

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

As reformas administrativas no Brasil:
modelos, sucessos e fracassos
Olavo Brasil de Lima Júnior

“Fugindo do perigo”: a política de reforma
administrativa na Argentina de Menem
José Maria Ghio e Sebastian Echemendy

Temas e questões sobre a gestão da despesa pública
A. Premchand

A reforma do Estado no contexto latino-americano:
comentários sobre alguns impasses e possíveis
desdobramentos
Francisco Gaetani

Metodologias de avaliação de programas e
projetos sociais: análise de resultados e
de impacto
Tereza Cristina Cotta

Ensaio
A defesa do cidadão e da res publica
Maria Sylvia Zamella Di Pietro

RSP

Revista do Serviço Público

Ano 49

Número 2

Abr-Jun 1998

Conselho editorial

Regina Sílvia Pacheco — presidente
Edson de Oliveira Nunes
Evelyn Levy
Marcus Faro
Maria Rita G. Loureiro Durand
Tânia Fischer
Vera Lúcia Petrucci

Colaboradores (pareceristas ativos):

Antonio Augusto Junho Anastasia; Antonio Carlos Moraes Lessa; Caio Márcio Marini Ferreira; Carlos Manuel Pedrosa Neves Cristo; Eli Diniz; Érica Máximo Machado; Ernesto Jeger; Fernando Abrucio; Jacques Velloso; José Geraldo Piquet Carneiro; José Mendes; Ladislau Dowbor; Lívia Barbosa; Marcel Burzstyn; Marco Aurélio Nogueira; Marcus André Melo; Marcus Faro de Castro; Maria das Graças Rua; Moema Miranda de Siqueira; Paulo Modesto; Teresa Cristina Silva Cotta.

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenação editorial

Franco César Bernardes

Supervisora de produção gráfica

Fatima Cristina de Araujo

Revisão

Karla Guimarães
Maria Elisabete Ferreira

Projeto gráfico

Francisco Inácio Homem de Melo

Editoração eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

Fundação Escola Nacional de Administração Pública — ENAP

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília — DF

Telefone: (061) 245 7878, ramal 210 — Telefax: (061) 245 6189

© ENAP, 1981

Tiragem: 1.500 exemplares

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

Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública —
v.1, n.1 (nov. 1937) — Ano 49, n.2 (Abr-Jun/1998). 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

Sumário

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos	5
<i>Olavo Brasil de Lima Junior</i>	
“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argen- tina de Menem	33
<i>José María Ghio & Sebastián Echemendy</i>	
Temas e questões sobre a gestão da despesa pública	56
<i>A. Premchand</i>	
A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos	83
<i>Francisco Gaetani</i>	
Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto	103
<i>Tereza Cristina Cotta</i>	
<i>Ensaio</i>	
A defesa do cidadão e da <i>res publica</i>	125
<i>Maria Sylvia Zanella Di Pietro</i>	

As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos¹

Olavo Brasil de Lima Junior

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

“Os elementos apontados permitem constatar que mudar a máquina do Estado é, provavelmente, uma das tarefas mais difíceis já enfrentadas pela sociedade contemporânea. Em face disto, a formação e a ênfase predominantes na América Latina, de caráter formalista e jurídica, parecem de uma profunda ingenuidade. Em alguns países, pensou-se que o problema seria resolvido com a sanção de novas leis que consagassem as reformas, mas o percentual de não-aplicação das leis em nosso continente indica a distância que existe entre uma cultura jurídica, formal, e a prática real dos processos históricos.”

Bernardo Kliksberg (1988b)

1. O “Estado Novo”: as bases do estado administrativo e do estado interventor

A Revolução de 1930, simbolicamente associada à quebra da espinha dorsal das oligarquias regionais, teve como desdobramento principal a criação do estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: estatutos normativos e órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, até hoje, se revelam como estruturantes da organização pública: administração de material, financeira e de pessoal.

Doutor em
ciência política
pela University
of Michigan e
professor titular
do DCP da
UFMG

Os estatutos e órgãos do ciclo Vargas visavam estabelecer princípios e regras e padronizar os procedimentos a serem adotados. Ao longo do período compreendido entre 1930 e 1945 fortaleceu-se a tendência de centralização na administração e, no pós-37, delineou-se uma nova característica de atuação: além de um estado administrativo, centralizador, ele passou a assumir as feições de um estado intervencionista; à sua expansão e ação centralizadora se somou, ainda, a criação de autarquias e de empresas que criaram a base futura para o estado desenvolvimentista.

Na vertente administrativa *stricto sensu*, o governo Vargas criou, em 1930, a Comissão Permanente de Padronização com atribuições voltadas para a área de material e, no ano seguinte, a Comissão Permanente de Compras.

Iniciativa ímpar, pode-se retrospectivamente afirmar, teve o governo Vargas ao criar a Comissão Especial do Legislativo e do Executivo (Lei nº 51, de 14/5/35), cujo objetivo era apresentar uma proposta de reorganização administrativa e revisão geral de vencimentos, respeitando-se o critério de igual remuneração para aqueles que exercessem funções e responsabilidades iguais. Conhecida como Comissão Nabuco, ela não chegou a recomendar legislação específica, mas seus estudos e sugestões subsidiaram a ação governamental posterior.

A administração de pessoal teve suas normas estabelecidas, primeiro, na Constituição de 1934, que teve vida curta: os arts. 168 e 170, § 2º introduziram o princípio do mérito na organização de pessoal. Seguiu-se, em 1936, com a lei nº 184, de 28 de outubro, a efetiva estruturação da área de pessoal: normas básicas, sistema de classificação de cargos e a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil.

Em 1937, foi incluído na Carta outorgada dispositivo que criava o Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP), órgão que teve vida longa e atuação intensa nos anos subseqüentes. O DASP foi efetivamente organizado em 1938 e reproduziu-se nos estados como Departamento Administrativo, gozando de poderes excepcionais. Em 1939, através de decreto-lei, Vargas instituiu o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis que veio a ser substituído em 1952 por novo Estatuto.

O tripé material-pessoal-recursos financeiros termina por ser normatizado com a edição, em 1940, do decreto-lei que estabelecia normas orçamentárias. Em dez anos, portanto, foram estabelecidas as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil. Tratou-se, assim, e de acordo com a teoria administrativa vigente, de organizar uma administração pública orientada pela padronização, prescrição e pelo controle. Tais iniciativas tiveram caráter absolutamente pioneiro.

Embora não se possa dizer que a Reforma de 1936 tenha implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente

orientada, portanto, “é praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936, representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial” (Santos, 1997: 32).

A implantação do “Estado Novo” implicou a utilização da administração pública recém-implantada também como forma de controle político, nos planos nacional e estadual. Criou-se, em cada estado, um Departamento Administrativo, órgão colegiado e com composição técnica, subordinado ao Ministério da Justiça, porém com seu diretor nomeado pelo presidente da República. Esse órgão possuía poderes excepcionais pois funcionava como câmara de revisão das decisões do próprio interventor no estado, igualmente nomeado pelo presidente: pelo voto de 2/3 de seus membros podia bloquear as decisões do interventor, remetendo-se, assim, a decisão final para a esfera federal.

A criação de institutos, autarquias e grupos técnicos foi o recurso utilizado pelo governo para intervir diretamente nas relações econômicas, até então essencialmente privadas: equilibrar o consumo e a produção; regular a exportação e a importação; incentivar a indústria; e implantar, ampliar e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrializar o país. Embora se possa entender que a implantação da administração pública visasse atender à racionalização das atividades da União e a intervenção econômica fosse uma resposta típica do mundo pós-29 — com as graves conseqüências internas que produziu —, a evolução do regime que rapidamente assumiu feições autoritárias, sustentou-se nos instrumentos institucionais de política econômica e de dominação política centralizada, objetivando respaldar o próprio regime, que era dotado de acentuada autonomia burocrática em face do conjunto das forças sociais. Essa autonomia burocrática não provinha de uma impecável eficiência racional-formal, segundo o clássico paradigma weberiano das organizações burocráticas.

“Ao contrário, mais correto seria supor que ela tem seus fundamentos no fato de que a expansão e a centralização burocráticas se deram continuamente sob o signo da absorção ou cooptação dos agrupamentos de interesse, quer regionais, quer funcionais. Essa característica é evidente nos dois níveis principais em que dividimos nossa exposição, o da relação centro-estados, sob a égide do binômio interventorias-daspinhas; e o da ampliação dos instrumentos de controle sobre a economia, através dos institutos, autarquias e conselhos técnicos” (Souza, 1976: 103).

Não há como negar que “os anos dinâmicos de pioneirismo (1930-1945)”, na expressão de Warlich, embora não houvesse um plano formal

de governo, tiveram algumas conseqüências positivas: a melhoria na qualidade dos servidores públicos, a institucionalização — após pouco mais de 100 anos de vida independente — da função orçamentária e a simplificação, padronização e racionalização do material adquirido. A implantação da máquina administrativa teve caráter prescritivo, o que coadunava plenamente com a teoria administrativa prevalecente no Brasil e nos demais países, além de uma natureza coercitiva, que atendia ao caráter político do varguismo (Warlich, 1984: 51). Retrospectivamente, pode-se atribuir a essa experiência administrativa dois erros estratégicos: em primeiro lugar, por ter antecipado a obtenção de resultados imediatos, no curtíssimo prazo; e, em segundo lugar, pela abrangência do que se pretendia mudar, a natureza global da reforma (Warlich, 1984).

O primeiro governo Vargas implicou considerável expansão do número de órgãos no âmbito do Executivo. Até 1939, haviam sido criadas 35 agências estatais; entre 1940 e 1945 surgiram 21 agências englobando empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações. Observe-se que desse total de 21 agências — no mesmo período — dez constituíam empresas do setor produtivo (Diniz e Lima Junior, 1986: 29-30). Tais números, com base até o ano de 1939, podem parecer elevados, porém, se comparados aos dois períodos que serão analisados a seguir, o referente ao nacional-desenvolvimentismo e aquele correspondente aos governos militares, eles são muito baixos.

A criação dessa burocracia no país teve, segundo Pereira, aspectos positivos. Avaliando o desenvolvimento social no pós-30, o autor assim se pronuncia:

“Em contrapartida, no setor público, a tecnocracia teve um grau de desenvolvimento. Além de administradores profissionais com as mais variadas origens, formaram-se, principalmente no Banco do Brasil, no Ministério da Fazenda, na Fundação Getúlio Vargas e nas Universidades, grupos de técnicos, particularmente de economistas, cujo poder iria crescendo à medida em que o governo perdia suas características de Estado liberal e, mal ou bem, assumia suas novas funções de planejar e promover o desenvolvimento econômico, de redistribuir a renda e garantir um mínimo de justiça social, de educar e promover o desenvolvimento da ciência, de proteger os menores, as mulheres e os velhos. Desse momento em que o Estado abandonava seu mero papel de polícia, para intervir diretamente em todos os setores da sociedade, foi necessário que se formassem grandes organizações burocráticas de caráter estatal ou semi-estatal” (Pereira, 1970: 95).

Em todo esse período, com maior ou menor grau de sucesso, a preocupação central com a burocracia pública foi no sentido ora de criar

os meios para que ela pudesse administrar, ora de aperfeiçoá-los, sempre sob uma orientação autocrática e impositiva. As áreas de ação objeto de intervenção governamental foram: administração de pessoal e de material; orçamento como plano de administração; revisão de estruturas administrativas; e racionalização de métodos (Marcelino, 1987: 19, quadro 7).

2. O nacional-desenvolvimentismo e o estado propulsor do desenvolvimento

Da democratização do regime estadonovista, com a promulgação da Constituição de 1946, ao golpe militar de 1964, a administração pública não passou por modificações significativas, exceto pela tendência, já estabelecida, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta. Ocorreram, no entanto, tentativas de instituir organismos voltados para a análise de sua atuação e que propusessem reformas e as encaminhassem ao Congresso Nacional.

No período anterior não foram bem-sucedidas as tentativas de se profissionalizar o servidor público e torná-lo imune às relações espúrias com os políticos. Já a fase que se inaugura com a promulgação da Constituição de 1946, embora ela própria tenha contribuído para a não-profissionalização do serviço público, se notabiliza pela preocupação governamental com o desenvolvimento nacional, o que terá seus reflexos específicos na administração pública, como veremos. A demonstração inequívoca das contradições do modelo administrativo constitucionalmente proposto revela-se claramente no art. 23 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art.23. Os atuais funcionários interinos da União, dos Estados e dos Municípios, que contem pelo menos cinco anos de exercício, serão automaticamente efetivados na data de promulgação deste Ato; e os atuais extranumerários, que exerçam função de caráter permanente há mais de 5 anos ou em virtude de concurso ou prova de habilitação, serão equiparados aos funcionários para efeito de estabilidade, aposentadoria, licença, disponibilidade e férias.”

Em 1954, no segundo governo Vargas, projeto de reforma administrativa foi encaminhado ao Legislativo, mas não teve seguimento. Em 1956, o presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira criou comissão especial com o mesmo objetivo reformista; tal iniciativa resultou, apenas, na criação de órgãos e ministérios, por decreto ou por lei. Em 1963, o presidente João Goulart nomeou ministro-extraordinário para a reforma administrativa (sem pasta) o ex-interventor no antigo Estado do Rio de

Janeiro, Amaral Peixoto. O ministro presidiu a elaboração de quatro projetos importantes que reorganizariam a administração federal; enviados ao Congresso, em 1964, não lograram tramitar no Legislativo.

O modelo que se estabeleceu no país, logo após a posse de Vargas como presidente eleito, consistiu na “administração para o desenvolvimento” que, segundo Marcelino, se caracterizou pela presença dos seguintes elementos: expansão da intervenção do Estado e descentralização do setor público através da Consolidação das Leis do Trabalho e da criação de entidades descentralizadas (Marcelino, 1989). Não é muito diferente o diagnóstico de Jorge Gustavo da Costa (1971), quando o autor se refere especificamente às “Diretrizes Gerais do Plano de Desenvolvimento” do governo Kubitschek. Segundo ele, duas tendências ganharam vulto na administração pública brasileira na época: a primeira seria a autarquização de órgãos da administração direta, mediante a criação de várias autarquias e sociedades de economia mista, mecanismos mais ágeis e flexíveis; a segunda tendência consistia na criação de fundos específicos, isto é, a vinculação de impostos e taxas a finalidades determinadas. Observe-se que tais tendências evidenciam a intenção de contornar, de evitar, a ação política através dos órgãos convencionais. Criava-se, assim, no mínimo, uma segunda via administrativa.

O autor menciona, a propósito, que entre 1940 e 1955 foram criadas sete autarquias, sete sociedades de economia mista, sete fundos especiais e três outras entidades públicas (Costa, 1971: 148-9). A administração do Plano de Metas do presidente Kubitschek foi executada, em grande medida, fora dos órgãos administrativos convencionais. Considerando-se os setores essenciais do plano de desenvolvimento (energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação) apenas 5,2% dos recursos previstos foram alocados na administração direta; o restante foi aplicado por autarquias, sociedades de economia mista, administrações estaduais e empresas privadas (Costa, 1971: 163-4). A coordenação política das ações se fazia através de grupos executivos nomeados diretamente pelo presidente da República.

A política adotada por Kubitschek, de governar através de uma administração paralela, parece decorrer de sua tendência a evitar conflitos: “como parte de sua política de evitar conflitos, Kubitschek raramente tentara abolir ou alterar radicalmente as instituições administrativas existentes. Preferiu uma atitude mais prática, como a de criar um novo órgão para solucionar um novo problema” (Skidmore, 1975: 228).

No que tange à administração pública direta cabe referir à atualização, no 2º governo Vargas (1952), do Estatuto dos Servidores Públicos Civis, através da Lei nº 1.711 que vigorou até 1990. Da maior importância, entendo, foram os estudos e projetos realizados em 1963 pela Comissão Amaral Peixoto, nomeada pelo presidente João Goulart

naquele ano. A Comissão produziu expressivo número de diagnósticos e anteprojetos de lei, porém, sua iniciativa foi abortada pelo golpe militar de 1964, uma vez que o presidente Castello Branco retirou do Congresso os projetos de lei que ali se encontravam em tramitação desde há alguns anos, como, por exemplo, o Projeto 3.563/53, que reorganizava a administração federal, e o Projeto 1.853/56, que estabelecia plano de cargos e funções para o funcionalismo civil (Bandeira, 1977: 38-9).

A importância da Comissão Amaral Peixoto não decorre nem de sua produção imediata nem da implementação de medidas específicas, que, na verdade, não houve. Decorre, creio, do acerto dos diagnósticos, propostas e medidas idealizadas que passaram, desde então, a fazer parte do acervo científico-administrativo brasileiro. A partir daquele momento esse acervo é, com frequência, utilizado pelos governantes e, pelo menos em parte, posto em prática. Segundo Santos (1997), os dois principais projetos da Comissão foram a Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal e o projeto referente ao Conselho de Defesa do Sistema de Mérito. Como se sabe, nenhum deles veio a ser aprovado pelo Poder Legislativo; no entanto, registre-se que o primeiro defende a utilização de uma série de instrumentos de gestão que, posteriormente, foram incorporadas ao Decreto-lei nº 200, editado por Castello Branco, sobretudo aqueles referentes à descentralização e à flexibilização via administração indireta (Santos, 1997, cap.1).

O sistema de mérito, pedra angular de uma administração pública profissionalizada, continuou a ser inteiramente desrespeitado, mesmo após, como salientei, a Constituição de 1946 que inaugurou a democratização do país. Anos depois, na ausência de um corpo de dispositivos legais que garantisse, no mínimo, uma burocracia weberiana, a Lei nº 4.242, de 1963, garantiu aos empregados da Companhia Urbanizadora da Nova Capital a condição de servidor público, desde que admitidos até 31/3/63.

A burocracia brasileira, ao longo de todo o período aqui analisado, nunca serviu efetivamente como meio para implementar as ações políticas do governo, exceto, como já mencionado, através das ilhas de competência existentes em um e outro órgão, em geral fora da administração direta. De fato, a burocracia sempre foi permeável ao processo político como um todo, ao clientelismo, desempenhando funções muito específicas, porém quase nunca em nome do interesse público. Daland, analisando o planejamento no Brasil, assim se expressa: "As funções da burocracia brasileira são: (1) prover um canal de mobilidade ascendente para a classe média educada; (2) prover rendas permanentes para aquela parte da classe média que serve de apoio ao regime; (3) prover um baixo nível de serviços; (4) dar oportunidade às iniciativas privadas baseadas nos poderes inerentes a certos grupos" (Daland, 1969: 201).

Nessa mesma direção, Fernando Henrique Cardoso chama a atenção para a reação tradicional da burocracia brasileira, mesmo em face de inovações importantes, como os planos de desenvolvimento gerados por teóricos, sobretudo no 2º governo Vargas, e o Plano de Desenvolvimento de Kubitschek: a inércia burocrática, que, no entanto, é supletiva dos interesses privatistas, flui para o Estado através de teias pessoais de cumplicidade (Cardoso, 1973: 93-4).

O que havia de essencial nas políticas formuladas após o inexpressivo governo Dutra por Vargas, Kubitschek e Quadros, até meados de 1963, portanto, consistiu no esforço para empreender o desenvolvimento socioeconômico do país, de forma endógena e autônoma, com base em empreendedores e capitais nacionais. Cabia ao Estado planejar e coordenar o desenvolvimento, complementado, quando necessário, pela iniciativa privada. E é precisamente nesse contexto que assumem relevância, sobretudo a partir do governo JK, as ilhas de excelência que cuidaram de assegurar operacionalmente o papel do Estado na economia (Jaguaribe, 1977: 29; Lafer, 1975: 67).

3. Os governos militares: modernização autoritária e expansão do Estado

Se, durante a maior parte do período pós-45, foram tímidas as iniciativas reformistas, a partir de 1964, com a Comissão Amaral Peixoto, até 1978, a reforma administrativa fez parte da agenda governamental com grande recorrência, mas nem sempre com o continuísmo necessário para sustentar as mudanças propostas, sendo com frequência utilizada para objetivar políticas e modelos de desenvolvimento diversos.

“Assim o modelo clássico de administração, implantado pelo DASP — Departamento Administrativo do Serviço Público, seu grande idealizador e modernizador, praticamente desapareceu a partir de 1964.

Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas (hoje apenas 6% dos funcionários públicos são estatutários; 94% são, portanto, celetistas) e a criação de entidades de administração indireta para a realização da intervenção econômica do Estado” (Marcelino, 1987: 11).

Em 1964, o governo Castello Branco instituiu comissão especial (Comestra) para cuidar da reforma administrativa, unida de grande

prestígio, pois seu presidente não era o ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa, mas sim o ministro-extraordinário para o Planejamento e Coordenação, Roberto Campos. A Comissão tratou de rever todas as propostas existentes para a área desde o governo Kubitschek, tendo, inclusive, retirado projetos de lei em tramitação no Congresso. Ao final de 36 meses de trabalho, apresentou um anteprojeto que se transformou no Decreto-lei nº 200, de 25/2/67. Embora a constituição tivesse sido promulgada um mês antes, Castello Branco baseou-se, ainda, nos poderes extraordinários conferidos pelo Ato Institucional nº 4, de 7/12/66, para editá-lo (Santos, 1997: 39).

Esse Decreto, com 215 artigos, foi posteriormente alterado pelo Ato Institucional nº 8 (2/4/69), pelo Decreto-lei nº 900 (29/9/69), pelo Decreto-lei nº 991 (21/10/69), pelo Decreto-lei nº 1.093 (17/3/70), pelo Decreto-lei nº 66.715 (15/6/70), pela Lei 6.650 (23/5/79), pelo Decreto-lei nº 83.937 (6/9/79), pelo Decreto-lei nº 85.471 (10/12/80) e finalmente, pelo Decreto-lei nº 86.549 (6/11/81) (Cretella Júnior, 1985: 59-77).

Em uma cuidadosa interpretação do Decreto-lei nº 200, Warlich, para além das mudanças organizacionais (como, por exemplo, a criação da Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa), identifica cinco princípios norteadores da reforma:

1. planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle;
2. expansão das empresas estatais, de órgãos independentes (fundações) e semi-independentes (autarquias);
3. fortalecimento e expansão do sistema de mérito;
4. diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos;
5. reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios (Warlich, 1984: 52).

A Secretaria de Planejamento da Presidência passou a dispor de amplos poderes, superiores aos de qualquer outro ministério; à sua Subsecretaria de Modernização e Reforma Administrativa, em conjunto com o DASP, caberia liderar e implantar a reforma. A partir do Decreto-lei nº 200 ocorreram revisões em vários órgãos da administração federal, mas, como sempre, o sistema de mérito ficou restrito aos postos iniciais da carreira. A Constituição de 1967, em seu art. 77, concedeu estabilidade a todos os funcionários que contassem com pelo menos cinco anos de serviço público, repetindo, assim, dispositivo já mencionado da Constituição de 1946. No art. 104, a nova Constituição passou a permitir a contratação via CLT para o serviço público. O Decreto-lei nº 200 facultava o ingresso, sem concurso, de “especialistas para instituições de pesquisa e órgãos especializados”.

Independentemente dos méritos associados às mudanças então empreendidas, que incluíram mecanismos propostos anteriormente e que ainda

hoje continuam na pauta da reforma administrativa, o fato é que a desejável e necessária profissionalização do servidor público, novamente, não ocorreu. Não se institucionalizou a organização do tipo weberiano; a administração indireta passou a ser utilizada como fonte de recrutamento, prescindindo-se, em geral, do concurso público ou, na melhor das hipóteses, recrutando através de exames específicos de habilitação. Reportando-se a esse período, assim se pronunciou o ministro Aluísio Alves, também ministro-extraordinário para a Reforma Administrativa:

“Como exemplo dessa lógica, a partir de meados da década de 70 houve uma significativa proliferação de planos de cargos específicos de autarquias em regime especial e fundações, que, em grande parte, achavam-se subordinadas, originalmente, às regras básicas ditadas pela administração direta por meio do órgão central do Sistema de Pessoal Civil. Até 1985, foram criadas 104 tabelas especiais e emergenciais, abrangendo quase 100.000 empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, contratados sem a exigência de concurso público e com níveis salariais superiores aos do Plano de Classificação de Cargos — PCC, estabelecido pela Lei nº 5.645, de 1970” (Aluísio Alves, “Administração Pública Federal — Uma Nova Política de Recursos Humanos” *apud* Santos, 1997: 41).

De 1979 a 1982, a administração pública federal, embora enfrentando problemas crônicos, entre eles a não-profissionalização do servidor público, abre duas novas frentes de atuação: a desburocratização, regulada pelo Decreto nº 83.740, de julho de 1979, visando a simplificação e a racionalização da burocracia e com forte orientação para o usuário do serviço público, e a desestatização. O Programa Nacional de Desburocratização em cerca de três anos expediu mais de 100 normas regulatórias.

No período autoritário militar, para finalizar, foi extremamente acentuada a expansão do Estado, quer no que se refere ao número de agências criadas, quer no que diz respeito ao número de empresas estatais estabelecidas: no primeiro caso, foram 68 agências, de um total de 120, abrangendo o período 1945-1975. Já no caso das empresas públicas, de um total de 440, abrangendo o período 1939-1983, foram criadas 267 entre 1964 e 1983 (Diniz e Lima Junior, 1986: 2-9).

Em pesquisa realizada em 1979, Marcelino, revendo as reformas realizadas a partir de 1967, identifica três aspectos que apontam para “grandes inadequações em face da realidade”, a saber:

1. “elaboração segundo modelos ou concepções de racionalidade não-ajustáveis à realidade brasileira;
2. atuação preferencial sobre os meios, não estando direcionadas para o objetivo de instrumentação das políticas do setor público;

3. falta de uma concepção de estratégia que permitisse a viabilidade de projetos de acordo com políticas de superação de resistências, acomodação de conflitos, adequação aos recursos disponíveis e de determinação de finalidade no tempo” (Marcelino, 1987: 24).

4. A "Nova República": a transição democrática e o governo Collor

O governo Sarney recria, em 31/7/85, o Ministério Extraordinário para Assuntos Administrativos e com ele a Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa, sendo esta subdividida em câmaras especializadas. Cerca de um ano depois, a Comissão apresenta seus estudos e propostas, estruturados em três princípios básicos: racionalização das estruturas administrativas; política de recursos humanos; contenção dos gastos públicos. O ministro Aluísio Alves, em vários de seus pronunciamentos, apontava como objetivos da reforma: a modernização da administração pública, tornando-a compatível com os modernos processos de gestão; a adequação do serviço público a padrões de eficiência que dessem suporte aos planos do governo; a eficiência na prestação de serviços públicos ao cidadão.

Para dar suporte ao programa de reformas na área administrativa foi criada, em setembro de 1986, a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). Segundo o recém-empossado ministro Aluísio Alves:

“Por isso é que a reforma administrativa não tem prazos: ela começa agora, mas seguirá com outros esforços para desobstruir a máquina administrativa emperrada e desmotivada. Essa é uma reforma histórica, que consagrará o governo José Sarney, não tenho dúvida nenhuma. Pois seu objetivo é valorizar a carreira do servidor público, democratizar as oportunidades de acesso à administração direta e indireta e agilizar o desempenho do governo federal. Como Secretaria de Administração da Presidência, teremos mais flexibilidade e recursos instrumentais para seguir adiante com a reforma hoje iniciada. Nosso compromisso é com a qualidade do serviço público prestado ao cidadão, fazendo de cada servidor público brasileiro um profissional dignificado e reconhecido em sua carreira.” (Mensagem do ministro Aluísio Alves, *Jornal da Reforma Administrativa*, 4/9/86).

A SEDAP passou a ser o órgão central para a reforma administrativa, com responsabilidades de modernizar e reformar a administração federal, de desburocratizá-la e de cuidar da construção e da administração

imobiliária. A Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) permaneceu como órgão vinculado à SEDAP, transformando-se em um instrumento de planejamento administrativo do mais alto nível hierárquico. Igualmente importante foi a criação, na FUNCEP, da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), com a missão de formar, aperfeiçoar e profissionalizar o servidor público de nível superior. Pelo mesmo Decreto nº 93.227, de 19/9/86, criou-se também o Centro de Desenvolvimento da Administração Pública. Deve-se ainda aos esforços da Comissão Geral do Plano de Reforma Administrativa: as Diretrizes do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União e as Diretrizes da Lei Orgânica da Administração, que não tiveram continuidade, em parte, por conta da instalação logo a seguir do Congresso Constituinte.

Há que reconhecer que algumas medidas tiveram resultados imediatos: o Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/86, extinguiu oito estatais — dentre elas o Banco Nacional da Habitação — e estabeleceu novas bases para o processo licitador. Ainda em novembro do mesmo ano, foram extintos 37 órgãos, em geral colegiados, nos vários ministérios, ou por que se tornaram supérfluos, ou por perda de funções (Marcelino, 1989). A elaboração do Cadastro Nacional do Pessoal Civil tornou-se, posteriormente, um importante instrumento de administração de pessoal, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE). O Cadastro resultou do Decreto nº 93.213, de 3/9/86.

Finalmente, devem ser arrolados como produtos dessa reforma:

- a) a organização do sistema de gerenciamento das contas e pagamento de pessoal (Decreto nº 93.214, de 3/9/86);
- b) a definição de procedimentos de auditoria de pessoal civil (Decreto nº 93.215, de 3/9/86);
- c) o acompanhamento e controle de gestão das estatais (Decreto nº 93.216, de 3/9/86).

