Grande do Sul (apenas 2,3%).

Os ganhos de arrecadação, por outro lado, com a mudança do princípio misto para o de destino, em relação à arrecadação de 1991, ocorreriam em 14 Estados e no Distrito Federal, variando de 1% em Goiás<sup>3</sup> a 96% em Roraima.

Entre 1995 e 1997, em razão do encaminhamento de proposta de reforma tributária ao Congresso Nacional, nova tentativa foi feita, desta vez pelo Ipea, para restabelecer o conhecimento sobre as relações comerciais entre os Estados. No âmbito do Confaz e da Comissão Técnica Permanente do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (COTEPE), foi dado início, nesse período, a uma tentativa de restabelecer a publicação anual das operações interestaduais.

O atual conhecimento das relações comerciais entre os Estados, seja as relativas a mercadorias, seja a serviços alcançados pela incidência do ICMS, baseia-se no fornecimento, pelos contribuintes desse imposto, de informações anuais acerca das transações por eles efetuadas.

Os Ajustes Sinief (Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais) n<sup>o</sup> 1 e n<sup>o</sup> 03/96 (complementar do primeiro), firmados

pelos Estados e pelo Distrito Federal, constituíram o marco recente de iniciativa do Confaz, visando ao restabelecimento do fluxo de informações sobre a balança de transações entre as unidades federadas, interrompido nos anos de 1980.

Esse esforço recente do Confaz teve origem nos debates em torno da reforma tributária, especialmente com relação ao sistema de repartição de receita do ICMS entre estados “de origem” e “de destino” (ver bibliografia a respeito encontrada em Pedrosa, 1991, 1993 e 1994; Rezende, 1994; e Varsano, 1979, 1987, 1995).

Deve ser lembrado, ao se compararem as posições das unidades federadas nas trocas interestaduais, como é feito nos dois tópicos seguintes, que, entre o ano de 1985 e o de 1999, o ICMS foi ampliado pela Constituição de 1988, passando a incidir sobre minerais, energia, combustíveis e lubrificantes e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações.

### **As transações entre Estados, em 1985**

As operações entre as unidades da Federação realizadas nesse ano foram divulgadas pela Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, em atendimento ao acordo firmado em 1970, visando à manutenção do Sinief. A Tabela 2 apresenta os saldos ajustados, que resultaram da utilização do maior valor entre os valores informados pelo Estado remetente e pelo Estado destinatário.

Os Estados do Amapá, da Paraíba e de Roraima não forneceram informações, e o Rio de Janeiro somente forneceu as de saídas. Na apuração dos saldos dessas unidades, portanto, o ministério utilizou os dados das demais unidades federadas.

A terceira coluna da Tabela 2 procura aferir a qualidade das informações utilizadas na divulgação. Nesse caso, dispôs-se apenas das operações tributadas. Comparou-se a diferença entre os saldos (o resultado das informações fornecidas pela própria unidade e o decorrente da consideração das informações das demais unidades) e o valor das saídas interestaduais ajustadas. Constata-se grande precariedade das informações, com percentuais maiores que 100% em Alagoas e Sergipe e com percentuais entre 20% e 80% em 11 unidades.

Observa-se que, naquele ano, foram os seguintes Estados superavitários: no Norte, Amazonas; no Sudeste, Minas, Rio de Janeiro e São Paulo; e, no Sul, Paraná e Santa Catarina.

**Tabela 2: Brasil – Saldos das transações interestaduais informadas pelos contribuintes do ICM – 1985 – Cr\$ bilhões**

Unidade federada	Saldos ajustados pelos maiores valores informados (1)	Diferença entre os dois saldos como % do valor de saídas (1)
Sergipe	-1.349	133,0
Alagoas	-2.711	100,8
Pará	-5.142	80,4
Rio Grande do Norte	-1.309	70,2
Ceará	-4.596	54,4
Goiás	-5.847	53,8
Acre	-578	48,5
Mato Grosso	-4.176	46,8
Piauí	-1.745	44,2
Maranhão	-4.321	41,8
Distrito Federal	-7.146	37,0
Mato Grosso do Sul	-1.869	29,2
Bahia	-1.227	25,9
Paraná	3.465	17,0
Rondônia	-1.866	15,6
Amazonas	3.406	13,9
Rio Grande do Sul	-279	13,7
Pernambuco	-3.415	11,5
Espírito Santo	-3.454	7,5
São Paulo	29.765	6,8
Santa Catarina	1.342	6,3
Minas Gerais	5.593	5,7
Rio Janeiro (2)	11.663	
Paraíba (3)	-2.797	
Amapá (3)	-566	
Roraima (3)	-841	
Brasil	0	

Fonte dos dados básicos: Ministério da Fazenda/Secretaria de Economia e Finanças.

(1) Entre o valor de saída informado pelo estado de origem e o valor de entrada informado pelo estado de destino, os responsáveis pela publicação tomaram o maior dos dois valores. A comparação das diferenças entre os saldos foi feita apenas com relação às operações tributadas, pois somente em relação a estas os dois saldos foram divulgados. Considerou-se, apenas, o valor absoluto da diferença entre os saldos.

(2) As informações da própria unidade sobre as entradas não estavam disponíveis.

(3) As informações desses Estados foram prestadas pelos demais Estados; as saídas correspondem às entradas nos demais e as entradas, às saídas.

## As transações interestaduais em 1999

As informações sobre a balança comercial interestadual em 1999, divulgadas pela Cotepe, referem-se a 21 Estados e ao Distrito Federal. Cinco Estados não forneceram informações para serem consolidadas: Acre, Amapá, Maranhão, Rio Grande do Norte e Roraima. Note-se que os Estados do Amapá e de Roraima também não haviam fornecido os dados em 1985. A matriz foi complementada, no que se refere aos cinco Estados sem informação, pelas informações das demais unidades federadas: as entradas são as saídas declaradas pelas demais e as saídas, as entradas das demais. Esses cinco Estados responderam por menos de 2% da arrecadação do ICMS naquele ano. Da mesma forma que, relativamente aos saldos de 1985, foram tomadas as transações totais (tributadas e não-tributadas). As saídas para não-contribuintes (vendas diretas ao consumidor final, via Internet, por exemplo) foram incluídas pela Cotepe nas saídas e nas entradas; nesse caso, a partir das informações de saídas, pois não existe declaração de entradas pelo não-contribuinte.

As chamadas vendas diretas ao consumidor, nas quais se aplica a alíquota interna e funciona o princípio de origem, constitui ponto significativo na discussão da mudança do imposto. Os dados de 1999 revelam um montante dessas transações, informadas pelos Estados de origem, da ordem de R\$ 11,2 bilhões, correspondentes a 3,8% das operações tributadas totais. São Paulo responde por um quarto dessas saídas e, no caso de aplicação do princípio do destino, sua perda (considerada sua alíquota interna atual de 18%) seria da ordem de 2% da arrecadação daquele ano.

Relativamente a 1999, além da ausência de informações prestadas pelos contribuintes dos cinco Estados mencionados, os de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia não informaram a quantidade de documentos recebidos. O número de contribuintes dos demais 18 Estados e do Distrito Federal que entregaram a Guia de Informação das Operações Interestaduais (GI) alcançou 985 mil, entre os 3,1 milhões de contribuintes cadastrados.

O Ajuste Sinief nº 1/96 autorizou os Estados a dispensarem a apresentação dos documentos em três casos: quando possuem documentos próprios para a coleta das informações; dos contribuintes classificados como microempresas; e dos produtores agropecuários. É claro que, sendo o objetivo do acordo colher informações sobre transações interestaduais, não é necessário exigir a entrega do documento por contribuintes que somente realizem operações internas, mas os Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina exigiram de todos os contribuintes cadastrados. Excetuados esses dois casos, as percentagens de contribuintes cadastrados que entregaram a guia variaram de 7,7% no Rio de Janeiro e de 13,5%

em São Paulo a 56% no Espírito Santo, sendo de 20,5% a média nas 17 unidades federadas que informaram o número de declarantes.

A comparação, na Tabela 3, entre os saldos (o resultante das informações fornecidas pela própria unidade e o decorrente da consideração das informações das demais unidades) e o valor das saídas interestaduais demonstra a permanência da grande precariedade das informações, com percentuais maiores que 100% no Distrito Federal e no Piauí e um número maior de unidades (13), do que em 1985, com percentuais entre 20% e 75%. No total do país, a divergência entre as informações ultrapassou R\$ 70 bilhões, o equivalente a cerca de 7,2% do PIB.

Em 1999, além de São Paulo e Amazonas, superavitários em 1985, apresentaram também superávit interestadual o Paraná e o Espírito Santo; mas neste último houve praticamente equilíbrio nas transações de entradas e saídas. O Rio de Janeiro, também superavitário em 1985, apresentou grande saldo deficitário em 1999.

### **As relações comerciais entre as unidades federadas e a mudança do princípio misto para o princípio de destino**

Neste tópico é feito um exercício com base na matriz obtida com o procedimento mencionado no tópico anterior, no sentido de aferir o impacto, sobre a arrecadação de cada unidade federada, da passagem do princípio misto para o princípio de destino. Discute-se, também, o processo de ajustamento financeiro das unidades federadas durante o período de transição.

**Tabela 3: Brasil – Saldos das transações interestaduais informadas pelos contribuintes do ICMS – operações totais (tributadas e não tributadas) – 1999 – R\$ milhões**

Unidade federada	Saldos informados pelas unidades	Saldos ajustados pelos maiores valores informados (1)	Diferença entre os dois saldos como % do valor de saídas
Distrito Federal	-1.777	-7.911	267.2
Piauí	-1.007	-1.954	116.4
Rondônia	-411	-1.329	74.5
Pernambuco	-463	-6.265	71.2
Goiás	36	-5.116	49.0
Alagoas	-753	-1.507	44.0
Mato Grosso	956	-1.515	33.9
Tocantins	-672	-935	33.6
Rio de Janeiro	2.721	-10.136	31.6
Ceará	-2.523	-4.235	27.1
Espírito Santo	3.628	47	26.5
Bahia	1.884	-2.042	25.8
Mato Grosso do Sul	-301	-1.530	23.3
Paraíba	-1.565	-2.135	20.8
Pará	-3.952	-4.473	20.7
Minas Gerais	5.462	-2.160	15.6
Rio Grande do Sul	1.210	-2.111	11.3
Santa Catarina	-655	-3.275	10.9
Paraná	8.270	5.028	8.6
Sergipe	-940	-1.107	7.8
São Paulo	57.294	50.969	3.7
Amazonas	10.659	10.266	2.4
Amapá (2)	-520	-520	0.0
Maranhão (2)	-3.016	-3.016	0.0
Acre (2)	-489	-489	0.0
Rio Grande do Norte (2)	-2.090	-2.090	0.0
Roraima (2)	-457	-457	0.0
Total Brasil	70.529	0	15.5

Fonte dos dados básicos: Confaz/Cotepe – ICMS.

(1) Entre o valor de saída informado pelo Estado de origem e o valor de entrada informado pelo estado de destino, tomou-se o maior dos valores.

(2) As informações desses Estados foram prestadas pelos demais estados; as saídas correspondem às entradas nos demais e as entradas, às saídas.

É preciso lembrar, de início, que as cargas tributárias setoriais, e até mesmo por produto ou serviço, variam significativamente de Estado para Estado, em razão do uso intensivo do ICMS como instrumento de ampla quantidade de políticas. Assim, o cálculo dos montantes, atual e previsto, de imposto nas operações interestaduais, feito sob hipóteses simplificadas de alíquotas e bases de cálculo, certamente resultou em subestimativa ou superestimativa dos ganhos ou perdas das unidades federadas com as mudanças no imposto.

Deve ser mencionado, ainda, que as atuais alíquotas do imposto são elevadas, entre outras razões, para compensar o estímulo à sonegação representado pela diferença de alíquota nas transações interestaduais, em que se constata grandes fraudes por meio da indicação de destinatário de outros Estados para operações efetivamente destinadas ao próprio Estado. O Anexo deste trabalho apresenta informações sobre o emblemático caso da fraude ocorrida com o açúcar de São Paulo, destinado, ficticiamente, à Zona Franca de Manaus, para onde o estímulo à sonegação é maior, pois trata-se de isenção, e não apenas de alíquota reduzida.

O exercício, cujos resultados se encontram na Tabela 4, consistiu em aplicar, sobre as saídas e entradas destinadas ou oriundas de cada unidade federada, as alíquotas correspondentes, obtendo-se, por um lado, o imposto atual gerado no Estado de origem e subtraído ao Estado de destino por estas transações, e, por outro lado, o imposto, de igual valor, pertencente ao Estado destinatário na hipótese de adoção do princípio de destino.

Para cada unidade federada foram calculados os ganhos, aplicando-se a alíquota interestadual correspondente (7% ou 12%) sobre as entradas oriundas das demais unidades, tendo em vista a redução a zero dos créditos atuais, e as perdas, aplicando-se a alíquota correspondente (7% ou 12%) sobre os valores de saídas, considerando-se que essas saídas não serão tributadas com a adoção do princípio de destino.

Os seguintes resultados da Tabela 4 podem ser destacados, segundo as regiões:

a) no Norte, um caso à parte é o do Amazonas: o saldo negativo da mudança, se feita de uma única vez, seria equivalente a quase uma vez e meia a arrecadação atual;

b) na mesma Região Norte, os demais Estados além do Amazonas, apresentariam crescimentos na arrecadação que variariam de 20,9% em Rondônia a 58,9% no Amapá;

c) no Nordeste, a Bahia seria o único Estado a enfrentar decréscimo de receita, de 13,7%. Os outros oito Estados teriam suas receitas de ICMS aumentadas em percentuais, variando entre 8,3% no Ceará e 48,9% no Piauí;

d) nas Regiões Sudeste e Sul, três Estados teriam perdas com a mudança: o Espírito Santo (40%), o Paraná (6,6%) e São Paulo (12%); os demais Estados dessas duas regiões teriam a receita ampliada entre 11,8% no Rio Grande do Sul e 26,1% em Santa Catarina;

e) na Região Centro-Oeste, dois Estados ganhariam (Distrito Federal, 46,7%, e Tocantins, 30,1%) e os demais perderiam (de 3,9% em Goiás a 17,9% em Mato Grosso).

Deve ser lembrado que os aumentos ou reduções de receita mencionados podem não ocorrer em função da mudança em outros fatores, tais como: alterações no próprio imposto, mudanças na economia (menos prováveis de assumirem proporções elevadas no curto prazo), etc. Calcula-se o efeito da mudança no princípio de tributação interestadual, considerando-a isolada de outros condicionantes do comportamento da arrecadação.

Oito Estados apresentariam saldos negativos com a mudança, no valor total de R\$ 6,2 bilhões de imposto. Esse total corresponde a 9,1% da arrecadação do ano de 1999 (R\$ 67,4 bilhões) e indica um montante aproximado que um fundo de compensação das perdas na transição deveria receber anualmente.

Com relação às medidas relacionadas com os impactos das mudanças, deve ser dito que não há razão para se imaginar que essas sejam feitas de uma só vez. É mais que razoável supor que será estabelecido um período de transição (cinco, sete ou dez anos) necessário ao ajuste relacionado com eventual redução dos gastos ou implementação de novas fontes de receita pelas unidades federadas que vierem a apresentar redução de receita. E essa redução, associada à mudança do princípio de tributação – de misto para o de destino –, poderá ocorrer, mas estará acompanhada de muitas compensações, tendo em vista o amplo leque de alterações previstas para o imposto que resultará da reforma (redução do grande número de alíquotas atuais para cinco, variando de Estado para Estado os efeitos positivos ou negativos sobre a arrecadação, a depender de suas alíquotas atuais; restabelecimento dos níveis normais das bases de cálculo, em torno do valor das saídas, atualmente rebaixados por um grande número de convênios firmados no âmbito do Confaz; substituição das isenções por alíquotas muito baixas; etc.). Os ganhos decorrentes da mudança do princípio de tributação, por exemplo, são incomensuráveis, haja vista o estímulo à sonegação atualmente representado pelo princípio misto. Assim, é impossível separar o efeito da implementação do princípio do destino dos relativos a essas outras alterações.

Desse modo, as “perdas” das unidades federadas com superávit atual no balanço de débitos e créditos de imposto nas transações interestaduais não podem, em absoluto, ser examinadas isoladamente, mas em conjunto com os ganhos resultantes das demais mudanças no imposto.