A reforma, que o ministro Alves pretendia “sem prazos”, acabou se transformando em dispositivo do Ato das Disposições Transitórias (art. 24) da Constituição de 1988: nele, reconhece-se a necessidade de uma reforma administrativa e fixa-se o prazo de 18 meses para que ela seja realizada.

Os documentos básicos da reforma pretendida pelo governo Sarney reforçam a preocupação com o cidadão, idéia que surgiu pela primeira vez no programa de desburocratização dos governos militares. Objetivam, de forma incisiva, recuperar a função social da administração pública, baseando-se, assim, no direito do cidadão aos serviços que ele próprio custeia mediante o pagamento de tributos. A orientação geral, ademais, pretendia romper com o globalismo e imediatismo de propostas anteriores: a nova estratégia seria pautada pelo gradualismo e pelo instrumentalismo (Marcelino, 1987: 31, quadro 14).

Já a reestruturação administrativa pretendida pelo governo Collor se inseria no contexto da modernização do Estado, tratando de privilegiar o ajuste econômico, a desregulamentação, a desestatização e a abertura da economia. A desregulamentação e a desestatização, como se recorda, são princípios que já constavam da pauta da reforma administrativa desde o final dos anos 60, enquanto o ajuste econômico e a abertura comercial se constituíam em dimensões novas a serem perseguidas pelo governo.

Do ponto de vista da ação administrativa, a reforma redundou na demissão ou dispensa de 112 mil servidores, entre celetistas não-estáveis, ocupantes de cargos comissionados e de funções de assessoramento superior; além disso, 45 mil servidores optaram por se aposentar (Santos, 1997: 48-9). O presidente Collor, por outro lado, criou dois megaministérios: da Economia, Fazenda e Planejamento e da Infra-Estrutura. Medida das mais polêmicas, ainda na área de pessoal, foi a instituição do Regime Jurídico Único, através da Lei nº 8.112, de dezembro de 1990, que permitiu a todos os celetistas optarem pelo regime de servidor estatutário, medida que, atualmente, é vista como tendo exercido um efeito engessador na administração pública.

Em 1991, o presidente Collor encaminhou ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 59 (PEC nº 59), em que propunha a alteração do regime de estabilidade do servidor público. A estabilidade obtida após dois anos de exercício efetivo valeria apenas para os servidores nas “atividades típicas do Estado”: segurança, diplomacia, advocacia e defensorias públicas, controles interno e externo, tributação, arrecadação e fiscalização de tributos. Nos demais casos, a estabilidade seria obtida somente após dez anos de exercício efetivo na função. Um ano depois de encaminhada a PEC nº 59, o próprio presidente a retira da apreciação congressional.

A reforma Collor, naquilo que efetivamente se materializou, é vista por um arguto analista como “desmobilização de ativos”:

“Além da desestruturação de setores inteiros da Administração Federal, esta reforma não deixou resultados perenes, quer em termos de cultura reformista, quer em termos de metodologias, técnicas ou processos. Sequer um diagnóstico consistente pode ser elaborado a partir de sua intervenção, pois em nenhum momento o voluntarismo que a marcou permitiu que a abordagem do ambiente administrativo se desse de maneira científica” (Santos, 1997: 49).

Com o *impeachment* de Collor, assumiu o vice-presidente Itamar Franco; em seu governo não houve maiores debates em torno da reforma administrativa e as ações foram bastante tímidas: criou-se o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade); a Agência Espacial Brasileira; o Departamento Nacional da Produção Mineral; a Secretaria Federal de Controle.

No que se refere à atividade legislativa, várias medidas foram encaminhadas ao Congresso, que, todavia, não foram convertidas em lei: isonomia remuneratória no Poder Executivo, plano de carreira e regulamentação do plano de seguridade social para o servidor público.

5. O “Novo Estado” e a reforma Bresser Pereira

Embora ainda estejam em curso, já se pode examinar as mudanças na ordem administrativa propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso. Elas estão profundamente associadas à reforma do Estado brasileiro em geral; vou, aqui, apenas me ater aos aspectos essencialmente administrativos e às mudanças que tenham implicações diretas para a administração.

Há dois fatos iniciais no governo Fernando Henrique Cardoso que fixam os rumos da reforma. No dia de sua posse, o presidente criou o Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), e o Plano Diretor da Reforma do Estado, que a orientaria teoricamente, é aprovado em 21 de setembro de 1995 pela Câmara da Reforma do Estado e em seguida pelo presidente da República. A Câmara, presidida pelo ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Ramalho, tinha como membros: Luiz Carlos Bresser Pereira, ministro da Administração; Paulo Paiva, ministro do Trabalho; Pedro Malan, ministro da Fazenda; José Serra, ministro do Planejamento e Orçamento; general Benedito Onofre Bezerra Leal, ministro-chefe do Estado Maior das Forças Armadas; e Eduardo Jorge C. Pereira, secretário-geral da Presidência.

No ato de criação do MARE, foi-lhe atribuída a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade no serviço público.

O diagnóstico sobre o qual se basearam as mudanças que, posteriormente, vieram a ser propostas parece-me ser, no mínimo, discutível, por não corresponder à realidade brasileira. Isto porque o diagnóstico, em primeiro lugar, afirma que as fases patrimonialista e burocrática estão superadas, cabendo agora introduzir no Estado a administração gerencial. Creio que a revisão até agora procedida evidencia precisamente o oposto: poucas foram as tentativas reais de implantar uma administração burocrática; e, quando isto foi tentado, algum dispositivo legal tratava de neutralizar seus efeitos benéficos. Já o patrimonialismo e o clientelismo político, estes sim, como inclusive reconhece e sempre os condena o governo Fernando Henrique Cardoso, têm sido os traços estruturais de nossa administração pública:

“O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem

com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (Pereira, 1996 b: 5).

Em segundo lugar, deve-se considerar que a retórica modernizante prevalecente não leva em conta o que se me afigura como sendo da maior importância: trata-se, efetivamente, de superar a administração no que ela tem de essencial, isto é, a racionalidade e a norma? Ou, não é bem isto, o que se quer é que a racionalidade e a norma atendam de forma gerencialmente superior às necessidades da população? Introduzir a administração gerencial implica que os controles essenciais, e isso apenas em certos níveis hierárquicos, devem referir-se aos resultados, substituindo, quando for o caso, os controles *a priori* típicos da administração burocrática pelo controle dos resultados. Além do mais, a formulação forte que supõe a substituição da administração burocrática pela gerencial deve ser bastante relativizada, dependendo, inclusive, da natureza da burocracia que se quer reformar: um exército não deve ser a mesma coisa, quer do ponto de vista organizacional quer do ponto de vista dos resultados, que um hospital, para dar um exemplo simples.

A segunda premissa do diagnóstico estabelece que da crise do Estado fazem parte a crise da administração burocrática, a crise fiscal e o esgotamento do próprio modelo econômico:

“A crise do Estado define-se então como: (1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se toma negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática” (Presidência da República. Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado. 1995: 15).

Um aspecto crucial no Plano Diretor é o reconhecimento de que as tentativas de reforma no início dos anos 80 foram inteiramente abortadas pelos constituintes, que produziram uma Constituição que “promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal” (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 27). É com base nisto que se pode entender o amplo programa de reformas constitucionais

promovido pelo governo desde os seus primeiros meses de atuação. A organização proposta para o Estado, ou melhor dito, as relações entre o Estado e a sociedade, no que concerne à distribuição de responsabilidades, define-se a partir de três dimensões que, combinadas, identificam quais são as áreas próprias do Estado, os tipos de gestão e as formas de propriedade (Plano Diretor, 1995: 51-5).

O núcleo estratégico inclui o governo (os três Poderes), seus assessores e auxiliares imediatos. Compete a esse núcleo a definição de leis e de políticas públicas: aqui, as decisões devem ser as melhores, atender ao interesse nacional e ter efetividade. O regime de propriedade deve ser necessariamente estatal.

O setor de atividades exclusivas inclui a prestação de serviços que só o Estado pode realizar: regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos típicos: polícia, cobrança e fiscalização de impostos, serviço de desemprego, educação básica, entre outros. Nessa área o critério eficiência se torna fundamental e a propriedade só pode, também, ser estatal.

No terceiro setor, serviços não-exclusivos, o Estado atua em conjunto com outras organizações não-estatais e privadas. Aí se situariam as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus. A situação ideal de propriedade é, nesse caso, a pública não-estatal.

Finalmente, há a produção de bens e serviços para o mercado, setor de atuação das empresas, em que a propriedade privada é a regra. Também nesse segmento a administração gerencial é a ideal.

O Plano Diretor da Reforma do Estado aponta, ainda, para outras dimensões importantes. A estabilidade do servidor só é administrada para os dois primeiros setores, o núcleo estratégico e as atividades exclusivas. Prevê a elaboração de uma política de recursos humanos e a criação de dois órgãos novos: as agências executivas que cuidariam das atividades exclusivas do Estado (de direito público) e as organizações sociais (de direito privado) para gerenciarem os serviços não-exclusivos do Estado.

Tais figuras provêm diretamente da reforma administrativa inglesa, implementada no governo Thatcher, que é, ainda, objeto de muita controvérsia, pois “esse sistema deu origem a graves distorções, dentre elas a proliferação de entidades, a fragmentação da ação administrativa e um aguçamento do nepotismo, em face da ampla permeabilidade dos quadros de pessoal dessas entidades a pressões externas” (Santos, 1997: 54-55).

Em 23 de agosto de 1995, o Executivo encaminhou ao Congresso Nacional duas emendas constitucionais, a PEC nº 173 e a PEC nº 174, propondo mudanças que viabilizassem a reforma do Estado e da administração pública, cujos aspectos específicos não serão objeto de análise aqui.

6. As reformas administrativas: experiências comuns

March e Olsen resumem e avaliam, em capítulo conciso e definitivo, a experiência norte-americana com reformas administrativas (March e Olsen, 1988, cap. 5). Duas são as principais conclusões dos autores sobre o reformismo administrativo nos Estados Unidos da América, país presidencialista de Executivo forte, tal como o nosso:

a) durante toda a segunda metade do século XIX, o Congresso relutou em permitir que o presidente assumisse a gestão da administração pública;

b) as mudanças mais significativas, efetivas e duradouras foram aquelas introduzidas gradativamente na administração pública, isto é, as grandes reformas não se concretizaram ou tiveram resultados extremamente tímidos, exceto em situações de grave crise (Primeira e Segunda Guerras Mundiais e Grande Depressão).

Recorde-se que, desde o final dos anos 60, ainda naquele país, a autoridade presidencial vem sendo questionada, e muito, no que se refere a questões de políticas públicas (equilíbrio macroeconômico e políticas sociais), sem mencionar que, há dois anos, o governo americano passou um bom tempo sem ter seu orçamento aprovado pelo Congresso, em virtude de divergências acentuadas entre os dois Poderes quanto à alocação de recursos.

Mas por que as grandes reformas, normalmente, são fadadas ao fracasso, embora, com frequência, sejam inspiradas em princípios, idéias e critérios de bom senso e tecnicamente bem fundamentados? Idéias, propostas e ideologias são componentes importantes na conformação da ação, mas não são o seu único determinante. A ação se dá em contextos específicos e, nesse caso, das reformas, elas são propostas em sistemas políticos com configurações próprias, bem definidas, com padrões regulares de ação e de decisão. Há quatro aspectos considerados por March e Olsen (1989) que me parecem particularmente úteis para entender a natureza e o ritmo, bem como as dificuldades associadas ao reformismo. Senão vejamos.

O primeiro deles tem a ver com o que se poderia chamar de retórica da reforma. Toda e qualquer tentativa de mudança, gradual ou radical, é sempre feita em nome da eficácia, da eficiência, da melhoria do desempenho do setor público. E mais, que a reforma em particular é a solução para maximizar os objetivos acima, bem como para resolver inúmeros outros problemas enfrentados pelo país, preparando-o para o futuro. Embora os resultados desejáveis sejam sempre afirmados com clareza, a relação entre as mudanças sugeridas e os resultados é sempre tênue, não demonstrada e, portanto, discutível e nem sempre convincente. Não há na argumentação proposta elementos que, *ipso facto*, eliminem possibilidades de mudanças alternativas. A retórica aproxima-se, assim,

perigosamente da fé, exceto, é claro, quando o único objetivo é a política de fazer caixa, ou, na melhor das hipóteses, de ajudar a garantir o equilíbrio macroeconômico. Ora, retórica por retórica, há várias, e aí se estabelece a primeira base para o dissenso. Faz parte ainda do mundo da retórica o argumento da *realpolitik*: estruturas organizacionais tais como existem, refletem conflitos de interesses preexistentes, e as formas organizacionais consolidam interesses vitoriosos; decorre daí a necessidade de mudá-las para que se possa alterar o equilíbrio de poder. Argumentos contra o clientelismo e o corporativismo inscrevem-se nesse tipo de raciocínio.

Se esse argumento procede, o fato é que as novas estruturas viabilizarão, igualmente, outros interesses que, então, se cristalizarão. A questão de fundo é a que interesses atender. Novas estruturas administrativas visam eliminar interesses até então cristalizados e substituí-los por outros. Abre-se, assim, uma segunda arena de conflitos, de dissenso, nem sempre fáceis de serem compatibilizados, sobretudo se o processo decisório é aberto e envolve inúmeros atores políticos, tais como o Congresso, a opinião pública, os sindicatos, os partidos, o empresariado e o funcionalismo público.

Rezende, refletindo sobre o crescimento descontrolado do Estado brasileiro, chama a atenção para a ineficiência de reformas de cunho permanente e, simultaneamente, para a necessidade da representação de interesses e, por conseqüência, do encaminhamento dos eventuais conflitos:

“Forma-se, cada vez mais, na sociedade brasileira, a convicção de que o controle da expansão do Estado depende mais do funcionamento das instituições políticas, que, num regime democrático, garantem a adequada representação de interesses, do que de reformas de cunho permanentemente administrativo. É preciso aumentar a transparência das políticas públicas, desobstruir os canais de participação da sociedade nas decisões de interesse coletivo e assegurar maior equidade na representação dos distintos interesses no processo decisório” (Rezende, 1987: 247).

Kliksberg, crítico arguto das reformas empreendidas na América Latina, aponta três equívocos que, freqüentemente, se fazem presentes no discurso, ou na retórica como eu dizia, sobre as necessárias reformas do Estado:

“Primeiramente, é um discurso alheio à história [...]. Nenhum dos processos típicos do aparato público atual surgiu do nada, eles surgiram num discurso, cuja lógica deve ser pesquisada para entender as forças subjacentes e extrair conclusões sobre a possibilidade de sua influência no futuro [...]. E aí então podem aparecer 'patologias', o que historicamente são respostas funcionais [...].”

“Em segundo lugar, o discurso normalmente não é desagregado. Os rótulos são de caráter absolutamente global [...]. O discurso não desagregado leva a uma destacada pobreza da análise e das conclusões [...].”

“Além de o discurso estar fora do contexto histórico, não ser desagregado, também não pode ser comparado [...]. Não se traçam paralelos com processos similares de outras áreas em desenvolvimento ou com o próprio mundo desenvolvido” (Kliksberg, 1988a: 40).

O segundo aspecto diz respeito à natureza do processo decisório, isto é, aos termos de troca existentes no sistema político, rotineiros e novos, e à barganha de maneira geral. As estruturas administrativas são menos importantes para o presidente do que para a maioria dos congressistas; para o primeiro é fácil propor sua mudança, enquanto os últimos são mais cuidadosos na sua substituição. O presidente passa por ciclos alternados de entusiasmo e de ceticismo no processo de barganha, dada a freqüente oposição legislativa. A tendência é a ampliação do tipo e da quantidade de recursos de poder que são mobilizados na tentativa de preservar ao máximo a proposta original do Executivo; o jogo de poder torna-se pesado, eventualmente pouco ético. A experiência com a tramitação legislativa da emenda da reeleição é rigorosamente exemplar. Também os partidos políticos geraram recursos novos e os introduziram na barganha com o Poder Executivo, ampliando ainda mais a abrangência do conflito. Tais recursos incluem os próprios cargos do Poder Legislativo.

O terceiro aspecto típico de propostas de reforma administrativa tem a ver com o fato de que pela própria natureza ela não logra obter a mobilização necessária e a atenção prolongada dos atores políticos envolvidos, sobretudo se seu processamento ocorre em contexto que inclui número elevado de atores e quando o conflito é ampliado. Resistem, em geral, apenas os atores que avaliam a mudança como prejudicial a seus interesses. A força dominante passa a ser apenas aquela de oposição; o governo fica isolado e à mercê da freqüente relutância dos congressistas em alterar as estruturas administrativas, até porque elas são velhas conhecidas.

Observe-se, finalmente, que os efeitos de mudanças graduais e de menor profundidade são imediatos e, por isso, mobilizam mais facilmente a todos para que o processo de mudança se aprofunde, enquanto os efeitos de mudanças radicais só ocorrem no médio e longo prazos, o que desmobiliza até mesmo aqueles que, em princípio, se aliam à proposta original de mudanças. A França comemorou, em 1996, dez anos de reforma do Estado, processo que ainda está em curso.

Cabe examinar, agora, avaliações feitas por diferentes autores, que escreveram entre 1967 e 1989, com o intuito de chamar a atenção para a

similitude dos diagnósticos sobre as reformas administrativas no país e, sobretudo, para seus resultados e, o que se revela com mais freqüência, para seus insucessos.

Em artigo de 1967, Nascimento aponta três fatores como sendo componentes básicos da estratégia de mudança: o valorativo ou ideológico, o substantivo e o operativo ou comportamental. Com base nesses aspectos, conclui pela tripla inadequação das reformas administrativas até então propostas. Sobre a estratégia das reformas e sua substância assim se pronuncia:

“Com efeito é tecnicamente plausível e empiricamente demonstrável que o potencial impeditivo dos obstáculos varia com a estratégia, isto é, que determinadas estratégias tendem a reforçar, enquanto outras tendem a enfraquecer, o efeito paralisante dos obstáculos [...]. Portanto, as soluções tornam-se cada vez menos controversiais, ao passo que o problema de como desencadear a reforma — problema estratégico — torna-se crítico” (Nascimento, 1967: 15-16).

Concluindo sua análise, que se estende de 1930 a 1967, o autor entende que uma estratégia adequada de reforma administrativa deveria incorporar os seguintes aspectos:

1. ter orientação gradualística;
2. ser seletiva, pois o globalismo resulta em ataques generalizados a todos os *fronts*;
3. ter condições de continuidade;
4. reforçar e disseminar os comportamentos necessários à reforma;
5. liderar através da cooptação (Nascimento, 1967: 46 e ss.).

Em 1988, Kliksberg, fazendo um balanço de 30 anos de reformas administrativas na América Latina — período, reconheça-se, semelhante àquele em que Nascimento se baseou na análise do caso brasileiro —, vê poucos pontos como positivos nas mudanças empreendidas. Para o balanço que ora interessa fazer, aponto apenas para aqueles aspectos reiteradamente mencionados pelos vários analistas:

“Entretanto, os objetivos finais dos movimentos de reforma estão longe de se concretizar. Em grande parte da América Latina, os gargalos principais da capacidade gerencial do Estado permanecem intactos. Por exemplo, em numerosos países latino-americanos as decisões de alto nível são tomadas com base em metodologias primárias e rudimentares. Outro problema relaciona-se com a fisionomia característica dos Estados latino-americanos, integrados por um corpo central (presidência, ministérios) e um amplo setor constituído pelas empresas públicas, institutos autônomos e

outras entidades de administração descentralizada. Ambos operam claramente desconexos. A hipótese básica da descentralização, que implicava autonomia administrativa, mas com o poder central re- tendo a atribuição de fixar políticas, não funcionou na realidade. O Estado se apresenta desarticulado. Nestes e em outros aspectos fundamentais, a reforma não conseguiu os impactos profundos pre- tendidos” (Kliksberg, 1988b: 63-4).

No final dos anos 80, já refletindo e, em parte, justificando as inicia- tivas de mudanças na administração pública federal efetivadas na Nova República, Holanda e Marcelino diagnosticam os erros e acertos das refor- mas administrativas de forma bastante semelhante aos autores mencionados:

“O Brasil já tentou diversas vezes realizar uma ampla reforma em sua administração pública, quase sempre com limitado suces- so, embora devam ser reconhecidos os avanços alcançados pelo DASP, na década de 40, e o salto qualitativo do Decreto-lei 200 de 1967, além da exitosa experiência do Programa Nacional de Desburocratização. Lamentavelmente, os interregnos democráticos têm sido particularmente estéreis nesse campo, como se evidencia da experiência do período 1945/64 e da recente tentativa de refor- ma iniciada em julho de 1985 e já quase completamente frustrada” (Holanda, 1989: 117).

À mesma época, Marcelino identifica a natureza global das reformas propostas e o seu, necessariamente, longo tempo de maturação como fatores adversos, porém típicos das reformas:

“Mas, evidentemente, uma reforma global como foi tentada an- tes não é viável política e tecnicamente. Daí a escolha de áreas prioritárias. Isto é particularmente verdadeiro no caso do serviço civil. A tradição e a extensão do clientelismo político do serviço civil, a falta de tradição do sistema de mérito, o corporativismo e o patriarcalismo impregnados na classe dirigente e as iniquidades do sistema de remuneração dos servidores públicos são obstáculos que só podem ser superados com muito tempo e vontade política” (Marcelino, 1989: 113-114).

A semelhança entre os diagnósticos feitos por diferentes analistas e profissionais com envolvimento direto nas reformas administrativas — abortadas, razoavelmente bem-sucedidas e malsucedidas — é fato re- corrente, a partir da mencionada análise de Nascimento, de 1967. Ade- mais, essa similitude de diagnósticos se prolonga no tempo e alcança tam- bém a reforma administrativa sugerida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, entre analistas claramente simpáticos à proposta. Carneiro, por

exemplo, que participou do Programa de Desburocratização identifica várias razões que desaconselhariam “tentativas de reformas muito abrangentes, no atual contexto histórico” (Carneiro, 1995: 12). Isto porque, em primeiro lugar, as experiências brasileiras recentes não alcançaram os níveis pretendidos de abrangência e de eficácia, cabendo lembrar que as reformas de 1937 e de 1967 foram promovidas em regimes autoritários. Em segundo lugar, o exemplo norte-americano, dada a complexidade do Estado contemporâneo, ajuda a mostrar que as grandes reformas esbarram em resistências internas intransponíveis. Por isso, tem-se optado por reformas parciais, setorizadas e que se traduzem em ganhos incrementais.

Alterar todos os dispositivos constitucionais que afetam a organização, a estrutura e o funcionamento da administração pública brasileira implicaria, segundo Carneiro, reescrever a Constituição de 1988 (Carneiro, 1995: 12). O autor, apesar de entender que uma reforma administrativa profunda esbarraria em obstáculos praticamente intransponíveis, além de ser pouco recomendada à luz da experiência internacional, revela-se otimista quanto aos rumos futuros da proposta do ministro Bresser Pereira. Seu otimismo justifica-se, fundamentalmente, pelo fato de a proposta não ser “dramática, o Executivo reduziu de forma significativa as áreas potenciais de divergência.” Além disso, a forma pela qual a estabilidade, que é questão das mais polêmicas, foi tratada “revelou-se moderada e veio ao encontro dos anseios dos governadores.” Em terceiro lugar, o ministro da Administração e da Reforma do Estado teria adotado “uma estratégia menos dogmática do que a utilizada nas reformas previdenciária e tributária” (Carneiro, 1995: 13-14).

Ora, o texto que venho citando foi publicado no final de 1995, antes de o governo Fernando Henrique Cardoso completar um ano. A avaliação que o autor faz da proposta de reforma administrativa e de seus possíveis obstáculos em nada justifica o seu otimismo. Ou bem a leitura que, à época, o autor fez da proposta foi equivocada, ou a proposta efetiva veio a ser mais contundente do que Carneiro esperava, ou, finalmente, o artigo que comentamos visava, apenas, divulgar e convencer os leitores do acerto da proposta do Executivo.

Carneiro, entendendo que a reforma administrativa não teria a abrangência e a profundidade de outras tentativas, assim se pronunciou: “O atual governo optou claramente por uma reforma circunscrita, com ênfase especial na contenção de gastos, numa descentralização administrativa restrita e seletiva na recuperação da capacidade de auto-organização do Executivo” (Carneiro, 1995: 12).

A reforma administrativa, no entanto, não é circunscrita, não é restrita e, o que é mais importante, ela de fato se inscreve em um contexto de ação governamental de inúmeras reformas da Constituição de 1988,

com profundas implicações para as relações entre o Estado e a sociedade. Ademais, o reformismo governamental não se restringe à tentativa do Executivo de resgatar sua capacidade para se auto-organizar.

Com efeito, o principal idealizador e condutor da reforma administrativa — o ministro Bresser Pereira — parece reconhecer dificuldades inerentes à própria burocracia existente como possíveis obstáculos para a eventual substituição do modelo administrativo prevalecente por outro que, supostamente, levaria à modernização do Estado: “Por fim, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda força depois de 1988, antes mesmo que a própria administração pública burocrática pudesse ser plenamente instaurada no país” (Pereira, 1996a: 9).

Embora a passagem supracitada tenha como referência imediata a Constituição de 1988 e seus desdobramentos imediatos no plano administrativo, o problema identificado é antigo; o fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a história administrativa brasileira se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à administração burocrática que, no momento, deveria ser substituída pela administração gerencial. O próprio Pereira reconhece a sobreposição de modelos de administração diversos; não se trata, portanto, de substituir a administração burocrática por outro modelo que ora se revele como sendo superior àquele. “As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira” (Pereira, 1996a: 9).

A convivência de formas diferentes de administração pública — burocrática, imperfeita, com o inegável patrimonialismo — associada às eventuais “ilhas de excelência”, gera, evidentemente, grande tensão no interior do Estado e, simultaneamente, resistência às tentativas de mudança. Não se trata, portanto, de reformar a administração, passando-se “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”, título do artigo que venho comentando. Tudo indica que uma suposição básica de reforma proposta pelo governo é a de que, contrariamente ao diagnóstico correto de Pereira, ele próprio entenda que a mudança consiste, apenas, em substituir um modelo por outro. A substituição anunciada pelo ministro, obviamente, nada tem a ver com a leitura realizada por Carneiro, que já comentei: “circunscrita”, “restrita” e “seletiva” (Carneiro, 1995: 12).

A revisão aqui feita das experiências reformistas da administração pública brasileira, com ênfase na sua natureza, quando implementadas, e de seus resultados, permite o estabelecimento de proposições que, creio, se aplicam também a experiências semelhantes em outros países:

1. Em todo e qualquer regime (autoritário, quase-democrático, autoritário-militar, de transição e democrático) e, conseqüentemente, em quase todos os governos, foram propostas medidas que visavam reformar a administração pública federal.

2. Do ponto de vista substantivo, as propostas sempre foram globais e gerais, e não específicas e incrementais como ocorreu apenas no governo Sarney.

3. Com freqüência foram abortadas, ou porque não chegaram a se consubstanciar em anteprojetos de lei, ou porque foram retiradas pelo Executivo do Congresso Nacional.

4. Na esmagadora maioria das vezes, as reformas não tiveram seqüência e não obtiveram os resultados desejáveis em decorrência de erros de estratégia política.

5. A efetiva profissionalização do servidor, tentada várias vezes, nunca ocorreu e sempre conviveu com a multiplicidade de cargos, de planos salariais especiais e de “trens da alegria”, típicos de final de administração.

6. A partir da Comissão Amaral Peixoto, há convergência de diagnósticos e de propostas de mudanças que são recorrentemente lembrados e, por vezes, incorporados a “novos” diagnósticos, propostas e instrumentos legais.

7. As reformas oscilam entre o fortalecimento da administração direta e a descentralização administrativa.

Finalmente, cabe concluir, com base na literatura que analisa as várias reformas administrativas e as propostas não efetivadas, que o País, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiano. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal. Creio que, independentemente de regime político e de governo, o país sempre conviveu com segmentos dispersos de uma burocracia weberiana em vários níveis da administração, interpenetrada e convivendo com um alto teor de patrimonialismo burocrático, nunca de fato completamente extirpado da administração pública. Contrapondo-se a essa administração, essencialmente amorfa, destacavam-se as “ilhas de excelência”, aspecto de resto já salientado por todos os estudiosos da política e da administração pública: “ilhas”, porque razoavelmente imunes ao processo político; “de excelência”, dada a competência de seus membros.

- ¹ Este trabalho foi produzido no âmbito do “Programa de Reforma do Estado”, com o apoio do MCT-FINEP-CNPq/MEC-CAPEs. Foi desenvolvido como parte do projeto do IUPERJ: “Reconfiguração do Mundo Público Brasileiro — O Sistema Político e a Reforma do Estado”.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, Moniz. (1977), *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- CANHIM, Romildo. (1994), “Redesenho do Estado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 45, v. 118, nº 1, jan./jul.
- CARDOSO, Fernando Henrique. (1973), “O modelo político brasileiro”, in *O modelo político brasileiro*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. (1995), “Limites e perspectivas da reforma administrativa”. *Monitor Público*, Rio de Janeiro, ano 2, nº 7, set./nov.
- COSTA, Jorge Gustavo. (1971), *Planejamento governamental. A Experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- COUTINHO, Virgínio Augusto Ferreira e CAMPOS, Maria Teresa Oliva Silveira. (1996), “Brasil século XXI. A construção de um Estado eficaz”. *Textos para Discussão*, ENAP, Brasília, nº 7, ago.
- CRETILLA JÚNIOR, José. (1985), *Reforma administrativa brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Forense.
- DALAND, Robert T. (1969), *Estratégia e estilo do planejamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Cidades.
- DINIZ, Eli e LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1986), *Modernização autoritária: o empresariado e a intervenção do Estado na economia*. Brasília: IPEA/CEPAL.
- HOLANDA, Nilson. (1989), “Reforma administrativa e reforma do Estado”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, nº 2, set./dez.
- JAGUARIBE, Hélio. (1977), “Brasil: estabilidade social pelo colonial-fascismo?” in C. Furtado (coord.), *Brasil: tempos modernos* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1986), *Jornal da Reforma Administrativa*. Brasília, 4/9.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1988a.), “Um novo paradigma em gestão pública”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 116, nº 2, mai/jun.
- _____. (1988b), “A gerência na década de 90”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 22, nº 1, jan./mar.
- LAFER, Celso. (1975), *O sistema político brasileiro: estrutura e processos*. São Paulo: Ed. Perspectiva.
- MARCELINO, Gileno Fernandes. (1989), “Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras”. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 117, nº 2, set./dez.
- _____. (1987), “Evolução do Estado e reforma administrativa”. *Série Reforma Administrativa*. Brasília: Secretaria da Administração Pública da Presidência da República.