Uma forma de enfrentar essa questão é considerar o total da arrecadação de cada unidade, após a reforma, confrontando-a com aquela do ano anterior. No período de transição, seria operado um fundo de ajustamento financeiro, por meio do qual seria transferida, em proporção decrescente, ano após ano, parcela do aumento nominal da receita das unidades federadas com ganhos líquidos para as que apresentassem perdas líquidas. Admitindo-se, por exemplo, um período de cinco anos de transição, os percentuais de perdas líquidas compensadas pelo fundo de ajustamento financeiro poderiam ser: 100%, 80%, 40%, 60% e 20%, ou seja, no primeiro ano da implementação, todas as perdas líquidas seriam cobertas pelo fundo e, a partir do segundo ano, o percentual do montante a ser coberto seria reduzido à base de 20 pontos a cada ano; a extensão do ajustamento de uma unidade poderá ser inferior ao período de transição estabelecido. Os recursos seriam originários das unidades com ganhos líquidos, que contribuiriam para o fundo proporcionalmente ao valor nominal dos aumentos de receita.

Poderia se discutir a necessidade de o valor da arrecadação do ano anterior ser ajustada pela variação anual de um índice geral de preços e do PIB, de modo a, respectivamente, preservar o poder de compra e creditar as unidades por uma contribuição estimada para o produto interno do País.

O ajustamento financeiro ao longo do período de transição far-se-ia seja pela revisão dos programas de gastos, seja implementando novos impostos que viessem a ser autorizados por emenda à Constituição.

Observe-se que essa abordagem dispensa a adoção de alíquotas decrescentes, ao longo de um período de transição, para efeito de tornar a mudança gradual. A alteração pode ser feita de uma só vez, tornando mais simples a adaptação dos contribuintes ao novo imposto.

Verifica-se, portanto, que a questão das “perdas” em razão da mudança do princípio de tributação, no sentido de ser atribuída a receita do imposto ao Estado em que o produto ou serviço é consumido, não pode ser objeto isoladamente de medidas compensatórias, em virtude do grande número de efeitos, positivos e negativos, decorrentes das alterações a serem implementadas no atual ICMS. O que cabe é um *processo de ajustamento financeiro* do conjunto das unidades federadas ao longo de um período de transição a ser estabelecido.

## Considerações finais

O exame das experiências de levantamento das transações interestaduais mostrou o significado dos esforços feitos por alguns Estados, que mantiveram os seus sistemas de coleta desse tipo de dado em funcionamento, bem como de entidades que desenvolveram estudos sobre eles.

A importância dessas informações extrapola o âmbito puramente tributário, pois se apresenta como fonte ímpar de conhecimento sobre os movimentos de mercadorias e serviços entre as várias regiões do País.

A estimativa dos efeitos da mudança do princípio misto atual de tributação para o de destino, um dos aspectos das propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional em discussão, evidenciou uma transferência de receita da ordem de R\$ 6,2 bilhões de oito Estados para os demais 18 e o Distrito Federal. Esse valor, equivalente a 9,2% da arrecadação de ICMS em 1999, indica a magnitude anual de recursos a serem alocados a um fundo de ajustamento financeiro, a ser criado, para permitir aos Estados eventualmente perdedores de receita total, durante um período de transição, a ser fixado, a realização de ajuste financeiro. Nesse tempo, eles poderiam reduzir programas de gastos ou implementar novas formas de receita.

Desse modo, após alcançado o estágio do debate em que há grande hegemonia dos grupos defensores de uma legislação nacional do atual ICMS, que leve à uniformização de alíquotas, base de cálculo e procedimentos, cumpre avançar nas medidas a serem adotadas num período de transição após a edição da emenda à Constituição, de lei complementar e demais normas legais.

**Tabela 4: Brasil – Estimativa do impacto da mudança, no ICMS, do princípio misto para o de destino – 1999 – R\$ milhões**

	Ganhos alíq. X entr.	Perdas alíq. X saíd.	Saldo	% sobre arrecadação
Acre	53.774	17.576	36.199	45,9
Alagoas	296.868	205.837	91.031	21,7
Amapá	47.364	7.489	39.87	58,9
Amazonas	513.416	1.994.966	-1.481.551	-134,9
Bahia	1.415.755	1.827.870	-412.115	-13,7
Ceará	885.311	758.804	126.507	8,3
Distrito Federal	798.113	275.489	522.624	46,7
Espírito Santo	1.002.665	1.620.335	-617.670	40,3
Goiás	1.190.975	1.262.105	-71.130	-3,9
Maranhão	393.671	173.804	219.867	47,9
Mato Grosso	682.205	874.225	-192.020	-17,9
Mato Grosso Sul	509.872	634.055	-124.183	-14,5
Minas Gerais	6.111.972	5.073.026	1.038.946	16,3
Pará	581.421	301.641	279.780	31,3
Paraíba	474.908	328.996	145.911	24,1
Paraná	4.510.429	4.735.397	-224.969	-6,6
Pernambuco	1.226.141	977.429	248.713	14,1
Piauí	264.702	97.642	167.060	48,9
Rio Grande Norte	389.446	246.423	143.023	23,7
Rio Grande Sul	3.779.465	3.232.102	547.363	11,8
Rio de Janeiro	6.092.491	4.368.192	1.724.300	23,9
Rondônia	220.412	147.860	72.551	20,9
Roraima	50.483	12.529	37.954	58,7
Santa Catarina	3.278.258	2.687.679	590.579	26,1
São Paulo	14.133.377	17.162.743	-3.029.366	-12,0
Sergipe	313.025	256.827	56.198	14,3
Tocantins	158.486	93.964	64.523	30,1
Total Brasil	49.375.005	49.375.005	0	

Fonte dos dados básicos: Cotepe/ICMS ([www.fazenda.gov.br/confaz](http://www.fazenda.gov.br/confaz)).

## Notas

- <sup>1</sup> Ministério da Fazenda. *Carga Tributária no Brasil – 2001* (Estudo Tributário 06). Brasília, junho de 2002. 22 p.
- <sup>2</sup> Ver “Operações Interestaduais Tributadas pelo ICMS no Brasil – 1991”. In: *Reforma tributária: estudos e propostas* (Série Estudos e Pesquisas, nº 13, novembro de 1994, do Instituto de Administração Fazendária – IAF Recife, PE). Disponível em: <http://sites.uol.com.br/icpedrosa>. Os Estados que dispunham de informações de entradas e saídas, por Estados de origem e destino, eram: Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.
- <sup>3</sup> Inclusive Tocantins, porque em 1985, ano em que as informações foram utilizadas na estimativa, esse Estado ainda não havia sido desmembrado de Goiás.
- <sup>4</sup> Ver PEDROSA, Ivo V. *Operações interestaduais com mercadorias e serviços no Brasil – 1996* (documento elaborado para o IPEA), Recife, agosto de 1998.
- <sup>5</sup> Conselho de Política Fazendária e seu órgão de assessoramento técnico, a Comissão Técnica Permanente do ICMS, respectivamente.
- <sup>6</sup> Ver “Balança Comercial Interestadual de 1997, 1998 e 1999”. Disponível em: [www.fazenda.gov.br/confaz](http://www.fazenda.gov.br/confaz). Acesso em fev. 2003.
- <sup>7</sup> Ministério da Fazenda. *Revista de Finanças Públicas*, ano XLVII, nº 369, jan-fev-mar de 1987, p. 44-77.
- <sup>8</sup> Foi dada nova redação ao artigo 81 do Convênio de 15 de dezembro de 1970, que instituiu o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais:  
“Artigo 81. As unidades da Federação exigirão dos contribuintes do ICMS a Guia de Informação das Operações e Prestações Interestaduais – GI/ICMS, modelo anexo, destinada a apurar a balança comercial interestadual, que conterà, no mínimo, as seguintes indicações:  
I – denominação: Guia de Informação das Operações e Prestações Interestaduais – GI/ICMS;  
II – identificação do contribuinte;  
III – inscrição estadual;  
IV – período de referência;  
V – informações relacionadas com entradas e saídas de mercadorias, aquisições e prestações de serviços, por unidade federada.  
§ 1º A guia prevista neste artigo será preenchida, no mínimo, em duas vias com a seguinte destinação:  
a) a 1ª via, para a repartição fiscal competente;  
b) a 2ª via, ao contribuinte, como prova de entrega ao fisco.  
§ 2º A GI/ICMS será de periodicidade anual, compreendendo as operações e prestações realizadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada exercício, devendo ser entregue pelo contribuinte, conforme a legislação específica de cada unidade federada.  
§ 3º As unidades da Federação poderão dispensar a apresentação da Guia de Informação das Operações e Prestações – GI/ICMS:  
1. quando possuírem documentos próprios para coleta dos dados exigidos;  
2. de microempresa e produtor agropecuário.  
§ 4º As unidades da Federação, que incluírem dados relativos a produtor agropecuário e microempresas, deverão informar esses valores em separado.”
- <sup>9</sup> Ver PEDROSA *et alii* (2000).
- <sup>10</sup> Esse foi o procedimento adotado, no início dos anos 90, nas discussões relacionadas com a revisão constitucional. Ver PEDROSA, 1994, p. 97.

## Referências bibliográficas

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ. *Ajuste SINIEF nº 01/96, de 31.5.96* (Altera o Convênio SINIEF s/nº, de 15.12.70, que instituiu o Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais, e o Ajuste SINIEF 04/93, de 9.12.93, que estabelece normas comuns para o cumprimento de obrigações tributárias). In: *Diário Oficial da União*, nº 109, 7.6.96.

\_\_\_\_\_. *Ajuste Sinief nº 3/96, de 13.9.96* (Dispõe sobre a coleta, apuração e consolidação das operações interestaduais no tocante à balança comercial interestadual).

DEMES, M. *Relatório e substitutivo à Proposta de Emenda à Constituição n.º 175/95, do Poder Executivo. Altera o capítulo do Sistema Tributário Nacional*. Comissão Especial da Reforma Tributária, Brasília, 1998. Mimeografado.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Economia e Finanças. A balança comercial interestadual de 1985. In: *Revista de Finanças Públicas*, ano XLVII, jan/fev/mar 1987, nº 369, p. 44-77, Brasília.

\_\_\_\_\_. *Carga Tributária no Brasil – 2001* (Estudo Tributário 06). Brasília, junho de 2002. 22 p.

PEDROSA, Ivo V. Tributação das operações interestaduais pelo ICMS: uma proposta de mudança. *Estudos e Pesquisas*, Recife, IAF, n. 2, p. 5-24, out. 1991.

\_\_\_\_\_. Tributação do valor agregado no Brasil via ICMS: federalismo e competitividade inter-regional. *Estudos e Pesquisas*, Recife, IAF, n. 9, p. 38-62, set. 1993.

\_\_\_\_\_. (Coord.). “Operações interestaduais tributadas pelo ICMS no Brasil - 1991”. In: *Reforma tributária: estudos e propostas* (Série Estudos e Pesquisas, n. 13, novembro de 1994, Instituto de Administração Fazendária – IAF).

\_\_\_\_\_. Repercussões econômicas da tributação interestadual e alternativas de mudança. In: *Revista Econômica do Nordeste*, 29:3, p. 255-273, jul./set. 1998.

PEDROSA, Ivo V.; CARVALHO, Maria Roseana de; OLIVEIRA, Maria de Fátima C. de A. Renúncia Fiscal do Estado de Pernambuco: estimativa referente ao ICMS de 1996. *Revista de Administração Pública*, vol. 34(1), p. 229-258, jan./fev. 2000.

PROCURADOR denuncia seis na ‘Máfia do Açúcar’. São José do Rio Preto, 26 de agosto de 2001. Disponível em: <http://diarioweb.terra.com.br/noticias>. Acesso em: 14 abr. 2003.

REZENDE, F. A moderna tributação do consumo. In: Mattos Filho, Ary Oswaldo (Coord. Geral). *Reforma Fiscal – Coletânea de estudos técnicos*. São Paulo, DBA: 1994, v. II.

USINEIROS têm fraude bilionária. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 21 de janeiro de 1994. Disponível em: <http://infoener.iee.usp.br/scripts/infoener/hemeroteca>. Acesso em: 14 abr. 2003.

VARSANO, R. Os ajustamentos de fronteira do ICM, o comércio interestadual e internacional e a autonomia fiscal dos estados. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v. 9, n.2, p. 315-350, 1979.

\_\_\_\_\_. *Tributação de mercadorias e serviços*. Rio de Janeiro: IPEA, 1987. Textos para discussão interna, 106. Estudos para reforma tributária, t.3.

\_\_\_\_\_. *A tributação do comércio interestadual. ICMS atual versus ICMS partilhado*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1995. Texto para discussão, 382.

## Apêndice

### **A sonegação baseada em níveis de tributação diferenciados entre os Estados: o caso emblemático da fraude das usinas de São Paulo**

Apresentam-se, a seguir, extratos de duas matérias de jornal sobre as operações fictícias levadas a cabo pelas usinas de São Paulo, envolvendo a Zona Franca de Manaus.

#### **Usineiros têm fraude bilionária**

QUADROS, Vasconcelos – *Jornal do Brasil*, em 21/1/1994.

A Polícia Federal estima que o volume de dinheiro sonegado pelos usineiros paulistas na fraude do açúcar papel (a venda simulada, acobertada por notas fiscais frias de milhares de toneladas de açúcar para a Amazônia Ocidental) chegue a mais de US\$ 2 bilhões apenas em operações fictícias registradas entre 1992 e 1993. Estão envolvidas, no golpe, 74 das 76 usinas do Estado de São Paulo, 39 delas associadas à Coopersucar, cujo diretor, Sílvio Marinho, irmão do ex-diretor do Departamento de Polícia Federal, Amaury Aparecido Galdino, será indiciado em inquérito policial por sonegação.

Fonte: <http://infoener.iee.usp.br/scripts/infoener/hemeroteca>

#### **Procurador denuncia seis na “máfia do açúcar”**

São José do Rio Preto, 26 de agosto de 2001.

Júlio Cezar Garcia

O procurador Eleovan César Lima Mascarenhas, do Ministério Público Federal em Rio Preto, ofereceu denúncia contra a ‘Máfia do Açúcar’, nome pelo qual ficou conhecido um grupo de empresários, corretores e vendedores que negociavam fraudulentamente açúcar na região de Rio Preto. Eles vendiam aqui e emitiam notas fiscais em nome de empresas instaladas na região amazônica, onde o produto goza de isenção fiscal. A denúncia, datada de 17 de agosto último, diz respeito apenas ao inquérito 93.0702477-4.

Os sonegadores retiravam o produto das usinas paulistas, com notas de compra de empresas fantasmas e autenticação falsa na Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), o que lhes garantia a isenção. Em vez de seguir para a região incentivada, o açúcar era encaminhado

à empresa Comércio de Pescados, Alimentos e Bebidas América Ltda., com o nome fantasia de Cristalrio, de Rio Preto, onde era empacotado em embalagens de dois e cinco quilos, para ser vendido a supermercados da região. Agora, após oito anos de investigações, alguns inquéritos entram em fase de conclusão, gerando denúncias dos Ministérios Públicos Federal e Estadual, e processos chegam à fase de sentença.

## Histórico

Segundo a denúncia do procurador federal, o inquérito policial foi instaurado em 16 de junho de 1993 e envolve usinas de açúcar, corretores, empresas fictícias e funcionários da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) lotados em sua sede, em Manaus (AM) e nas representações regionais de Porto Velho e outras localidades. “Na maioria dos casos, a empresa adquirente da mercadoria, embora constasse como instalada na região incentivada, não existia de fato (empresa fantasma). Era constituída, apenas, para o fim específico de figurar como compradora da mercadoria e possibilitar a emissão de notas fiscais pelas usinas sem retenção dos impostos”, manifestou o procurador da República.

Para a manobra, os réus utilizavam o sistema PVU (Posto – Venda – Usina), que consistia no recebimento antecipado, pelas usinas, do valor do açúcar adquirido. A usina liberava o produto e a nota fiscal em nome da empresa situada na zona de isenção. A nota deveria ser devolvida à usina autenticada, ou “suframada” como se diz nesse ramo de negócios. A autenticação é também chamada de “filigranação”, um expediente que marca em relevo as notas fiscais. Tudo ocorria, segundo o procurador, “através de expedientes fraudulentos”.

<http://diarioweb.terra.com.br/noticias>

**Resumo**  
**Resumen**  
**Abstract****Do ICMS ao IVA: a questão das transações interestaduais no Brasil dos anos 90***Ivo Vasconcelos Pedrosa*

O trabalho examina as estatísticas produzidas pelos Estados acerca das transações, submetidas ou não à incidência do ICMS, realizadas entre eles no ano de 1999. Comparam-se os resultados com dados anteriores, relativos ao ano de 1985. O objetivo é compreender o significado dessas transações para a arrecadação do imposto, especialmente no momento em que se avizinha, no âmbito da reforma tributária, a mudança no princípio de tributação, do “misto”, preponderante atualmente, para o “de destino”. As estatísticas produzidas a partir de 1997, em razão do processo de discussão da reforma tributária, são examinadas sobretudo com vistas à mudança no regime de distribuição da receita entre as unidades federadas. O trabalho indica, sumariamente, as características relacionadas com as transações interestaduais, previstas no debate, para o principal imposto brasileiro – o ICMS.

**Del ICMS al IVA: la cuestión de las transacciones interestatales en los años noventa***Ivo Vasconcelos Pedrosa*

El trabajo examina las estadísticas producidas por los estados de la Federación de Brasil respecto a las transacciones, sometidas o no a la incidencia del principal impuesto brasileño, el ICMS, realizadas entre ellos en el año de 1999. Los resultados son comparados con datos anteriores, relativos al año de 1985. El objetivo es comprender el significado de esas transacciones para la recaudación del impuesto, especialmente en el momento en que se aproxima, en el ámbito de la reforma tributaria, el cambio en el principio de tributación, del “mixto”, preponderante actualmente, para el de “destino”. Las estadísticas producidas, a partir de 1997, en razón del proceso de discusión de la reforma tributaria, son examinadas sobretudo con vistas al cambio en el régimen de distribución de la recaudación entre las unidades federadas. El trabajo indica, someramente, las características relacionadas con las transacciones interestatales previstas, en el debate, para el ICMS.

**From ICMS to VAT: the interstate transactions issue in Brazil on the nineties***Ivo Vasconcelos Pedrosa*

The text examines the statistics produced by Brazilian states concerning the transactions, submitted or not to the incidence of ICMS, the principal Brazilian tax, accomplished among that states in the year of 1999. The results are compared with previous data, relative to the year of 1985. The objective is to understand the meaning of those transactions for the collection of the tax, especially in face of the imminent tax reform, with the change at the tax principle, from “mixed”, the today system, where the preponderant principle is the “origin” principle, for the “destination” one. The produced statistics, starting from 1997, in reason of the discussion of the tax reform, are examined specially with the focus on the change in the regime of the revenue distribution among the federate units. The work indicates shortly the characteristics, related with the interstate transactions, foreseen in the debate for the ICMS.

Ivo Vasconcelos Pedrosa é doutor em Economia pela Universidade de Campinas (Unicamp), São Paulo, 1991. Professor Titular de Economia da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Faculdade de Ciências da Administração de Pernambuco (FCAP).

Contato:  
[ivovpedrosa@uol.com.br](mailto:ivovpedrosa@uol.com.br)

# O projecto do Estatuto do Pessoal Dirigente no âmbito da actual reforma da Administração Pública Portuguesa

*Luís Miguel Pereira Farinha*

Quase um quarto de século após a publicação do Decreto-Lei nº 191-F/79, de 26 de junho, que estabeleceu o regime aplicável ao pessoal dirigente da função pública, está em curso uma reforma da administração pública portuguesa na qual se inclui, a par de outros projectos<sup>1</sup>, o de um novo regime jurídico para o pessoal dirigente.

O tempo que medeia entre o final da década de 70 do século 20 e o princípio do século 21, acompanhado pelas mudanças políticas, sociais, económicas e tecnológicas de todos conhecidas<sup>2</sup>, determinou a publicação, quanto a esta matéria, de outros dois diplomas, o Decreto-Lei nº 323/89, de 26 de setembro, e a Lei nº 49/99, de 22 de junho, ainda vigente.

Em resultado das mudanças referidas, desde a década de 80 do século passado, grande parte dos estados tem vindo a introduzir reformas no sentido de responder às exigências da sociedade contemporânea.

Numa primeira fase as intervenções reformistas dirigiram-se em muitos países-membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE) para os três aspectos seguintes:

- Melhoria da eficiência;
- Reforma das práticas de gestão;
- Desinvestimento público em empresas comerciais.

Verificou-se que, como reforma, tais intervenções eram insuficientes, e que não bastaria introduzir e utilizar técnicas e processos próprios da gestão privada para resolver os problemas detectados nas diversas administrações públicas.

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

Luís Miguel  
Farinha é Pós-  
Graduado em  
Estudos  
Europeus pela  
Universidade  
Católica  
Portuguesa e  
assessor do  
Gabinete do  
Ministro da  
Agricultura,  
Desenvolvimento  
Rural e Pescas  
de Portugal.

Contato:  
[lfarinha@  
madrp.gov.pt](mailto:lfarinha@<br/>madrp.gov.pt)

Com efeito, sabe-se hoje que a criação da capacidade de mudança exige um bom diagnóstico da situação, instrumentos de análise de risco, bom entendimento da cultura própria do funcionalismo público, e do seu papel crítico no seio da governança, investigação empírica dos dados relativos à mudança de atitudes, melhores estratégias de intervenção que reconheçam, desde logo, a dificuldade de atingir uma mudança sustentada de comportamento e a necessidade de que a mudança siga uma sequência prevista e planeada<sup>3</sup>.

Esse encontro com as exigências das sociedades dos nossos dias tem levado os políticos, para além da forma como organizam os serviços, a rever as áreas em que o Estado deve intervir e a forma como o faz, v.g., estado prestador, regulador, e fiscalizador<sup>4</sup>.

Na verdade, se com o advento do estado social de direito, o Estado chamou a si a satisfação de um número crescente de necessidades, hoje verifica-se o desinteresse pela satisfação de algumas dessas necessidades, que passam a encontrar novos meios de serem preenchidas, com recurso ao sector privado, através, por exemplo, de parcerias público-privadas, de gestão privada, ou pela privatização de sectores de actividade, sem prejuízo da continuação do recurso ao clássico contrato de concessão<sup>5</sup>.

As actividades que o Estado mantém também são, inúmeras vezes, exercidas de forma diferente; não directamente, mas através de outras pessoas colectivas criadas pelo Estado e a ele pertencentes (administração central indirecta, administração autónoma e administração periférica<sup>6</sup>), entidades essas cuja actividade é conformada juridicamente por regimes legais e regulamentares menos rígidos, mais flexíveis.

A complexidade do sistema aumenta ainda com o recurso por partes dessas pessoas colectivas diferentes do estado a vários regimes jurídicos, por vezes em simultâneo, para o enquadramento dos respectivos trabalhadores e dirigentes.

Em Portugal, é hoje comum a contratação simultânea de trabalhadores segundo o regime da função pública<sup>7</sup> (nomeação, contrato administrativo de provimento e contrato de trabalho a termo certo) e regimes de direito privado.

Quanto aos dirigentes, há os que exercem as suas funções segundo regimes de direito público privativo<sup>8</sup>, com sujeição ao regime jurídico do pessoal dirigente da função pública e outros que, estão submetidos ao Estatuto do Gestor Público<sup>9</sup>, sem prejuízo de inúmeras situações híbridas, em que se aplicam, à mesma pessoa, normas de ambos os regimes.

A actividade da Administração Pública portuguesa, designadamente a actividade desenvolvida pelos seus órgãos e agentes, está constitucionalmente sujeita aos princípios da igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade.

Além destes princípios, os dirigentes estarão, ainda, estatutariamente sujeitos aos princípios da transparência e da boa-fé<sup>10</sup>.

A acrescer a estes princípios, todos designados no projecto do Estatuto do Pessoal Dirigente, daqui em diante designado por projecto, como “princípios gerais de ética”, os dirigentes, relativamente à gestão, ficam também obrigados a pautar a sua actuação por critérios de igualdade, eficácia, eficiência, simplificação de procedimentos, cooperação, comunicação eficaz e aproximação ao cidadão<sup>11</sup>.

Também neste âmbito há uma aproximação ao constitucionalmente previsto quanto à estrutura da Administração, que deve evitar a burocratização e deve aproximar os serviços das populações.

Acresce que, a Constituição prevê que a lei assegurará a racionalização dos meios a utilizar pelos serviços, para o que o diploma legal que resultar do projecto de que se cuida pode contribuir de modo significativo.

De acordo com o projecto, passará a recair sobre os dirigentes, por força da lei, o dever de concretizar muito do que o legislador constitucional previu quanto à estruturação da Administração.

A simplificação dos procedimentos, a eficiência e mesmo a cooperação, expressamente previstas no projecto, parecem poder reconduzir-se “à estruturação de modo a evitar a burocratização”, tanto mais que a alguns dirigentes compete “organizar a estrutura interna do serviço ou organismo, designadamente, através da criação, modificação ou extinção de unidades orgânicas flexíveis, e definir as regras necessárias ao seu bom funcionamento, articulação e, quando existam, formas de partilha de funções comuns<sup>12 13</sup>.

O dirigente passa, portanto, a ser responsável por garantir que, no funcionamento da respectiva unidade orgânica, desaparecem “interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses das populações “(...) rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na selecção de pessoal etc”<sup>14</sup>.

Além destes princípios constitucionais, na análise do projecto importa atender à situação presente<sup>15</sup>, às linhas de orientação aprovadas pelo governo para a reforma da administração pública que são as seguintes<sup>16</sup>:

1. prestigiar a missão da Administração Pública e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;

2. delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente<sup>17</sup>;

3. promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;

4. introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;

5. apostar na formação e na valorização dos novos funcionários públicos.

Importa, agora, analisar mais detalhadamente o projecto de Estatuto dos Dirigentes da Administração Pública que o governo apresentou em setembro de 2003<sup>18</sup>.

Começando pelo preâmbulo, ressalta, desde logo que o dirigente é entendido como “o factor de aliança entre os objectivos das políticas públicas e o envolvimento e a capacidade dos serviços e organismos”.

Aos dirigentes compete, essencialmente, a:

1. coordenação e continuidade dos processos de mudança;
2. organização e os métodos de trabalho;
3. exigência crítica na simplificação e racionalização de processos;
4. abertura à gestão e partilha de conhecimentos;
5. sensibilidade e iniciativa para a formação do pessoal e reconhecimento de competências.

A missão cometida ao pessoal dirigente permite conhecer um pouco melhor a figura tal como se apresenta no projecto.

Neste, a todo o pessoal dirigente<sup>19</sup> é conferida a missão de prosseguir as atribuições cometidas ao respectivo serviço, assegurando o seu bom desempenho.

O bom desempenho é conseguido por dois meios, que são interdependentes; de um lado a optimização dos recursos disponíveis, designadamente os humanos, os financeiros e os materiais<sup>20</sup> e, do outro, a satisfação dos administrados, destinatários da actividade prosseguida pelo respectivo serviço ou organismo. Tudo isto, ao abrigo da lei, do programa do Governo e das determinações recebidas pelos dirigentes dos membros do Governo <sup>21</sup> <sup>22</sup>.

Por se tratar de uma distinção nova, agora apresentada pelo legislador, com importantes reflexos na disciplina jurídica aplicável, importa atender à inovação que se traduz na divisão dos cargos dirigentes em duas categorias, a saber, os cargos de direcção superior, que inclui os de director-geral e de subdirector geral e equiparados, e os de direcção intermédia que integra os directores de serviço e os chefes de divisão<sup>23</sup>.

A importância da distinção tem que ver com três aspectos, nomeadamente:

1. o nível hierárquico;
2. as competências;
3. as responsabilidades cometidas.

Começando pelo nível hierárquico mantêm-se os quatro níveis que vêm desde 1979, agora divididos em cargos de direcção superior e de direcção intermédia de nível 1 e 2, respectivamente, como atrás se referiu.

O legislador não estabeleceu qualquer regra quanto à possibilidade de um serviço ou organismo não dispor na sua estrutura hierárquica de

um ou mais destes níveis de cargos dirigentes, nem estabelece qualquer regra relativa às condições mínimas normalmente exigíveis para a existência de um dirigente ou da respectiva unidade orgânica, nem para a criação ou manutenção destes<sup>24 25</sup>.

Uma vez que os objectivos da reforma da Administração Pública em curso se concretizam, de forma gradual e consistente, em torno de três eixos, um dos quais é a organização do Estado e da Administração, poder-se-ia, porventura, prever, a título transitório ou definitivo, que o afastamento das regras de natureza quantitativa a que se alude acima seria admitido a título excepcional, devidamente fundamentado.

Dirão, porventura, alguns que, dependendo a renovação da comissão de serviço dos titulares de cargos de direcção superior dos resultados evidenciados no respectivo exercício<sup>26</sup>, e tendo estes competências para organizar a estrutura interna do serviço, através da criação, modificação ou extinção de unidades orgânicas flexíveis, não poderão deixar de atender à racionalidade baseada nos critérios propostos ou noutros mais adequados à organização do serviço ou organismo, atentas as suas atribuições e os meios disponíveis. Tanto mais que aos dirigentes é exigível o respeito pelos princípios de gestão legalmente consagrados e o uso efectivo das competências que lhes são conferidas.

Na verdade, só a aplicação continuada do diploma a que o projecto vier a dar origem permitirá verificar a aplicação da lei, a prática dos serviços e organismos e, portanto, avaliar a opção do legislador, neste e noutros aspectos.

Sem embargo, a observação da prática recente da generalidade dos dirigentes dos serviços e organismos da Administração Pública fornece elementos que, em nossa opinião, aconselham a introdução dos critérios de natureza quantitativa atrás referidos, ou de outros que tenham objectivos semelhantes.

No que se refere às competências e às inerentes responsabilidades<sup>27</sup>, parece que a grande distinção entre os cargos de direcção superior e os de direcção intermédia está no modo de acompanhamento da respectiva unidade orgânica, na proximidade com o pessoal, e com a prática dos actos que determinam os administrados a procurarem o serviço ou organismo.

A confiança, desde logo pelas exigências objectivas agora introduzidas no que respeita à formação e ao modo de recrutamento, também se afigura uma marca de distinção entre os providos em cargos de direcção superior e intermédia, a que se voltará mais adiante.

Efectivamente, a definição das grandes linhas condutoras e delimitadoras do funcionamento dos serviços e organismos são reservadas para os directores-gerais e sub directores-gerais.

Ao director de serviços cabe condução do próprio pessoal numa perspectiva não “pessoalizada” e, aos chefes de divisão compete assegurar a boa qualidade do trabalho técnico realizado, a gestão do saber técnico e mesmo científico que, cada vez mais, fundamenta as decisões da Administração Pública<sup>28</sup>.

Importa, ainda, referir que os titulares dos cargos de direcção superior de 2º grau, sub directores-gerais e equiparados, têm as competências que lhes forem delegadas ou subdelegadas, a que acrescem as que lhes sejam expressamente atribuídas pelo diploma orgânico ou estatutário do respectivo serviço ou organismo<sup>29</sup>.

Vejamos, então, a título exemplificativo, algumas competências dos titulares dos cargos de direcção superior<sup>30</sup>:

1. elaborar os planos anuais ou plurianuais de actividades com identificação dos objectivos a atingir pelos serviços, os quais devem contemplar medidas de desburocratização, qualidade e inovação;

2. assegurar, controlar e avaliar a execução dos planos de actividades e a concretização dos objectivos propostos;

3. elaborar os relatórios de actividades com indicação dos resultados atingidos face aos objectivos definidos, bem como o balanço social nos termos da lei aplicável;

4. elaborar os projectos de orçamento de funcionamento e de investimento, tendo em conta os planos de actividades e os programas aprovados;

5. elaborar e aprovar a conta de gerência;

6. superintender na utilização racional das instalações afectas ao respectivo serviço ou organismo, bem como na sua manutenção conservação e beneficiação.

De modo diferente, quanto aos titulares de cargos de direcção intermédia, o legislador distingue, no que se refere a competências, os dirigentes de primeiro grau dos de segundo grau<sup>31</sup>.

O director de serviços tem competências que não se afiguram bem definidas, parece que faz a ponte entre os cargos de direcção superior e as previstas para os chefes de divisão.

Efectivamente, sendo certo que ao director de serviços cabe definir os objectivos de actuação da respectiva unidade orgânica, tendo em conta os objectivos gerais estabelecidos, bem como controlar e avaliar o desempenho e a eficiência dos serviços dependentes, com vista à execução dos planos de actividades e à prossecução dos resultados obtidos e a alcançar, etc. , é ao chefe de divisão que a lei dá as competências mais importantes pela proximidade com o pessoal no domínio e pela visibilidade junto dos utentes.