- MARCH, James e OLSEN, Johan. (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. Nova York: The Free Press, cap. 5, p. 69-94.
- NASCIMENTO, Kleber. (1967), "Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa: a experiência federal brasileira". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, nº 1, 1ª sem.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. (1996a), "Da Administração pública burocrática à gerencial", *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 1, jan./abr.
- _____. (1996b), *A reforma da administração pública no Brasil*. Pronunciamento realizado no plenário do Senado Federal, Brasília, DF, 26/6.
- _____. *et alii.* (1993), "Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata." *Dados*, Rio de Janeiro, v. 36, nº 2.
- _____. (1991), "Uma abordagem pragmática para a intervenção do Estado: o caso brasileiro". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 34, nº 1.
- _____. (1970), *Desenvolvimento e crise no Brasil* (2ª. ed.). São Paulo: Ed. Brasiliense.
- Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado. (1995), *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.
- REZENDE, Fernando. (1987), "O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira", in O. B. de Lima Junior e S. H.H. de Abranches. (coords.), *As origens da crise. Estado autoritário e planejamento no Brasil*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ.
- SANTOS, Luiz Alberto. (1997), *Reforma administrativa no contexto da democracia*. Brasília: DIAP/Arko Advice Ed.
- SCHWARTZMAN, Simon. (1996), "Desempenho e controle na reforma administrativa". *Textos para Discussão*, Brasília: ENAP, nº 8, set.
- SKIDMORE, Thomas. (1975), *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SOLA, Lourdes. (1969), "O golpe de 37 e o Estado Novo", in C. G. Mota (org.), *Brasil em perspectiva*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de. (1976), *Estado e partidos políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.
- WARLICH, Beatriz. (1984), "A reforma administrativa no Brasil: experiência anterior, situação atual e perspectivas. Uma apreciação geral". *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 18, nº 1, jan./mar.

As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos

Olavo Brasil de Lima Junior

O artigo revê, com base na bibliografia especializada, as reformas e tentativas de reformas administrativas realizadas no país, desde o Estado Novo, passando pelas tentativas dos governos militares e pelas propostas mais recentes da Nova República, e chegando até a reforma Bresser Pereira. O balanço crítico é bastante negativo, sobretudo, porque as grandes reformas, precisamente pela sua abrangência, nunca foram efetivamente implementadas. O sistema do mérito no serviço público federal é um bom exemplo. As dificuldades de implementação das grandes reformas, advindas principalmente de sua grande complexidade, resultam também de sua interação negativa com o contexto político mais geral, pela carga retórica de que se fazem acompanhar, e pelo fato de subestimarem os aspectos técnicos necessários à sua implementação.

Las reformas administrativas

Olavo Brasil de Lima Junior

El artículo revé, basándose en la bibliografía especializada, las reformas e intentos de reformas administrativas realizadas en el país; desde el “Estado Nuevo”, pasando por las tentativas de los gobiernos militares y por las propuestas más recientes de la “Nueva República”, llegando hasta la reforma Bresser Pereira. El balance crítico es bastante negativo, sobre todo porque las grandes reformas, precisamente por su alcance, nunca han sido efectivamente puestas en práctica. El sistema del mérito en el servicio público federal es un buen ejemplo. Las dificultades para llevar a la práctica las grandes reformas, provenientes principalmente de su gran complejidad, resultan también de su interacción negativa con el contexto político, más general, de la carga retórica de la que están acompañados, y del hecho de que se han subestimado los aspectos técnicos necesarios para su puesta en marcha.

Doutor em
ciência política
pela University
of Michigan e
professor titular
do DCP da
UFMG

Administrative reforms in Brazil: models, successes and failures

Olavo Brasil de Lima Junior

Based on specialized bibliography, the paper reviews the administrative reforms and attempts to reform carried out in Brazil, from the Getúlio Vargas’ *Estado Novo* to Bresser Pereira’s reform, covering the attempts of the military regime and the latest proposals of the New Republic. A critical analysis shows a quite negative balance, mainly because the biggest reforms, due to their broad scope, were never implemented. The merit-based system in the federal public service is a good example. The difficulties of implementing big reforms, inherent to the complexity involved, also result from their negative interaction with a broader political context, the rhetorical burden they bring together, and the fact that they underestimate the technical aspects required for their implementation.

“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem¹

*José María Ghio
Sebastián Echemendy*

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

1. Introdução

O texto analisa a política da reforma administrativa durante os primeiros anos da administração Menem. Particularmente, enfocaremos a Administração Pública Nacional, deixando o estudo das administrações públicas provinciais para pesquisas posteriores. A parte 2 resume o marco legal e várias reformas estruturais que constituem o contexto no qual aconteceu a reforma administrativa. Aqueles leitores familiarizados com estas reformas, podem eventualmente saltar a parte 2 e passar à parte 3, onde nossa atenção está concentrada nas principais mudanças introduzidas na burocracia nacional como resultado da crise econômica e fiscal.

2. Reformas orientadas para o mercado na Argentina

Depois de um rápido crescimento no século XIX e inícios do século XX, a Argentina caiu, em seis décadas, da posição de sétimo país mais rico para o 77º mais rico. A potencial bancarrota do Estado e as hiperinflações de 1989 e 1990 marcaram o colapso do regime econômico que existiu, com algumas variações, desde os anos 30.

A difundida crise do modelo de um Estado intervencionista e a emergência de uma economia de mercado globalizada conduziram a uma reforma do Estado, da sociedade e das relações econômicas. Nas nações mais avançadas, a queda do “estatismo” retorna aos anos 70 com a reversão da tendência da afluência tríplice, que durou quatro décadas e consistiu no crescimento simultâneo do Produto Interno Bruto (PIB), da

José María Ghio é professor e pesquisador da Universidad Torcuato Di Tella, Argentina e Sebastián Echemendy é professor e pesquisador da Berkeley University, USA

Traduzido por Leonardo Meirelles Ribeiro

renda familiar e do gasto público. A expansão da intervenção estatal tinha sido até então um processo difundido. Até mesmo nas economias capitalistas mais avançadas, o Estado tinha se transformado em regulador econômico, em produtor industrial de larga escala, assim como em árbitro e conciliador entre interesses sociais concorrentes. A Argentina conheceu uma versão particular deste Estado que foi totalmente transformado pela implementação das reformas de mercado.

Em meio a mais severa crise do Estado, as reformas econômicas dos últimos anos foram baseadas no diagnóstico provido pelas instituições financeiras internacionais. Sob a legitimidade concedida por estas organizações, o governo lançou um plano de estabilização econômica aliado a um pacote de reformas estruturais. As metas destas políticas eram: estabilidade monetária, solvência fiscal, uma economia aberta, confiança no setor privado e credibilidade no funcionamento do mercado. A fim de sinalizar o efetivo abandono do regime econômico anterior, era necessário formular um programa, objetivando precipuamente a estabilidade do preço, o crescimento e o equilíbrio externo, o que incluía: a) um abandono do imposto inflacionário como uma fonte de financiamento dos déficits orçamentários, b) solvência fiscal intertemporal e c) a abertura e desregulamentação da economia.

2.1. Marco legal

A criação de um consenso político necessário para obter a passagem de várias leis e decretos, que eram cruciais para a realização da dramática mudança estrutural implementada, serviu para cobrir as severas hiperinflações de 1989-1990. Em agosto de 1989, um mês depois da posse do Presidente Menem, foi aprovada a *Ley de la Reforma del Estado*, que era o ponto de partida para a reorganização das finanças públicas e para a redefinição das tarefas a serem executadas pelo setor público.

A lei declarou um estado de emergência englobando a provisão dos serviços públicos, a realização dos contratos e a situação econômico-financeira da Administração Pública Nacional, suas agências descentralizadas, as empresas estatais, os serviços das contas especiais, os fundos da Previdência Social, os bancos oficiais e as entidades financeiras em que o Governo Nacional detinha controle total ou majoritário. Adicionalmente, a lei autorizou a privatização, parcial ou total, ou a liquidação das empresas possuídas pelo Estado, incluindo como exigência primeira que estas deveriam ser declaradas passíveis de privatização pelo Executivo, com aprovação do Congresso.

A *Ley de Emergencia Económica* representou outra lei chave. Ela suspendeu subsídios que afetavam os recursos do Tesouro, do Banco

Central ou de empresas estatais; estabeleceu a necessidade da reforma da Constituição do Banco Central (implementada em 1992) para lhe conceder a independência necessária, visando sustentar o valor da moeda; suspendeu os regimes de promoção industrial e mineral e limitou em 50% os benefícios de promoção obtidos; revogou a exigência de autorização prévia pelo Executivo para o investimento de capital estrangeiro no país; estabeleceu um regime de compensação recíproca de créditos e débitos entre entidades do setor público e entre os setores públicos e privados; impôs uma moratória contratual na Administração Pública Nacional, nos poderes Legislativo e Judiciário e nos empreendimentos estatais.

A Lei de Conversão Monetária de abril de 1991 também merece menção especial. Esta lei implementou a reforma monetária e a desindexação da economia que rompeu com a inércia da inflação. Ela fixou a taxa de câmbio no valor de um peso para um dólar americano, com o total apoio da base monetária através dos recursos financeiros de moeda estrangeira controlados. A lei também autorizou o uso de dólares para movimentação de contas e transações na economia doméstica. O Banco Central assumiu, por lei, a obrigação de vender moeda estrangeira a um preço predeterminado, em quantidades e em número de vezes livremente escolhidos pelos agentes econômicos.

A Lei de Conversão Monetária, complementada pela *Carta Orgánica del Banco Central*, foi absolutamente essencial para atingir a estabilidade macroeconômica. Através destas leis, a Argentina limitou o arbítrio das autoridades monetárias para ampliar o crédito doméstico e financiar o déficit do setor público. Isto provocou um tremendo impacto em uma nação que enfrentou uma inflação contínua, a insegurança econômica e o pânico dela decorrentes.

2.2. Reformas estruturais

Este item resume as principais reformas estruturais e seu impacto na estrutura da Administração Pública Nacional. A reforma administrativa será analisada mais detalhadamente na próxima parte.

a) Privatização: sob a proteção do marco legal descrito acima, as empresas estatais foram privatizadas em um ritmo fantástico, sem precedente, se comparadas a experiências anteriores no Reino Unido, durante a administração Thatcher, ou no Chile dirigido por Pinochet. Como resultado da privatização, o setor de empresas estatais passou de 347.240 empregados em 1989 para 66.731 em fins de 1993.

Estes números se aplicam a: Companhia Nacional de Petróleo (YPF), Companhia Nacional Telefônica (ENTEL), Linha Aérea Nacional (Aerolíneas Argentinas), várias empresas de eletricidade, gás, aço, petroquímicas e indústrias de defesa. Entre 1990 e 1996, a Argentina obteve 11,3 bilhões de dólares em *cash* e 14,8 bilhões dólares na requisição de dívida a valor nominal da privatização de empresas estatais.

b) Descentralização: saúde e serviços educacionais, assim como alguns programas nacionais espalhados por todo país, foram transferidos da administração central para as administrações provinciais e locais. Nesta transferência, mais de 200.000 empregados foram enviados para o já difícil orçamento das províncias e municipalidades.

c) Reforma da Previdência Social: esta reforma criou os fundos de pensão privados, o que resultou no fato de a Argentina ter atualmente um sistema de Previdência Social misto: um sistema público do tipo “paga quando usa” junto com um sistema de capitalização privado. As pessoas podem escolher entre os dois. Aqueles que optam pelo sistema privado podem escolher entre muitos Administradores de Fundo de Pensão. No momento, 5,6 milhões de trabalhadores aderiram aos fundos de pensão privados, enquanto 2,5 milhões permanecem no sistema de distribuição administrado pelo Estado, e 1,1 milhão estão em outros regimes — principalmente naqueles das províncias. Em 1996, os Fundos de Pensão Privados receberam \$ 2,9 bilhões de dólares (1% do PIB), enquanto o déficit no sistema de Previdência Social cresceu em 50% o déficit fiscal.

d) Liberalização do comércio: em junho de 1989, a tarifa média de comércio foi de 29% (mais 3% de imposto); em novembro de 1992, ela foi de 10% (mais 10% de imposto). Em 1995, com o MERCOSUL, estes níveis diminuíram mais, com uma média total atual ao redor de 10%. Quase todas as tarifas não alfandegárias foram eliminadas, exceto as da indústria automobilística e as de algumas mercadorias como papel.

e) Desregulamentação e liberalização de preço: todos os preços, salários e controles de câmbio foram modificados. Direitos de monopólio em distribuição por atacado e a abertura de novos mercados atacadistas foram autorizados. Também foram suprimidas diversas regulações restritivas do comércio de varejo, e foram dissolvidas várias agências regulatórias no setor de atividades primárias.

3. A reforma administrativa: uma descrição breve dos instrumentos legislativos

Desde que a administração Menem assumiu em 1989, depois da crise hiperinflacionária que aconteceu neste ano, a reforma do Estado apareceu como um dos assuntos centrais na agenda de trabalho do novo governo. Interessa-nos as questões que, dentro do extenso marco de reforma do Estado, estão relacionadas à reforma administrativa. A esse respeito, enfocaremos principalmente as reformas que envolvem a Administração Pública Nacional (APN), quer dizer, a administração central (Poder Executivo e ministérios) e órgãos descentralizados, sem incluir empresas públicas e o sistema bancário oficial.

A partir de 1989 e ao longo de 1990, o governo promulgou vários atos e decretos combinados, para colocar a reforma administrativa em prática. Os objetivos gerais do conjunto de medidas legislativas, neste domínio, são descritos nas linhas seguintes. Para começar, foi empreendida uma tentativa em dotar o Estado de instrumentos necessários para reduzir o funcionalismo público. Para este propósito, foram empregados diferentes mecanismos, como a aposentadoria antecipada para servidores civis, a implementação de aposentadoria voluntária e a redução do número de agências estatais dentro do Executivo. Neste sentido, o Executivo mudou o regime de compensação para os servidores civis demitidos, assim como os regulamentos da estabilidade no trabalho, garantidos pelos estatutos de negociação coletiva de trabalho, para os funcionários estatais.

Secundariamente, o governo decidiu conter os salários de servidores civis. Assim, estabeleceu tetos de salário gerais e modificou os regulamentos para a negociação coletiva no âmbito do Estado, sujeitando-a ao propósito da restrição da despesa pública e do controle da inflação.

Em terceiro lugar, o Executivo começou a concentrar no Ministério da Economia — principalmente no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa — por um lado, o poder de tomada de decisão para operar a reforma administrativa e, por outro, a administração das empresas controladas pelo Estado, ainda em sua órbita. Ao mesmo tempo, ele também concedeu poderes ao Ministério da Administração Pública e Serviços para executar a privatização de empresas públicas (esboço de formas de licitação, definição das empresas com prioridade de venda, etc.). Durante a última fase deste projeto inicial de reforma administrativa, o governo procurou restringir o número de pessoal na área educacional e em hospitais e centros de saúde, dependentes, respectivamente, do Ministério de Educação e do Ministério de Saúde; reforçou as agências de coleta de impostos e pretendeu estabelecer novas APNs, treinando e ordenando sistemas.

3.1. A redução do funcionalismo público

Similares a outros aspectos relativos à reforma do Estado — por exemplo, as privatizações — os fundamentos iniciais da reforma administrativa encontram-se baseados nas Leis: 23.696 da Reforma do Estado e 23.697 da Emergência Econômica. A partir destes dois macro-atos, promulgados em agosto de 1989, o Executivo completou seus conteúdos de reforma administrativa com vários decretos. A redução do funcionalismo público foi um dos objetivos-chave da Administração, em virtude do seu impacto fiscal e anti-inflacionário e da busca de eficiência e reorganização das capacidades do Estado, reivindicada pelas autoridades do novo governo. Como declarou Domeniconi *et al* (1992) — um dos funcionários que

trabalha na área responsável por esta política de governo — “a redução do funcionalismo público não é bastante para assegurar este propósito (remover o déficit fiscal); contudo responde por uma contribuição importante para realizá-lo, não só por causa de seus resultados em relação às despesas atuais, mas também porque reflete como firmemente a política de estabilização é enfrentada, consolidando assim as realizações feitas na diminuição dos custos administrativos.”

Apesar do parágrafo acima, a maioria das medidas que buscaram reduzir o funcionalismo público — não incluindo, é claro, a área das privatizações — não foram obedientes a esses dois macro-atos, mas, mais particularmente, a decretos mais recentes. Com respeito à reforma administrativa, como a definimos neste texto, a lei da Reforma do Estado autorizou o Poder Executivo a suprimir ou a reduzir os órgãos estatais ou agências criados por atos especiais. A lei de Emergência Econômica dificultou qualquer nova contratação dentro da APN, dos órgãos estatais e dos serviços públicos. Além disso, no âmbito da APN centralizada e descentralizada, ao Executivo foram concedidos poderes para despedir os servidores civis que não tinham sido admitidos por concurso e que ocupavam os postos mais altos da função pública. Enquanto isso, o decreto em vigor (1.105/89) da Lei da Reforma do Estado, mais do que a própria Lei, habilitou os auditores designados pelo Executivo a reduzir o pessoal das empresas a serem privatizadas.

Os decretos 435/90 e 1.757/90 trouxeram o impulso decisivo para a redução do funcionalismo público. O primeiro restringiu para 32 o número de subsecretários no total dos ministérios² e obrigou a aposentadoria de qualquer agente capaz de obter a maior percentagem do pagamento de aposentadoria dentro de dois anos, a partir da aprovação do decreto. O segundo dispôs sobre a demissão de todo o pessoal não-permanente dos órgãos da APN. Em seguida, determinou que os servidores civis dos órgãos estatais suprimidos, que não haviam sido relocados, fossem demitidos. Igualmente, o Comitê Executivo que Examina a Reforma Administrativa (CECRA em espanhol), criado pelo regulamento, “deverá fornecer os mecanismos necessários com a finalidade de reduzir efetivamente o pessoal empregado a partir de 31 de agosto de 1990”, pela supressão das estruturas estatais afetadas pelas políticas de “desregulamentação” e de “desburocratização”. Além disso, o decreto modificou o ato do regime legal básico do funcionalismo público, quando construiu um novo sistema de indenização para os empregados que, tendo uma situação pendente no trabalho em virtude do fechamento de seus departamentos, foram demitidos.

Finalmente, o decreto 2.476/90 regulou o término formal das “estruturas organizacionais de pessoal permanente” na APN centralizada e descentralizada. Como afirmou Pablo Rojo e Armando Canosa (1992), o

decreto citado “declarou o fim formal de toda as estruturas da APN, cobrindo aproximadamente 550.000 pessoas, permanecendo, assim, o pessoal — tecnicamente falando — sujeito à demissão”. O decreto encaminhou uma nova organização da administração central. Cada ministério e secretaria teve que submeter seus órgãos e reduções de pessoal, respectivamente, ao Escritório de Coordenação Técnica ligado ao Ministério da Economia, atendendo aos requisitos contidos nos decretos anteriores. Esta reorganização impôs uma redução de 33% nos cargos em todos os órgãos de cada jurisdição ministerial ou presidência dentro da APN, não incluindo o pessoal das agências de educação, saúde e arrecadação de impostos. Em contrapartida, o decreto anterior relativo à supressão do pessoal da APN, empregado temporariamente ou não, foi ratificado.

3.2. Restrição salarial e flexibilidade de trabalho para trabalhadores estatais

O principal instrumento relativo à restrição salarial e flexibilização das condições de trabalho da APN foi a Lei de Emergência Econômica. Primeiro, esta regra concedeu ao Executivo extensos poderes de realocação de pessoal. Segundo, levou o Poder Executivo a revisar os regimes de emprego e salário em vigor na APN e nas empresas dirigidas pelo Estado, “com o propósito de fixar os fatores que poderiam se opor aos objetivos de eficiência e produtividade.” O decreto 435/90 estabeleceu que nenhum empregado da APN poderia receber qualquer salário que no total ultrapassasse 90% do salário do presidente e deu um passo a mais que a Lei de Emergência Econômica, ao reclamar contra os regimes de emprego estatal: suspendeu diretamente os acordos coletivos de trabalho e estabeleceu que eles teriam de ser renegociados com base nos parâmetros de restrição do gasto público, defendidos na lei e decreto mencionados. Finalmente, foi determinado que qualquer renegociação salarial relativa aos órgãos estatais deveria ser submetida à decisão tomada pelo Ministério da Economia. Foi também expressamente regulamentado que qualquer aumento concedido para o pessoal não protegido pelos acordos coletivos estatais, não poderia exceder o aumento concedido ao pessoal protegido pelo mesmo. Considerando que um acordo não deve ser feito quando se renegociam novos contratos com os sindicatos do Estado, cabe ao Executivo manter então o poder de última arbitragem.

3.3. Divisão de tarefa dentro do Poder Executivo

Um dos objetivos principais do Poder Executivo, durante esta fase da reforma administrativa, foi o de progressivamente concentrar o poder de tomada de decisão ligado à reforma no Ministério da Economia,

particularmente, em uma agência estatal: o Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa, pertencente a este ministério. O decreto 1.757/90 criou o Comitê Executivo que Examina a Reforma Administrativa (CECRA), com a finalidade de continuar e dirigir os conteúdos dos decretos sobre reforma. O Comitê foi estabelecido no âmbito do Ministério da Economia e tem sua sede administrativa no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa. Foi expressamente regulamentado que sua jurisdição seria a APN, exceto para as empresas dirigidas pelo Estado, que é o universo de reforma tratado neste texto. O Comitê foi composto pelos funcionários da Secretaria da Função Pública, da Secretaria Técnica e Legal (Presidência), da Secretaria da Economia e do Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa (Ministério da Economia). Ele foi presidido pelo Ministro da Economia. Desde sua criação, o Comitê foi legalmente responsável pela tomada de decisões sobre: a extensão da redução de cargos, a aprovação dos regulamentos da nova organização dentro do setor público — depois do término formal de todas as estruturas da APN procedentes do decreto 2.476/90 — o último acordo referente às exceções para a demissão de pessoal temporário, a aprovação de um novo regime de cargos, dando suporte a funções executivas e ao alcance total de várias medidas conectadas com a reforma administrativa.³

Enquanto a responsabilidade de reforma administrativa foi confiada à coordenação do Ministério da Economia, o Executivo também buscou transferir para este ministério a gerência e administração das empresas dirigidas pelo Estado e parceiros, sob a jurisdição do Ministério de Trabalhos Públicos. Não obstante, este foi exclusivamente autorizado a planejar a privatização e a transferir os órgãos estatais incluídos na Lei da Reforma Estatal (decreto 435/90 e 1.757/90), para o setor privado. Este processo, em que o Ministério da Economia absorveu as empresas dirigidas pelo Estado temporariamente não privatizadas, terminou em 1991, quando o Ministério da Economia e o Ministério de Trabalhos Públicos e Serviços fundiram-se na jurisdição do primeiro.

3.4. Transferência das instituições educacionais e administração de hospitais para as províncias

Só em fins de 1990, quando os instrumentos de legislação relativos às tarefas mais urgentes da reforma administrativa — redução de emprego, restrição de salário na APN e estruturação do poder de reforma no Ministério da Economia — foram consolidados, começou o Executivo a fazer alguns progressos em outras direções: a transferência da educação e serviços hospitalares para as províncias, o que contribuiu para a promessa de uma redução significativa no serviço público da APN, o fortalecimento das agências de arrecadação estatais e a organização de programas de treinamento para os agentes estatais.

O decreto 2.476/90, propôs no final dos anos 90, a aplicação do princípio da racionalização ao professorado dependente do Ministério da Educação, um setor que não tinha sido incluído nos decretos sobre redução de pessoal mencionados anteriormente. Dessa forma, isto foi finalmente impulsionado em 1991 pelo Ato de Transferência de Serviços de Educação para as Províncias (24.049). Este regulamento autorizou o Executivo a efetuar tal transferência a partir de janeiro de 1992. O regulamento — formalmente falando — garantiu a função dos professores, a hierarquia e equivalência de salário para o pessoal transferido. O Ministério da Educação e o Conselho de Educação Federal foram responsáveis pela supervisão do sistema.

Nesta fase, o governo começou a lidar com outros assuntos relativos à reforma administrativa, que não eram muito relacionados à demissão de pessoal. O decreto citado no parágrafo acima, embora ainda dirigido à redução de pessoal, também dava atenção ao aumento em cargos e reforço das principais agências de arrecadação, a DGI (Agência da Receita Nacional) e a Administração Nacional de Alfândegas. Estas agências tinham que submeter suas propostas sobre equipamento e pessoal adicional ao CECRA. Finalmente, o decreto 993/91 criou o Sistema Nacional de Profissões Administrativas (SINAPA) para organizar um sistema de treinamento coeso e um novo regime para a APN.

4) A reforma administrativa na primeira etapa da administração de Menem: as modalidades políticas e institucionais de sua formulação e implementação

4.1. O momento “decisionístico:”⁴ antes da oposição política e burocrática

Na seção anterior descrevemos amplamente os instrumentos legislativos usados pelo Executivo, colocando em prática a reforma administrativa. Mas, quais eram os mecanismos institucionais que o Executivo aplicou criando esta reforma? Como os diferentes ministérios, as agências estatais e o Congresso participaram do processo de tomada de decisão? Como o governo conseguiu aprovar suas políticas, e qual foi a reação dos sindicatos antes do ataque a seus membros e à sua capacidade de negociação que estava implicada no processo de reforma administrativa? Algumas das características do marco legislativo que estabelecemos permitem-nos começar a deduzir respostas para estas perguntas.

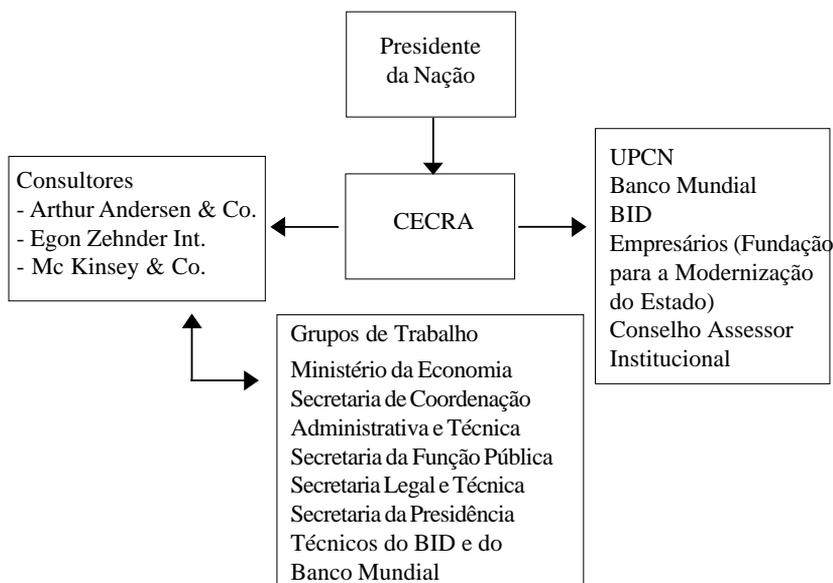
Por volta de meados de 1989, o governo de Raúl Alfonsín perdeu o controle das principais variáveis econômicas. Como se sabe, o Partido

Radical possibilitou o avanço (ou pelo menos não dificultou) das Leis da Reforma do Estado e de Emergência Econômica no Congresso, como parte de um acordo de governabilidade, depois que o novo governo peronista concordou em assumir com antecedência.⁵ Não obstante, as medidas de reforma administrativa mais relevantes, exceto no caso da transferência dos serviços educacionais, foram concretizadas pelos decretos posteriores de necessidade e urgência.⁶ Nos decretos de reforma promulgados durante 1990, o Executivo reconheceu ter assumido poderes⁷ legislativos por estar impossibilitado de obter a aprovação do Congresso tão rapidamente, como requeriam as circunstâncias. É óbvio que a intervenção do Congresso no preparo da reforma foi quase nula. E além disto, é importante mostrar que os decretos não são conseqüências necessárias das Leis de Reforma Estatal e de Emergência Econômicas. Não se tratava, estritamente falando, de um assunto de “poderes delegados”; e, pelo menos até onde deve-se considerar a redução do funcionalismo público, o acordo com o Partido Radical não foi o que tornou a reforma possível, dentro de uma perspectiva institucional. O fato de que o Congresso não agiu, nem delegou nenhum poder, mostra em si a natureza predominantemente “decisionística” desta política. Descobrir a validade constitucional duvidosa (formalmente) de tais decretos, não requer, profundo conhecimento legal: o Executivo emendou leis através de decreto (como o regime da função pública e outros) e acordos coletivos de trabalho, que tiveram um *status* de lei. Dentro do contexto de 1990, quando o governo fracassou na estabilização da economia, e os problemas de déficit fiscal eram crônicos, esta reforma foi um exemplo do que a literatura sobre a política dos planos de ajuste afirma: o Executivo age unilateralmente tentando realizar as exigências da sociedade em relação ao governo, em meio a um desarranjo político e econômico e o colapso das finanças públicas (Torre, 1993; O’Donnell, 1993).