Assim, tendo em conta as competências que o projecto atribui ao chefe de divisão, grande parte da percepção dos efeitos da reforma da Administração Pública pelos cidadãos passa necessariamente pelo modo

como forem interiorizadas e postas em prática pelos chefes de divisão as medidas adoptadas.

A importância dos titulares de base dos cargos dirigentes facilmente se alcança pelo elenco de algumas competências que lhes são conferidas, nomeadamente, nos seguintes domínios:

1. da qualidade técnica do trabalho produzido;
2. do apoio e motivação do pessoal;
3. da divulgação de informação e da prestação de formação<sup>32</sup>;
4. do levantamento das necessidades de formação profissional;
5. da avaliação do mérito dos funcionários.

Passando, agora, para as exigências de formação específica para o exercício de cargos dirigentes, importa assinalar inovações, que são diferentes consoante se trate de cargos de direcção intermédia e de direcção superior.

Exigindo-se a todos os titulares de cargos dirigentes o perfil, a experiência e os conhecimentos adequados<sup>33</sup>, como aliás se verificava já nos anteriores e no actual Estatuto do Pessoal Dirigente, introduzem-se agora no projecto exigências formativas mais rigorosas para o pessoal de direcção intermédia do que para o pessoal de direcção superior.

A formação é entendida como uma necessidade que se faz sentir continuamente – ao longo da vida – prevendo-se a garantia da permanente actualização no domínio das técnicas de gestão e o desenvolvimento das competências através do sistema de formação profissional, assim como da participação em congressos, seminários, colóquios e palestras<sup>34</sup>.

Para o pessoal de direcção intermédia, sem prejuízo do regime transitório previsto<sup>35</sup>, passa a ser exigida a aprovação em curso específico de Alta Direcção em Administração Pública<sup>36</sup>.

Acresce que o legislador prevê, neste caso, as áreas de competência sobre as quais incide essa formação profissional específica, a saber:

1. organização e actividade administrativa;
2. gestão de pessoas e liderança;
3. gestão de recursos humanos, orçamentais, materiais e tecnológicos;
4. informação e conhecimento;
5. qualidade, inovação e modernização;
6. internacionalização e assuntos comunitários.

O curso a que se aludiu é assegurado, no âmbito da Administração Pública, pelo Instituto Nacional de Administração, sendo o respectivo regulamento e condições de acesso objecto de portaria do membro do Governo que, em cada momento, for responsável pela área da Administração Pública.

Este curso pode, ainda, ser ministrado por outras entidades, designadamente, instituições do ensino superior e entidades formadoras.

Quanto ao acesso a este curso haverá que atender, por um lado, aos princípios constitucionais especialmente aplicáveis à função pública, e, por outro, ao número e à qualidade dos candidatos admitidos e formados, isto é, há que ter presente que a Administração Pública – assim como a sua elite – visa a prossecução do interesse público.

Concretizando, na apresentação das candidaturas e na selecção dos candidatos, importa garantir a aplicação dos princípios da igualdade e da imparcialidade, assegurando que a ninguém é vedado o acesso aos cursos, a não ser por critérios objectivos que encontram a sua fundamentação na prossecução do interesse público.

De um ponto de vista complementar ao referido, dever-se-á, em cada momento, dispor apenas do número de dirigentes em formação e já formados que seja efectivamente necessário à satisfação das necessidades dos serviços e organismos da Administração Pública, à correcta gestão destes recursos humanos, sem que os mesmos sejam escassos, nem demasiado numerosos para os cargos dirigentes efectivamente necessários, previstos nas leis orgânicas e nos estatutos dos serviços e organismos.

No que se refere ao recrutamento são também de assinalar as alterações previstas no projecto.

O recrutamento para os cargos de direcção intermédia é feito de entre funcionários dotados de competência técnica e aptidão para o exercício de funções de direcção, coordenação e controlo que possuam uma licenciatura, que tenham frequentado como aproveitamento o Curso de Alta Direcção em Administração Pública e possuam experiência profissional de quatro ou seis anos em carreiras, para cujo provimento seja exigível a licenciatura, consoante se trate de recrutamento cargo de chefe de divisão ou de director de serviços.

Já para os cargos de direcção superior o recrutamento é feito por escolha, de entre indivíduos licenciados, vinculados ou não à administração pública, que possuam competência técnica, aptidão, experiência profissional e formação adequadas ao exercício da função.

O requisito da licenciatura pode ser afastado pelas leis orgânicas<sup>37</sup>.

Para o pessoal de direcção superior que não seja possuidor de formação específica, exige-se a frequência de um seminário especializado no início do exercício de funções<sup>38</sup>.

Quanto a estes, os critérios para o recrutamento assentam em larga medida na confiança de que forem merecedores junto dos membros do governo, a qual se funda no prévio conhecimento, no reconhecimento ou em recomendações.

Em relação ao regime vigente, o da Lei nº 49/99, de 22 de junho, a mudança a assinalar é efectivamente a da previsão da frequência de um seminário especializado.

É que, importa assinalar, o regime actualmente em vigor introduziu o concurso como método de selecção do pessoal dirigente que hoje é classificado de direcção intermédia, excluindo deste método de selecção os dirigentes de topo, a que correspondem hoje os cargos de direcção superior.

Mantém-se, portanto, no projecto a confiança como critério decisivo na escolha dos dirigentes, designadamente, dos directores gerais e dos subdirectores gerais e equiparados.

Recapitulando, sem embargo de se prever a frequência de um seminário pelos dirigentes superiores, no início das suas comissões de serviços, as únicas diferenças a assinalar são efectivamente ao nível dos cargos de direcção intermédia, e reconduzem-se ao seguinte:

1. a necessidade de frequentar um curso específico para o exercício de funções dirigentes;

2. o desaparecimento do concurso previsto na Lei nº 49/99, no Estatuto do Pessoal Dirigente vigente.

Importa, portanto, aguardar pela aplicação da lei a que o projecto der origem para verificar qual o significado dos novos preceitos na prática dos serviços, desde logo, qual a sua contribuição para a reforma, para a escolha de dirigentes líderes, responsáveis, com mérito e qualificações para o exercício das respectivas funções.

A este propósito importa atender à prática recente das nomeações para cargos dirigentes.

No ano de 2000, mais de 65% dos dirigentes (em exercício de funções) eram maiores de 50 anos, com altas qualificações do ponto de vista académico, o que não significa necessariamente qualificações no domínio da gestão pública, provenientes em cerca de 90% dos casos do interior da própria administração pública, tendo cerca de 56% das pessoas feito carreira no Ministério em que exercia funções como dirigente<sup>39</sup>.

Tendo em conta estes e outros dados disponíveis, verifica-se a necessidade de, na aplicação da lei, criar as condições para que exista renovação e mobilidade na administração pública.

A este propósito, importa criar normas jurídicas que, por força da introdução do contrato individual de trabalho não possam, em casos concretos, criar dificuldades à mobilidade, nem que seja indirectamente.

Com efeito, no caso do contrato individual de trabalho, não existe norma que preveja a mudança de quadro como se verifica para os funcionários públicos, por exemplo, através da transferência, que

“(…) consiste na nomeação do funcionário sem prévia aprovação em concurso para lugar vago do quadro de outro serviço ou organismo, da mesma categoria e carreira ou de carreira diferente

desde que, neste caso, se verifique a identidade ou afinidade de conteúdo funcional e idênticos requisitos habilitacionais (...)”<sup>40</sup>,

e da permuta, que se reconduz à nomeação recíproca e simultânea de funcionários pertencentes a quadros de pessoal de serviços ou organismos distintos<sup>41</sup>.

É que, a requisição e a transferência, por se aplicarem sempre a casos de exercício de funções a título transitório, podem em muitos casos não se revelar os instrumentos mais adequados<sup>42</sup>, designadamente no que se refere aos chefes de divisão, que têm uma actividade em que a componente técnica é mais significativa e, por isso, podem uma vez terminadas as funções dirigentes ter interesse em continuar a trabalhar na mesma área.

Acrescem, ainda, as limitações normalmente resultantes dos critérios de selecção previstos para cada concurso, que privilegiam o conhecimento e a experiência de matérias muito específicas, concedendo por essa via uma posição de clara vantagem aos funcionários do quadro a que pertence o lugar posto a concurso.

Por outro lado, a interacção com o sector privado, que é praticamente inexistente, deve ser encorajada, sob pena de a incompreensão e a desconfiança mútuas persistirem, com prejuízo para todos.

Não parece, no entanto, que o projecto contenha alguma disposição que vise, em especial, criar condições propiciadoras dessa interacção. Mesmo nos casos em que se trata de permitir que um funcionário público exerça transitoriamente funções no sector privado, para o que se continuará, por certo, a recorrer à figura da licença sem vencimento<sup>43</sup>.

O provimento nos cargos de direcção continua a ser feito em comissão de serviço, por três anos, tal como se verifica desde 1979.

O legislador não aponta razões para a manutenção deste período de tempo, que, portanto, parece não ter sido questionada no âmbito da elaboração do projecto.

A renovação da comissão de serviço, por sua vez, vê a sua disciplina alterada, desde logo, por se prever a sua avaliação<sup>44</sup>.

Em primeiro lugar, nos cargos de direcção superior, a renovação da comissão de serviço passa a depender dos resultados evidenciados no respectivo exercício, a que respeita o relatório dos resultados obtidos e a síntese da aplicação do sistema de avaliação do respectivo serviço, a elaborar pelo dirigente<sup>45</sup>.

Neste aspecto, afigura-se-nos como muito importante a prática que vier a ser seguida, pois há o risco sério de o relatório e a avaliação se poderem tornar uma formalidade despida de qualquer interesse prático.

Tanto mais que, para os cargos de direcção intermédia, a renovação da comissão de serviço depende “da análise circunstanciada do respectivo desempenho e dos resultados obtidos,” o que é feito com base no processo

de avaliação do dirigente cessante e no relatório por este apresentado, relativo às actividades prosseguidas e aos resultados obtidos.

Seria de prever, pelo menos em alguns casos, por amostragem, nos primeiros tempos de vigência da lei resultante deste projecto, um processo de aconselhamento e monitorização das actividades prosseguidas<sup>46</sup>?

No caso dos dirigentes superiores, portanto directores gerais e subdirectores gerais e equiparados, prevê-se a limitação do exercício do mesmo cargo a três renovações, limitação não prevista para os dirigentes intermédios.

Várias razões se podem aduzir a favor desta solução, desde logo, a selecção dos dirigentes intermédios ser precedida de publicitação na Bolsa de Emprego Público<sup>47</sup>, e a renovação da comissão de serviço estar dependente da análise circunstanciada do desempenho e dos resultados obtidos, como atrás se referiu<sup>48</sup>.

Por outro lado, não se vislumbra qual a desvantagem que idêntica solução – limitação do número de renovações possíveis da comissão de serviço – pode apresentar quanto à sua aplicação aos cargos de direcção intermédia.

Esta limitação do número de comissões de serviço, prevista no projecto apenas para os dirigentes de nível superior, deveria ser estendida também aos de nível intermédio.

Deste modo, propiciar-se-ia a mobilidade dos directores de serviços e dos chefes de divisão, dando-lhes em consequência uma visão geral mais abrangente da própria Administração Pública, o que, aliado à sua formação específica em gestão, poderia fazer aparecer a médio e a longo prazo, um corpo de dirigentes altamente qualificado, com experiência diversificada em várias áreas técnicas de actuação, isto é, uma verdadeira elite administrativa.

Assim, poder-se-ia, em alternativa, ter adoptado solução diferente, a aplicar a todos os dirigentes independentemente do respectivo nível, a saber:

1. quatro anos de duração da comissão de serviço, coincidente com a legislatura<sup>49</sup>;
2. limite máximo de duas renovações (doze anos de exercício de funções);
3. nos órgãos de direcção colegiais, ou nos casos em que existe um director-geral e um ou mais subdirectores gerais prever a cessação de todas as comissões de serviço simultaneamente com a do director geral.

Tendo em conta a necessidade de formação na área de gestão pública dos dirigentes intermédios, e da reafirmação da confiança pessoal e política nos dirigentes superiores, a previsão de comissões de serviço de

duração correspondente a quatro anos, coincidente com a legislatura, poderia trazer várias vantagens, designadamente as seguintes:

1. maior coesão da equipas, nas relações entre os seus membros, e nas relações com terceiros, designadamente o governo e as organizações da sociedade civil;

2. maior estabilidade no funcionamento dos serviços com o alargamento dos prazos de validade das soluções de organização interna dos serviços e organismos<sup>50</sup>;

3. aumento da responsabilização dos dirigentes e dos membros do governo que os nomeiam;

4. maior visibilidade dos resultados da gestão;

5. diminuição do grau de desconfiança relativamente à nomeação dos dirigentes, em especial no início das legislaturas;

6. aumento de planificação em sintonia com os programas do governo e as efectivas exigências dos serviços tendo em vista as necessidades públicas a satisfazer.

Outra alteração introduzida respeita à eliminação da figura da suspensão da comissão de serviço, responsável pela eternização de situações precárias<sup>51</sup>.

Quanto a este aspecto, formulam-se duas notas.

Em primeiro lugar, afigura-se positivo o desaparecimento da norma que actualmente prevê a suspensão da comissão de serviço no caso em que o dirigente tomava posse num de entre um elevado número de cargos públicos, expressamente previstos na lei.

Há que exigir maior rigor, disponibilidade e profissionalismo no exercício dos cargos dirigentes, sendo certo que a todos é conferida a possibilidade, o direito de, no momento por si considerado oportuno, mudar de actividade, desde logo, assumir cargos de natureza política, electivos ou não.

E, uma visão sistemática do regime jurídico do funcionalismo público<sup>52</sup> assim o exige. Com efeito, a lei vigente prevê que, através da nomeação, se visa assegurar o exercício profissionalizado de funções próprias do serviço público que revestem carácter de permanência<sup>53</sup>. Ao invés, a comissão de serviço é aplicável a situações de carácter transitório<sup>54</sup>.

Logo, afigura-se adequado que o pessoal que exerce funções dirigentes conserve o direito ao lugar de origem e não possa ser prejudicado na sua carreira profissional por causa do exercício das suas funções, relevando para todos os efeitos no lugar de origem o tempo de serviço prestado naquele cargo, o que se verifica no Estatuto do Pessoal Dirigente vigente.

A segunda nota, para referir que os preceitos do projecto parecem ter sido desenhados tendo em vista o exercício de cargos dirigentes por pessoal vinculado à função pública, não para detentores de vínculos jurídico-laborais *hoc sensu*, quer se encontrem ao serviço da Administração ou de outros sectores de actividade, v.g., privado ou cooperativo. Tanto no que se refere ao espírito, como à letra do preceito, que usa o termo funcionário.

Haverá que encontrar mecanismos que possam garantir um tratamento de acordo com o princípio da igualdade para todos os que pretendam apresentar candidaturas ou venham a exercer cargos dirigentes, independentemente da natureza do vínculo que os liga, ou não à Administração Pública.

Tendo, nomeadamente, em conta que este regime jurídico dos dirigentes se pretende aplicar à administração central indirecta (v.g. aos institutos públicos), parece que seria preferível a utilização do conceito “trabalhadores da função pública”, já consagrado a nível constitucional<sup>55</sup>.

Analizados alguns aspectos da proposta do Novo Estatuto do Pessoal Dirigente, o qual introduz alterações em aspectos essenciais do regime, designadamente, quanto à formação, ao recrutamento e aos direitos e deveres dos dirigentes, como se viu, importa agora aguardar pela sua efectiva aplicação à Administração Pública, e pela interpretação que dos novos preceitos vier, em concreto, a ser feita pelos serviços e organismos, bem como pelos Tribunais.

Tendo em consideração a importância da matéria que o projecto trata, que é estruturante no que se refere à composição e à renovação da “elite administrativa”, assim como ao contexto em que é introduzido, fazendo parte de um pacote legislativo vasto, não será, por certo, possível, sem o decurso de alguns anos, fazer uma avaliação da sua importância enquanto instrumento de reforma e de mudança, ao serviço dos objectivos da presente reforma.