Da mesma forma, os decretos que por necessidade e urgência passaram por cima do Congresso e o controle subsequente do Supremo Tribunal, assim como o Executivo tinha planejado, objetivando de forma que estas (e outras) medidas não fossem modificadas, não eram suficientes para assegurar a efetividade desta política. A formulação mediante decretos impediu qualquer possível poder de pressão dos sindicatos e partidos dentro do Congresso. Porém, o “decisionismo” do Executivo no fundo da crise exigiu o isolamento da influência exercida por instituições de representação territorial e funcional, na democracia, em momentos normais. Uma parte importante da disputa foi empreendida contra a estrutura interna do Executivo e a administração pública. O que teve de ser feito para impedir que a reforma fosse atacada “por dentro” pelas próprias agências do Estado e órgãos que poderiam ser suas vítimas? Isto não só requereu o apoio permanente do presidente ao

elenco reformista dentro do governo, mas também seu isolamento da pressão intraburocrática. O isolamento dos tomadores de decisão, recomendado pela literatura no lançamento de reformas, objetivando facilitar sua formulação⁸, aconteceu em um local institucional chave para esta política: o CECRA, que operou na jurisdição do Ministério da Economia (mais precisamente no Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa do referido ministério). Na opinião de um de seus membros, o Comitê agiu como um verdadeiro “funil” para absorver todas as decisões sobre a reforma administrativa. Como dissemos anteriormente, composto por representantes do referido Escritório, da Presidência e da Secretaria de Função Pública, o CECRA foi o verdadeiro núcleo político desta reforma (veja figura 1).

Figura 1: CECRA — Interações políticas da reforma administrativa



Os funcionários ou conselheiros do Ministério da Economia que integraram o CECRA receberam poderes exclusivos para aprovar os regulamentos da nova organização e decidir sobre as reduções na APN. Eles também fizeram o esboço dos decretos de reforma 1.757 e 2.476, que declararam a APN esvaziada.⁹ Como destacou um funcionário do ex-CECRA, entrevistado, “Os funcionários a cargo do programa de reforma administrativa eram apenas cinco, e todos nós trabalhávamos em total sigilo.”

Depois que os decretos eram aprovados, em meio a grandes pressões¹⁰ intraburocráticas dos setores políticos afetados pela reforma, e uma

vez considerado patente o apoio do Ministro da Economia e do Presidente, o CECRA — ou o Escritório de Coordenação Técnica e Administrativa do Ministério da Economia — teve êxito ao fazer com que cada departamento submetesse seu correspondente projeto de reestruturação à aprovação. Como afirmou Héctor Domeniconi (1996), o Secretário de Coordenação Administrativa durante esta fase:

“De acordo com o planejamento, a determinação de metas quantitativas e a execução do programa de redução de pessoal foram executadas em dois níveis: a um nível geral, o CECRA montou as metas de redução de pessoal por agrupamentos de órgãos; ao nível micro, as autoridades de cada órgão estabeleceram a redução de pessoal entre suas unidades, observando as diretrizes organizacionais comuns postas pelo Comitê de Reforma”.

Os instrumentos para materializar as demissões eram variados, como mostramos na seção anterior (aposentadoria voluntária, aposentadoria antecipada, etc.). Porém, a estratégia do governo era primeiramente aplicar os mecanismos voluntários e por conseguinte a reformulação geral:

“Estes instrumentos aliados se deveram a razões diferentes. Durante as fases iniciais, foi dada prioridade aos instrumentos voluntários — aposentadoria voluntária ou aposentadoria de pensão — para minimizar a resistência do sindicato à aplicação do programa, embora a explicação pública das metas tenha impulsionado fortemente a aposentadoria, uma vez que para muitos agentes que não detinham nenhuma função relevante estava claro que, depois do plano de aposentadoria voluntário, demissões iriam acontecer (situação de trabalho pendente).”

O CECRA representou outro papel importante, considerando que ele era a arena para trocas com a União de Pessoal Civil Nacional (UPCN), o sindicato peronista dos trabalhadores estatais, que finalmente aderiu aos planos de reforma administrativa do governo. A participação da UPCN — e o subsequente deslocamento da Associação dos Trabalhadores Estatais (ATE), o outro sindicato dos trabalhadores estatais, com um perfil oposto — era institucionalmente reconhecida no decreto criado pelo CECRA. A UPCN assegurou-se em ter o poder de decisão nas listas de demissão de pessoal e na reestruturação da APN, a fim de beneficiar seus membros e ganhar força organizacional; em troca, não se oporia à reforma. Esta troca com o CECRA e o Escritório de Coordenação do Ministério foi facilitada pelo fato de a UPCN deter maioria na administração central (Orlansky, 1995), um objetivo crítico nesta fase da reforma, enquanto a ATE tinha uma base sólida na administração pública das províncias (serviços educacionais e trabalhadores da saúde), setores que não foram afetados durante este primeiro período da reforma. A participação da UPCN no processo decisivo aconteceu em nível do CECRA e em nível de cúpula de cada agência estatal, que tinha de submeter à aprovação seu próprio projeto de reestruturação.

Também se juntaram ao CECRA dois outros parceiros, completando o quadro de interações políticas nesta estrutura: os homens de negócios e o Banco Mundial — BM (veja figura 1). Este último teve um papel crítico para a reforma. Agindo como verdadeiros roteiristas, os representantes do Banco Mundial trabalharam junto aos funcionários do CECRA a partir do momento em que o Ministro da Economia assumiu o programa da Secretaria de Função Pública que até aquela época, vinha sendo desenvolvido pelo Banco, com poucos resultados. Além do papel técnico — consultoria aos funcionários do CECRA, através de seus representantes — e financeiro — o BM e o BID concederam um crédito de 650 milhões de dólares para financiar o programa e os consultores do Ministério da Economia que estavam trabalhando no CECRA — o Banco desenvolveu um papel político significativo. Em meio à pressão intraburocrática, uma das vantagens que tinham os funcionários do CECRA era sua relação privilegiada com o Banco. Se a aprovação por parte dos órgãos internacionais era essencial para construir a ponte sobre o hiato da credibilidade (*credibility gap*) (Torre e Gerchunoff, 1996; Palermo e Novaro, 1996), os funcionários do CECRA eram os únicos que gozavam de apoio destas instituições, e qualquer reivindicação a favor de um bloqueio em suas ações colocaria os funcionários dos órgãos internacionais em posição de alerta.¹¹ Em contrapartida, o *establishment* entrou em cena mediante a Fundação para a Organização Estatal, constituída por algumas das mais importantes empresas do país. O setor dos empregadores apoiou a reforma através desta Fundação, que pagou os serviços de consultoria internacional¹² destinados a apoiar o CECRA na administração do programa.

4.2. O Congresso volta à cena? A transferência dos serviços em educação

Durante 1990, a prioridade do governo na reforma administrativa tinha sido a redução do funcionalismo público nos níveis centralizados e descentralizados da APN. Em fevereiro de 1990, o Executivo tinha enviado ao Congresso uma conta relativa aos serviços educacionais transferidos para as províncias¹³, buscando aprovação das instituições financeiras internacionais. A transferência parecia representar uma importante redução no número de professores e pessoal escolar no setor público nacional. Ao término de 1991, quando o Ministério da Economia insistiu uma vez mais nos planos de transferência, o projeto estava parado no Congresso e não tinha sido nem mesmo considerado pela comissão encarregada. Não obstante, o novo ministro teve uma ferramenta que faltou ao seu predecessor: o orçamento. Depois da estabilização e da resolução dos problemas de déficit fiscal, pelo menos a curto prazo, em 1991, o Executivo esteve

para enviar, pela primeira vez, uma proposta de orçamento na hora certa. O plano de despesa futura, ou seja, o orçamento não mais refletia, como tinha sido até então, as despesas efetuadas no ano anterior, acompanhado pelo poder político necessário, se tornou um instrumento de ajuste poderoso nas mãos do Poder Executivo.

Assim, revigorado pela vitória do partido nas eleições parlamentares, que aconteceram naquele ano, o governo incluiu no orçamento de 1992 a transferência da educação para as províncias. A estratégia do governo consistiu em financiar a transferência através do aumento do estabelecimento de recursos em coparticipação com as províncias, derivados do aumento da arrecadação de imposto no marco da consolidação da conversão monetária.¹⁴

O fato de ter a transferência sido incluída no orçamento relaxou a resistência, não só do Partido Radical, mas também da frente interna composta pelo PJ (Partido Justicialista), governadores e partidos das províncias que habitualmente se aliavam ao partido oficial. Eles quiseram obter do governo maiores garantias para a operação do sistema. Enquanto o orçamento de 1992 estava sendo discutido, os senadores Del Valle Rivas do PJ e Romero Feris do Partido Autônomo Liberal de Corrientes submeteram à aprovação uma conta relativa à transferência de serviços educacionais, tentando defender melhor a posição das províncias, em uma discussão independente do arranjo parlamentar sobre orçamento. O projeto, ambigualmente, determinou que “O ato de orçamento geral para a administração nacional deverá prever os recursos para o fundo de transferência de serviços.” O último acordo foi alcançado fora do Parlamento, depois de uma reunião entre o Ministro da Economia e os governadores. Eles concordaram que o Executivo manteria o estabelecimento de recursos de coparticipação para financiar a transferência, e o distribuiria por província, baseado no custo dos serviços calculados para cada uma delas.¹⁵ Em troca, o governo assegurou para cada província que a quantia líquida a ser recebida, em virtude da coparticipação durante 1992, nunca seria mais baixa que a média mensal recebida entre abril e dezembro de 1991.

O Executivo defendeu o projeto de Rivas-Romero Feris depois que o acordo sobre financiamento foi incluído no regulamento. Os governadores ordenaram, ou pressionaram, os congressistas para aprovar o acordo. Os senadores duvidaram da “justiça” dos fundos de serviços, fornecida pela Nação¹⁶ por meio de recursos provinciais e das metas de arrecadação de imposto do governo. Dessa forma, eles souberam que esta transferência era inexorável uma vez que o Executivo tinha derrubado tais despesas do orçamento. Assim, eles tentaram salvaguardar, o melhor possível, os recursos financeiros e as condições de trabalho dos professores (equivalência de funções e salários, reconhecimento de contribuições de aposentadoria, etc.). Depois do acordo entre Ministério e governadores,

o projeto foi meteoricamente apressado no Congresso. Foi endossado pelo PJ no Senado, pela maioria dos governos provinciais e por alguns membros do Partido Radical. Na Câmara dos Deputados, o projeto rapidamente foi aprovado em virtude de uma coalizão formada por peronistas e deputados provinciais — o Partido Radical se opôs, embora apresentasse quorum — até mesmo sem receber a opinião emitida pela Comissão de Educação.¹⁷ Os arranjos parlamentares não levaram mais que um mês e cinco dias.

Parece possível afirmar que, por natureza, a formulação desta reforma na estrutura da APN, por parte do Executivo, não pôde ser tão “decisio-nística” e unilateral como o primeiro processo reestruturador havia sido. Dois eventos conduziram o Congresso a “abrir o jogo.” Antes de tudo, não era só uma questão de redução de emprego, mas também de transferências. Isto poderia evitar conflitos nos sindicatos; contudo, resultou em pelo menos alguma barganha com os governadores e senadores pela transferência. Por outro lado, o cenário de emergência dos anos 90 estava sendo superado, e não era tão fácil chamar aquelas condições de “necessidade e urgência.” De fato, Cavallo já tinha tentado levar uma relação mais fluida com o Congresso pela aprovação parlamentar do Plano de Conversão Monetária. De qualquer maneira, isto não deveria esconder o fato de que o governo obteve a aquiescência parlamentar por meio do orçamento “enganoso”, e teria sido muito difícil para ele alcançar um ato de transferência tão abrangente e de maneira tão diligente, mediante um processo parlamentar regular. Além disso, como já observamos, o acordo final era mais uma negociação direta entre governadores e o Ministério da Economia, que propriamente uma troca na arena parlamentar. O Congresso exerceu pouco poder de barganha e pôde amoldar só as extremidades de uma política que o Executivo parecia inexoravelmente impor.

5. Conclusões

A reforma administrativa era um das principais metas fiscais da administração, que passou a fazer parte do Governo em 1989. Isto ficou claro a partir do momento em que o governo de Menem revelou sua orientação a favor de uma política econômica de mercado. Como foi afirmado antes, no contexto de emergência criado pelo colapso das finanças públicas que sucedeu às duas hiperinflações, não havia muito espaço para manobra, e a reforma surgiu principalmente como um instrumento fiscal para baixar o déficit público. Assim, junto com a privatização de empresas públicas e a suspensão de contratos estatais, a reforma administrativa era o núcleo do pacote criado para controlar o orçamento.

Embora a reforma administrativa tivesse mais de uma dimensão — profissionalização, retreinamento e introdução de uma orientação voltada a uma administração nova — neste artigo salientamos a política, que teve uma evidente supremacia sobre os aspectos mais qualitativos da reforma: a redução (o corte, o enxugamento). Procedendo assim, gostaríamos de destacar três resultados de nossa pesquisa. Primeiramente, a reforma foi criada e implementada após um ano e meio da administração Menem, antes de Domingo Cavallo ter chegado ao Ministério da Economia. Este fato é em si mesmo notável, haja vista que Cavallo foi geralmente associado ao aprofundamento do processo de reforma estatal. Além disso, durante o período de Cavallo, a força motriz da reforma administrativa não só chegou a termo, como o número de funcionários públicos na APN voltou a aumentar novamente a partir de 1995. Finalmente, só ao final de 1996 o governo lançou a “Segunda Reforma de Estado.”¹⁸ Nesta ocasião, não era o Ministério da Economia a agência designada para conduzir o processo. A direção do plano de reforma ficou subordinada aos recém-criado “Jefe de Gabinete”, associado ao domínio presidencial. O que Cavallo certamente fez foi transferir os serviços de educação e saúde para as províncias. Esta medida de descentralização significou parte do pacote original da reforma, mas sua implementação, que requeria um processo de barganha com as províncias, exigiu mais força estatal do que aquela que a equipe original de reformadores teve na época da emergência. Só depois do Plano de Conversão Monetária, o Estado foi capaz de discutir um orçamento nacional no Congresso. Até então, planejar o orçamento havia se tornado um instrumento poderoso para trazer os governadores estatais à mesa de negociação. Cavallo enviou 80.000 professores e empregados de hospitais para os orçamentos de governos locais e estaduais, menos que os 120.000 postos de funcionários públicos reduzidos pelos seus predecessores.

A reforma administrativa e o processo de redução cessaram durante os seis anos de Cavallo como Ministro da Economia. Uma vez que o Secretário de Finanças passou a colher os frutos da estabilização, e o Estado pôde arrecadar impostos e se auto-financiar, a redução de empregados no setor público não representou mais um problema. Apesar das pressões para a redução das despesas públicas vindas do FMI e do setor privado, Cavallo teve condições de se isolar e atrasar a reforma administrativa.¹⁹

Em segundo lugar, gostaríamos de enfatizar o caráter “decisionístico” da formulação e implementação desta política. A reforma administrativa implementada na Argentina corresponde na literatura às condições políticas de reformas orientadas para o mercado, que ressaltam — ou em alguns casos recomendam — o caráter unilateral do Executivo (Haggard e Kaufman 1992, 1995; Williamson e Haggard, 1993; Nelson

1990). A falta de clareza e o caráter discricionário do Executivo também foram freqüentemente apontados (O'Donnell, 1993; Torre, 1993, Bresser Pereira *et al.* 1995). Até mesmo no caso da transferência de serviços educacionais para as províncias, o Congresso só pôde introduzir modificações secundárias à iniciativa executiva.

Para entender melhor a natureza da dimensão “decisionística” da reforma, torna-se útil distinguir níveis diferentes de isolamento político: de fora e de dentro do governo.²⁰ Muito da literatura recente sobre a política destas reformas, consagra sua atenção ao primeiro dos níveis, enfatizando questões tais como a limitada capacidade do Congresso, do Poder Judiciário e dos grupos de interesse em conformar a implementação destas políticas. Porém, o caso da Argentina evidencia que o fator decisivo para uma reforma burocrática exitosa foi a capacidade de uma agência estatal em isolar-se dos desafios vindos de setores competitivos do Poder Executivo. De nossas entrevistas com membros da equipe de reforma, poderíamos argumentar que a exclusão do Congresso e dos grupos de interesse e a neutralidade do Supremo Tribunal foram levadas em consideração. E mais: em meio à desordem institucional da Argentina depois da hiperinflação, eles nunca puderam pensar que estas representações pudessem exercer qualquer oposição real à reforma. O Supremo Tribunal permaneceu unido ao governo desde o começo da administração Menem; o Congresso permaneceu virtualmente imóvel depois da macro-delegação legislativa de 1989, e a União (UPCN) apoiou a reforma. Em contrapartida, a UPCN obteve um assento no CECRA, gerando a possibilidade de manipular a lista de funcionários civis que seriam demitidos e, por fim, um significativo aumento salarial.

O inimigo principal da reforma estatal estava dentro do Executivo, no resto das agências estatais, onde os funcionários estavam perdendo suas possibilidades de compromissos políticos. Estudiosos enfatizaram um ponto que é crucial nesta reforma: a coesão e as habilidades técnicas da equipe da reforma. O fato da equipe da reforma ter conseguido administrar seu isolamento do resto da burocracia e as habilidades técnicas que pôde desenvolver geraram o necessário poder estatal para fazer funcionar esta reforma. Neste caso, a Secretaria de Coordenação do Ministério da Economia poderia simbolizar um verdadeiro “funil” institucional para a decisão de fazer a reforma. Embora o CECRA tenha aberto as interações políticas com os sindicatos e para o braço político governamental, dando voz à Secretaria da Presidência, nosso ponto de vista é que o verdadeiro poder para alcançar a decisão final estava nos funcionários do CECRA, no Ministério da Economia, que foram apoiados pelo Presidente nos momentos cruciais. Em resumo, o CECRA realizou não só a autonomia necessária (com uma equipe isolada de 5 pessoas fazendo funcionar esta reforma), mas também as capacidades técnicas exigidas. Isto foi garantido

pela alta qualificação dos funcionários a cargo da tarefa, a competência dos especialistas providos pelo Banco Mundial e pelos consultores contratados pelo setor empresarial. Para resumir, todos os participantes politicamente relevantes, Banco Mundial, UPCN, braço político do governo e homens de negócios, interagiram no CECRA para dar forma à política de redução.

Finalmente, uma observação sobre o caráter contrastante desta reforma. Como foi declarado anteriormente, a reforma administrativa teve uma clara marca “decisionística” na sua criação e implementação. Porém, de acordo com nossos dados, o ímpeto reformista durou somente um ano e meio; e, só em 1996, o governo voltou a pensar novamente neste assunto. Quando, no começo de 1992, o governo lançou uma nova onda de privatização (YPF e os Fundos de Pensão), a reforma administrativa chegou ao seu término. Uma explicação preliminar para este fenômeno enfatiza a íntima relação entre a reforma administrativa e as políticas de estabilização. Nelson (1990) e Torre (1991) diferenciam as implicações políticas das estratégias de estabilização — controle de orçamento — da política de reforma estrutural — privatização. A primeira, dada sua importância a curto prazo, “fugindo do perigo” da emergência econômica, tende a ser implementada pelo Executivo através de um modo excludente. A última, que afeta a longo prazo a relação de poder de uma extensa gama de interesses, requer um processo de barganha mais complexo entre os diferentes participantes. Em nossa opinião, a reforma administrativa apareceu como uma política urgente e necessária no contexto do estado de emergência, mas sua implementação tornou-se politicamente difícil, uma vez que as pressões da crise econômica desapareceram. Ao mesmo tempo, dado o alto custo político implícito, a redução tendeu a ser implementada através de decreto, mas isto poderia ser revertido caso as condições originais desaparecessem.

O retorno à normalidade econômica implica também o retorno do jogo político. Nem os tomadores de decisão, nem o governo ou o setor privado estão interessados em cortes pesados de funcionários civis, contanto, que haja uma possibilidade para uma fonte alternativa de financiamento público. Neste sentido, a reforma administrativa contrasta com outras reformas lançadas neste período. Privatização, liberalização de comércio e até mesmo reforma trabalhista não tiveram uma implementação tão excludente. Mesmo em contextos de emergência, o caminho destas reformas parece ser mais lento e politicamente mais consistente que no caso da reforma administrativa, no momento da redução (do enxugamento). Pelo mesmo motivo, a situação de reversão não tem probabilidade de aparecer rapidamente. Pelo contrário, a reforma administrativa oscila entre dois extremos: grandes reformas intensas em período relativamente curto de tempo, e pelo que tudo indica, politização e reversão da reforma depois da fase inicial.

Tabela 1: Administração Pública Nacional

Adm. Púb. Nacional	1983*	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>Adm.Nacional (1)</i>										
P.Legislativo		9.043	9.116	9.116	9.116	11.505	10.760	10.833	10.994	10.030
P.Judiciário		12.400	14.051	14.051	14.053	17.476	19.580	18.017	16.306	17.024
P. Executivo (1)+(2)		416.052	411.099	377.958	322.674	289.727	279.341	297.879	291.869	269.397
Total	526.774	437.495	434.266	401.125	345.843	318.708	309.681	326.729	319.169	296.451
<i>P. Exec.: Adm. Centralizada (1)</i>										
Presidência		3.533	3.342	3.112	4.456	4.438	4.710	4.935	4.767	5.325
M.Público									2.302	2.576
<i>Chefe de Gab. Ministros</i>									491	791
M. Interior		40.941	36.944	39.420	39.680	40.457	41.500	37.981	34.984	65.740
M.de Rel.Ext. e Culto		1.128	1.108	1.664	1.664	1.607	1.664	1.673	1.674	1.537
M. da Justiça		9.553	9.593	10.100	10.326	10.144	10.075	9.777	9.469	8.994
M. de Defesa		141.319	133.254	130.978	127.500	126.540	125.875	153.112	141.927	103.350
M. da Econ.e Obras e Serv.Púb.		13.523	12.319	6.214	8.192	8.587	8.123	7.821	7.469	5.953
M. do Trabalho e Prev. Social		3.655	3.083	2.447	1.864	2.069	2.078	1.641	1.759	1.385
M. da Saúde e Ação Social		26.217	41.492	27.035	12.022	11.166	5.993	5.652	5.302	3.618
M. da Cultura e Educação		58.936	58.936	54.359	32.927	10.439	3.802	4.603	3.808	1.359
Total		298.805	300.071	275.329	238.631	215.447	203.820	227.195	213.952	200.558
<i>P. Exec.:Adm.Descentralizada(2)</i>										
Presidência		15.040	16.159	14.189	12.914	15.851	14.538	14.779	13.444	13.327
<i>Chefe de Gab. Ministros</i>										
M.do Interior		1.292	1.276	1.192	1.066	1.053	1.078	1.082	1.058	987
M.Rel.Ext. e Culto										
M. da Justiça										
M. da Defesa		12.895	14.003	9.732	8.191	5.005	3.224	2.979	2.558	1.266
M.da Econ.e Obras e Serv.Púb.		43.484	37.891	33.281	42.116	41.045	41.671	38.956	37.153	35.490
M.do Trabalho Prev.Social		7.233	7.432	7.432	7.432	9.405	6.982	7.815	7.139	6.051
M. da Saúde e Ação Social		3.256	263	110	458	657	6.749	4.892	16.680	11.570
M. da Cultura e Educação		34.047	34.004	36.693	11.866	1.164	1.234	181	165	148
Total		117.247	111.028	102.629	84.043	74.280	75.521	70.684	77.917	68.839
<i>Administração Nacional</i>										
excluindo Saúde e Educação		315.039	299.571	282.928	288.570	295.282	291.903	311.401	293.214	279.756

Fonte: Direção Nacional de Ocupação e Salários do Setor Público (Ministério da Economia), Trabalho de Domeniconi et al. 1992.

- 1 Texto apresentado na Conferência “A Economia Política de Reforma Administrativa em países em desenvolvimento” Northwestirn University 30/31. maio de 1997.
- 2 Em contrapartida, o decreto 1.482/90 restringiu o número de escritórios centrais nacionais, que poderiam ser aprovados no âmbito dos ministérios, e o número de secretarias sob o poder da Presidência.
- 3 Vale mostrar que a lei proporcionou ao Comitê um certo poder policial, de tal forma que o mesmo pudesse cumprir seus objetivos de reforma. Foi ordenado ao Escritório Oficial de Auditoria que não pagasse os salários do pessoal, nas posições mais altas, pertencente aos órgãos estatais que não tivessem submetido os seus projetos de reconversão ao Comitê. O Escritório devia informar ao Comitê a concordância do pessoal mais graduado da APN com os decretos.
- 4 “Decisionístico”: termo inexistente em português e cujo correspondente “*decisionistic*”, utilizado pelo autor, também, não existe em inglês. Foi empregado como uma construção lingüística, neológica, para expressar o exagero, a hipertrofia da decisão, no caso do Poder Executivo argentino no momento analisado. Mais adiante no texto aparece também o termo “decisionismo”, como tradução de “*decisionism*”, para o qual fazemos as mesmas observações. (Nota do revisor).
- 5 Para o ambiente político e econômico, o advento do Menemismo e o lançamento das reformas em 1989, veja Gerchunoff e Juan Carlos Torre, 1996, p. 735-9 e Palermo e Novato, especialmente capítulo 3.
- 6 De fato, o programa de reforma administrativa apoiado pelo Banco Mundial tinha começado formalmente durante a administração de Alfonsín. Quando Menem assumiu em 1989, o programa funcionou dentro do âmbito da Secretaria da Função Pública, naquele momento dirigida por G. Beliz. Entretanto, muito pouco tinha sido feito a este respeito. Em 1990, a reforma administrativa foi entregue ao Ministério da Economia sob a responsabilidade de Erman González.
- 7 Os fundamentos do decreto 1.757 rezam que “O Poder Executivo nacional ... pode exercer funções legislativas se necessário se fizer e a urgência assim justificar”.
- 8 Por exemplo, Haggard e Kaufman (1995): “Nós argumentamos que a centralização da autoridade no Executivo é importante para superar os impedimentos às políticas de reforma. O início exitoso das reformas depende dos governantes terem o controle pessoal sobre as decisões econômicas, a segurança para recrutar e substituir uma equipe de reforma coesa e a autoridade política para destituir a oposição política e burocrática às mudanças nas políticas públicas”. Esta declaração sobre a importância da centralização e isolamento da equipe reformista pode também ser encontrada em Williamson e Haggard (1993).
- 9 A informação sobre o desempenho do CECRA e seu papel foi reunida em entrevistas, independentemente realizadas, com dois de seus membros.
- 10 “O decreto 2.476 chegou à imprensa depois de uma reunião organizada pelo gabinete econômico. Os funcionários políticos do governo, Grosso, Manzano, Bauzá, Salonia, etc., quiseram nos matar, pois estávamos atacando seus ministérios. Menem e Erman, que estavam no Japão àquela época, apoiaram-nos e, ao retornar, endossaram expressamente o programa ao organizarem reuniões com funcionários” (entrevistas com funcionários do CECRA).

- 11 “Quando tínhamos problemas com qualquer agência de Estado, falávamos com o Banco Mundial, e a própria delegação do Banco reunia-se com os funcionários de tal agência.”
- 12 As companhias de consultoria contratadas pelo fundo dos empresários eram *Arthur Andersen, Mc Kinsey e Egon Zchnder International*. Os recursos providos pelos empresários também eram usados para financiar o programa, enquanto estavam sendo organizados os créditos com os órgãos internacionais.
- 13 De fato, tratava-se da transferência do serviço de escola secundária, uma vez que a administração da escola fundamental já havia sido transferida para as províncias durante o período da ditadura.
- 14 O conjunto dos recursos em coparticipação com as províncias, buscado na Lei 23.548, cresceu durante esses anos em quase 50%: de 6.110 milhões de pesos (1995) em 1990 para 9.013 e 9.560 milhões em 1991 e 1992, respectivamente. Dados da Secretaria de Economia levantados por Cetrángolo e Giménez (1996).
- 15 Uma vez que o custo estimado do serviço de educação não era proporcional ao que cada província recebia como percentagem de coparticipação, a lei de transferência modificou a alocação de recursos em observância com a Lei 23.548 sobre coparticipação federal. Com respeito ao fundo de transferência de serviços em educação para as províncias, nós seguimos as linhas de Cetrángolo e Giménez (1996).
- 16 O senador radical Brasesco reivindicou no Parlamento uma modalidade de fundo, que deveria ser “completamente separada daquilo que as províncias têm de receber devido à coparticipação federal”, DSCS 9/13/91.
- 17 O deputado Clérci reconheceu na Câmara que a verdadeira decisão não estava nas mãos deste órgão. “A realidade nos mostra que estamos amarrados. Nada do que podemos dizer ou discutir esta noite fará qualquer diferença . A sorte está lançada, e temos que ver o que acontece depois de 1º de janeiro de 1992.”
- 18 Ver Domeniconi (1996).
- 19 Ver Gerchunoff e Machinea (1995).
- 20 Para uma interpretação que enfatiza a oposição às reformas orientadas para o mercado de dentro do Estado, ver Waterbury (1992).

Referências bibliográficas

- CETRÁNGOLO, O. e JIMÉNEZ, J. P. (1996), “El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias.” Segunda Parte: “Desde la ley 23.548 hasta la actualidad.” *Série Estudios*, CECE nº 10.
- DOMENICONI, Héctor, GAUDIO, Ricardo e GUIBERT, Armando. (1992), “Hacia un estado moderno: el Programa de Reforma Administrativa.” *Boletín Informativo*, Techint nº 269, enero.
- DOMENICONI, Héctor. “La reforma del estado en Argentina. Primeira etapa: 1989-1991. Segunda etapa: 1996.” Banco Mundial: (mimeo).
- GECHUNOFF, Pablo e TORRE, Juan C.. (1996), *La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular. Argentina*: ITDT, marzo.
- GERCHUNOFF, Pablo, MACHINEA, Jose Luis. (1995), “Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización”, in Pablo Bustos (comp.) *Mas allá de la estabilidad*. Fundación F. Ebert.

- GRINDLE, Merilee S.. (1996), *Challenging, the state. Crisis and innovation in Latin America and Africa.* Cambridge UP.
- GRINDLE ,M., Thomas J. W.. (1991), *Public choices and policy change. The political economy of reform in developing countries.* The Johns Hopkins UP.
- HAGGARD, Stephan and KAUFMAN, Robert. (1995), *The political economy of democratic transitions*. Princeton UP.
- _____. (1992), "Introduction" in *The politics of Adjustment, International Constraints, Distributive Conflict and the State.* Princeton UP.
- LAHERA, Eugenio. (1994), "Nuevas orientaciones para la gestión pública." *Revista CEPAL* nº 52, Abril.
- NELSON, Joan. (1990), *Economic Crises and policy choice?*. Princeton UP.
- O'DONNELL, Guillermo. (1993), "Acerca del estado, la democratización y a algunos problemas conceptuales." *Desarrollo Económico*, nº 130, Julio-Septiembre.
- _____. (1993), "¿Democracia delegativa?" *Cuadernos del CLAEH*, nº 61.
- ORLANSKY, Dora. (1995), "State Reform in Argentina. Consequences of reform policies for public employee unions". Texto presentado na 91ª reunião da APSA.
- _____. (1994), "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)." *Ciclos*, nº 7.
- PALERMO, Vicente; NOVARO, Marcos. (1996), *Política y poder en el menemismo.* Flacso: Grupo Editorial Norma.
- PEREIRA, Bresser, MARAVALL, J. M. e PRZEWORSKI, A.. (1995), *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Alianza.
- ROJO, Pablo; CANOSA, Armando. (1992), "El Programa de desregulación del gobierno, Argentino." *Boletín Informativo*, Techint nº 269.
- TORRE, Juan Carlos. (1991), *En torno de las condiciones políticas e de los programas de reforma económica. Argentina:* ITDT, mayo.
- _____. (1994), "The politics of economic crises in Latin America." *Journal of Democracy*, October.

“Fugindo do perigo”: a política de reforma administrativa na Argentina de Menem

José María Ghio e Sebastián Emenchedy

O presente artigo analisa a política de reforma administrativa durante os primeiros anos da administração Menem, tendo como pano de fundo as medidas de ajuste defendidas pelas instituições financeiras internacionais em busca da estabilização econômica e da reforma do aparelho estatal. Enfoca particularmente a administração central do Poder Executivo constituída pelos ministérios e seus órgãos descentralizados. Os autores abordam ao lado das medidas concretas adotadas, o jogo político entre os vários atores envolvidos, destacando a hipertrofia da ação do Executivo como uma das características fundamentais da reforma argentina.

“Huyendo del peligro”: la política de reforma administrativa en la Argentina de Menem

José María Ghio y Sebastián Emenchedy

El presente artículo analiza la política de reforma administrativa durante los primeros años de la administración Menem, teniendo como telón de fondo las medidas de ajuste defendidas por las instituciones financieras internacionales en busca de la estabilización económica y de la reforma del aparato estatal. Enfoca, particularmente, la administración central del Poder Ejecutivo constituida por los ministerios y sus órganos descentralizados. Los autores abordan, junto a las medidas concretas que se han adoptado, el juego político entre los varios actores involucrados, destacando la hipertrofia de la acción del Ejecutivo como una de las características fundamentales de la reforma argentina.

“Running out of the flames”: the politics of administrative reform in Menem’s Argentina.

José María Ghio and Sebastián Emenchedy

The present article analyses the politics administrative reform undertaken during the first years of Menem’s administration, within the framework of the adjustment measures advocated by international financial institutions that search for economic stabilization and state reform. It particularly focuses on the Executive Power’s central administration, formed by Ministries and their decentralized bodies. Authors refer to concrete measures adopted, as well as the existing political game between the several actors involved, emphasizing the overstated action of the Executive Power as one major characteristic of Argentinean reform.

José María Ghio é professor e pesquisador da Universidad Torcuato Di Tella, Argentina e Sebastián Echemendy é professor e pesquisador da Berkeley University, USA

Traduzido por Leonardo Meirelles Ribeiro

Temas e questões sobre a gestão da despesa pública¹

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

A. Premchand

1. Introdução

Durante as últimas décadas, vários esforços foram envidados no sentido de melhorar a capacidade, a transparência e a eficácia geral dos sistemas de gestão da despesa pública em países industrializados e em desenvolvimento. Tais melhorias cobrem uma ampla área, e algumas delas envolvem a restauração de algumas idéias que têm estado no âmago da gestão pública nas últimas cinco décadas, enquanto outras envolvem a introdução de novas idéias e técnicas, tomadas do mundo empresarial e das escolas de administração. Tais esforços revelam o surgimento de uma nova era de envolvimento ativo e um ponto de partida diferente da inércia tradicional associada ao setor público. Os proponentes das novas técnicas gerenciais sugerem que o que está se tentando transformar no mundo da gestão da despesa pública envolve uma mudança radical, não apenas em termos dos sistemas e das técnicas operacionais, mas nas próprias abordagens das instituições do setor público, que criariam uma nova cultura administrativa, orientada para resultados e para a satisfação do cliente. Reivindicações a parte, atualmente um ponto de vista compartilhado por vários países é o de que as mudanças propostas e em fase de implementação são de uma significância tão profunda, que nenhum país pode se permitir ficar para trás neste processo. Enquanto isso, contudo, a experiência de alguns países que introduziram estas reformas mostra a coleção inevitável de tensões, instabilidades e problemas iniciais e de transição, sem mencionar os resultados, inferiores aos esperados. De fato, alguns têm sua própria cota de anomalias que necessitam ser revisadas novamente, para que possam ser submetidos à reengenharia. Tendo em vista a aceitação bastante ampla de tais idéias, é essencial avaliar o

Economista
do Fundo
Monetário
Internacional —
FMI

Traduzido por
René Loncan
Filho

conteúdo destes esforços detalhadamente. Antes de realizar a avaliação, é bastante apropriado visualizar o funcionamento do pacote de reformas, quando de sua plena implementação, e então levantar as questões referentes ao contexto que levou ao mesmo, sua adequação em satisfazer critérios específicos e as áreas problemáticas remanescentes que necessitam ser abordadas. O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, as características do novo pacote são visualizadas em termos da situação futura — ano 2020. Na segunda, são discutidos os acontecimentos passados que contribuíram para a evolução do novo pacote. Na terceira, as inovações do orçamento cumulativo ou da gestão da despesa são discutidas em termos de sua adequação para satisfazer as expectativas atuais, bem como a utilidade do pacote no contexto de rubricas cambiantes de despesa pública.

2. Olhando para o futuro: ano 2020

Para entender as implicações totais das reformas que estão sendo defendidas, vamos presumir que todas tenham sido completamente implementadas, que as providências de apoio administrativo e tecnológico apropriadas tenham sido tomadas, e que o tão necessário comprometimento político também esteja disponível para tal propósito. Como será então o sistema de gestão de despesa? Isto envolve, inevitavelmente, um exercício de futurologia. Baseando-se em informações existentes, e supondo que se possa esperar linearidade de algumas das tendências atuais, algumas das características amplas do sistema emergente podem ser descritas. Em nome da conveniência, o ano fiscal escolhido foi 2020, que figura proeminentemente em muitos dos pacotes de reformas dos governos. As características estão indicadas abaixo:

a) Estruturas governamentais: os governos serão submetidos à reengenharia para serem rápidos, enxutos e flexíveis, ao invés de lentos, inchados e rígidos. Com este objetivo, será feita uma clara distinção entre os níveis de formulação de políticas e de implementação de políticas. Este último seria pequeno, orientado para o resultado e para o cliente. Cada agência responsável pela implementação de políticas receberá autonomia funcional dentro de tetos orçamentários específicos, para realizar suas tarefas. A chefia da agência teria um quadro específico de responsabilidades, dentro do qual os processos voltados para cima (formulação de políticas), para baixo (clientes) e para os lados (legislação) seriam delineados.

b) Funcionalismo público: ao invés do funcionalismo público convencional, com segurança de emprego vitalício, haveria contratos de trabalho em todos os níveis. A chefia de uma agência, que será considerada como o Presidente (*Chief Executive Officer*), teria um contrato de trabalho por um período específico. A presidência da agência

teria uma liberdade operacional para determinar escalas de salários, o número de pessoas empregadas e o equilíbrio entre disponibilidade de mão-de-obra e tecnologia.

c) Normas públicas: normas de conduta para a vida pública, aplicáveis igualmente a políticos e servidores públicos, estariam em pleno vigor. Seria esperado do servidor público que ele demonstrasse, em todos os momentos, desapego, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança.

d) Formulação de políticas: o responsável pela formulação de políticas num ministério deveria apresentar seu trabalho ao ministro. O ministro teria a opção de assegurar que canais não-governamentais contribuiriam com elementos para a formulação de políticas.

e) Transparência: os governos publicariam regularmente dados sobre todos os aspectos do seu trabalho. No contexto do desenvolvimento de novas iniciativas para formulação de políticas, a população receberia informações completas sobre: como as ações propostas foram escolhidas, quais seriam suas implicações financeiras, as agências responsáveis por sua implementação e os produtos, assim como o resultado esperado. A população teria uma oportunidade apropriada para transmitir seus pontos de vista. Haveria uso extensivo de equipamento eletrônico, para que houvesse comunicação instantânea entre a população e o governo.

f) Elaboração do orçamento: os governos preparariam planos financeiros continuamente atualizados de médio prazo, para fornecer à população uma perspectiva sobre as implicações financeiras das políticas contínuas e das mudanças propostas. O orçamento anual seria de base incremental, e seria observado o princípio do valor líquido. Conseqüentemente, empréstimos seriam baseados na regra de ouro e limitados a projetos auto-liquidantes. Todos os programas e projetos incluídos no orçamento seriam baseados em custos incrementais, e haveria provisão adequada para a depreciação (determinada à luz dos padrões contábeis desenvolvidos por entidades autônomas). Os orçamentos teriam provisões de cobertura para os encargos de capital nos departamentos e agências.

g) Estruturas orçamentárias: os orçamentos seriam divididos em dois elementos: corrente e de capital. Programas e projetos seriam classificados de modo a facilitar a compreensão dos elos entre os objetivos orçamentários e os programas. Os programas e projetos teriam detalhamento adequado sobre o desempenho e os resultados ao fim do ano fiscal.

h) Implementação orçamentária: as agências assumiriam as tarefas de agente de controle, incluindo o gerenciamento do risco. Elas teriam a responsabilidade do planejamento orçamentário, dos pagamentos, da contabilidade, da compilação de informações de custos voltadas para a gestão e do planejamento de contingenciamentos. O princípio da concorrência e da contratação seria aplicado rigorosamente para assegurar economia e eficiência nas transações.

i) Pagamentos e contabilidade: praticamente todos os pagamentos feitos pelos governos seriam realizados por meios eletrônicos, enquanto a maioria dos pagamentos a governos seriam feitos através de transferências eletrônicas. Transferências através de cheques seriam poucas e raras; as contas seriam mantidas através do Sistema Geral de Escrituração, em base *on-line*. Cada agência manteria sua própria contabilidade. Durante e ao fim do ano fiscal, as agências preparariam demonstrativos financeiros, mostrando receitas e despesas, ativos e passivos, fontes e uso dos recursos. As agências, assim, seriam responsáveis por muitas das atividades convencionais de gestão financeira. Teriam a liberdade de assumir riscos, dentro de limites estabelecidos, pelos quais elas seriam responsáveis. A avaliação seria realizada por elas, de forma que sempre haveria informação adequada sobre o progresso na implementação.

j) Aspectos organizacionais: como indicado no início, a chave para a melhoria da prestação de serviços públicos seria o estabelecimento de agências pequenas, orientadas para a ação, em conjunto com a aplicação de tecnologia computacional para o processamento de dados e a execução de tarefas. Isto teria o efeito de evitar as grandes estruturas administrativas hierárquicas, que têm sido características dos governos ao longo da maior parte do Século XX. Ademais, a maioria das políticas seria estabelecida através de trabalho de equipe, e algumas tarefas rotineiras poderiam ser terceirizadas para os setores empresariais e voluntários. O relacionamento entre as agências centrais e as executoras de despesa seria harmonioso e de acordo com o princípio da suplementação.

l) Impacto geral: a gestão seria mais objetiva, com propósitos mais definidos. Mais especificamente na área da gestão da despesa pública, as realidades básicas do ano 2020 possivelmente envolverão uma transição: dos controles detalhados das verbas para orçamentos globais; da análise do tipo crescimento-redução para revisões de políticas; da verificação de investimentos para a ênfase em resultados e desempenho; dos controles de caixa para a especificação e a monitoração de custos; da verificação repetida para a atribuição seletiva de poder baseada em confiança; da centralização para a delegação de autoridade; dos comandos centrais para parcerias com agências executoras de despesa.

m) Realidade virtual e questões virtuais: a imagem acima é realista ou utópica? As respostas dependerão do futuro e do esforço dedicado a converter algumas das idéias atualmente em discussão, em realidade prática. As idéias têm conseqüências, e cada uma das áreas acima mostra a influência específica de algumas delas, que estiveram sendo consideradas durante algum tempo. O sucesso da conversão destas concepções em práticas cotidianas depende da atenção dedicada a algumas das questões relevantes que seguem. Durante as últimas décadas, os governos foram dotados de uma enorme capacidade instalada, responsável pela formulação

e pela implementação das políticas. É, em parte, este excesso de capacidade instalada — na sua maior parte fragmentada — que tem contribuído para a lentidão da burocracia, guiada menos por propósitos do que por procedimentos complicados. Uma redução na capacidade instalada e o desmantelamento de parte do aparato existente poderá ser, portanto, apropriado. Isto provavelmente exigirá o investimento de um enorme capital político, em falta, mesmo nas melhores épocas. A reestruturação do setor governamental envolveria também investimentos de recursos financeiros na tecnologia de informação, em constante transformação. A magnitude dos investimentos necessários possivelmente será significativa e poderá envolver o adiamento de projetos igualmente importantes na área crucial de serviços ao público. A implementação das idéias acima envolveria a abolição da estabilidade permanente ou da segurança de emprego na área do governo. A importância disto tem sido um tanto obscurecida pelas nuances emocionais do debate. É importante, contudo, reconhecer que isto é parte de uma questão mais ampla no contexto geral do emprego no futuro, quando mais trabalho poderia ser feito num terminal de computador, ao invés de ser uma parte de um enorme complexo de escritórios e gabinetes. Além disso, num contexto onde uma parte significativa de serviços possivelmente será fornecida através de acordos contratuais, a questão da influência de fornecedores aumentaria em importância. Enquanto a imagem do governo como empresa tem um apelo inerente, o Estado não gostaria de ser percebido como sendo o último em termos da influência dos fornecedores, onde uma parte significativa do poder estaria com o provedor, e não com o comprador. Finalmente, há a questão sobre se a implementação das novas idéias gerenciais irá evitar o fracasso organizacional, que tem caracterizado muitas das tentativas anteriores de reforma. Não é que não tenha havido esforços anteriores e que a reputação não tenha sido ilibada. Na verdade, muitos esforços não foram bem-sucedidos; e, como consequência, houve o surgimento do fenômeno da recaída institucional. Parece que mais ou menos os mesmos problemas ressurgiram periodicamente, apesar dos esforços extenuantes, implicando severos problemas de implementação.

Algumas destas questões são grandes demais para se situarem dentro do escopo deste trabalho. Elas foram levantadas para indicar a necessidade de uma análise maior, de um lado, e, de outro, para prover uma perspectiva realista. A última questão, da recaída institucional, contudo, está dentro do objetivo deste trabalho. Que problemas foram vivenciados antes? Como se lidou com eles? E com que resultados? Isto requer uma olhada na direção do passado. Como o escritor William Faulkner escreveu: “O passado nunca morre; ele nem passado é.”

3. Questões

Como foi mencionado antes, o esforço atual para reformar o sistema de gestão de despesa representa uma parte de uma odisséia que tem seu início no contexto da reconstrução e do desenvolvimento do pós-guerra, cerca de 50 anos atrás. Havia, então, um descontentamento considerável com o orçamento do tipo linha-item e com a ênfase nos *inputs*. O sistema de gestão de despesa, naquela época, baseava-se na desconfiança — não se poderia confiar dinheiro a ninguém até prova em contrário. Conseqüentemente, o sistema enfatizava a verificação repetida, como principal característica do gerenciamento de despesas. A tarefa mais importante da verificação foi entregue ao Tesouro tradicional, que, apesar da transformação em Ministério da Fazenda, para refletir o contexto democrático, continuou a exercer sua hegemonia da mesma forma que antes, ao longo de muitas décadas. O sistema provou ser inadequado, com relação à responsabilidade legislativa — exceto no sentido estrito de contabilidade para verbas recebidas e gastas — e permaneceu incompreensível, salvo para os funcionários do governo. O sistema era sustentado mais pela sua mística do que devido a méritos significativos. O descontentamento contribuiu para a ênfase no desempenho, que envolveu, em teoria, a especificação de padrões de custo e a avaliação de resultados. Tal ênfase provou ser apropriada no contexto de altas taxas de crescimento anual na despesa pública. Rapidamente, contudo, a insistência no desempenho defrontou-se com a resistência burocrática, com a argumentação de que era difícil avaliar os resultados, e que os eventuais resultados poderiam não ser proporcionais ao custo e ao esforço. Mais importante ainda, argumentou-se que era necessário um aperfeiçoamento do planejamento da despesa pública, e que, uma vez que isso fosse alcançado, o desempenho não ficaria para trás. Em troca, isto levou, ao longo dos anos, à melhora do planejamento da despesa, através da aplicação de técnicas de análise quantitativa, e a uma perspectiva de médio prazo, ao invés de limitar-se ao ciclo anual. Nos países em desenvolvimento, buscou-se realizar isto através do estabelecimento de comissões ou juntas de planejamento, separadas dos ministérios da fazenda; o que contribuiu, ao longo dos anos, para o surgimento de duas cidadelas de culturas distintas, uma dedicada à manutenção; e a outra, ao desenvolvimento. A percepção de uma agência como sendo regressiva na sua atitude e a outra como progressiva encorajou o surgimento de uma dicotomia que poderia ter sido evitada. O planejamento do desenvolvimento significou a completa aplicação da regra de ouro: de fazer empréstimos a projetos que fossem tecnicamente realizáveis, economicamente viáveis e socialmente aceitáveis. Havia, contudo, uma disfunção entre a intenção e o resultado. Na medida em que a taxa de desempenho dos projetos enfrentou um declínio acentuado, os

governos se perceberam alimentando vários projetos, que se mostraram menos produtivos, e que, de qualquer forma, o retorno financeiro não era adequado para cobrir os empréstimos. A implementação do planejamento para o desenvolvimento também contribuiu para o surgimento da comunidade promotora, como um parceiro importante no processo de decisões econômicas. Contudo, parecia que o planejamento do desenvolvimento tinha chegado bem antes do esperado; ou, de qualquer forma, antes que o aparato de gestão de despesa estivesse pronto para apreender e gerir as novas realidades. Isto envolvia demasiadas tarefas, e o aparato de gestão de despesa nem sempre se mostrou adequado a elas. Mais significativamente, o planejamento contribuiu para o crescimento de despesas orientadas por normas e, portanto, gerou uma elevação de despesa que provou ir além dos recursos disponíveis. Em conjunto, resultaram em níveis insustentáveis de déficit e de dívida.

O aparato de gestão de despesa teve que mudar na metade dos anos 70. Os déficits orçamentários tenderam a expandir por ocasião do aumento dos preços do petróleo e do uso de financiamentos inflacionários. O lema mudou de incorrer em despesas com desenvolvimento para conter a taxa de crescimento das despesas. Também tornou-se claro que a gestão de despesa não podia funcionar de uma forma neutra, como havia sido antes, dedicada mais ao exercício de controles, que visavam mais a responsabilidade financeira do que a estabilidade. Reconheceu-se que a gestão de despesa tinha que se ajustar ao contexto econômico em mudança, e que, no processo, o aparato gerencial teria que ser uma estrutura separada da política fiscal. A política fiscal, no contexto da metade da década de 70 e nos anos seguintes, visava a moderação na taxa de crescimento da despesa. Rapidamente, constatou-se, contudo, que o arsenal de gestão de despesa tinha muito poucos instrumentos que pudessem efetivamente moderar a taxa de crescimento da despesa. As normas e instrumentos de medição embutidos e o uso de planejamento a médio prazo reduziu o alcance da flexibilidade orçamentária. A base monetária dos sistemas de orçamento e contabilidade revelaram suas limitações, ao indicarem a real situação das finanças públicas. Conseqüentemente, a gestão das finanças públicas tornou-se extremamente difícil. Para minimizar algumas destas dificuldades, várias medidas *ad hoc* foram experimentadas de tempos em tempos, sendo que todas elas tenderam a exacerbar a tensão fiscal, ao invés de trazer o alívio tão necessário. Alguns governos tentaram várias técnicas, tais como orçamentos de base-zero, mas os resultados foram muito reduzidos e muitas vezes questionáveis. Tornou-se claro que a busca de políticas fiscais radicalmente diferentes era dificultada por um aparato de gestão de despesa, que sempre era atrasado, lento e frequentemente ineficaz.

O reconhecimento da experiência acima contribuiu para uma ampliação da busca por novos instrumentos. Ficou claro em muitos casos que era necessário um esforço substancial no sentido de melhorar o próprio setor público, dentro do qual a melhoria da gestão da despesa seria uma parte importante. A experiência do período foi útil para revelar não apenas as áreas problemáticas na gestão de despesa praticada na área executiva do governo, mas havia, como consequência, problemas igualmente significativos nas áreas de auditoria e de controle legislativo. A eficácia da auditoria depende do alcance das contas públicas. Ao longo dos anos, contudo, as contas do governo se tornaram uma área sem rumo. Em muitos casos, o alcance das contas governamentais estava limitado ao orçamento do governo, o que era, muitas vezes, menos que o total das transações financeiras do governo. O estabelecimento e a operacionalização de contas extra-orçamentárias reduziu a eficácia das contas. Além disso, a base monetária, as práticas de classificação ultrapassadas e os procedimentos morosos na compilação contribuíram para longos atrasos no fornecimento de informação dirigida para a análise do processo de implementação orçamentária. Isto contribuiu, por sua vez, para atrasos no fornecimento de relatórios de auditorias. Mas o processo de auditoria em si sofreu lacunas significativas. Na maioria dos casos, não foi permitido à auditoria comentar questões políticas. Inevitavelmente isto limitou as atividades da agência auditora à apropriação e auditoria financeira, isto é, à exatidão das estimativas orçamentárias e ao cumprimento de regulamentações financeiras e administrativas. O tema mais amplo do desperdício na despesa e a inadequação do aparato de gestão da despesa permaneceram intocados.

O controle parlamentar também demonstrou várias debilidades. Seu objetivo de controlar as políticas governamentais estava freqüentemente em desacordo com suas próprias tendências de se envolver em detalhes de programas e projetos, que serviam mais a interesses de grupos do que aos nacionais. Na maioria dos casos, os parlamentares seguiam aprovando leis que criavam categorias de benefícios para o público, independentemente da disponibilidade de recursos. Com o crescimento gradual destes direitos, a tão necessária flexibilidade orçamentária ficou alijada. Isto tornou-se uma limitação significativa para a obtenção de políticas macroeconômicas, orientadas para a estabilidade.

Estes aspectos ilustram a ampla gama de questões experimentadas na gestão da despesa pública. Muitas destas questões foram reconhecidas, como mencionado acima, e foram formuladas medidas curativas. A questão, contudo, é se elas foram eficazes. O prognóstico sobre qual seria a situação no futuro está baseado grandemente no legado destas medidas, no sucesso alcançado ao enfocá-las e nas áreas que ainda estão por ser consideradas.

4. As abordagens das soluções adotadas e a situação atual

A saga que lida com os esforços destinados a enfocar os problemas discutidos na seção anterior é longa. Para ser breve e permitir uma rápida formulação de uma perspectiva, apresentam-se três quadros básicos. O quadro 1 mostra os paradigmas em mudança na gestão de despesa e suas características. Tais paradigmas podem ser relacionados a períodos específicos da história nas últimas cinco décadas. Na verdade, a segunda metade do século XX viu pelo menos sete paradigmas significativos e mudanças na sua aplicação. A diferenciação entre gestão de despesa e outras disciplinas, contudo, é que, nas últimas, cada paradigma cede lugar ao novo, enquanto no caso da primeira, não houve deslocamento. Ao invés disso, todos os paradigmas estão presentes de forma cumulativa e coexistente. A história mostra que cada paradigma tende a lidar com uma dimensão específica da gestão de despesa, e agora todas as dimensões têm um papel importante.

O quadro 2 fornece uma análise mais detalhada destas dimensões, seu conteúdo amplo, as técnicas utilizadas para este propósito. Alguns destes aspectos — em particular as linhas-mestras que podem ser derivadas para a política fiscal, o processo e a revisão do programa — estão ilustrados no quadro 3. As dimensões ilustradas nestes quadros mostram agora a existência de três grandes grupos — cada um com suas próprias exigências — que têm uma influência significativa na concepção de um aparato de gestão de despesa e na forma de funcionamento do mesmo. Estes três se referem a: (1) estabilidade macroeconômica, (2) exigências do mercado e (3) orientação para o cliente ou serviço.

A busca da estabilidade macroeconômica exige uma congruência entre os recursos disponíveis e a despesa, menos dependência de empréstimos, uma revisão detalhada do programa, de maneira que os programas não-econômicos possam ser abandonados, e uma capacidade para assegurar que o resultado orçamentário não seja muito diferente das estimativas. Tais requisitos, que são universais, sugerem que o aparato de gestão de despesa deveria ter uma estratégia direcionada para a moderação do crescimento futuro da despesa. Cada orçamento coloca o fundamento para um aumento futuro na despesa, apesar de que a taxa real de aumento iria diferir de uma área para outra. O aparato deveria extrair a cooperação das agências executoras de despesa. Os controles exercidos pela agência central não deveriam ser muito invasores a ponto de serem contraproducentes, mas deveriam ser construtivos e oportunos. O aparato também requer um grau significativo de habilidade para gerenciar riscos advindos de uma súbita redução de entradas ou um aumento na despesa.

O aparato de controle de despesa deveria reconhecer que existe um mercado que está constantemente observando as operações do governo e que freqüentemente cobra seu ágio, sempre que acreditar que as políticas governamentais estão aumentando a pressão econômica. O papel do mercado (e, em alguns casos, o dos financiadores e promotores do desenvolvimento) torna-se significativo, quando os orçamentos públicos tornam-se dependentes de empréstimos domésticos ou externos. A análise do mercado depende da informação fornecida sobre a situação das finanças governamentais. Para este propósito, o fluxo de caixa não oferece muita ajuda. Na verdade, o fluxo de caixa do ano em curso pode até mesmo levar a conclusões errôneas, uma vez que mudanças significativas podem ocorrer nos últimos dois meses de um ano fiscal. Os participantes do mercado têm um interesse aguçado em asseverar a sustentabilidade, a flexibilidade e a vulnerabilidade das finanças do governo (conforme mostrado no quadro 3). Os sistemas baseados na moeda disponível são limitados para fornecer respostas para estes aspectos, e é por esta razão, assim como para auxiliar no estabelecimento de políticas econômicas, que se busca instituir nos governos a contabilidade incremental. As reformas introduzidas nos governos reconhecem que a contabilidade incremental teria que ser diferente, quando aplicada a governos. Por esta razão, a declaração de lucros e perdas fornecida no setor privado não é esperada no setor público. Até mesmo os conceitos de vulnerabilidade, solvência e capacidade de adaptação aplicados ao setor privado estão sendo interpretados de forma mais ampla e de maneira a assegurar tendências de médio prazo nas finanças públicas. Adaptações semelhantes também são feitas com relação a exigências de relatório, uma vez que a responsabilidade primária dos governos é para com o Legislativo, e suas práticas têm que ser consideradas ao desenvolver a periodicidade e o formato dos relatórios.