## Notas

- <sup>1</sup> São do domínio público os projectos do Estatuto do Pessoal Dirigente, da Lei Quadro dos Institutos Públicos, bem como os anteprojectos da Lei de Avaliação do Desempenho na Administração Pública, do Decreto Regulamentar relativo à Avaliação do Desempenho na Administração Pública e do diploma que tem por objecto o Contrato de Trabalho na Administração Pública, todos disponíveis em [www.sgmf.pt](http://www.sgmf.pt)
- <sup>2</sup> Quanto à presente reforma, importa ter igualmente em conta as dificuldades financeiras que o país atravessa, as quais, relativamente à gestão de pessoal, determinaram fortes restrições quanto à contratação, as quais constam da Resolução do Conselho de Ministros nº 97/2002, de 18 de Maio e do Despacho Conjunto nº 643/2002, dos Secretários de Estado do Orçamento e da Administração Pública.
- <sup>3</sup> Neste sentido, vide *Public Sector Modernisation, Policy Brief*, in OECD Observer, Outubro de 2003, [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief).
- <sup>4</sup> A propósito da definição dos serviços de interesse geral, vide Vincenti-Mitchener, Daniela, Social, Social Services Terra Incognita e Fischbach-Pytell, Balanced European Union means a Social Market Economy in *The Parliament Magazine*, n.º 168, 6 de Outubro de 2003, págs. 35 e seguintes. Na perspectiva da reforma da Administração Pública Brasileira, vide Pereira, Bresser, De la Administración Burocrática a la Gerencial, in [bresserpereira.ecn.br](http://bresserpereira.ecn.br), em que se analisa a proposta de reforma do aparelho de Estado a partir da sua divisão em quatro sectores; o núcleo estratégico do Estado; as actividades exclusivas do Estado; os serviços não exclusivos ou competitivos; a produção de bens e serviços para o mercado.
- <sup>5</sup> “...as pessoas colectivas de direito privado (e até algumas de direito público) podem ser incumbidas por outras pessoas de direito público, nos termos da lei, de exercer funções públicas, como é o caso mais frisante, das concessionárias do domínio público, de serviços públicos ou de obras públicas” in Caetano, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, vol. I, 10ª edição, Coimbra, Almedina, 1980.
- <sup>6</sup> Sobre estes conceitos vide Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 1ª edição, Coimbra, Almedina, pág. 203 e segs.
- <sup>7</sup> Os princípios gerais em matéria de emprego público, remunerações e gestão de pessoal da função pública estão previstos no Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho.
- <sup>8</sup> Cfr. o nº 5 do artigo 1º da Lei nº 49/99, de 22 de Junho.
- <sup>9</sup> Cfr. o Decreto-Lei nº 464/82, de 9 de Dezembro.
- <sup>10</sup> Cfr. o artigo 4º do Projecto de Estatuto do Pessoal Dirigente com o nº 2 do artigo 266º da Constituição.
- <sup>11</sup> Cfr. O nº 3 do artigo 6º do projecto com os nºs 2 e 3 do artigo 267º da Constituição.
- <sup>12</sup> Cfr. a alínea f) do nº 1 do artigo 7º do projecto.
- <sup>13</sup> A este propósito ver ainda a alínea e) do nº 1 do artigo 7º do projecto, que prevê a competência de propor ao membro do Governo a prática dos actos de gestão do serviço para os quais o dirigente não tenha competência própria ou delegada.
- <sup>14</sup> In Canotilho, J.J.Gomes e Moreira, Vital, *Constituição da República Portuguesa*, Coimbra, Coimbra Editora, 3ª edição revista, pág. 927.
- <sup>15</sup> Quanto a este aspecto, que não se analisa neste artigo, vide Farinha, Luís Miguel Pereira, *Dirigente Hoje (o)*, comunicação apresentada no 1º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, Lisboa, 2003.
- <sup>16</sup> Cfr. o nº 1 da Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003, de 30 de Julho.

- <sup>17</sup> Na ponderação das funções que o Estado pode ou deve alienar não se pode deixar de atender a um conjunto vasto de critérios pois, para além da eficiência, importa considerar os interesses estratégicos do Estado, as consequências a nível económico e social, os quais não permitem tomar decisões apenas com a consideração dos efeitos mais próximos, ou dos mais imediatos.
- <sup>18</sup> Vide [www.min-financas.pt](http://www.min-financas.pt).
- <sup>19</sup> Adiante se verá a qualificação dos dirigentes.
- <sup>20</sup> O combate aos desperdício de recursos públicos é um dos princípios essenciais da reforma, como se refere expressamente no preâmbulo da RCM 95/2003.
- <sup>21</sup> As determinações dos membros do Governo não podem deixar de atender aos poderes que a lei lhes confere, sendo, pela própria natureza das coisas, diferentes nos casos em que há poder de direcção, tutela ou superintendência.
- <sup>22</sup> A este propósito, importaria verificar se o legislador não disse menos do que queria na parte final da alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º quando refere unicamente os poderes de direcção.
- <sup>23</sup> Cfr. o artigo 2.º do projecto.
- <sup>24</sup> Em relação a este aspecto, vide o n.º 1 do artigo 8.º do projecto quanto às competências dos titulares de direcção intermédia do 1.º grau, directores de serviços.
- <sup>25</sup> Sobre as novas tendências estruturais vide Lopes, Carlos Alberto Mendes, Estratégias de Gestão Empresarial na Administração Pública, in *Renovar a Administração Pública: Um Imperativo*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pág. 134 e segs..
- <sup>26</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 22.º do projecto.
- <sup>27</sup> O termo responsabilidade não é aqui usado stricto sensu, tal como se verifica no artigo 15.º do projecto, no qual se prevê que, no exercício das suas funções, os titulares de cargos dirigentes são responsáveis civil, criminal, disciplinar e financeiramente. Quanto ao apuramento destas responsabilidades e à defesa dos titulares dos cargos dirigentes, assinala-se que, nos termos do artigo 23.º, o Estado garante aos dirigentes um regime de assistência e patrocínio judiciário diferente do previsto para a generalidade dos cidadãos, regime este de que beneficiam igualmente os membros do Governo pelos actos praticados no exercício das respectivas funções.
- <sup>28</sup> Sobre este aspecto vide Otero, Paulo, *Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa*, Coimbra Editora, Coimbra, 1992, pág. 286 e seguintes.
- <sup>29</sup> Cfr. o n.º 5 do artigo 7.º do projecto. A lei, designadamente o n.º 2 do artigo 35.º do Código do Procedimento Administrativo, já prevê que através de um acto de delegação de poderes, os órgãos competentes para decidir em determinada matéria podem sempre permitir que o seu imediato inferior hierárquico, adjunto ou substituto pratiquem actos de administração ordinária nessa matéria.
- <sup>30</sup> Cfr. o artigo 7.º do projecto.
- <sup>31</sup> Cfr. o artigo 8.º do projecto.
- <sup>32</sup> Cfr. o artigo 11.º do projecto.
- <sup>33</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 11.º do projecto .
- <sup>34</sup> Cfr. os n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º do projecto
- <sup>35</sup> Cfr. o artigo 35.º do projecto, que visa assegurar a garantia dos direitos adquiridos.
- <sup>36</sup> Cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do projecto.
- <sup>37</sup> Cfr. o n.º 3 do artigo 20.º do projecto.
- <sup>38</sup> Cfr. o preâmbulo do projecto.
- <sup>39</sup> In *Elites Administrativas e Mudança Política em Portugal*, Nunes Filipe Abreu, comunicação apresentada no 1.º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, Lisboa, 2003.

- <sup>40</sup> Cfr. o artigo 25º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro e, o Decreto-Lei nº 175/98, de 2 de Julho, quanto às transferências entre a administração central e a administração local.
- <sup>41</sup> Cfr. o artigo 26º do diploma referido na nota anterior
- <sup>42</sup> Cfr. 27º do diploma referido nas duas notas antecedentes.
- <sup>43</sup> A licença de vencimento, expressamente prevista nos artigos 73º e seguintes da Lei nº 100/99, de 31 de Março, apresenta cinco modalidades, com tempos de duração e efeitos diferentes. Este diploma aplica-se aos funcionários e agentes da Administração Pública.
- <sup>44</sup> A este propósito importa chamar a atenção para os artigos 17º e 18º da proposta de Lei que cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADFAP), onde se prevê, separadamente, a avaliação dos dirigentes e a avaliação dos serviços e organismos.
- <sup>45</sup> Cfr. o artigo 22º do projecto.
- <sup>46</sup> A proposta de Lei que cria o SIADAP prevê no seu artigo 19º a criação de uma base de dados com fins de controlo permanente e avaliação do sistema.
- <sup>47</sup> Cfr., o nº 1 do artigo 21º do projecto.
- <sup>48</sup> Cfr. o Decreto-Lei nº 78/2003, de 23 de Abril e [www.bep.gov.pt](http://www.bep.gov.pt).
- <sup>49</sup> Não parece consistente a crítica que aponta ser esta uma solução que levaria necessariamente à politização da Administração Pública, em especial dos cargos dirigentes, atendendo à prática corrente, e à verificação de que, desde 1979, o critério de escolha dos titulares destes cargos, legalmente previsto, sempre foi o da escolha, logo da confiança. Acresce que as exigências de formação previstas para os titulares de cargos de direcção intermédia e o novo sistema de avaliação poderem acrescentar-se aos instrumentos que podem contribuir para diminuir a força do argumento da politização da Administração Pública.
- <sup>50</sup> Diminuiria, por certo, a tentativa de introduzir continuamente alterações às leis orgânicas e aos estatutos.
- <sup>51</sup> Cfr. o artigo 28º do projecto.
- <sup>52</sup> Sobre os direitos dos funcionários públicos e dos agentes sujeitos ao mesmo regime jurídico, vide, Alfaia, João, Direitos dos funcionários, in Dicionário Jurídico da Administração Pública, vol. IV, Lisboa, 1991.
- <sup>53</sup> Cfr. o nº 2 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 184/89, de 2 de Junho.
- <sup>54</sup> Cfr., o artigo 7º do Decreto-Lei nº 427/89, de 7 de Dezembro.
- <sup>55</sup> Cfr. o nº 1 do artigo 269º da Constituição.

### **O projecto do Estatuto do Pessoal Dirigente no âmbito da actual reforma da Administração Pública Portuguesa**

*Luís Miguel Pereira Farinha*

Este artigo analisa as alterações ao regime jurídico dos dirigentes da função pública portuguesa, que constam da proposta apresentada pelo Governo.

Mencionam-se, ainda, as limitações verificadas e os princípios orientadores da reforma.

Em seguida, analisam-se de um ponto de vista crítico alguns aspectos, designadamente, a missão do dirigente, as categorias e os níveis, as competências, a formação, o recrutamento e a selecção, o provimento, a duração das comissões de serviço e a sua renovação.

Por fim, aponta-se a importância de monitorar a aplicação da lei, tendo em vista verificar o seu papel na mudança.

### **El proyecto del Régimen Jurídico de los Funcionarios Directivos en el ámbito de la actual reforma de la Administración Pública Portuguesa**

*Luís Miguel Pereira Farinha*

Este artículo analiza las alteraciones al régimen jurídico de los funcionarios directivos de la administración pública portuguesa contenidas en la propuesta presentada por el gobierno.

También se consideran las limitaciones y los principios orientadores de la reforma.

Algunos aspectos es decir la misión del funcionario directivo, las clases y los niveles, el reclutamiento y la selección, la provisión y la duración de las comisiones de servicio y su renovación también se juzgan de un punto de vista crítico.

Finalmente se señala la importancia de monitorear la aplicación de la ley con el propósito de comprobar su papel en el cambio.

### **The Portuguese Civil Service Managers Law changes in the scope of the current Public Administration reform**

*Luís Miguel Pereira Farinha*

This article examines the changes to the Portuguese Civil Service Managers Law, according to the proposal presented by the Government.

The guiding principles and the ascertained limitations are also mentioned.

Furthermore, certain details are criticised, namely, the mission of the manager, the ranks, the levels, the competencies, the training, the recruitment, the selection, the appointment, the length of the commissions and its renewal.

At last, it is stated the importance of monitoring the application of the law in order to check the role that it plays in the change.

Luis Miguel Farinha é Pós-Graduado em Estudos Europeus pela Universidade Católica Portuguesa e assessor do Gabinete do Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas de Portugal.

Contato:  
[lfarinha@  
madrp.gov.pt](mailto:lfarinha@madrp.gov.pt)



*Palestra*

# A longa sombra das transições presidenciais\*

*Richard Neustadt*

Há quatro anos, tive o prazer de vir a Brasília com a minha mulher, Shirley Williams, uma política inglesa que veio fazer uma palestra aqui e em outras cidades do Brasil a convite do Conselho Britânico. Foi uma experiência extremamente agradável e ficamos muito impressionados com o tamanho de seu país e com a vitalidade e espírito do seu povo. Prometemos a nós mesmos que um dia voltaríamos, e aqui estou eu, infelizmente sem ela, que é líder do seu partido, o Partido Liberal Democrata, na *House of Lords* do Reino Unido, e não conseguiu se liberar de seus compromissos desta semana, o que ela lamenta muito. No entanto, fico satisfeito de que, pelo menos, um de nós tenha podido vir e de que, já que tinha que ser dessa maneira, essa pessoa tenha sido eu.

Neste dia, gostaria de lhes falar sobre um fenômeno norte-americano, um aspecto da política do meu país, os Estados Unidos, que tem importantes efeitos colaterais sobre as suas políticas e também sobre a administração pública de um modo geral, a saber, o longo período de aprendizagem de novos governos, quando novos presidentes assumem o cargo, principalmente se vierem de um partido diferente do de seu antecessor. Chamamos esse período de “transição presidencial”, o qual não se restringe às onze semanas entre a eleição e a posse, mas envolve também os vinte e um meses – quase dois anos – seguintes do novo governo.

Esses são os anos nos quais novos dirigentes, novas equipes e novos presidentes aprendem o que significa assumir seus novos cargos. Nós chamamos essa fase de “descobrir onde fica o banheiro”. Eles também

RSP

Revista do  
Serviço  
Público

Ano 54  
Número 4  
Out-Dez 2003

Richard Neustadt, doutor pela Universidade de Harvard, foi Professor Catedrático Emérito de Governo na John F. Kennedy School of Government.

aprendem a se relacionar entre eles em suas novas funções e também a se relacionar com os membros mais permanentes da burocracia, com o Congresso, com os tribunais, com os estados e com os interesses privados organizados – todos eles há mais tempo no aparelho do Estado do que a maior parte dos assessores presidenciais. Eles também precisam aprender – ou tentar aprender, porque é difícil – a viver sob as pressões instantâneas provocadas pelo constante assédio da imprensa. Precisam, também, aprender a viver sob as pressões de eventos externos que freqüentemente não conseguem controlar. Se não aprendem a fazer essas coisas em tempo hábil, podem enfrentar sérios problemas.

Esses dois anos tipicamente os expõem, pelo menos uma vez, a todas as coisas novas – novidades em termos de políticas, pessoas e eventos – com as quais provavelmente se depararão ao longo de um mandato presidencial, entre as quais a experiência de uma eleição parcial para o Congresso, que prepara o terreno para a eleição presidencial seguinte.

Após essa eleição parcial, consideramos concluídas a transição e a aprendizagem prática necessária – embora saibamos que alguns presidentes nunca param de se deparar com coisas novas e de aprender com elas e que suas equipes estão sempre aprendendo, porque geralmente são transitórias e entram e saem com muito mais rapidez que seus chefes.

Os novos presidentes e as pessoas que eles trazem para o seu governo não são, de forma alguma, completamente ignorantes quando assumem suas funções. As coisas que eles precisam aprender não são, geralmente, as características gerais do nosso sistema ou dos cargos para os quais são designados ou as biografias de seus novos colegas. Eles provavelmente já estarão familiarizados com coisas desse tipo com base em sua experiência de vida anterior. O que eles não saberão ao assumir seus cargos são as sutilezas, as nuanças, por assim dizer, do trabalho com seus colegas em suas funções dentro do contexto gerado pela eleição de um novo presidente e pelos eventos que se seguem. O que eles precisam aprender são as sutilezas e, considerando as complexidades governamentais enfrentadas em Washington, eles não têm outra saída senão aprendê-las na prática de suas funções.

Considerando as semelhanças formais entre a Constituição brasileira e a americana, além de outros aspectos comuns, como as dimensões e a diversidade dos nossos países, tenho certeza de que os presidentes brasileiros e suas equipes passam por um processo de aprendizagem bastante parecido. No entanto, também tenho certeza de que as sutilezas não são idênticas e de que eu só conheço as norte-americanas. Por essa razão, me restringirei a ilustrar alguns fatos e conclusões extraídas a partir da experiência dos Estados Unidos, deixando os srs. e sras. a tarefa de traçar paralelos, se é que existem, com a experiência brasileira. Espero

que alguns desses fatos e conclusões lhes sejam úteis, caso contrário estaria desperdiçando o meu tempo e o de vocês, falando sobre coisas irrelevantes. Desconhecendo quase que completamente as nuances desta cidade, infelizmente não posso afirmar, com certeza que existam comparações úteis a serem feitas. Essa tarefa caberá aos senhores.

Permitam que eu ilustre o que quero dizer quando me refiro às nuances que precisam ser aprendidas, descrevendo alguns eventos ocorridos nas primeiras semanas após John Kennedy ter sido empossado, há mais de 40 anos. Escolhi esses eventos porque, embora tenham ocorrido há muito tempo, os senhores devem ter conhecimento deles e também do presidente Kennedy. Refiro-me à fracassada invasão de Cuba pela Baía dos Porcos por 1.200 cubanos exilados treinados nos Estados Unidos, que Washington apoiou secretamente e depois abandonou à própria sorte em meados de abril de 1961. No outono de 1960, o presidente Eisenhower havia autorizado a elaboração de planos para uma invasão de Cuba em pequena escala, e Kennedy só tomou conhecimento desses planos após ter sido eleito, em novembro. Entre novembro e fevereiro, os patrocinadores do esquema na Agência Central de Inteligência o ampliaram substancialmente com a aprovação de Kennedy e, posteriormente, o modificaram, por insistência do presidente, para torná-lo mais “negável”, pelo menos na sua visão. Combinadas à eficiência do governo de Fidel Castro, essas modificações minaram completamente o esquema, quando ele finalmente foi colocado em prática. Em vez de envolver forças dos Estados Unidos na operação, o presidente simplesmente deixou que a operação fracassasse. Depois, ele assumiu a responsabilidade pela ação num gesto nobre que, embora tenha-lhe poupado de muitas críticas nos Estados Unidos, gerou desprezo em relação a ele em lugares como Moscou. Kennedy disse a um assessor: “Como pude ter sido burro a ponto de deixá-los seguir em frente com o esquema?”. Boa pergunta.

Aparentemente, ele interpretou mal, não compreendeu adequadamente ou não percebeu de forma alguma a importância de uma série de pequenas questões de peso na esfera da Inteligência Nacional e do trabalho de suas equipes, com as quais ele, um ex-oficial subalterno da Marinha que posteriormente se elegeu para a Câmara e o Senado antes de concorrer à presidência, nunca havia se deparado ou imaginado que existissem. Em primeiro lugar, Kennedy não sabia que a CIA nunca havia empreendido uma operação antes que fosse, nem de longe, do porte daquela. Ele havia ouvido muitas referências à “Guatemala” orgulhosamente proclamadas pelo diretor da CIA como uma experiência anterior bem-sucedida, mas não tinha como saber se a operação levada a cabo naquele país havia sido muito pequena e inerentemente diferente, a ponto de não ser sequer comparável. Em segundo lugar, quando solicitou que os exilados fossem

desembarcados a uma distância maior de qualquer cidade para reduzir o nível de “ruído”, o novo presidente não sabia que o novo local escolhido para esse fim, a Baía dos Porcos, era um brejo no qual os invasores poderiam ser facilmente capturados. Kennedy acreditou que, se as tropas dos exilados fossem subjugadas, elas poderiam fugir para as colinas e passar a atuar como uma espécie de guerrilha, em vez de combater no brejo até serem levadas para as prisões de Fidel Castro (que foi o que aconteceu).

Quando solicitou aos seus comandantes militares que apresentassem comentários sobre os planos originais da CIA, o presidente também não sabia que eles nunca haviam sido solicitados a fazer algo parecido antes, já que as Forças Armadas e a CIA não são responsáveis pela conduta uma da outra. Relutantemente, eles apresentaram um veredicto segundo o qual a operação apresentava uma “probabilidade razoável de sucesso”. O termo “razoável” que usaram significava, para eles, uma probabilidade logo acima de “baixa”. No entanto, o presidente e seus assessores civis o interpretaram como indicativo de uma probabilidade logo abaixo de “boa” e aprovaram o desembarque com base nesse entendimento. Quando Kennedy modificou os planos, ele não solicitou uma nova avaliação do Pentágono, aparentemente supondo que ela seria feita automaticamente, o que não aconteceu. Se essa avaliação tivesse sido feita, o Pentágono quase que certamente teria insistido para que ele rejeitasse o novo plano.

Permitam que eu mencione algumas outras coisas que esse novo presidente não percebeu, umas poucas coisas adicionais de uma lista que, na verdade, é muito mais longa! Quando seu secretário de Estado propôs o cancelamento de um segundo ataque aéreo contra os aviões de Fidel Castro, proposta que Kennedy aceitou, os profissionais da CIA acharam que toda a operação deveria ser abortada; no entanto, como ele não perguntou, eles nada disseram. Kennedy também só percebeu quando já era tarde demais e, quando afirmou, como fez desde o início, que não envolveria forças dos Estados Unidos na operação, sob hipótese alguma, o diretor da CIA e os chefes do Estado-Maior Conjunto não acreditaram nele. O general Eisenhower teria feito o oposto, eles pensaram, e assumiram que Kennedy faria o mesmo se fosse realmente necessário, a despeito do que tivesse afirmado anteriormente. Quando o presidente provou que eles estavam equivocados, eles ficaram boquiabertos.

Finalmente, três dias antes da invasão, quando Kennedy leu um artigo de capa publicado no jornal *New York Times*, relatando todos os fatos sobre o treinamento das tropas de exilados e prevendo o que estavam prestes a fazer, nem o presidente, nem seus assessores, e tampouco, o que é mais surpreendente, os oficiais da CIA mais diretamente envolvidos perceberam que a operação deixara de ser secreta e que Fidel Castro havia sido alertado a seu respeito.

Havia, no entanto, uma coisa que Kennedy sabia, como ele mesmo me disse logo após ser eleito. Ele identificava Richard Bissell como a única pessoa da CIA que ele conhecia suficientemente bem para confiar. Infelizmente, Bissell era o mesmo homem que o governo de Eisenhower havia encarregado de planejar a operação da Baía dos Porcos e, aparentemente, seu entusiasmo e talvez desejo de mostrar serviço ao novo presidente superaram o bom senso que ele havia demonstrado em ocasiões anteriores.

Kennedy interpretou mal todas essas nuances. Se tivesse feito as perguntas certas, esclarecedoras, quase que certamente as teria interpretado corretamente. Mas essa é apenas a minha opinião. Ele assumiu a presidência com muito pouco conhecimento das perguntas certas a fazer. Por essa razão, ele fez pouquíssimas perguntas e a maioria delas não foram muito esclarecedoras.

A experiência da Baía dos Porcos, embora difícil, acabou sendo muito útil para o presidente Kennedy. Ele aprendeu muito com ela. As gravações, hoje publicadas, das sucessivas reuniões que manteve com seus assessores mais diretos durante a Crise dos Mísseis com Cuba, um ano e meio mais tarde, revelam que ele passou a fazer as perguntas certas mais persistentemente e com um senso maior de urgência do que qualquer de seus assessores. Muitas dessas perguntas foram feitas com base na experiência que ele adquiriu no episódio da Baía dos Porcos. Todas elas levavam em consideração e abordavam sutilezas operacionais da comunidade de Washington, entre as quais sutilezas características das relações entre civis e militares. O que o presidente não sabia antes, ele havia aprendido às custas de duras lições ensinadas pela experiência. Sua transição para o cargo iniciou-se em abril de 1961 e terminou por volta de outubro de 1962.

A experiência da Baía dos Porcos pode nos levar a concluir que presidentes recém-empossados não devem autorizar novas mudanças nas políticas em vigor até que tenham ocupado o cargo por mais tempo. No entanto, essa conclusão ignora o fato de que seus primeiros meses no cargo podem lhes proporcionar uma oportunidade única e imperdível de alcançar avanços legislativos. Novas medidas administrativas ou operações no exterior talvez devam ser adiadas se, como no caso da Baía dos Porcos, eles precisarem solicitar a órgãos administrativos que façam algo que nunca fizeram antes. Novos líderes sem a experiência necessária talvez não devessem tentar forçar gestores não testados a atuar num ritmo ao qual não estão acostumados. No entanto, sabemos que presidentes recém-empossados costumam solicitar ao Congresso que aprove projetos de lei controversos e raramente existem circunstâncias mais adequadas para isso do que nos primeiros meses de um novo mandato presidencial.

Isso ocorre porque, nesses primeiros meses, o presidente terá uma “lua-de-mel” quase que garantida com o público em geral – que o percebe como uma novidade interessante em sua nova função e deseja que ele seja bem-sucedido, passando da teoria do programa que o elegeu à prática. Enquanto essa percepção está presente, a probabilidade de os membros do Congresso americano desejarem ser percebidos como alinhados com o clima positivo de apoio público ao presidente é maior, sabendo que ele não durará para sempre. Posteriormente, eles ficarão muito mais livres para opor-se a ele a um custo potencialmente mais baixo no campo das relações públicas.

Para ilustrar esses argumentos, acredito que os historiadores provavelmente consideraram o aumento de impostos que Bill Clinton conseguiu persuadir o Congresso a aprovar, em 1993, como a sua maior realização legislativa. Esses tributos mais altos constituíram o elemento central da política econômica que ele adotou no início do seu governo e que levou adiante com alguma fidelidade nos oito anos seguintes. Somando-se aos aumentos fiscais que o seu predecessor, George Bush pai, havia conseguido aprovar a duras penas dois anos antes, os novos impostos de Clinton vieram acompanhados de uma política de cortes relativamente profundos nas despesas governamentais. Juntas, essas medidas fariam com que os déficits orçamentários registrados desde os tempos de Ronald Reagan fossem, suficientemente, reduzidos para manter um fluxo contínuo de investimentos europeus e japoneses para os Estados Unidos, sem taxas de juros mais altas. Taxas de juros baixas, juntamente com esses investimentos, estimularam uma recuperação econômica que já se configurava. Em pouco tempo, esse cenário levou à grande prosperidade econômica observada de meados até o final da década de 90 nos Estados Unidos. Os aumentos dos impostos, seletivamente dirigidos aos mais ricos, não inibiram esse processo.

Nos Estados Unidos, as decisões privadas determinam mais o curso da economia que as públicas. No entanto, no caso de Clinton, elas, sem dúvida alguma, ajudaram a estimular essa prosperidade. Em que pese esse fato, no entanto, ninguém acredita que ele tivesse conseguido garantir a aprovação desses aumentos na Câmara ou no Senado seis meses depois que o fez. Já na primavera, suas maiorias no Congresso haviam caído dramaticamente.

Paradoxalmente, embora as recompensas de uma ação legislativa imediata sejam grandes, os riscos também podem ser grandes. Consideremos o exemplo do antecessor de Clinton, um sulista que anteriormente havia sido governador de um pequeno estado e não era conhecido em Washington, Jimmy Carter, que tomou posse em janeiro de 1977. Como engenheiro nuclear, profissão que havia exercido no passado, ele decidiu

colocar todo o seu peso em um programa voltado para a conservação de energia e o desenvolvimento de novas tecnologias nessa área. Ele trouxe para a presidência toda uma nova análise das realidades energéticas expostas pela crise do petróleo de 1973. Pouco depois da sua posse, ele encaminhou ao Congresso um programa abrangente que afirmava ser “equivalente a uma guerra no terreno da moralidade”. No entanto, ele não havia feito nada anteriormente no sentido de preparar o país ou o Congresso para aceitar esse programa, que, além de tudo, havia sido sigilosamente redigido por um consultor da Casa Branca, fato que gerou ressentimentos entre os congressistas. Os eventos verdadeiramente dramáticos para os quais ele tentou chamar a atenção do público e do Congresso estavam associados a um “choque” ocorrido quatro anos antes. E as soluções propostas baseavam-se na conservação de energia, o que exigia que os eleitores de todos os parlamentares fizessem muitas coisas que muitos deles não estavam dispostos a fazer – como pagar mais pela gasolina ou reduzir o uso de seus aquecedores.

Com uma ajuda considerável de um presidente do Congresso motivado, Carter conseguiu aprovar uma boa parte de seu programa na Câmara dos Deputados. No entanto, ele encalhou, no Senado, no verão, no mesmo momento em que seu governo viu-se às voltas com um escândalo que, embora pequeno, precipitou o fim de sua lua-de-mel com o eleitorado. As duas Casas do Congresso só viriam a aprovar um programa de energia três anos mais tarde. Quando esse programa foi apresentado a Carter para a sua assinatura, toda a sua ênfase havia sido deslocada da conservação para a produção, principalmente para a concessão de subsídios a diversas bases eleitorais favorecidas.

Esses fatos ilustram como os meses iniciais de relacionamento entre um novo presidente e o Congresso podem ser difíceis e gratificantes ao mesmo tempo. E as dificuldades não se limitam às relações com o Congresso em si. A evolução da reputação do novo presidente junto aos congressistas também acarreta riscos. Eles o observam atentamente para ver se o novo presidente apresenta as habilidades e a disposição necessárias para usar seus poderes constitucionais em proveito próprio da melhor forma possível. Como os poderes do presidente e dos congressistas são, em grande medida, compartilhados – exceto no que se refere ao uso das Forças Armadas –, eles têm todas as razões para se manter vigilantes. Como concorrentes naturais por força da Constituição americana, poucas coisas são mais importantes para os congressistas do que usar e testar seus poderes. E é muito fácil para novos presidentes cometerem erros inocentes nesse terreno, com graves conseqüências.

Voltando ao presidente Bill Clinton, para lhes dar um outro exemplo, seu secretário do Interior, um reformista, o persuadiu a incluir uma

disposição em seu projeto de lei fiscal, no sentido de que as taxas cobradas pelo direito de pastagem em terras públicas fossem aumentadas. Tradicionalmente, essas taxas eram ridiculamente baixas e considerando que grandes áreas dos nossos estados da região oeste consistiam principalmente em terras públicas, esse era um fator importante para as suas economias. Era um fator importante, principalmente, para criadores de gado cujos animais pastavam nessas áreas. Pouco tempo depois de o projeto de lei ter sido aprovado na Câmara e encaminhado ao Senado, seis senadores de alguns desses estados foram até a Casa Branca para protestar. Clinton e seu chefe de gabinete naquele momento, um empresário solidário com os problemas dos outros, ouviram os argumentos dos senadores e concordaram, no ato, em eliminar os aumentos ofensivos. Quando esse fato caiu no conhecimento público, o que não demorou muito para acontecer, os congressistas dos estados do oeste que pouco antes tinham votado a favor do projeto de lei com a disposição embutida nele ficaram furiosos, bem como seus proponentes no Congresso e em Washington de um modo geral. Em todos os gabinetes do Senado, senadores e seus assessores começaram a se perguntar se o presidente podia ser “enrolado”. Dali em diante, muitos passaram a achar que sim.

Clinton poderia ter facilmente dito a seus visitantes que ele precisaria consultar os líderes do Congresso e suas bases na Câmara – para não falar no secretário do Interior – antes de responder. Sua postura poderia ter sido a de “não venham a mim, eu irei até vocês”. Mas não foi isso que ele fez. De uma certa maneira, acredito que ele nunca conseguiu recuperar a sua boa reputação completamente.

Em Washington, o Senado tem uma voz especial nas nomeações presidenciais para as principais repartições do governo federal (exceto para funções na Casa Branca). Esse fato torna ainda mais complexa a necessidade de se promover a reputação do presidente junto ao Congresso. O presidente nomeia, mas suas nomeações precisam ser confirmadas pelo Senado. Essa confirmação só é dada após uma audiência numa comissão pertinente do Senado, a elaboração de um relatório por essa comissão e uma votação numa sessão plenária do Senado. Tradicionalmente, esse processo era razoavelmente rápido e as comissões do Senado raramente se recusam a endossar as nomeações do presidente, desde que consigam demonstrar o apoio dos senadores em seus estados. Nos últimos anos, no entanto, o processo tem se tornado cada vez mais burocrático e político. Grandes atrasos são possíveis atualmente e a rejeição aberta dos senadores a nomeações presidenciais não é nada rara. As reações de um presidente podem contribuir a favor ou contra a sua reputação no Congresso.