Com relação à orientação no sentido do cliente, a diferenciação importante entre o setor público e o privado é que o último se baseia no lucro obtido. Apesar de que ultimamente tem havido uma grande ênfase nas responsabilidades sociais do setor privado, o que ainda, contudo, está num estágio nebuloso, e muito é deixado por conta da iniciativa da própria empresa; o primeiro e último parâmetro ainda tem sido o lucro e as perdas obtidas ao longo do ano. O equivalente no setor público, no contexto da reengenharia do governo, é a prestação de serviços. Apesar de que uma das principais razões para a existência de um governo sempre tenha sido a prestação de serviços de interesse público, o desenvolvimento significativo resulta da sua incorporação como uma parte do gerenciamento do orçamento ou da despesa, e de uma busca por dados significativos que possam ilustrar de forma completa o alcance dos serviços prestados e a eficácia de tal prestação. Para este fim, espera-se que os governos desenvolvam, como uma parte da gestão da despesa, instrumentos relevantes

de mensuração para cada agência, que servirão de referência para assegurar a eficácia da prestação de serviços públicos. Os serviços governamentais cobrem uma gama muito ampla de atividades, para as quais é difícil desenvolver dados sobre o desempenho, exceto a um alto custo, enquanto há atividades para as quais existe uma considerável facilidade em se formular dados de desempenho que permitam avaliações rápidas. Uma medida comum é a determinação do custo dos serviços. Isto exige, por sua vez, uma mudança de um sistema de caixa para um sistema incremental e a introdução de um sistema de custos baseado em atividade. Dados sobre custos precisam ser complementados em muitos casos com outros tipos de dados.

A diferença significativa entre estes três grandes grupos é que a estabilidade macroeconômica e a orientação do mercado lidam com os agregados das finanças públicas, enquanto a orientação para serviços lida com aspectos micro ou mais detalhados do trabalho do governo e o papel desempenhado pela ampla gama de organizações. A eficiência distribuída é, sem dúvida, uma parte importante da estabilidade macroeconômica, mas um aspecto de maior preocupação é a congruência — ou a falta dela — entre os recursos e seu uso e a extensão da dependência do mercado para o financiamento do déficit. Portanto, o grupo da estabilidade macroeconômica se volta mais para o impacto econômico potencial das finanças públicas. O grupo de prestação de serviços está mais preocupado com a eficiência atribuída e técnica, que juntas, formam o cerne do gerenciamento de gastos. A ênfase na prestação de serviços também tem o efeito de transformar um processo, até então místico e arcaico, em um sistema mais transparente e confiável. Não é que os sistemas não tenham sido freqüentemente responsáveis até então, e que este objetivo tenha subitamente baixado sobre os gerentes nos órgãos públicos. Na verdade, o conceito de responsabilidade foi ampliado, tornou-se mais específico e substancial, e o processo de responsabilidade também aumentou.

4.1. Restauração e renovação

Um conjunto de dimensões são apresentadas, para assegurar-se de que os elementos do novo pacote têm estado no âmbito público por um longo período e passaram por vicissitudes.

a) Formulação e implantação de políticas: a diferenciação entre formulação e implementação de políticas foi feita pela primeira vez pelo Presidente Woodrow Wilson, quase oito décadas atrás. Na teoria, esta diferenciação ilustra muito bem as atividades realizadas pela cúpula da máquina do governo, a saber: ministérios e aquelas agências a quem foi confiada a implementação das tarefas designadas. A aplicabilidade desta diferenciação, contudo, é um ponto discutível agora. As atividades do

governo passaram por um aumento substancial, e, em muitas áreas, a formulação de políticas tornou-se um exercício coletivo compartilhado pelas áreas executiva e legislativa. Dentro da área executiva, as políticas são desenvolvidas em conjunto pelo ministério central, pelo executor de despesa e pelas agências envolvidas, e as preliminares, são tão prolongadas, que é difícil manter a diferenciação entre a formulação e a implementação. Se ela realmente existe, é tão freqüentemente transposta, que os participantes teriam uma grande dificuldade para identificar a linha divisória. Do ponto de vista do gerenciamento financeiro, esta é uma linha de conveniência, e é estabelecida entre a formulação e a implementação orçamentária para ilustrar as diferentes fases do calendário orçamentário e os processos correlatos. Além do mais, a diferenciação aqui refere-se à autonomia financeira funcional, necessária às agências para a implementação do orçamento. Também é necessário reconhecer que cada vez mais e mais serviços são prestados através de acordos contratuais, que sugerem uma teia complexa de operações que atualmente poderiam não se prestar a uma diferenciação sustentável entre a formulação e a implementação das políticas.

b) Regra de ouro: a regra de que empréstimos por parte de órgãos públicos deveriam ter um ativo correspondente, de forma a respeitar o princípio do valor líquido, tem sua origem na era da Depressão, quando os governos lançaram obras públicas custeadas amplamente por empréstimos. Os conservadores, do ponto de vista fiscal, relutaram em aprovar tais programas, e foi, em parte, para acalmá-los, que a regra de ouro foi desenvolvida. Baseados nisto, os projetos foram classificados em auto-liquidantes e auto-financiados, e diferentes procedimentos orçamentários — incluindo dotações orçamentárias não-estornáveis — foram desenvolvidos. Durante os anos subseqüentes, houve uma explosão nos níveis de endividamento governamental, em parte para suprir as necessidades de financiamento da Segunda Guerra Mundial, em parte para subscrever a reconstrução e o desenvolvimento da era pós-guerra. No início dos anos 70, a regra de ouro não estava mais em vigor, quer na teoria, quer na prática. Na verdade, o tema mudou da aplicação da regra de ouro para a credibilidade da totalidade da política macroeconômica. Argumentou-se quão importantes eram o nível do déficit e o programa de financiamento. Como parte desta mudança, alguns governos abandonaram suas práticas tradicionais de orçamentos de capital separados. Posteriormente, a aplicação de orçamentos de capital veio a ser limitada, na medida em que muitos acreditavam que orçamentos de capital separados iriam gerar determinações orçamentárias adicionais a favor de projetos de construção civil. Agora, busca-se reforçar a ênfase em déficits orçamentários, através da restauração e da aplicação ampliada da regra de ouro. Reforços adicionais

são fornecidos através da introdução da contabilidade incremental, que requer uma separação dos orçamentos correntes e de capital e a introdução de cláusulas de depreciação e mudança de capital.

c) O sistema incremental: a necessidade de introduzir um sistema incremental nos governos tem sido amplamente discutida por mais de 50 anos. Alguns governos, como o dos Estados Unidos por exemplo, até mesmo anunciaram formalmente seus planos de mudar para contabilidade incremental já na década de 60, apesar de que houve pouco progresso na sua implementação. Na verdade, no início da década de 70 e no período imediatamente posterior, enfatizava-se a base monetária para facilitar uma avaliação dos elos entre as políticas fiscal e monetária. Agora a contabilidade incremental está sendo introduzida, em parte para escorar sistemas governamentais deteriorados de gerenciamento financeiro, e parcialmente para atender às preocupações do mercado, bem como do público. Argumenta-se que a manutenção dos bens públicos se deteriorou ao longo dos anos em função do foco em novos projetos. A manutenção dos bens existentes também é importante, e o foco analítico, tão necessário neste sentido, é facilitado pela introdução da contabilidade incremental. Sistemas incrementais não necessariamente indicam o uso eficaz dos recursos, mas mostram, no conjunto, a relação entre finanças e bens e o valor líquido.

d) Licitação e contratação competitivas: as contratações governamentais são muito antigas. O princípio da licitação competitiva em si é velho e tem estado em uso extensivamente nos países, exceto naqueles em que se adotava o planejamento central. O alcance da licitação competitiva, contudo, foi bastante limitado durante vários anos, refletindo a dependência de empresas estatais para fornecimentos diretos e de outras organizações, estabelecidas para realizar compras centralizadas em nome de várias agências governamentais. As mudanças feitas como parte da reforma referem-se à cláusula segundo a qual as agências receberam a liberdade de comprar de qualquer fonte, desde que tais aquisições sejam baseadas em considerações econômicas e técnicas. Além do mais, na cláusula de serviços, esperava-se das agências governamentais que elas competissem com o setor privado. Os governos começaram a adotar o teste de mercado, tanto para aquisição de bens e serviços para uso interno, como para a prestação de serviços. A intenção subjacente tinha um objetivo duplo: tornar as agências competitivas e dar ao consumidor uma opção.

e) Medidas de desempenho: a ênfase nos resultados e as tentativas de avaliar o desempenho foram os principais ingredientes da reforma da gestão da despesa durante o início da década de 50. Pouco progresso foi feito na época, e houve uma controvérsia considerável sobre as teias conceituais e as dificuldades na aplicação das técnicas de mensuração. No contexto de um foco e responsabilidade crescentes, tais abordagens encontraram nova aceitação e assim se tornaram uma parte do pacote de

reformas, agora amplamente defendido. Como uma parte desta abordagem, a ênfase é colocada nos elos entre os recursos alocados e o resultado esperado. Tais relações são então explicitamente incluídas nos acordos de desempenho entre os governos e os presidentes de agências executivas. Espera-se que esta orientação para o desempenho faça as agências concentrarem seus esforços no gerenciamento e na realização do objetivo da sua missão, mais do que na administração de recursos.

f) Fundos de amortização: uma prática que se remete ao século XVIII se refere à manutenção de fundos de amortização para o serviço da dívida — basicamente o principal: sob este sistema, certas quantias, que estavam amplamente atreladas às quantias necessárias para pagar a dívida ao final de um período de vencimento, eram apropriadas anualmente e mantidas como um fundo em separado. A existência e manutenção de tais fundos separados tinha a intenção de demonstrar a retidão fiscal do governo e pretendia inspirar confiança nos credores. Contudo, em alguns países, abandonou-se juridicamente esta prática, enquanto que em outros, ela caiu em desuso no contexto do crescimento exponencial dos níveis de endividamento público. O argumento para o abandono dos fundos de amortização foi que — além do tamanho da dívida, que em alguns casos teria exigido a conversão de uma parte significativa do orçamento em transferências para fundos de amortização — a credibilidade do governo precisava ser vista em termos da sustentabilidade das políticas macroeconômicas, ao invés da existência de fundos de amortização, que tendiam a imobilizar fundos e evitava que fossem usados para fins de desenvolvimento. Nesta abordagem, o pagamento anual foi faturado contra os proventos do programa anual de empréstimo, e o dinheiro disponível foi utilizado para propósitos orçamentários. Em consequência, emergiu um processo rotativo contínuo, a partir do pagamento de empréstimos antigos pelos novos. Ao longo dos anos, contudo, esta prática contribuiu para taxas de juros mais altas e avaliações piores para o governo. Como os governos tinham que competir com o setor privado para obter fundos no mercado, suas ofertas também eram avaliadas, e os poderosos interesses financeiros do mercado necessitavam de algo mais tangível do que os objetivos delineados em políticas macroeconômicas. O resultado, como ainda é praticado seletivamente, é a restauração dos fundos de amortização para fornecer uma autenticação da seriedade dos governos. Esta restauração também demonstra um triunfo das forças de mercado sobre as políticas formuladas por economistas.

4.2. Teste de Adequação

A história das inovações na gestão da despesa, descrita nas seções anteriores, mostra que houve uma boa dose de continuidade e mudança. A continuidade estava nos temas perseguidos: economia, gerenciamento

da economia pública, eficiência em matéria de despesa etc. A mudança estava nas famílias de sistemas e técnicas oferecidas para lidar com estes temas. A revisão também mostrou que, ao longo dos anos, as dimensões da gestão de despesa têm crescido constantemente, e agora um grande número delas, espera-se, sejam realizadas pelos sistemas. As preocupações se expandiram da alocação de recursos e do uso de recursos, para várias outras áreas, e, concomitantemente, as expectativas do público também cresceram. Na verdade, a credibilidade continuada dos governos, em geral, e os sistemas de despesa, em particular, agora dependem da busca bem-sucedida das diferentes dimensões.

Serão os novos pacotes de reformas capazes de preencher os critérios implícitos nestas dimensões? Os resultados deste teste de adequação estão ilustrados no quadro 4. O quadro ilustra o fato de que ainda não há sistemas capazes de preencher todas as dimensões. Aqueles que são capazes de atender as exigências de estabilidade macroeconômica podem violar as necessidades de abordagens de desempenho. As abordagens de desempenho tendem a ser orientadas por suprimentos, uma vez que os elos entre recursos e resultados estão estabelecidos, como foi o caso dos planos de desenvolvimento no passado. O sistema incremental proposto também acrescenta uma boa dose de rigidez ao sistema, de tal forma que sendo o passivo identificado, ele se torna responsável por providenciar os recursos exigidos para a liquidação dos passivos. A busca da estabilidade macroeconômica exige uma boa dose de flexibilidade orçamentária. O que o resultado, o desempenho e o orçamento incremental fazem é reduzir aquela flexibilidade, aumentando, na verdade, a rigidez.

Há outros problemas na aplicação destes pacotes de reformas. Na sua maior parte, estes pacotes não reconheceram as mudanças enormes que ocorram nas rubricas da despesa pública. Oscar Wilde observou que: “as eras vivem na história através dos seus anacronismos.” Na maioria dos governos, hoje, a parcela de despesas com serviços diretos é inferior a dez por cento. O resto é para transferências destinadas a outros níveis do governo, indivíduos, serviços contratados, pagamento de juros e pagamentos a terceiros. Como uma parte integrante desta mudança, a parcela de pagamentos para serviços contratados aumentou significativamente. Os contratos não mais estão restritos a projetos de construção, mas agora incluem áreas sensíveis de serviços sociais para crianças e pessoas idosas e enfermas. A emergência da contratação como uma área significativa revela uma separação entre verbas e prestação de serviços. Os governos são responsáveis pelas verbas, enquanto a execução se dá em outra parte. Além disso, mais e mais tarefas estão sendo transferidas dentro do governo, de ministérios para agências autônomas. Tais agências estão, na maioria das vezes, fora do âmbito do orçamento do governo (apesar de dependerem das transferências

do orçamento) e tampouco são auditadas pelas instituições supremas de auditoria do governo, nem estão sob a supervisão regular do Legislativo. Neste caso, o fornecimento de relatórios ou prestações de contas anuais e de declarações financeiras não seriam adequados para atender às exigências convencionais da responsabilidade legislativa. Tais aspectos mostram que uma maior responsabilidade de desempenho é exigida justamente num momento, quando uma parcela significativa da despesa pública é dedicada a acordos contratuais que transferem o desempenho do governo para os contratantes. Ainda mais importante: os novos pacotes garantem um tipo de atmosfera econômica estável, e não uma que pode ser golpeada por movimentos repentinos e rápidos nos fundamentos econômicos. Neste sentido, os pacotes podem ter ignorado, não propositadamente, um dos aspectos-chave da gestão do setor público. Até mesmo as avaliações de desempenho oferecidas deixam muito a desejar. A mera inundação de informação, por si só, dificilmente pode ser um substituto para um orçamento eficaz. O quadro 4 também mostra que faltam sistemas que sejam completos e capazes de atender a todas as dimensões da gestão da despesa.

As limitações acima sugerem que o pacote de medidas não deveria ser considerado como uma chegada, mas sim como mais um ponto numa longa jornada. A continuação da jornada exige um reagrupamento de esforços e um redirecionamento de algumas das áreas de alto risco que não receberam a devida atenção.

4.3. Áreas de alto risco negligenciadas

O esboço das novas abordagens de gerenciamento não inclui clareza ou detalhes suficientes, entre outras, nas três áreas seguintes:

- gerenciamento de incertezas;
- gerenciamento de contratos;
- relacionamento entre as agências centrais e executoras de despesa.

4.3.1. Incerteza

O problema mais importante, com um profundo impacto em todas as operações financeiras do governo, é a forma pela qual se lida com a incerteza. A maior parte das estimativas orçamentárias deixa muita pouca margem para o gestor financeiro. Ao mesmo tempo, há algumas categorias de despesa que são orientadas pela demanda, e têm um impacto ao contribuir para um resultado orçamentário diferente do que foi estimado. Face a face com a incerteza, muitas agências centrais acabam reservando muitas tarefas para exame posterior, ou para serem executadas somente após receberem sua aprovação específica. Dentro das agências, os

gestores estão envolvidos com o atendimento à clientela, ao mesmo tempo em que se conformam às estimativas e à disciplina orçamentária a elas associada. Na ausência de procedimentos e técnicas especificamente voltadas para lidar com a incerteza, tende-se a adotar orçamentos repetitivos e procedimentos morosos, protelatórios. Se houver a intenção de evitá-los, é importante que a incerteza seja especificamente abordada, e que sejam introduzidas técnicas de planejamento contingencial.

4.3.2. Gerenciamento de contratos

Como geralmente se reconhece, esta é uma das áreas mais frágeis na gestão financeira governamental. Declarações repetidas sobre as vantagens de licitações e contratações competitivas dificilmente serão úteis, a não ser que sejam apoiadas por procedimentos aperfeiçoados para a compilação de custos dentro do governo, que então podem ser acionados como referência para monitorar as atividades do contratante.

Muitas das atuais mazelas dos contratos governamentais estão associadas a três fatores:

1. a falta de um projeto inicial firme e as improvisações frequentes após o início do projeto;
2. os longos atrasos na aquisição de locais;
3. a base custo-mais para a outorga de contratos.

O resultado líquido é que os custos reais acabam sendo substancialmente mais altos do que o inicialmente estimado. Que tipo de controles aperfeiçoados, incluindo planejamento futuro, seriam apropriados? Que alternativas há para os arranjos com custo adicional, e como elas podem ser utilizadas para o benefício dos governos? Estes são aspectos que ainda não foram abordados.

4.3.3. Relacionamento entre agências centrais e executoras de despesa

Apesar de as novas abordagens colocarem ênfase considerável na descentralização, ela é considerada mais em termos do relacionamento estrutural entre o governo central e o local, do que em termos de especificar as responsabilidades das agências centrais e das agências executoras de despesa. A tentativa de delinear controles internos (os relatórios preparados pelo comitê *Cadbury*, pelas organizações patrocinadoras da Comissão *Treadway* e pelo *Canadian Institute of Chartered Accountants* lidaram com estes aspectos detalhadamente) resultou, geralmente, no estabelecimento de um meio de controle, na identificação e avaliação de riscos e objetivos, na informação, comunicação e procedimentos de controle, no monitoramento e na ação corretiva, num contexto um tanto estático, ao invés de ser uma parte de uma parceria dinâmica entre a agência central e as executoras de despesa num governo. O contexto de controle interno é

considerado dentro da premissa de que cada entidade tem liberdade financeira funcional — uma premissa que é altamente discutível no contexto do funcionamento governamental.

As reformas realizadas até agora ou previstas para serem realizadas a médio prazo não prestaram muita atenção à questão espinhosa desta relação delicada entre a agência central e as executoras. O público ou a comunidade geralmente não está consciente desta questão, que é percebida mais como uma questão interna da burocracia. Mas isto tem um impacto difuso sobre todas as fases da gestão financeira. As reformas prevêm que a responsabilidade das agências centrais está mais na esfera da gestão macroeconômica, e que a micro-gestão cotidiana de programas e projetos está sob a jurisdição das agências executoras. A expectativa é de que, uma vez que os tetos orçamentários estejam estabelecidos pelas agências centrais, as agências executoras tenham a liberdade de seguir adiante com suas tarefas. A realidade, contudo, é diferente. Tetos globais são estabelecidos, baseados em certas suposições. Uma vez que tais suposições mudam, então todo o processo talvez tenha que ser revisado, não uma vez, porém tantas vezes quanto as mudanças da situação econômica exigirem. Portanto, é necessário prestar atenção às especificações das macro e micro-tarefas e aos controles das áreas verdes, amarelas e vermelhas. Isto ainda está por ser feito.

5. Observações finais

A discussão acima sugere que a reforma da gestão financeira é vital, porém, para ser bem-sucedida, a atenção e o esforço deveriam passar dos temas amplos para as especificidades e os detalhes das operações.

A insistência na restauração e na prática usual de princípios altamente respeitados da vida pública não é suficiente por si só. Na verdade, a invocação freqüente destes princípios pode até mesmo sugerir uma tentativa indireta de elevar questões organizacionais a níveis teológicos. Se tais valores existissem na vida pública, não haveria muita necessidade de contratos ou melhorias organizacionais. Os contratos buscam atender às inadequações organizacionais, e os aperfeiçoamentos organizacionais buscam atender aos problemas inerentes à contratação. Keynes observou, cerca de 50 anos atrás, que num mundo perfeito não haveria necessidade de ministérios de fazenda. Mas eles foram necessários, ele disse, como uma amurada contra a perversidade das agências executoras de despesa. E, neste sentido, ainda há muito por fazer.

Também deve-se notar que existe uma polaridade nos grupos da clientela a ser servida pelos governos. O público em geral busca serviços sem os quais haveria uma grande lacuna nas suas vidas. O investidor em

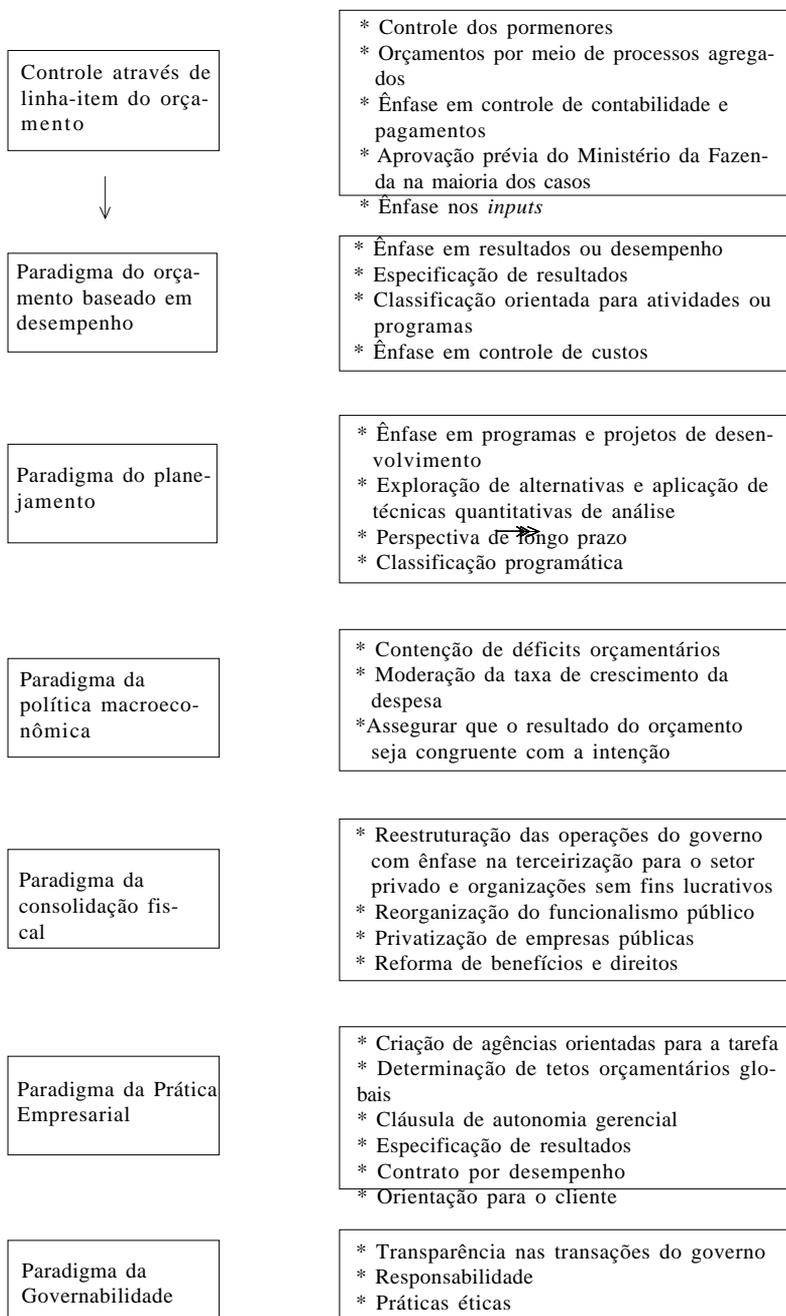
obrigações do tesouro nacional, por outro lado, busca um retorno para seu investimento. Os relatórios financeiros que surgirão com a introdução gradual da contabilidade incremental pretendem dirigir-se às preocupações dos investidores. O público, até mesmo em sociedades industriais avançadas, não está preparado, por enquanto, para compreender o emaranhado dos relatórios financeiros, e espera-se dele que se informe, baseando-se em relatórios de desempenho. Tais relatórios ainda não possuem padrões aceitáveis.

Portanto, há uma necessidade enorme agora, na esteira de expectativas maiores por parte da população, de lidar com as questões filosóficas, operacionais e sistêmicas. Na ausência deste esforço contínuo, possivelmente haverá uma recaída institucional e uma erosão ainda maior da credibilidade das organizações públicas. Na medida em que não há melhoria significativa nas percepções do público, as novas abordagens de gestão financeira correm o risco de serem consideradas como meros enfeites caros.

Notas

- ¹ Texto apresentado no 1º Seminário sobre Análise e *Design* Institucional: “Em direção à reorganização do Estado”, organizado pelo Departamento Nacional de Planejamento e pelo Ministério da Fazenda; Bogotá, Colômbia, 27-29 de abril de 1998. Ressalta-se que as opiniões expressas são pessoais e não refletem as do Fundo Monetário Internacional.
- ² Auditoria tipo *value for money* visa estabelecer se o retorno obtido é adequado ao montante de dinheiro gasto, ou seja, se os produtos finais da ação ou da política estão adequados ao montante aplicado. Trata-se, na realidade, de uma avaliação custo-benefício mais sofisticada, que objetiva auditar a eficiência do gasto governamental. (Nota do revisor)

Quadro 1: Paradigmas em mudança no gerenciamento de despesas públicas e suas características



Quadro 2: Dimensão da gestão da despesa pública

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
<i>Econômicos e Financeiros</i>			
Estabilidade macroeconômica	Determinação dos gastos agregados, do tamanho do déficit excedente e seu financiamento ou utilização	Especificação da política macroeconômica geral e o esquema da política fiscal; envolve a aplicação de técnicas de planejamento de médio prazo também são muito utilizadas	Esta dimensão provê o contexto para a política anual e um elo com a política monetária. A determinação de despesas agregadas poderia envolver uma abordagem de duas fileiras: uma para as apropriações do programa, que pode ser baseada nas obrigações ou incremental, e uma abordagem com base monetária para as despesas totais
Orçamento eficaz	Equiparar despesas com recursos: determinação de alocação de recursos entre si, entre funções e dentro das funções entre programas e atividades	Planejamento contínuo das despesas; priorização; planejamento de orçamento de programa; revisões de despesas fundamentais; orçamento base-zero; orçamentos baseados em meta; orçamentos sub-base; revisão linha-item; planos de desenvolvimento; sistema de orçamento por resultado; sistema de orçamento de base incremental	Técnicas apresentadas na coluna 3 são geralmente aplicadas em separado uma das outras. A cada evento há várias características que são comuns a estas técnicas. As técnicas realmente utilizadas em um ano dependem muito da situação econômica e das metas da política fiscal. Na maioria dos países em desenvolvimento, estão em operação uma combinação de revisões linha-item e planos de desenvolvimento, e de medidas para corte orçamentário <i>ad hoc</i> .
<i>Aspectos gerenciais</i>			
Disciplina financeira	O resultado do orçamento deve ser congruente com a estimativa	Sistema de liberação orçamentária baseada em fatias de tempo; técnicas de gerenciamento monetário; relatório e monitoramento intra-anual; desenvolvimento de sistemas <i>on-line</i> para identificar desenvolvimentos diários; cláusula de flexibilidade de fim-de-ano	Os aspectos do gerenciamento especificados aqui funcionam dentro do contexto geral da política indicada acima

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
Ganhos em eficiência	Obtendo economia e eficiência em despesas	Especificação de padrões de despesas; especificação de dividendos fiscais; sistema de orçamento por desempenho; sistema de custo baseado em atividade; procedimentos de licitação aprimorados	A intenção é assegurar uma implementação eficaz dos programas, projetos e serviços prestados
Gerenciamento de programas e projetos	Gerentes devem ter flexibilidade operacional para atingir os objetivos dentro dos recursos orçamentários especificados	Orçamento por desempenho; contratos para gerenciamento; criação de agências orientadas para a tarefa; utilização de nova filosofia gerencial; auditoria tipo <i>value for money</i> ² ; avaliação	Estas técnicas podem ser aplicadas de várias maneiras
Transparência financeira	Fornecimento de informação precisa sobre a situação das finanças governamentais, para aqueles que estabelecem as políticas, os gerentes e o público	Contabilidade de base incremental; informação referente a decisões; especificação de padrões para contabilidade	Os governos tem a responsabilidade de fornecer informação imparcial em intervalos regulares
Requisitos de interesse público		Documentação orçamentária aprimorada	
Transparência	Para clarear os procedimentos de tomada de decisões	que mostra os objetivos e as características dos programas e projetos; preparação de relatórios anuais das agências; disseminação de informação financeira chave; contabilidade anual completa	De maneira geral, a transparência muitas vezes foi vista como limitada com relação às exigências do Legislativo: ela, porém, tem uma exigência mais ampla perante o público. A ênfase na transparência e responsabilidade poderia contribuir para a busca de mecanismos de defesa do Executivo. Isto poderia ser superado, a longo prazo, através da implementação rigorosa de padrões de transparência e responsabilidade.

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
<p><i>Accountability</i></p> <p>Orientação voltada ao cliente</p>	<p>Fornecimento de bens e serviços de acordo com uma programação específica de qualidade, custo e tempo</p> <p>Sistemas e procedimentos do governo deveriam ser projetados para atender às necessidades dos grupos de clientes.</p>	<p>Sistema de orçamento, contratos de serviços voltados para <i>accountability</i> e desempenho; revisões ou avaliações anuais. Auditoria do tipo <i>value for money</i>.</p> <p>Avaliação interna; pesquisas de grupo sobre os pontos de vista da clientela</p>	<p>Responsabilidade não apenas com relação ao dinheiro gasto, mas pelos resultados; a ênfase não é meramente em ser crítico com relação aos sistemas e procedimentos existentes, mas para facilitar o envolvimento de sistemas alternativos de fornecimento de produtos e serviços.</p> <p>O público é juiz final da qualidade e quantidade dos serviços prestados pelo governo, seja direta ou indiretamente. Os processos operacionais de cada agência deveriam ser projetados para facilitar a interação com o público.</p>
Aspectos políticos			
<p>Aceitação política</p> <p>Participação dos cidadãos</p>	<p>A aprovação da comunidade para todas as facetas acima é vital para a implementação das políticas</p> <p>Prover oportunidades à comunidade para participar em certas esferas do gerenciamento econômico.</p>	<p>Aprovação legislativa; aprovação do mercado; aprovação dos credores (quando a ajuda estrangeira é uma parte importante do orçamento); amplo apoio de outros segmentos do governo</p> <p>Servir em comitês de licitação ou contrato; servir no aparato de avaliação; servir nos conselhos consultivo e de políticas correlatas.</p>	<p>Gerenciamento financeiro governamental tem um impacto significativo sobre a comunidade. Sua voz chega de diversas formas e não deveria ser percebida como sendo limitada apenas ao Legislativo</p> <p>De várias maneiras, esta é uma área que ainda está por ser completamente desenvolvida. Associações de cidadãos para analisar questões que transcendem os aspectos financeiro e aquelas associadas à burocracia a nível da rua têm diferentes vantagens para preparar o caminho para o controle social das finanças públicas.</p>

Quadro 3. Diretrizes para revisão de política fiscal, de processo e de programa

Categoria	Conteúdo da revisão
<i>Questões de interesse público</i>	
I. Condição financeira	Procura-se medir as condições financeiras dos governos pela sustentabilidade, vulnerabilidade e flexibilidade do meio ambiente econômico e financeiro geral.
* Sustentabilidade	A medida pela qual um governo pode manter programas existentes e atender as exigências existentes de credores, sem aumentar o fardo da dívida do país.
* Flexibilidade	A medida pela qual um governo pode aumentar seus recursos financeiros para responder a compromissos crescentes, ou pela expansão de sua receita ou da dívida.
* Vulnerabilidade	A medida pela qual um governo se torna dependente, e portanto vulnerável, de fontes de financiamento fora do seu controle ou influência, tanto doméstica como internacional, isto é, ajuda externa para governos; transferências centrais para governos regionais, estaduais ou provinciais e locais; dívida externa.
II. Aspectos de governança	
* Adequação do processo	Os processos organizacionais dentro dos governos para formular políticas e para formular e implementar orçamentos anuais.
* Transparência	A disponibilidade de informação sobre as decisões econômicas e financeiras tomadas pelo governo e sobre os objetivos e as realizações da política fiscal, bem como os propósitos, custos e benefícios dos programas governamentais e a situação financeira do governo.
* <i>Accountability</i>	Adequação das providências referentes ao cuidado com os recursos públicos e os resultados das operações orçamentárias anuais, bem como o aparato destinado ao aprimoramento dos resultados.
<i>Dentro dos governos</i>	
III. Revisão do programa	
* Teste de interesse público	O programa continua a servir ao interesse público?
* Teste do papel do governo	Há um papel legítimo e necessário para o governo continuar com este programa?
* Teste da federação	O papel atual do Governo Federal é adequado? Ou o programa é um candidato para realinhamento com os níveis de subsídio do governo?
* Teste da parceria	Que programas podem ser transferidos, no todo ou em parte, para os setores privado ou voluntário?
* Teste da eficiência	Se o programa continua, como sua eficiência poderia ser aprimorada?
* Teste da disponibilidade	Há disponibilidade financeira para o pacote de programas resultante, em vista das restrições fiscais? Se não, que programas deveriam ser abandonados?

Fonte: Indicators of Government Financial Condition. The Canadian Institute of Chartered Accountants, Toronto, 1997 e Report of the Auditor General of Canada, Ottawa, 1997.

Quadro 4: Adequação dos sistemas orçamentários

Tipos de sistemas	Estabilidade macroeconômica	Eficácia dos orçamentos	Disciplina financeira	Ganhos de eficiência	Gerenciamento de programa e projeto	Abertura financeira	Transparência	Responsabilidade	Orientação para o cliente	Aceitabilidade política	Participação comunitária
Orçamentos linha-item	Ênfase geral em entradas. Sua forma mais recente é utilizada nos EUA para assegurar cortes em programas e projetos aprovados pelo Legislativo.	Pode ser usado, da sua própria maneira, para equiparar gastos com recursos.	Pode ser usado para assegurar resultados orçamentários congruentes com as estimativas.	Pouca capacidade.	Pouca capacidade.	Classifica melhor as políticas.	Mostra apenas os objetivos amplos nos quais os recursos são gastos.	Provê uma contabilidade de base estreita do recurso levantado e gasto.	Muito pouca.	Pela sua simplicidade e longa tradição, encontrou uma ampla aceitabilidade política.	Muito pouca.
Orçamentos baseados em desempenho	Muito pouco voltados para as políticas macroeconômicas. De fato, conformidade escrupulosa aos padrões de desempenho especificados poderia contribuir para o aumento contínuo das despesas.	Como sistemas tradicionais, este também pode ser usado para assegurar equilíbrio orçamentário.	Como acima.	Utilizado, apropriadamente, isto poderia contribuir para ganhos de eficiência e para controles de custo mais eficazes.	Muito útil para assegurar gerenciamento apropriado.	Classifica melhor o desempenho.	Facilita maior transparência.	Provê uma contabilidade melhor.	O desempenho leva em consideração as necessidades dos clientes.	Por permitir um elo informal entre os recursos levantados e os serviços prestados, ele tem uma aceitabilidade política implícita.	O sistema não provê tal característica, mas pode ser ampliado para incluí-la.
Sistema de planejamento, programação e orçamento	Colocada maior ênfase na eficiência alocativa e na aplicação de técnicas quantitativas de análise. Não dá muita atenção à continuidade.	Enfatizando o contexto de médio prazo e o equilíbrio entre dinheiro, mão-de-obra e materiais.	Como acima.	Os ganhos deveriam ser obtidos pela aplicação de técnicas analítico-quantitativas.	Muito útil para assegurar o gerenciamento apropriado.	Nenhuma ênfase neste aspecto.	Nenhuma ênfase particular neste aspecto.	Responsabilidade maior na seleção de políticas, programas e projetos.	Não muito.	Proporcionou suporte empírico para as políticas propostas.	Muito pouco.

Tipos de sistemas	Estabilidade macroeconômica	Eficiência dos orçamentos	Disciplina financeira	Ganhos de eficiência	Gerenciamento de programa e projeto	Abertura financeira	Transparência	Responsabilidade	Orientação para o cliente	Aceitabilidade política	Participação comunitária
Orçamento base-zero; revisão fundamental; orçamento baseado na meta; avaliação	Orientado para assegurar a moderação da taxa de crescimento dos gastos e uma alocação melhorada dos recursos.	Esta família de sistemas pode ser usada para assegurar o equilíbrio entre recursos e despesas. O objetivo é viver de acordo com os recursos disponíveis.	Como acima.	O sistema ofereceu um meio de eliminar programas e projetos não econômicos.	Nenhuma ênfase significativa neste aspecto	Muito pouca ênfase neste aspecto.	Nenhuma ênfase particular. Estes são basicamente utilizados internamente na preparação do orçamento do Executivo.	Não muita ênfase	Um dos critérios para avaliação é a extensão pela qual os programas foram bem-sucedidos ou falharam em responder às necessidades dos clientes.	Indicou a determinação do governo em abandonar os programas não econômicos. Politicamente, significou perda de apoio de alguns e ganho de apoio daqueles que desejavam ver um governo eficaz.	Muito pouco.
Orçamento por resultados	Nenhuma ênfase neste aspecto.	Buscou construir um nexo entre as alocações e os resultados, mas não entre recursos agregados e despesas.	Como acima.	A expressão quantitativa também implicou em níveis de eficiência a serem alcançados.	Muito útil para assegurar realizações dos programas e projetos.	Classifica os aspectos físicos dos serviços do governo.	Além dos dados financeiros, dá-se informação sobre os aspectos não-financeiros.	Responsabilidade por resultados é fornecida explicitamente.	Espera-se que a orientação para resultados inclua também esta dimensão.	Apóia a opinião que a aceitabilidade política é aumentada quando novas dimensões de <i>accountability</i> são acrescentadas.	Muito pouco.
Sistema de orçamento de base incremental	Muito pouca ênfase neste aspecto.	Fornece um elo eficaz entre ativo, passivo e valor líquido.	Como acima.	Nenhuma atenção específica.	Espera-se que gerentes de programas tenham uma percepção aguçada de custos e utilização de recursos.	Mostra o uso eficaz de recursos.	Mostra a condição financeira do governo.	Fornece mais uma dimensão de <i>accountability</i> .	Muito pouco.	Fortalece a governança.	Muito pouco.
Orçamentos voltados para a prática ou gerenciamento empresarial	Pouca atenção para este aspecto.	Os elos entre recursos e despesas, bem como as responsabilidades são especificadas.	Como acima.	O gerente seria obrigado a fornecer serviços dentro de estimativas de custo específicos.	Permite uma flexibilidade maior para gerentes de programas e projetos em termos de uso de recursos.	Fornecimento periódico de informação é prevista.	Fornece maior transparência através da publicação de acordos contratuais.	Espera-se que gerentes sejam responsáveis por canais específicos.	Espera-se que gerentes sejam orientados para o mercado e assim respondam às necessidades dos clientes.	Cria um novo relacionamento entre os níveis políticos do gerenciamento.	Prevê que conselhos de cidadãos supervisionem e forneçam o <i>feedback</i> necessário.

Temas e questões sobre a gestão da despesa pública

A. Premchand

O presente texto tem por escopo a avaliação da gestão da despesa pública, num contexto de mudanças inseridas por novas técnicas gerenciais, provocando uma ampliação do conceito de gestão da despesa, que, além de se preocupar com sistemas e técnicas operacionais, teria também sua atenção voltada para os resultados e a satisfação do cliente.

A transformação gerada pelo pacote implementador da reforma é avaliada, partindo de uma simulação em que as reformas seriam consideradas completamente instaladas, com o objetivo de ressaltar suas totais implicações num contexto futuro. Elege-se o ano de 2020, como um marco, para levantar questões cruciais do referido pacote, abordando elementos que poderiam favorecer melhores resultados.

Temas y cuestiones sobre la gestión del gasto público

A. Premchand

El presente texto tiene por objeto la evaluación de la gestión del gasto público, en un marco de cambios introducidos por nuevas técnicas gerenciales, provocando una ampliación del concepto de gestión del gasto, que, además de preocuparse con sistemas y técnicas operativas, también dirigiría su atención hacia los resultados y la satisfacción del cliente.

Se hace la evaluación de la transformación generada por el paquete que pone en práctica la reforma, partiendo de una simulación en la que las reformas se considerarían como completamente instaladas, con la finalidad de destacar todas sus implicaciones en un contexto futuro.

Themes and issues in public expenditure management

A. Premchand

The present text presents an evaluation of the public expenditure management, within a context of change introduced by new managerial techniques that led to a broadening of the concept of expenditure management that, apart from dealing with systems and operational techniques, focuses also on results and customer satisfaction. The changes produced by the reform package are evaluated, based on a simulated situation where the reform would be fully attained, with a view to emphasize all its implications within a future context. The year 2020 is chosen as a milestone, so that decisive questions regarding the package are raised, together with an overview of elements that could lead to better results.

A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos

Francisco Gaetani

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

1. Introdução

A maioria dos países latino-americanos se encontra diante de mais uma encruzilhada histórica: incorporar-se ao processo de integração das economias mundiais a partir de uma postura pró-ativa ampliadora dos limites do possível, mesmo que dentro de um papel limitado e secundário, ou permanecer à margem das macrotransformações em curso, em virtude da sua incapacidade de processar seus conflitos internos. Este dilema é, no entanto, agravado pela conjunção dos seguintes fatores: a intensificação da concorrência no âmbito do comércio internacional; a cristalização de dianteiras no campo da revolução tecnológica; o agravamento do processo de exclusão social (com a conseqüente elevação dos custos de seu equacionamento); a permanência de problemas estruturais do setor público capazes de comprometer o precário e caro ajuste macroeconômico recém conquistado; a dificuldade de produção de consensos mínimos capazes de assegurar condições de institucionalidade ao confronto de interesses sociais. Além disto, deve-se destacar também o posicionamento pelo sistema financeiro internacional das regiões merecedoras de investimentos a partir de critérios como rentabilidade, segurança jurídica, livre mobilidade do capital, abertura da economia, custos de transação, qualidade da infraestrutura e da mão-de-obra etc.

A globalização, nas suas mais diversas dimensões (financeira, cultural, econômica, demográfica e tecnológica, entre outras), vem produzindo corporações cada vez mais competitivas, ágeis, flexíveis e poderosas, capazes de superar muitos países conforme o ângulo da análise. Em contrapartida, o Estado encontra-se em xeque, bem como seu padrão de interações com a sociedade, de onde se espera que emane seu poder.

Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e professor da
PUC-MG

Rediscutem-se suas áreas de atuação, em que níveis de regulação coletiva deve atuar (de que forma), bem como sua capacidade de governar-se (*governance*).

O texto apresentado a seguir é uma reflexão sobre a Reforma do Estado na América Latina, em especial no que se refere a seu aparato institucional — a “máquina administrativa.” As opções dos países da região, frente às alternativas anteriormente mencionadas, passam necessariamente pelos desdobramentos da forma pela qual (re)definirem o *modus operandi* de seus respectivos serviços públicos, bem como pelo sucesso que obtiverem no desenvolvimento de economias de mercado. Trata-se, portanto, de construir um Estado forte, consistente, com uma economia dinâmica competitiva, da qual é parceiro e regulador, além de desempenhar de forma adequada suas funções clássicas (administração da provisão de serviços prestados direta ou indiretamente e gestão dos direitos sociais básicos).

O protagonismo das economias de mercado aponta para a centralidade do funcionamento do setor público, condicionante e modelador das relações sociais de produção que regulam a dinâmica econômica e social das nações. A problematização dos esforços modernizadores em curso e o exame das dificuldades e condições necessárias para aumento das probabilidades de êxito constituem o referencial desta reflexão.

2. Considerações preliminares

A crise do Estado nos anos 80 se deu de forma entrelaçada com os processos de transição para a democracia, com o esgotamento do padrão de desenvolvimento fundado na substituição de importações, com o colapso das contas externas, com a crise econômico-financeira e com a desestruturação do setor público (o aparato de Estado) na maioria dos países latino-americanos. As chamadas reformas de primeira geração atacaram este quadro e foram constituídas por medidas que “apresentaram três características comuns:

“Primeiro, as decisões iniciais de reforma se concentraram especialmente na modificação das regras que determinavam o comportamento macroeconômico.

Segundo, as reformas macroeconômicas puderam ser adotadas pelo Poder Executivo em um relativo isolamento do resto do sistema político, sua implementação tendo sido administrativamente simples.

Terceiro, as novas medidas buscaram dismantelar muitos organismos públicos existentes, sem que esses tivessem que ser substituídos imediatamente por novos organismos”. (NAIM, 1994a:5)

Quadro 1: Metas, objetivos e instituições em distintas fases de reformas econômicas

	Primeira fase	Segunda fase
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> . Reduzir a inflação . Restabelecer o crescimento 	<ul style="list-style-type: none"> . Melhorar as condições sociais . Melhorar a competitividade internacional . Manter a estabilidade macro-econômica
Estratégia da reforma	<ul style="list-style-type: none"> . Modificar as regras macroeconômicas . Reduzir o tamanho e âmbito do Estado . Desmontar instituições de protecionismo e estatismo 	<ul style="list-style-type: none"> . Criação e reabilitação institucional . Elevar a competitividade do setor privado . Reformar a produção, financiamento e prestação de serviços de saúde, educação e outros serviços públicos . Criar “instituições econômicas de capitalismo” . Desenvolver nova “inserção econômica internacional”
Instrumentos típicos (objetivos de reforma)	<ul style="list-style-type: none"> . Cortes orçamentários drásticos e reforma fiscal . Liberalização de preços (incluindo o tipo de câmbio e a taxa de juros) . Liberalização do comércio internacional e do investimento estrangeiro . Desregulamentação do setor privado . Criação de “fundos sociais de emergência” à margem dos ministérios sociais <p>Privatizações “fáceis” (companhias aéreas, hotéis e algumas empresas manufatureiras)</p>	<ul style="list-style-type: none"> . Reformar a legislação e práticas trabalhistas . Reformar a Administração Pública . Reformular estrutura organizacional do Governo Central . Modernizar e melhorar a administração da justiça . Modernizar a capacidade reguladora (dos serviços privatizados e de outros monopólios, supervisão <i>antitrust</i> e <i>antidumping</i>, setor financeiro, meio ambiente, trabalho etc) . Melhorar a capacidade para arrecadar impostos . Conversão e reestruturação setorial (indústria, agricultura, setor bancário, serviços, mineração etc) . Privatizações “complexas” (infra-estrutura, serviços, mineração, outros serviços públicos) . Desenvolver a capacidade de fomento às exportações . Reestruturar as relações entre governo central e os governos regionais . Modernizar o Congresso

Fonte: NAIM, 1994a: 11-13

Quadro 2: Atores, impactos e custos políticos

	Primeira fase	Segunda fase
Principais atores	<ul style="list-style-type: none"> . Presidência . Gabinete econômico . Banco Central . Instituições financeiras multinacionais . Grupos financeiros privados e investidores estrangeiros de carteira 	<ul style="list-style-type: none"> . Presidência e gabinete . Congresso . Burocracia pública . Poder Judiciário . Sindicatos . Partidos políticos . Meios de comunicação . Governos regionais . Setor privado
Impacto público de reforma	<ul style="list-style-type: none"> . Imediato . Alta visibilidade pública 	<ul style="list-style-type: none"> . A médio e longo prazo . Baixa visibilidade pública
Complexidade técnica e administrativa de reformas	<ul style="list-style-type: none"> . Moderada a baixa 	<ul style="list-style-type: none"> . Muito alta
Características de custos políticos	<ul style="list-style-type: none"> . Constituem “correções temporais” cujos custos se distribuem amplamente entre toda a população 	<ul style="list-style-type: none"> . Implicam eliminação permanente de vantagens especiais de que tradicionalmente têm gozado grupos específicos.
Principal desafio para o governo	<ul style="list-style-type: none"> . Gestão macroeconômica por elites tecnocráticas isoladas 	<ul style="list-style-type: none"> . Desenvolvimento altamente dependente do desempenho de gerentes médios dentro do setor público

Fonte: NAIM, 1994a: 11-13

Neste sentido, observou-se um processo de desmantelamento e desmanche institucional, agravado pelas debilidades e incapacidades do Estado em desenvolver as instituições próprias ao funcionamento das economias de mercado (ex: órgãos reguladores e órgãos protetores da concorrência e dos consumidores).

O mosaico latino-americano da segunda metade dos anos 90 indica que os desafios enfrentados agora, para além da consolidação do ajuste macroeconômico, são de natureza diversa, situando-se no plano da regeneração de instituições duramente afetadas pelas crises mencionadas ou na sua própria criação para atender às necessidades do novo contexto. As chamadas reformas de segunda geração emergem, então, apontando na direção de transformações estruturais cuja dinâmica de implementação demanda um conjunto de competências distintas dos requisitos dos choques macroeconômicos, conforme mostram os quadros 1 e 2 (NAIM, 1994a: 11-13). Tratam-se de capacidades cujo desenvolvimento faz parte dos problemas.

A integração da estabilização com políticas públicas que assegurem simultânea e interdependentemente maior competitividade, equidade

social, crescimento e desenvolvimento indica a importância de se transformar o Estado a partir de uma estratégia multifacetada, seletiva e progressiva, dados as multiplicidades e os graus de resistência a serem enfrentados. Há, no entanto, ressalvas a serem consideradas. “Depois de tudo, e a diferença das mudanças políticas caracteriza a primeira fase, o custo das mudanças institucionais recai particularmente sobre grupos específicos que, na raiz das reformas, podem perder para sempre as vantagens e privilégios que têm tradicionalmente desfrutado.” (NAIM, 1994a: 12).

Somente uma administração pública engendrada em bases mais profissionais e meritocráticas possui condições de levar a cabo esta tarefa. Atrair, recrutar, fixar e motivar os quadros portadores destas competências (ou das potencialidades de desenvolvê-las) não é simples. Na verdade, é um complexo ingrediente de um esforço de renovação permanentemente ameaçado pelo espectro do populismo (com suas práticas clientelistas e fisiológicas) e do corporativismo conservacionista incrustado na máquina administrativa.

3. *Governance e accountability: traduttore, traditore*

A palavra *governance* não possui tradução em português. O anglicismo governança não reproduz seu significado e conteúdos possíveis, o que não significa que deixem de existir por ausência de designação adequada. É o mesmo problema que ocorre com *accountability*. “Responsabilização” e “prestação de contas” não refletem o conteúdo e a realidade que expressam.

“*Accountability* está no coração da boa governança (*governance*) responsável por suas ações. No nível político, ela significa fazer os governantes responsáveis (*accountable*) perante os governados, tipicamente através da possibilidade de se contestar o poder político”. (WORLD BANK, 1994: 12)

Certamente trata-se de um problema de cultura que a linguagem, enquanto um de seus elementos fundantes, não encontrou formas de expressar.

Accountability é uma importante categoria de análise para a compreensão, não apenas da problemática da crise do Estado na América Latina, como também, e especialmente, para instrumentalizar ações e programas de reestruturação do setor público nos níveis macro e micro.

O Banco Mundial apresentou uma interessante desconstrução do conceito, relacionando-o com as esferas micro e macro, interligando-as através do recorte da descentralização.

No nível macro,

“(...) Os objetivos econômicos da responsabilização (*accountability*) pública incluem assegurar a congruência entre política pública e implementação efetiva e a alocação e uso eficientes dos recursos públicos. (...) Dois aspectos principais da responsabilização (*accountability*) no nível macro são particularmente relevantes (...): responsabilização financeira e responsabilização pela performance econômica geral.

No nível micro, a preocupação básica é com a eficiência tanto no investimento como na produção e na entrega de bens e serviços no setor público. A responsabilização (*accountability*) no nível micro pode reforçar a responsabilização no nível macro quando há competição (exemplo: mecanismos de “saída” — *exit*) ou participação (exemplo: mecanismos de “vocalização” — *voice*).” (WORLD BANK, 1992: 13-22)

Este marco conceitual, tão pouco familiar aos países de colonização ibérica, é bastante esclarecedor das dificuldades até mesmo de elaboração dos problemas relacionados com a reforma do Estado.

Algo semelhante ocorre com a palavra *governance*. As reformas de segunda geração perpassam justamente a discussão sobre *governance*, seja do ponto de vista político, institucional ou gerencial.

“(...) normalmente, *governance* é usado como um ‘conceito guarda-chuva’ capaz de acolher processos e objetivos políticos esquivos e mal definidos, bem como objetivos desejáveis e preferências de valor.” (FRISCHTAK, 1994: 1)

O foco desta discussão é a questão da capacidade do governo “dirigir os assuntos de Estado” (LEISINGER, 1996: 46) nesta perspectiva, abrangendo o processo de tomada de decisões, a implementação de políticas e o desenvolvimento de mecanismos de controle. É interessante, no entanto, explorar esta conceituação e expandir suas recentes interpretações com a finalidade de delimitar melhor o campo de análise proposto.

“*Governance* refere-se a capacidade, assim como governo refere-se a abrangência. *Governance* é a quantidade dinâmica de governo, este último entendido como as normas, processos, instrumentos e instituições que conformam o aparato estatal. *Governance* é também a faculdade de dirigir, que é manifestada na condução estatal das políticas. Mais importante, porém, é o fato de *governance* se referir ao poder. Enquanto o conjunto de instituições de governo é intrinsecamente destituído de poder, sendo, de fato, consumidor de poder, *governance* refere-se precisamente à capacidade

de gerar, de desenvolver o poder da sociedade; e o exercício da governança (*governance*) é, antes de tudo, o exercício do poder estatal.” (FRISCHTAK, 1994: 28)

O próprio Banco Mundial, a partir da década de 90, tem dedicado bastante atenção ao tema, a partir do entendimento da importância da categoria *governance*, no sentido da forma como o poder é exercido.

“O Banco Mundial identificou três aspectos distintos da *governance*: (i) a forma do regime político, (ii) o processo da autoridade que é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento e (iii) a capacidade dos governos de desenhar, formular e implementar políticas e de cumprir funções.” (WORLD BANK, 1994: xiv)

Estas definições podem ser complementadas pela distinção entre a administração pública e o governo propriamente dito:

“(…) é recomendável fazer uma distinção entre o setor público, constituído por aquela parte da economia que é controlada pelo Estado, e o governo, que compreende as autoridades públicas o Executivo, o Legislativo e o Judiciário — e a interação destas autoridades com os partidos políticos, os sindicatos e outras organizações dos cidadãos através das quais o processo governamental é adequadamente canalizado e conduzido.” (TOMASSINI, 1994: 32)

O fato é que tanto o *World Bank* (BURKI and EDWARDS, 1996: 36) quanto o *Inter-American Development Bank* (TOMASSINI, 1994: 38) ao longo da década de 90 incorporaram em suas respectivas agendas a modernização do serviço público como componente indispensável à “boa gestão do desenvolvimento.” (LEISINGER, 1996: 46)

4. As reformas entrelaçadas

Embora as reformas macroeconômicas sejam requisitos para a retomada do processo de crescimento na América Latina, fica cada vez mais clara a existência de íntimas conexões entre seu processo de consolidação e as reformas institucional e social. A exclusão e a desigualdade social constituem um dos maiores vetores de instabilidade das jovens democracias do continente, e seu enfrentamento não pode prescindir de reformas profundas no aparato governamental. No núcleo destas interações permanece uma lacuna referente à ausência de uma política orgânica de administração pública (KLIKSBERG, 1992: 11), que condiciona e medeia o conjunto de todas as demais políticas públicas.

Esta é uma questão particularmente relevante quando se analisam as interfaces da reforma institucional com as reformas econômicas e sociais. Os planos de estabilização, ao dissiparem a névoa inflacionária, revelaram realidades marcadas por desigualdades insustentáveis. Em diversos casos sua adoção resultou, num primeiro momento, no agravamento do processo de ruptura de equilíbrios sociais instáveis e precários, mas que funcionavam como amortecedores da crise social.

As fronteiras entre as duas gerações de reforma são tênues. Na verdade deveriam ser entendidas e implementadas como processos simbióticos e interdependentes, embora distintos. Quanto maior a distância entre ambas, maiores as resistências à sua implementação (em especial no que se refere às segundas) e maiores os riscos de comprometimento dos avanços alcançados.

O caráter multifacetado e fragmentado das reformas de segunda geração traduz-se na necessidade de uma abordagem aberta, também heterogênea, capaz de conciliar e/ou operar conjuntamente distintos matizes e *ethos*.

As formas de lidar com a problemática da Reforma do Estado de acordo com Naim (1994a) podem ser agrupadas em três abordagens sínteses: gerencial-tecnocrática, econômico-financeira e política. Somente se encaminhadas de forma integrada será possível a obtenção de uma melhor compreensão dos graves problemas colocados e um apoio substantivo ao desenvolvimento de (novos) instrumentos necessários para seu enfrentamento.

Isto significa a manutenção de um sistemático e contínuo esforço de persuasão e convencimento do titular do Executivo, da área econômica, da classe política, da cúpula do Judiciário e dos formadores de opinião de que a consolidação da democracia e da estabilização macroeconômica não podem prescindir de um investimento da nação na implementação da reforma do Estado. E esta tarefa exige os melhores talentos que os países da região são capazes de mobilizar para superar este complexo desafio.

A mudança de paradigma em relação ao papel do Estado, em que pese o conjunto de controvérsias persistentes, aponta na direção de uma focalização do desenvolvimento de (novas e velhas) capacidades do setor público.

“Alterações significativas são necessárias para que se possa mudar um paradigma de governo excessivamente intervencionista, na direção de um paradigma no qual o papel do setor público é criar um ambiente propício para a ação do setor privado, regular onde necessário e assegurar a entrega eficiente de serviços públicos básicos.” (WORLD BANK, 1994)

Há de se considerar, no entanto, o risco de se acomodar em um quadro de *adjustment fatigue*, em decorrência das dificuldades de se processarem as reformas de segunda geração, em geral de caráter estrutural e redefinidoras de regras freqüentemente responsáveis pelos desequilíbrios e crises típicos das décadas anteriores.

Na verdade, observa-se uma contradição, um *mismatch, the paradox of the Adjusting State and the Conceptual Space for Governance*.

“(...) o paradoxo era que a redução do tamanho do Estado e da abrangência de sua interferência no mercado parecia implicar uma capacidade estatal expandida. O fato de essa capacidade, na sua forma básica, ser raramente encontrada na maioria dos países em desenvolvimento, tendo, assim, que ser construída e inventada em um contexto de redução acelerada dos recursos, é uma das ironias perversas do ajustamento.” (FRISCHTAK, 1994).