Esse processo de burocratização deve-se, principalmente, a reações contra Richard Nixon após a sua renúncia. Atualmente, pessoas nomeadas pelo presidente para qualquer cargo precisam responder a questionários

complicados sobre todos os aspectos de sua vida privada pregressa não apenas junto à Casa Branca, mas também junto ao Departamento de Justiça, à polícia federal americana (o FBI) e, também, separadamente, às comissões do Senado. Até o presente momento, os esforços para se adotar apenas um questionário para todos esses órgãos fracassaram. Esse processo gera irritação, problemas e atrasos para os nomeados e uma preocupação constante com as aparências por parte das pessoas que formam seus quadros. O presidente Clinton anunciou três nomeações sucessivas para a função de procurador-geral logo que assumiu a presidência, mas foi obrigado, com muito constrangimento, a cancelar duas delas diante da possibilidade de que infrações de regulações federais cometidas no passado por parte dos indicados se tornassem um importante empecilho para suas respectivas nomeações.

A politização desse processo é ainda mais séria, e afeta, principalmente, nomeações para o poder judiciário. Desde que os democratas transformaram num espetáculo público as audiências relacionadas à nomeação do juiz Bork, um republicano qualificado, embora conservador, para o Supremo Tribunal Federal nos tempos de Reagan, a disputa do partido pela nomeação dos juízes das gerações seguintes se tornou acirrada e indisciplinada. As disputas são abertas e, às vezes, duras ou muito prolongadas. As nomeações para o Poder Judiciário podem se arrastar a ponto de afetar a eficiência dos tribunais americanos, e é isso que parece estar ocorrendo agora. Essa situação não é provocada apenas por disputas nas comissões, mas também por um costume adotado nas duas últimas décadas, segundo o qual seus presidentes permitem que qualquer senador democrata ou republicano apresente um pedido anônimo de “espera” para a avaliação de uma nomeação, bloqueando qualquer ação da comissão até que ele seja retirado. Antigamente, só um senador do estado da pessoa nomeada gozava desse privilégio. Atualmente, todos os 100 senadores têm essa prerrogativa.

Juntas, a burocratização e a politização aumentam os riscos enfrentados por presidentes recém-empossados em suas relações com o Congresso, tanto no que se refere às suas ações como à sua reputação. No entanto, eles não têm como evitar o processo de nomeações e suas complicações em suas relações com o Congresso. As sutilezas desafiam toda a *expertise* e exigem muitas considerações maduras antes de qualquer ato.

Os problemas que as pessoas nomeadas pelo Presidente enfrentam não se restringem ao processo de nomeação. Quando homens e mulheres são designados para funções públicas que nunca desempenharam antes – o que, exceto no caso de juízes experientes, é a regra – nunca se sabe, com base no desempenho passado dessas pessoas, o que acontecerá. Elas podem enfrentar problemas também em função do que chamamos

de “febre de Potomac”, um inchaço imprevisível do ego. Incompatibilidades imprevistas no campo das relações humanas, provocadas pelo choque de egos, também podem ocorrer. Nos tempos de Harry Truman, um secretário de Defesa proibia que qualquer pessoa, sob a sua jurisdição, falasse com qualquer pessoa do Departamento de Estado sem a sua aprovação expressa! Obviamente, esse esquema não funcionou, mas ele bem que tentou. Há pouco tempo, no mandato de Ronald Reagan, o secretário de Defesa, que havia sido diretor de Orçamento anteriormente, era uma pessoa que havia saído diretamente da vice-presidência de uma empresa privada para a vida pública e o secretário de Estado, nomeado pouco tempo depois dele, era um empresário saído da presidência dessa mesma empresa. Presumiu-se que o fato de eles terem um histórico empresarial comum garantiria relações civilizadas entre ambos, mas não foi isso que aconteceu. Na verdade, eles brigaram como cão e gato durante todo o governo de Reagan.

Cada nova nomeação de um governo recém-empossado traz um elemento de mistério e, portanto, de risco para o presidente, principalmente quando ele precisa nomear muitas pessoas de uma só vez, como ocorre no início de seu mandato. O presidente Clinton ficou tão impressionado com esse fato que dedicou um tempo desproporcionalmente grande nas onze semanas entre a sua eleição e posse tentando escolher membros de seu gabinete – leia-se, ministros – que pudessem manter a afinidade e a sintonia necessárias entre si e com ele ao longo do seu mandato. Ele conseguiu reunir um grupo mais comedido que o de Reagan e o de Bush filho, atualmente, mas isso não significa que a lealdade desse grupo a ele tenha sido maior que a dos outros aos seus respectivos presidentes. E menos ainda que a sua lealdade para com o seu grupo tenha sido maior. Clinton deixou que o seu grupo apoiasse a sua mentira no caso Monica Lewinsky até ele ser forçado a se retratar. De todo modo, baixa lealdade aos assessores, embora freqüentemente reafirmada, nunca foi uma característica típica da Presidência americana, exceto no caso de Truman – fato pelo qual ele foi muito criticado na ocasião e continua sendo criticado até hoje.

Um presidente dos Estados Unidos é uma máquina de tomar decisões. Ministérios e congressistas antagônicos e a mídia exigem constantemente que ele tome decisões a todo o momento sobre eventos internos e externos. Quando eu era um jovem assessor da Casa Blanca, Truman costumava dizer o seguinte: “A Presidência é como um tigre. Você precisa ficar por cima ou acaba caindo e sendo comido por ele”. O início de um mandato caracteriza-se pelas melhores oportunidades legislativas, mas também pelos maiores riscos administrativos, bem como por riscos para a reputação por todos os lados. O que intensifica as oportunidades e os

riscos é a novidade, ao mesmo tempo em que a aprendizagem necessária só vem com a experiência. Esse é o tema central de tudo que falei até aqui.

Permitam-me, agora, acrescentar uma importante observação. George Bush filho parece ter descoberto um antídoto para a maioria dos problemas administrativos e legislativos que afligiram seus colegas governadores do sul, Carter e Clinton, no início de seus processos de transição. Ele deliberadamente importou para o seu novo governo uma equipe sólida de pessoas com grande experiência em governos republicanos recentes, principalmente nos governos de seu pai e de Reagan, mas também nos de Gerald Ford e até mesmo de Richard Nixon.

Por alguma razão, Clinton não quis nomear ninguém que tivesse sido membro da equipe de Carter e muito menos relíquias dos tempos de Johnson e Kennedy ou da remota era de Truman. Contrastando com essa postura, para a sua vice-presidência e como a pessoa responsável pela organização de seu novo governo, Bush filho escolheu Dick Cheney que foi o segundo chefe de gabinete no governo do presidente Ford, posteriormente o único congressista de Wyoming por uma década e o deputado republicano responsável pela disciplina de seu partido e pela presença de seus membros em sessões importantes da Câmara e, depois, secretário de Defesa de Bush pai, antes de abandonar temporariamente a vida pública para assumir a presidência de uma empresa no Texas. Para suplementar as tarefas de Cheney, Bush filho escolheu um chefe de gabinete que havia sido chefe-adjunto nos tempos de seu pai e conhecia a função muito bem. Sua assessora de Segurança Nacional, Condolezza Rice, havia sido adjunta da pessoa que havia ocupado esse cargo no governo de Bush pai. O secretário de Estado havia sido chefe do Estado-Maior Conjunto no governo de Bush pai e adjunto do assessor de Segurança Nacional nos tempos de Ford. Seu secretário de Defesa, que na verdade ressuscitou tradicionais disputas entre as funções de secretário de Defesa e de Estado, tinha sido o primeiro chefe de gabinete de Ford, o antigo patrão de Cheney, antes de se tornar secretário de Defesa de Ford e depois diretor-presidente de empresas privadas. E assim por diante.

Em todos os níveis, pessoas experientes assumiram funções-chave. Conseqüentemente, muitas das sutilezas que não foram percebidas por seus antecessores inicialmente não passaram despercebidas por eles (ou se passaram, porque as coisas haviam mudado desde que estiveram no governo anteriormente, eles as detectaram rapidamente). Nos primeiros meses em suas funções, eles evitaram todos os principais erros cometidos por governos democratas anteriores.

No entanto, eles acabaram tornando-se vítimas de um erro próprio no período de transição, um erro no terreno das relações públicas

relacionado a compromissos assumidos pelo regime anterior no campo das políticas. Desde 1933, quando Franklin Roosevelt sabotou a Conferência Econômica de Londres, na qual Herbert Hoover havia investido grandes esperanças, não se viam tamanhas reviravoltas em obrigações internacionais assumidas ou, pelo menos, ostensivamente apoiadas por um governo, no caso o de Clinton, e repudiadas por um novo governo, o de Bush filho. Roosevelt ficou satisfeito com o que aconteceu nos seus tempos, mas o governo de Bush parece ter ficado zangado, assumindo uma postura quase que de desprezo e paranóia em relação, particularmente – como vocês certamente observaram aqui em Brasília – ao Protocolo de Kyoto sobre mudança do clima e à convenção sobre um Tribunal Internacional Penal, entre outras matérias. A administração de Clinton havia endossado essas matérias, embora tivesse calculado que nenhuma delas superaria o obstáculo dos dois terços dos votos necessários para a aprovação de tratados no Senado ou que o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Jesse Helms, elaboraria um relatório contrário a elas. Consciente desse fato, o novo governo, que rejeitava a substância dessas matérias, aparentemente achou que eram armadilhas montadas por Clinton para pegá-los e reagiram de acordo com essa percepção.

Ao que parece, no entanto, Clinton estava apenas tentando aplacar os ânimos interna e externamente sem satisfazer o desejo dos que queriam ver essas matérias aprovadas, porque ele não podia aprová-las. Seus sucessores também não podiam e, mais do que isso, não queriam aprová-las. No entanto, nas relações públicas de mudança de rumo eles poderiam ter lamentado mais a necessidade dessa mudança, mostrando menos irritação e tentando oferecer alguma alternativa, admitindo a importância, não a substância, das questões envolvidas. Um ano depois, após ter sentido os efeitos negativos de sua mudança brusca e mais ainda da sua linguagem – na Europa e em outros lugares – não duvido que a Casa Branca tenha lamentado o tom, ainda que não a substância, de sua postura e desejado ter previsto melhor suas conseqüências no exterior. O governo de Bush filho certamente não previu essas conseqüências e por que não? Aparentemente porque sua paranóia em relação a Clinton prejudicou o seu julgamento – uma paranóia alimentada por muitas coisas, mais recentemente pela recusa (para ele ultrajante) de Albert Gore em admitir que possa ter perdido na Flórida.

Já escrevi muito sobre os perigos de transições, mas vou mencionar um que não havia sido identificado ainda, pelo menos não por mim, e que vai passar a fazer parte da minha lista. As conseqüências podem ser sérias. Posso afirmar que as menções a Bush filho como um “cowboy”, tão freqüentemente ouvidas na Europa e que afetam questões importantes como o apoio aos Estados Unidos no Conselho de Segurança da ONU,

devem-se muito ao tom das declarações de seu governo em relação ao Protocolo de Kyoto e a uma série de convenções que ele desprezou.

Reações paranóicas contra antecessores, que acabam se refletindo negativamente sobre os governos que se deixam levar por elas e sobre suas políticas, são desdobramentos naturais de campanhas duras num contexto político altamente partidário e pessoal como o dos Estados Unidos atualmente, sobretudo se o antecessor ou uma pessoa muito ligada a ele tiver sido o adversário na campanha. No entanto, as conseqüências externas de se deixar dominar por sentimentos desse tipo são muito sérias, de modo que o sucessor de Bush em 2009 (ou 2005) deve ficar atento e procurar agir de outra maneira. Uma reação paranóica desse tipo equivale à falta de percepção de uma sutileza.

Resumindo, as dificuldades enfrentadas nos primeiros meses de qualquer governo recém-empossado nos Estados Unidos são proporcionais ao inevitável processo de aprendizagem prática que as pessoas que estão assumindo o governo pela primeira vez precisam atravessar. Essas pessoas seriam, principalmente, o presidente recém-empossado e os colaboradores mais diretos que ele traz do Congresso ou da vida privada para assumir o governo com ele. É bom que essas pessoas ajam com cautela em relação a rupturas com políticas vigentes, principalmente se constituírem novidades para os responsáveis pela sua administração e supervisão. É bom que elas ajam com cautela no terreno legislativo também. No entanto, a recompensa da inovação, se eficaz, é a aprovação de medidas, leis, que podem se tornar inviáveis, se adiadas. Por essa razão, há uma pressão constante para se agir, principalmente junto ao Congresso, exatamente quando as pessoas responsáveis por governos recém-empossados precisam, acima de tudo, se familiarizar com sutilezas ainda não aprendidas.

Isso sugere que o mais indicado para essas pessoas seria assumir uma postura de abertura, humildade e flexibilidade. Em transições passadas, no entanto, a postura desses assessores caracterizou-se frequentemente por um tipo inocente de arrogância ignorante em relação ao que a espera, uma certeza irreal de que saberão fazer as coisas melhor do que as pessoas que estão substituindo, porque venceram as últimas eleições e elas não. Esse tipo de certeza pode ser uma armadilha para a qual elas são atraídas por iscas atraentes como a da Baía dos Porcos. Mesmo que elas escapem dessas armadilhas por sorte ou nomeando pessoas experientes, como fez Bush filho, outras sutilezas despercebidas ou não consideradas quase que certamente prejudicarão o desempenho de um novo governo em seus estágios iniciais. Na minha opinião, foi isso o que aconteceu com Bush.

Presidentes recém-empossados e suas novas equipes também tendem a superestimar seus novos poderes na Presidência. Após alguns meses no cargo, o presidente Kennedy costumava dizer que, olhando do

Congresso, os poderes da Casa Branca pareciam ser enormes em comparação aos de qualquer deputado ou senador individual. Só depois de ter passado mais tempo na presidência ele percebeu como seus poderes eram limitados em relação aos exercidos coletivamente pelo Congresso.

Bill Clinton foi eleito com a idéia de que conseguiria aprovar o recrutamento de homossexuais para as Forças Armadas por meio de uma simples assinatura, ou seja, de um ato do executivo. Após ser eleito, ele sugeriu numa entrevista coletiva que talvez fizesse isso. Imediatamente, os opositores dessa idéia nas Forças Armadas alertaram seus amigos nas comissões das Forças Armadas do Senado e da Câmara sobre essa possibilidade. Antes mesmo de sua posse, o poderoso presidente dessa comissão no Senado disse a Clinton que, se ele assinasse um ato nesse sentido, o Congresso imediatamente aprovaria uma lei para anulá-lo, o que obrigou o novo presidente a, humildemente, propor um acordo ao Pentágono e aos dois comitês em torno da questão. Mas chega de falarmos sobre atos do executivo. Há momentos em que eles podem ser usados, obviamente, mas somente quando a oposição está desequilibrada ou carece de uma força expressiva no Congresso.

Num regime como o do parlamentarismo britânico (onde vivo parte do ano), o Primeiro-Ministro e o Ministro das Finanças, que têm assegurada a maioria do seu partido na Câmara dos Comuns (*House of Commons*), podem controlar tanto o executivo quanto o legislativo. Por isso, ninguém na Inglaterra consegue realmente compreender por que o Congresso dos Estados Unidos é tão independente. No entanto, a razão é muito simples. Os deputados e os senadores são eleitos a partir de bases eleitorais diferentes das do presidente e com períodos de duração de mandatos diferentes do dele. Além disso, e o que é mais importante, as indicações de candidatos por seus partidos não são freqüentemente controladas pela Casa Branca. As indicações de candidatos à Presidência também não são freqüentemente muito influenciadas por deputados e senadores. Os britânicos, às vezes, argumentam que, para eles, a sede central do partido tem menos a ver com as indicações de candidatos ao Parlamento do que se supõe normalmente. No entanto, a maioria dos escritórios regionais dos partidos espera que seus candidatos apóiem fielmente seus líderes no Parlamento. Essas expectativas não determinam as candidaturas de legisladores nos Estados Unidos.

Questões locais continuam sendo mais importantes e questões partidárias, como tal, menos importantes. Questões ideológicas pesam menos nos Estados Unidos do que na Europa tradicionalmente, bem como, na verdade, na política do partido de seu novo presidente, pelo que pude perceber.

Para concluir, permitam que eu faça cinco observações resumidas sobre transições presidenciais nos Estados Unidos e os riscos que elas acarretam para novos regimes.

Em primeiro lugar, a ânsia de realizar apresenta verdadeiros dilemas, tanto no campo administrativo como legislativo. Nas relações com o Congresso, devemos agir como Clinton ou Carter? No terreno administrativo, devemos agir como Kennedy, que enfrentou tantos problemas com a operação da Baía dos Porcos, que nunca havia sido testada antes?

Em segundo lugar, a sensação de ter “vencido” nas urnas pode levar um novo presidente a subestimar o público estrangeiro, que talvez não veja o resultado das eleições como uma “vitória” e esteja mais preocupado com as continuidades. O que Bush e seu pessoal não se deram conta, no entanto, é algo que vocês aqui em Brasília parecem ter compreendido plenamente, a julgar pelos artigos publicados na imprensa britânica sobre a placidez da sua moeda.

Em terceiro lugar, a necessidade de preencher todos os cargos do governo tão logo o Senado confirme os respectivos nomes obriga a Presidência a se defrontar com toda uma série de mistérios que envolvem desde o lado humano das pessoas nomeadas às suas lealdades para com diferentes facções. Inevitavelmente, algumas dessas pessoas – e talvez muitas delas – não satisfarão as expectativas do presidente. O momento e a publicidade de sua substituição tornam-se questões delicadas não apenas durante um processo de transição, mas possivelmente por um bom tempo depois dele.

Em quarto lugar, falando novamente em termos de pessoas, a solução encontrada por Bush filho, que se cercou de pessoas experientes, não garante, de forma alguma, mais flexibilidade e abertura, talvez até pelo contrário. No entanto, essas qualidades foram muito importantes para a aprendizagem que Kennedy extraiu do episódio da Baía dos Porcos.

E, em quinto lugar, esse tipo de aprendizagem, tanto teórico como prático, é precisamente o que não apenas presidentes, mas também todas as pessoas à sua volta, precisam exercitar. Erros serão cometidos e meros seres humanos não conseguem evitá-los. No entanto, para que haja uma aprendizagem, os erros também precisam ser reconhecidos e aceitos com bom humor, talvez não publicamente, porque às vezes é arriscado demais, mas sempre reservadamente. Eles precisam ser aceitos, discutidos, ponderados e aplicados em futuras ações.

É nisso que consiste a aprendizagem e em nada menos do que isso.

Como essas observações baseadas na realidade dos Estados Unidos podem ser traduzidas para o Brasil, se é que podem? Que semelhanças e diferenças entre Washington e Brasília seriam relevantes? Acima de tudo,

teria a experiência norte-americana alguma lição útil a oferecer em relação aos seus objetivos? Não me cabe responder a essas perguntas. Elas são, necessariamente, perguntas para os srs. e sras. responderem. Ficarei aguardando as suas respostas com grande interesse.

Muito obrigado.

## Nota

\* Publicamos aqui a transcrição da palestra “A longa sombra das transições presidenciais”, proferida na ENAP Escola Nacional de Administração Pública, pelo professor Richard Neustadt, em 6 de junho de 2003.

A *Revista do Serviço Público* é uma publicação da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, voltada para a divulgação e debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Procurando o aprimoramento permanente da revista, tanto no seu conteúdo quanto na apresentação gráfica, pedimos aos nossos colaboradores a observação das normas abaixo descritas.

#### Normas para os colaboradores

- 1. Artigos:** sempre inéditos no Brasil, devem conter de 20 a 30 laudas de 20 linhas de 70 toques, devendo vir acompanhados de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
- 2. Ensaios:** devem ser inéditos no Brasil e ter entre 6 e 10 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques.
- 3. Resenhas de livros:** devem ser originais e não excederem a 4 laudas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques. Devem apresentar, de modo sucinto, a obra, com comentários que situem o leitor na discussão apresentada. As resenhas devem ser enviadas em português, sem notas de rodapé, contendo o título completo e subtítulo do livro, nome completo do autor, local de publicação, editora e ano de publicação.
- 4. Vinculação institucional:** Artigos, ensaios e resenhas devem vir acompanhados de uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo arquivo digital e e-mail para contato.
  - Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em programa de uso universal e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.
  - Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do trabalho, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
  - Os trabalhos que se adequarem ao perfil das publicações ENAP serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
  - Os originais enviados à ENAP não serão devolvidos. A ENAP compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

#### Editores

Encaminhem à Revista do Serviço Público exemplares de livros publicados, a fim de que os mesmos possam ser resenhados. Os resenhadores interessados receberão exemplares dos livros enviados. Os originais de todos os trabalhos devem ser encaminhados ao editor em arquivo digital, em formato de uso universal (.doc, .rtf ou .txt) e enviados para [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br). Usar apenas as formatações-padrão.

Na primeira página do trabalho, devem constar informações sobre formação, vinculação institucional e endereço eletrônico do autor (em até duas linhas).

As citações devem vir no formato "(AUTOR, ano)". Notas e referências bibliográficas devem vir ao final do trabalho e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Para maiores informações acesse [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS Área 2-A Brasília, DF — CEP 70610-900  
Tel: (61) 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
E-mail: [editora@enap.gov.br](mailto:editora@enap.gov.br)

# Conheça a série *Cadernos ENAP*

*Nos Cadernos ENAP são publicados relatórios atuais de pesquisa e documentos de governos sobre temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental.*

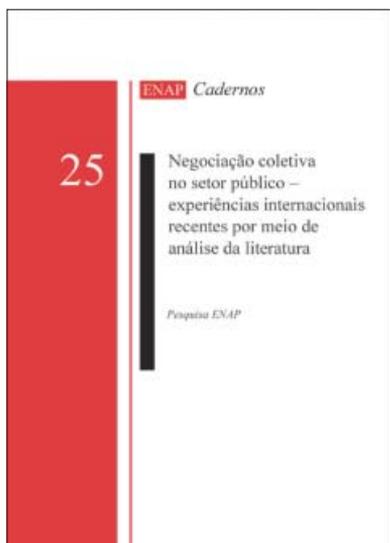


## *Cadernos ENAP n° 24*

### **Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais**

*Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore*

Este Caderno traz o relatório elaborado pela Mesa-Redonda de Pesquisa Ação sobre a Gestão de Iniciativas Horizontais, do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão do Canadá, que objetiva avaliar iniciativas e pesquisas realizadas, identificar lições e oferecer orientações práticas a gerentes sobre eficácia em gestão horizontal.



## *Cadernos ENAP nº 25*

### **Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.**

#### *Pesquisa ENAP*

Uma análise da literatura internacional sobre relações de trabalho no setor público. Os principais objetivos são examinar as instituições e processos de negociação coletiva característicos de algumas experiências internacionais e avaliar as explicações teóricas para os padrões de interação entre o Estado e seus empregados.

*Para adquirir os Cadernos ENAP preencha e envie a ficha de solicitação de compras.*

**Cadernos ENAP**  
*Números publicados*

- 25 *Negociação coletiva no setor público – experiências internacionais recentes por meio de análise da literatura.*  
Pesquisa ENAP – 2004
- 24 *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*  
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
- 23 *Uma base para o desenvolvimento de estratégias de aprendizagem para a gestão de riscos no serviço público*  
Stephen Hill e Geoff Dinsdale – 2003
- 22 *Relatório de avaliação da política de Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa (GDATA)*  
Pesquisa ENAP – 2003
- 21 *Desenvolvimento gerencial no setor público: tendências internacionais e organizações-líderes*  
Donald Hall para o Canadian  
Centre for Management Development – 2002
- 20 *Metodologia para medir a satisfação do usuário no Canadá: desfazendo mitos e redesenhando roteiros*  
Geoff Dinsdale & D. Brian Marson  
Faye Schmidt & Teresa Strickland – 2000
- 19 *Experiências de Avaliação de Desempenho na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP – 2000
- 18 *Reforma administrativa e relações trabalhistas no setor público*  
Zairo B. Cheibub & Richard M. Locke – 1999
- 17 *Gerenciando a alta administração pública: uma pesquisa em países da OCDE*  
Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1999
- 16 *Flexibilidade na gestão de pessoal da administração pública*  
OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico – 1998
- 15 *O processo decisório da reforma tributária e da previdência social*  
Marcus André de Melo & Sérgio Azevedo – 1998
- 14 *Gerência de recursos humanos no setor público: lições da reforma em países desenvolvidos*  
Barbara Nunberg – 1997
- 13 *Reforma do Estado no setor de saúde: os casos da Catalunha, Canadá, Reino Unido e Estados Unidos*  
Samuel Husenman & Emili Sullà e outros – 1997

- 12 *Normas de conduta para a vida pública*  
Lord Nolan – 1997
- 11 *A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação*  
Pedro César Lima de Farias – 1997
- 10 *O Impacto do modelo gerencial na administração pública*  
Fernando Luiz Abrucio – 1997
- 9 *Progressos recentes no financiamento da previdência social na América Latina*  
Manfred Nitsch & Helmut Schwarzer – 1996
- 8 *Reforma da Administração Pública e cultura política no Brasil*  
Luciano Martins – 1997
- 7 *Reforma do Estado*  
Evandro Ferreira Vasconcelos e outros – 1994
- 6 *Planejamento e orçamento*  
Fábio Chaves Holanda e outros – 1994
- 5 *Recursos humanos no setor público*  
Marcelo Viana Estevão de Moraes e outros – 1994
- 4 *A questão social no Brasil*  
Marcos Torres de Oliveira e outros – 1994
- 3 *Gestão municipal e revisão constitucional*  
Luíza Erundina de Souza e outros – 1993
- 2 *Cultura e memória na Administração Pública brasileira*  
Iveraldo Lucena e outros – 1993
- 1 *Gestão de recursos humanos, relações de trabalho e direitos sociais dos servidores públicos*  
Técnicos da ENAP e colaboradores – 1993

## **Texto para discussão** *Números publicados*

- 47** *Três exemplos de mudanças na gestão de suprimentos na Administração Pública Federal: UFSM, GHC e 4ª RCC*  
Pesquisa ENAP — maio 2002
- 46** *A hegemonia do SUS e a relação público/privado na assistência hospitalar*  
Susete Barbosa França — abril 2002
- 45** *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*  
Vinícius de Carvalho Araújo — março 2002
- 44** *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*  
Fabiano Garcia Core — outubro 2001
- 43** *Os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão governamental: avaliação de sua contribuição para políticas públicas e trajetória profissional*  
Zairo B. Chaibub e Wânia Amélia Belchior Mesquita — agosto 2001
- 42** *Experiências internacionais voltadas para a satisfação dos usuários-cidadãos com os serviços públicos*  
Pesquisa ENAP — maio 2001
- 41** *Gestão de custos no setor público*  
Pesquisa ENAP — março 2001
- 40** *Entre o público e o privado: O modelo de gestão de resíduos sólidos adotado pela SLU de Belo Horizonte*  
José Wanderley Novato Silva e Allan Claudius Queiroz Barbosa — fevereiro 2001
- 39** *A percepção das chefias sobre a capacitação nos cursos da ENAP*  
Pesquisa ENAP — dezembro 2000
- 38** *Perfil dos dirigentes de recursos humanos na Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — novembro 2000
- 37** *Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem*  
Peter Pfeiffer — outubro 2000
- 36** *Relatório de avaliação do curso Elaboração de indicadores de desempenho institucional*  
Pesquisa ENAP — outubro 2000
- 35** *Modelo para informatização das administrações públicas municipais*  
Maria José Ferreira Foregatto Margarido — agosto 2000
- 34** *Perfil dos gestores de recursos humanos da Administração Pública Federal*  
Pesquisa ENAP — agosto 2000

- 33 *A imanência do planejamento e da gestão: a experiência de Curitiba*  
Luiz Carlos de Oliveira Cecílio, Carlos Homero Giacomini  
& Miguel Ostojá Roguski — agosto 1999
- 32 *Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — novembro 1998
- 31 *Custos no serviço público*  
Marcos Alonso Nunes — outubro 1998
- 30 *Demissão por insuficiência de desempenho na  
reforma gerencial: avanços e desafios*  
Marianne Nassuno — setembro 1998
- 29 *Reforma da previdência: negociações entre os  
poderes Legislativo e Executivo*  
Marcelo James Vasconcelos Coutinho — agosto 1998
- 28 *Diagnóstico da situação da mulher na  
Administração Pública Federal*  
Franco César Bernardes, Marcelo Gameiro de Moura &  
Marco Antônio de Castilhos Acco — julho 1998
- 27 *Capacitação de recursos humanos no serviço  
público: problemas e impasses*  
Francisco Gaetani — junho 1998
- 26 *Análise de macroprocessos na Secretaria de Recursos  
Humanos do MARE: uma abordagem sistêmica*  
Marcelo de Matos Ramos — maio 1998
- 25 *Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na  
América Latina e Caribe: o caso brasileiro*  
Carlos César Pimenta — abril 1998
- 24 *Reconstruindo um novo Estado na América Latina*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — março 1998
- 23 *Reforma administrativa e direito adquirido*  
Paulo Modesto — fevereiro 1998
- 22 *Utilizando a internet na administração pública*  
Cláudio Seiji Sato — dezembro 1997
- 21 *Burocracia, capacidade de Estado e mudança estrutural*  
Tereza Cristina Cotta — novembro 1997
- 20 *A reforma administrativa francesa: da crise da  
função pública a uma nova racionalidade da ação  
coletiva, uma difícil transição*  
Valdei Araújo — outubro 1997
- 19 *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*  
Evelyn Levy — setembro 1997
- 18 *Agências Executivas: estratégias de  
reforma administrativa*  
Marcos Alonso Nunes — agosto 1997

- 17 *Controle interno e paradigma gerencial*  
Sheila Maria Reis Ribeiro — julho 1997
- 16 *Novos padrões gerenciais no setor público: medidas do governo americano orientadas para o desempenho e resultados*  
Bianor Scelza Cavalcanti & Roberto Bevilacqua Otero — junho 1997
- 15 *Cidadania e Res publica: a emergência dos direitos republicanos*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1997
- 14 *Gestão e avaliação de políticas e programas sociais: subsídios para discussão*  
Francisco Gaetani — abril 1997
- 13 *As escolas e institutos de administração pública na América Latina diante da crise do Estado*  
Enrique Saravia — março 1997
- 12 *A modernização do Estado: as lições de uma experiência*  
Serge Vallemont — dezembro 1996
- 11 *Governabilidade, governança e capacidade governativa*  
Maria Helena de Castro Santos — dezembro 1996
- 10 *Qual Estado?*  
Mário Cesar Flores — novembro 1996
- 9 *Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1996
- 8 *Desempenho e controle na reforma administrativa*  
Simon Schwartzman — setembro 1996
- 7 *Brasil século XXI — A construção de um Estado eficaz*  
Virginio Augusto Ferreira Coutinho &  
Maria Teresa Oliva Silveira Campos — agosto 1996
- 6 *A tecnologia da informação na reforma do Estado*  
Ricardo Adolfo de Campos Saur — julho 1996
- 5 *Reforma administrativa e direito adquirido ao regime da função pública*  
Paulo Modesto — outubro 1995
- 4 *Estado, aparelho do Estado e sociedade civil*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — outubro 1995
- 3 *Reflexões sobre a proposta da reforma do Estado brasileiro*  
Gleisi Heisler Neves — outubro 1995
- 2 *A questão da estabilidade do serviço público no Brasil: perspectivas de flexibilização*  
Érica Máximo Machado & Lícia Maria Umbelino — julho 1995
- 1 *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira*  
Luiz Carlos Bresser Pereira — maio 1995

## Solicitação de publicações

Nome/Instituição: \_\_\_\_\_

CPF/CNPJ: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

UF: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Telefone: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

### Cartão de assinatura da RSP

Periodicidade: trimestral

Assinatura anual: R\$ 40,00

Ano 55 – 2004

Número avulso: R\$ 12,00 Edição nº \_\_\_\_\_

Exemplar avulso anterior a 1997: R\$ 8,00

### Cadernos ENAP

4  5  6  7  8  9  10  11  12  13

14  15  16  17  18  20  21  22  23  24

25

*Preço unitário: R\$ 10,00*

### Texto para discussão

1  2  3  4  5  6  7  8  9  10

11  12  13  14  15  16  17  18  19  20

21  22  23  24  25  26  27  28  29  30

31  32  33  34  35  36  37  38  39  40

41  42  43  44  45  46  47

*Preço unitário: R\$ 5,00*

### Forma de pagamento *ver orientação no verso*

Cheque nominal  Ordem de pagamento  Nota de empenho



## **Forma de pagamento**

- Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
- Ordem de pagamento (anexar cópia do comprovante de depósito) em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública, através do Banco do Brasil S/A, Agência 4201-3, Conta Corrente: 170500-8 Depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
- Nota de empenho em nome da ENAP Escola Nacional de Administração Pública (anexar original). (UG:114702, Gestão: 11401).

ENAP Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília, DF  
Tel: (61) 445 7096 / 445 7102 — Fax: (61) 445 7178  
CNPJ: 00 627 612/0001-09  
Site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)  
E-mail: [publicacoes@ena.gov.br](mailto:publicacoes@ena.gov.br)