5. O desafio da implementação da Reforma

A cultura de planejamento e de projetos desenvolvida nas décadas de 50, 60 e 70 na América Latina, sob a influência da Comissão Econômica para América Latina e Caribe — CEPAL e das agências multilaterais de fomento (então fortemente defensoras do planejamento enquanto instrumento para a superação do subdesenvolvimento) já não existe mais, salvo marginalmente. As reformas de primeira geração guardam entre si um visível parentesco, descendendo todas em maior ou menor escala das formulações do chamado “Consenso de Washington”. Já no campo das reformas de segunda geração permanece a indeterminação, seja sobre rumos, estratégias, métodos e, *last but not least*, sustentabilidade.

A primeira dificuldade reside no entendimento que se tem do problema. A manutenção de uma perspectiva de conjunto, mesmo que operacionalmente difícil, é importante para a organização e monitoramento do processo.

“Os problemas na performance das burocracias públicas resultam de uma complexa mistura de fatores políticos, econômicos, culturais e organizacionais, mistura essa que limita a efetividade daquelas soluções que são inspiradas por apenas uma daquelas facetas e ignoram as outras.” (NAIM, 1994b).

Considerar estas múltiplas dimensões não é, no entanto, tarefa simples. O enfrentamento simultâneo de interesses cristalizados e incrustados no Estado, a partir de comportamentos de *rent-seeking*, forjados ao longo de séculos, é muito difícil, seja do ponto de vista político (as ações de bloqueio e/ou veto são muito mais fáceis que o esforço de aprovação de

reformas estruturais), econômico (a multiplicidade de *fronts* acaba resultando na pulverização de recursos e comprometimento de resultados) ou gerencial (a heterogeneidade dos níveis de complexidade dos problemas requer distintas abordagens em prejuízo da focalização indispensável para seu equacionamento).

Um enfoque compreensivo da problemática da reforma é também desejável especialmente no que se refere à estruturação do processo de sua implementação.

“Os elementos principais de um processo amplo de reformas são, em primeiro lugar, a elaboração de uma concepção precisa do papel do funcionalismo público e, com base neste papel ótimo, o desenvolvimento de um plano de reforma compreensivo (um plano que delimita os mecanismos específicos e necessários de reforma, esclarece os vínculos entre esses mecanismos e explicita a relevância de medidas de curto prazo para os objetivos de longo prazo); em segundo lugar, a racionalização das regras e regulamentações para o funcionalismo público (esforço legislativo); em terceiro lugar, o desenho de sistemas administrativos modernos (baseados em abordagens da administração do setor privado); e, em quarto lugar, a implementação do programa.” (SHIHATA, 1994)

Este didático etapismo esbarra, no entanto, na forma como se organizam as administrações públicas latino-americanas e na forma de composição política dos governos. Não há um núcleo decisório capaz de sediar esta perspectiva coordenadora, excluindo-se o próprio Gabinete do Executivo ou o comando da área econômica, ambos já bastante absorvidos por outras (e mais decisivas e urgentes) atribuições.

O fato de estas reformas (previdenciária, social, administrativa, tributária e política, entre outras) se processarem no contexto de regimes democráticos precisa ser adequadamente levado em conta, uma vez que são intrinsecamente conflitivas e disruptivas, além de produzirem ganhos coletivos apenas no médio e longo prazos (e prejuízos particulares imediatos). Trata-se de “desprivatizar o Estado”, de recuperar seu *ethos* republicano. Além disso, parte das resistências a serem superadas encontram-se solidamente instaladas no seio do aparato governamental (caso das corporações situadas no Judiciário, Legislativo, Tribunais de Contas, Ministério Público e Fiscalização), frequentemente com amparo legal.

6. Caminhos cruzados

Os potenciais interessados na implementação das chamadas reformas estruturais são vários e obedecem a distintas lógicas e racionalidades, nem sempre convergentes. Compreender o campo destas forças,

difícilmente convergentes (este é um dos desafios), é indispensável para a avaliação das possíveis alianças sustentadoras de esforços de governo nesta direção.

6.1. A área econômica

O endereçamento institucional da coordenação da reforma (geralmente em ministérios ou secretarias de administração, recursos humanos ou função pública) precisa ser alinhado necessariamente com o comando do governo e, particularmente, com o núcleo da área econômica. O vetor da estabilização inclui equilíbrio orçamentário, ênfase no aumento da receita, recuperação da instrumentalidade do orçamento, austeridade financeira, foco na natureza da despesa, auditoria de performance, transparência dos gastos, contratação de resultados etc. Esta é a mais poderosa plataforma para o desenvolvimento das reformas, desde que sua condução não fique restrita aos protagonistas dos planos de estabilização. A Reforma precisa ganhar o governo.

No contexto de rigidez das despesas típicas dos orçamentos públicos da América Latina, os remanejamentos de recursos se processam mediante cortes e não através de realocações explícitas. Isto significa que o comprometimento da área econômica com a disponibilização dos meios e condições para a operacionalização da reforma, bem como seu envolvimento, supervisão e comprometimento, é crucial para a sustentabilidade do processo.

6.2. A burocracia pública

O vetor endógeno, constituído pelas elites burocráticas do Estado (carreiras jurídicas, diversos tipos de fiscalização e cúpula do aparato policial), é outro segmento a ser considerado. Não possui, no entanto, condições nem projetos suficientes para alavancar as reformas. Falta-lhes lastro e transcendência política, sem mencionar as eventuais deformações corporativas que eventualmente assolam estas categorias. Possuem também uma rede de relações e compromissos com os demais setores do funcionalismo (professores, saúde, força pública etc) que dificultam sua abertura ao controle social, bem como a efetiva representação do interesse público.

Os demais setores do funcionalismo, mesmo aqueles desvinculados de práticas predatórias em relação ao interesse público, não possuem apoio popular e poder de barganha para atuarem pró-ativamente na problematização das reformas (ao contrário dos países centrais onde as entidades de classe dos servidores são co-participantes deste processo).

A exceção são os profissionais das estatais e suas entidades representativas, mas que também não têm conseguido desenvolver um padrão de atuação distinto do “defensivismo” típico de setores pouco habituados com a concorrência.

6.3. O campo empresarial

Uma interlocução que se renova é a relacionada com o setor produtivo. O padrão histórico — incentivos fiscais, crédito barato, barreiras alfandegárias, tributos reduzidos, socorro financeiro, distribuição discricionária de concessões etc. — permanece, mas começa a ser questionado por forças vinculadas a uma economia de mercado competitiva, que valoriza a concorrência, a preocupação com o respeito às saudáveis regras do jogo, a modernização das relações de trabalho e a segurança e credibilidade do sistema jurídico.

É neste contexto que se observa uma crescente preocupação, por parte dos investidores e organismos de fomento, com o ambiente econômico dos países latino-americanos. E isto inclui as regras de funcionamento das economias de mercado destes países, a chamada “*corporate governance — the framework of laws, regulatory institutions, and reporting requirements that condition the way the corporate sector is governed.*” (WORLD BANK, 1994) — assim como o posicionamento de países, estados e prefeituras em termos de credibilidade na gestão dos recursos públicos e atratividade de investimentos.

6.4. A sociedade civil

A sociedade civil organizada e as chamadas organizações não-governamentais (ONGs) são protagonistas importantes nestes processos, ainda que com atuação restrita aos seus objetivos pontuais ou, na melhor das hipóteses, setoriais. Sua atomização e heterogeneidade dificultam o acúmulo de capital político para uma atuação articulada no plano mais macro. Ainda assim são atores com crescente peso na agenda decisória, em especial com a disseminação dos chamados *voice mechanisms* no âmbito dos processos de implementação de políticas públicas.

Mas, quando obtêm sucesso nos processos de mobilização social sobre as questões em torno da qual se organizam (meio ambiente, fome, corrupção, criança, terra, entre outras), há uma efetiva influência de seus pontos de vista sobre o processo decisório do governo. Esta é, em grande parte, a percepção das agências multinacionais de fomento, que passaram a incentivar a incorporação da participação das ONGs em programas que financiam, como mecanismos de avaliação e controle da produtividade dos gastos.

6.5. O desenvolvimento tecnológico

A tecnologia e o desafio da competitividade internacional constituem um outro importante vetor a ser considerado. São inexoráveis, irreversíveis e ... velozes. A revolução tecnológica vem proporcionando incessantes reduções nos custos e um aumento na velocidade das transações. A pressão da concorrência internacional tem produzido inovações tecnológicas em diversas áreas da vida econômica e social, inclusive no setor público (ainda que mais lentamente). A adoção de tecnologias pervasivas como a microeletrônica e a telemática estão possibilitando ganhos de produtividade e o desenvolvimento de ferramentas gerenciais que estão revolucionando a gestão empresarial e a administração pública. A mídia, com seu considerável poder de pautar a agenda nacional, mudou completamente de natureza (ex: TV a cabo).

As grandes organizações — como as integrantes dos governos federal, estadual e municipal — têm oportunidades de produzir expressivos saltos de quantidade e qualidade nos serviços prestados à população. A área pública é estruturada em torno de um restrito conjunto de sistemas (arrecadação, execução orçamentária financeira, pessoal, dados estatísticos, comunicações etc). Mesmo no campo das tecnologias gerenciais, muitas inovações possuem amplo potencial de incorporação ao setor público. Uma reforma progressista, orientada para a simplificação, modernização e publicização da gestão pública, e intensiva em recursos tecnológicos, tem a seu favor os ventos da história.

6.6. As elites políticas

“(...) uma distinção clara deve ser traçada entre aquelas que constituem políticas do estado e aquelas que constituem políticas governamentais. As primeiras devem basicamente ser fundadas no consenso, enquanto as outras seguem o princípio da maioria.” GARRETÓN (1994). Uma formulação tão razoável quanto distante da realidade latino-americana.

A dinâmica dos sistemas políticos pós-redemocratização produziu uma notável convergência no plano macroeconômico, mas não tem conseguido ultrapassar este patamar de processamento de conflitos (exceto o Chile, à luz de seu conjunto de particularidades).

O baixo grau de institucionalidade da administração pública de origem ibérica tem facilitado a recorrente captura de setores do Estado por interesses privados, freqüentemente dotados de forte representação política (bancadas próprias, controle de meios de comunicação, hegemonia em anéis burocráticos estratégicos etc.).

A novidade, no caso, é a crescente participação da tecnocracia (cuja ascensão se deu no período do autoritarismo, seja no governo ou

na oposição — em especial nas universidades) no jogo político. Os planos de estabilização projetaram estes novos híbridos nos cenários nacionais, redefinindo (...)

“O tecnocrata enquanto político torna-se um ator político e está envolvido no processo político no qual ele ou ela deve fazer ou influenciar as políticas. Os políticos, mesmo os tecnocratas, não podem agir no sistema pelo lado de fora, sendo eles mesmos atores em um campo complexo de forças em conflito composto por muitos outros atores, notadamente nos países democráticos.” (BRADFORD JR, 1994).

De qualquer forma, a principal fonte de inovações e mudanças na esfera pública permanece sendo a classe política, cuja renovação efetiva só começou recentemente, com o ocaso das antigas lideranças dos ciclos populistas pré-ditaduras. Oriundos especialmente das administrações municipais vitoriosas e dos setores empresariais mais competitivos, começam a despontar dirigentes de distintos matizes políticos. Estes possuem como traço comum o pragmatismo e a capacidade de criarem e explorarem zonas de compromisso que lhes asseguram ampliação da sustentabilidade necessária para a consolidação da estabilização macroeconômica. Já com relação ao enfrentamento de questões (ex: previdência) disruptivas de arranjos cristalizados ao longo de décadas, as coisas estão por se fazer.

7. Indicações de possíveis rumos

O desmantelamento institucional anterior aos processos de estabilização fragilizou o setor público em relação a um conjunto de importantes agentes políticos e econômicos. Os sindicatos vinculados ao funcionalismo público foram atropelados de forma drástica nestes processos, em que pese o fato de, aqui e ali, terem sido capazes de preservar direitos e conquistas. As privatizações (iniciativas tipo *once and for all*), movidas por pressões majoritariamente fiscais, estão andando na frente do desenvolvimento das competências reguladoras, o que confere expressiva dianteira aos grupos que estão assumindo alguns dos principais ativos do Estado vendidos ao setor privado.

O desmanche do aparato de governo deveria, em tese, facilitar a adoção de um programa de reformas. Um Estado menor, dentro de uma visão simplista de Estado mínimo, significaria problemas menores, de manejo mais fácil. Mas a reforma social, a modernização e profissionalização do serviço público e o déficit de infra-estrutura, entre outras, não são questões que se processam no vazio. É muito difícil realizar um corte que simplesmente abstraia o passado. Há um dilema em relação ao “Estado

estoque”: nem tudo pode ser privatizado ou terceirizado, e o que permanece, para além do aparato jurídico-policial — as funções econômicas e sociais desenvolvidas pelos setores finalísticos (desenvolvimento econômico, infra-estrutura, educação, saúde etc) — encontra-se em estado de desorganização e anomia. Reformar o Estado significa encaminhar simultaneamente processos de transformação e renovação de estruturas de um serviço público desorganizado, desprofissionalizado e marcado por elevada rigidez e baixíssima capacidade de resposta. Isto implica abrir espaços a partir da liberação de recursos imobilizados em funções ou setores inócuos.

Mesmo as agências internacionais de fomento reconhecem que esta não é uma transição simples e costumam possuir uma visão até certo ponto ingênua deste processo. “A forma de se administrar a transição de um serviço público com um quadro excessivo de funcionários, com baixa capacitação e desmotivado em direção a um serviço público menor, remunerado de maneira realista e profissionalizado, de um modo a não provocar resistências à mudança, ainda não é adequadamente compreendida.” (WORLD BANK, 1994: 2)

Mascarar o caráter conflitivo das reformas de segunda geração significa subestimar a dificuldade e a complexidade dos confrontos e negociações envolvidas nesta tarefa. As práticas protelatórias, bem como a acomodação no tempo de uma série de medidas nesta área (que só começam a vigorar após o decurso de dilatados períodos de reajuste e transição) são indicadores deste *timing*. Os custos de oportunidade são diluídos e genéricos, de modo que as forças políticas hegemônicas, que se beneficiam do *status quo* vigente, resistem até o limite a mudanças que possam colocar em risco sua protegida situação.

Um primeiro aspecto a ser considerado na definição da estratégia da reforma é a formulação de uma agenda positiva, incorporando os ajustes necessários a partir de uma perspectiva propositiva e construtiva. A idéia é regenerar o Estado, criar as condições para que cumpra melhor suas funções, restabelecer seus vínculos com a sociedade da qual emana sua autoridade. O convencimento e persuasão da opinião pública, dos formuladores de políticas, dos tomadores de decisão, da própria máquina administrativa e, em especial, da cúpula dos poderes Legislativo e Judiciário depende da capacidade de demonstração de que as reformas são necessárias e desejáveis para que o país cresça e funcione melhor.

O alcance e a profundidade das reformas vão depender das alianças capazes de conferir credibilidade e sustentabilidade, ou seja, da capacidade dos governos mobilizarem apoios e recursos junto a outros sujeitos do processo social (ONGs, entidades de classe, mídia, setor produtivo, agentes políticos, segmentos da burocracia etc.). É preciso haver cumulatividade nestes esforços, bem como uma atenção especial à problemática da construção de institucionalidades neste processo.

Um segundo tema ainda pouco explorado é a operacionalização da reforma dentro de uma perspectiva de rede. As concepções de reformas mais difundidas ressaltam uma gestão de caráter centralizador (às vezes, até autoritária), ampla, *top-down* e fortemente amparadas pela legislação existente (diferente da cultura observada). Redes funcionam de forma diferente. Baseiam-se na difusão da informação. O poder é flutuante, movendo-se por pólos flexíveis. Assenta-se sobre a informação. Favorecem a fluidez de inovações.

Os processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas tendem a se alinhar por convergências construídas em torno de consensos sociais gerados ao longo de décadas. Nas redes, é possível potencializar recursos, confrontar interesses, partilhar informações, acumular massa crítica e partilhá-la e buscar consolidar consensos sobre pautas mínimas. Estas convergências indicativas de trajetórias balizam e fortalecem os esforços de promoção de reformas.

Uma terceira questão diz respeito à contextualização e historicidade dos desafios experimentados pelos países latino-americanos. A discussão da reforma do Estado em curso na América Latina é distinta da observada nos principais países do G-7, embora haja alguns traços comuns. São países com histórias e culturas diversas. Reconhecer estas especificidades é condição preliminar para o diálogo e não o simples transplante de experiências, metodologias e *modus operandi*. Não é possível, por exemplo, tomar como equivalentes a crise do *welfare state* com a do populismo, ou a dos regimes autoritários, ainda que seja possível identificar elementos próximos, quando não coincidentes. Nestes termos é temerário falar de um receituário único para realidades diferenciadas e heterogêneas, mesmo na própria América Latina.

Um quarto recorte importante é a publicização do Estado, a busca de recuperação de sua dimensão republicana. “*La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma. Ésta deja de consistir en un proceso principalmente intraburocrático, como ocurre con el mejoramiento administrativo, y pasa a ser, esencialmente, un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas.*” (OSZLAK, 1994: 57) Este movimento de “fuga para a frente”, aliás para o universo social (em contraponto à opacidade burocrática), é estratégico para ampliar a sua permeabilidade ao jogo das interações sociais. Trata-se de uma repolitização de questões intramuros (estrutura da folha de pagamentos, composição da dívida, dinâmica tributária, execução orçamentária-financeira etc.), cuja apropriação de custos e dividendos não são claramente compreensíveis.

O quinto tema em torno do qual é importante orientar a ação diz respeito à focalização. O contraponto é a recorrente pulverização dos recursos a ponto de comprometer a produtividade dos gastos públicos.

Mas o mais importante são as conseqüências de uma adequada definição dos campos de incidência das ações (ex: burocracia de linha ou setores perversivos — planejamento, administração, controle e orçamento, entre outros), de modo a que os resultados sejam irradiados para outras áreas e setores da máquina administrativa. O efeito demonstração de projetos vitoriosos passíveis de generalização é ilimitado. Da mesma forma, mudanças de patamar na forma de organização do serviço e na atuação de funcionários públicos que operam na ponta, rapidamente, são reconhecidas e se disseminam imediatamente. São transformações infra-estruturais, redefinidoras de padrões. O aprendizado por imitação ou contágio é bastante comum na esfera pública. O foco assegura o comprometimento com resultados, não apenas com atividades.

Uma sexta área de inflexão no âmbito dos esforços de promoção de reformas refere-se à introdução de uma cultura de performance no âmbito do serviço público. *Accountability* significa também foco no desempenho, ruptura com a sistemática de diluição de responsabilidades típica do serviço público. O fomento de uma atuação balizada por indicadores, orientada para a produção de resultados e responsabilizável pelos seus atos (o que inclui premiação ou punição) é um desafio intrínseco à implementação das reformas pretendidas. Nem todas áreas de atividade do setor público possuem características que as tornam passíveis de mensuração, mas a maioria é mensurável. Isto significa que comparações (internacionais, inter-regionais, ao longo do tempo etc.) podem ser feitas, bem como o estabelecimento e a contratação de metas. Parâmetros, marcas e indicadores são ingredientes de uma outra cultura de gestão *accountable* e mais permeável ao controle pela sociedade e pelo próprio governo eleito.

Por último, não há como deixar de reforçar a importância do Estado em redefinir sua postura em relação a seus recursos humanos, sua principal fonte de despesas no orçamento e seu principal ativo, em termos de potenciais ganhos de produtividade. Sem profissionalização da gestão pública, até a própria condução das reformas fica prejudicada, dependendo sempre da qualidade do preenchimento dos cargos de recrutamento amplo. Sem a criação das condições elementares para formar, qualificar e instrumentalizar os quadros de elite do Estado, os fenômenos de *rent-seeking* continuarão se multiplicando, como o próprio *World Bank* indiretamente reconhece.

“Mecanismos explícitos foram adotados para atrair indivíduos altamente qualificados para o serviço público. Dentre eles, incluem-se o recrutamento e a promoção baseados no mérito, a compensação baseada no incentivo e a elaboração de carreiras claramente definidas, *reward-oriented*. Tais mecanismos baseados na

competição produziram competência. Também foram criados mecanismos para proteger os funcionários públicos da interferência política.” (WORLD BANK, 1994: 8)

8. Conclusões

Todos os assuntos mencionados convergem para a identificação da imprescindibilidade da formulação de uma política nacional de administração pública, capaz de referenciar e alavancar o esforço de reforma. Este, por sua vez, precisa ser seletivo, focalizado e articulado, de modo a assegurar maiores probabilidades de êxito, bem como ganhos de produtividade em termos dos recursos investidos.

A pilotagem da reforma a partir de um estratégia de comunicação social pró-ativa e assertiva, bem como a busca sistemática de parcerias capazes de conferir sustentabilidade às iniciativas empreendidas, são fundamentais para uma maior publicização da esfera pública. A dimensão republicana do Estado precisa ser continuamente reiterada, sob pena de se ampliar o fosso que o separa da sociedade que, em tese, o lastreia.

A revolução gerencial na administração pública está apenas começando e já enfrenta consideráveis resistências. A ênfase em atividades, funções e procedimentos e o descompromisso com os resultados e produtos são práticas inadmissíveis em tempos de revolução tecnológica, abertura comercial e agravamento da exclusão social. Mas o Estado se ressentia ainda da ausência de mediações instrumentalizadoras que lhe confirmaram maiores condições de êxito na transição e impasse em que se encontra.

Finalmente, há de se ressaltar o problema do protagonismo da reforma, e em especial das reformas de segunda geração. As chefias intermediárias são, sem dúvida, os personagens-chave deste enredo. A modernização do Estado depende de sua própria capacidade de gerar as condições indispensáveis para sua profissionalização.

Governance permanece sendo um conceito chave, desafiador dos dirigentes latino-americanos neste final de século. O desenvolvimento da capacidade do Estado governar-se e/ou ser melhor governado constitui a fronteira entre o movimento e a paralisia.

- BRADFORD JR, Colin I. (1994), "Redefining the role of the state: political processes, state capacity and the new agenda in Latin America," in Bradford Jr, Colin I. *Redefining the State in Latin America*. Paris: IDB/OECD.
- BURKI, Shahid Javed and EDWARDS, Sebastian. (1996), *Dismantling the Populist State*. Washington D.C.: World Bank.
- FRISCHTAK, Leila L. (1994), "Governance capacity and economic reform in developing countries." *World Bank Technical Paper 254*, Washington.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. (1994), "New State-Society Relations in Latin America." in Bradford Jr, Colin I. *Redefining the State in Latin America*. Paris: IDB/OECD.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1992), *Como transformar o Estado: para além de mitos e dogmas*. Brasília: ENAP.
- LEISINGER, Klaus M. (1996), "A boa governança começa em casa," in: Konrad Adenauer Stiftung (ed.), *Desenvolvimento Econômico ou Humano? Reflexões sobre uma nova política de desenvolvimento*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p.39-90.
- NAIM, Moises. (1994a), *Instituciones: el eslabon perdido en las reformas economicas de America Latina*, (mimeo), Bogotá.
- NAIM, Moises. (1994b), "Public Bureaucracies in Developing Countries: ten paradoxes," in Chaudhry, Shahid Amjad, Reid, Gary James and Malik, Waleed Haider (eds.), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank Technical Paper 259.
- OSZLAK, Oscar. (1994), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras," in Bernardo Kliksberg, (comp.), *El Rediseño del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SHIHATA, Ibrahim F. I. (1994). "Civil Service Reform in Developing Countries," in Chaudhry, Shahid Amjad, Reid, Gary James and Malik, Waleed Haider (eds.), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*. Washington: World Bank Technical Paper 259.
- TOMASSINI, Luciano. (1994), "The IDB and the modernization of the State," in Bradford Jr, Colin I. *Redefining the State in Latin America*. Paris: IDB/OECD.
- WORLD BANK. (1992), *Governance and Development*. Washington: The World Bank.
- WORLD BANK. (1994), *Governance: The World Bank's Experience*. Washington: The World Bank.

A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos.

Francisco Gaetani

O artigo se constitui em uma reflexão sobre a reforma do Estado nos países latino-americanos, em especial no que se refere a seu aparato institucional — a "máquina administrativa".

Identificadas como reformas de 2ª geração (as de 1ª são as do reajuste macroeconômico), o conjunto dos esforços modernizadores busca a regeneração das instituições públicas duramente afetadas pela crise econômico-financeira dos anos 80, e/ou até mesmo a criação de novas instituições, visando a construção de um Estado forte, apoiado em uma economia dinâmica e competitiva, da qual é parceiro e regulador, além de desempenhar de forma adequada suas funções clássicas.

O autor discute as questões institucionais e sociais (*accountability*, *governance*, conexões entre as reformas econômico-financeiras), a mudança de paradigma do papel do Estado e os desafios a serem enfrentados.

La reforma del Estado en el contexto latinoamericano: comentarios sobre algunos impasses y posibles desarrollos.

Francisco Gaetani

El artículo constituye una reflexión sobre la reforma del Estado en los países latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a su aparato institucional -- la "máquina administrativa".

Identificadas como reformas de 2ª generación (las de 1ª son las del reajuste macroeconómico), el conjunto de los esfuerzos modernizadores busca la regeneración de las instituciones públicas, duramente afectadas por la crisis económico-financiera de los años 80, y/o incluso la creación de nuevas instituciones, con miras a la construcción de un Estado fuerte, apoyado en una economía dinámica y competitiva, de la cual es socio y regulador, además de desempeñar sus funciones clásicas de forma adecuada.

El autor discute las cuestiones institucionales y sociales (*accountability*, *governance*, conexiones entre las reformas económico-financieras), el cambio de paradigma del rol del Estado y los retos que han de enfrentarse.

The state reform in the Latin-American context: comments on some dilemmas and their possible developments.

Francisco Gaetani

The article offers a reflection on the state reform in Latin-American countries, particularly in respect to their institutional apparatus - the "administrative machine". Referred to as second-generation reforms (the first generation covers macroeconomic adjustments), these modernizing efforts aim at the rebuilding of those public institutions hardly affected by the financial - economic crisis of the 80s, and / or the creation of new ones. This would enable the set up of a strong State, which holds up on a dynamic and competitive economy where it acts both as partner and regulator, but also performs its traditional tasks in an adequate manner. The author raises institutional and social issues (*accountability*, *governance*, relationship between economic-financial reforms), the change of paradigm about the State role and the challenges to be met.

Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental
e professor da
PUC-MG

Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto

Tereza Cristina Cotta

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

1. Introdução

Apesar de ser um tema recorrente na literatura, a avaliação de programas sociais ainda não foi incorporada ao cotidiano da administração pública. Em parte devido a complexidade inerente às metodologias de avaliação, em parte devido ao desinteresse dos *policy makers* e à desconfiança dos responsáveis pelos programas, têm-se deixado de lado um poderoso instrumento gerencial, capaz de subsidiar o processo decisório e de lançar luz sobre a lógica das intervenções na realidade social. Isto se torna ainda mais preocupante em um contexto de crise fiscal, no qual os administradores são compelidos a direcionar os escassos recursos de que dispõem para os programas e projetos que melhor os utilizem. Cabe lembrar ainda que, em ambientes democráticos, cresce a demanda da sociedade organizada pela transparência na gestão de recursos públicos, o que só é possível com a avaliação sistemática das ações empreendidas pelo governo.

Este trabalho visa analisar as metodologias de avaliação de programas e projetos sociais, enfatizando uma modalidade avaliativa específica, as análises de resultados e de impacto. Preliminarmente, são apresentados conceitos básicos como a própria definição de avaliação e as noções de projeto, programa e plano. Em seguida, as tipologias de avaliação consagradas pela literatura são brevemente comentadas, permitindo que, na seção subsequente, as análises de resultados e de impacto sejam objetos de um exame mais cuidadoso. As considerações finais arrolam as críticas aos modelos tradicionais de avaliação, suscitando uma reflexão sobre as potencialidades da pesquisa avaliativa na área social.

Mestre em Ciência Política pelo DCP/FAFICH/UFMG e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

2. Conceitos básicos

2.1. Projeto, programa e plano

Segundo Cohen e Franco (1993: 85-6), os termos projeto, programa e plano designam modalidades de intervenção social que diferem em escopo e duração. O projeto é a unidade mínima de destinação de recursos, que, por meio de um conjunto integrado de atividades,¹ pretende transformar uma parcela da realidade, suprimindo uma carência ou alterando uma situação-problema.² O conjunto de projetos que visam aos mesmos objetivos é denominado programa, que “estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados”. O plano, finalmente, agrega programas afins, estabelecendo um quadro de referências mais amplo para a intervenção:

“Um plano é a soma dos programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão por sua vez os objetivos gerais dos programas. Ele determina o modelo de alocação de recursos resultante da decisão política e dispõe as ações programáticas em uma seqüência temporal de acordo com a racionalidade técnica das mesmas e as prioridades de atendimento (...). O plano inclui a estratégia, isto é, os meios estruturais e administrativos, assim como as formas de negociação, coordenação e direção”. (COHEN e FRANCO, 1993: 86)

Grosso modo, pode-se dizer que o plano contém o programa, que, por sua vez, contém o projeto. Isto significa que estes níveis de agregação devem ser levados em conta quando uma intervenção é analisada. Por exemplo, não se pode avaliar adequadamente um programa sem atentar para os projetos que o constituem, nem tampouco avaliar um projeto desconsiderando sua articulação com uma iniciativa mais abrangente. É possível, no entanto, mensurar o alcance dos objetivos gerais de um programa sem indagar sobre os objetivos específicos de cada projeto. Feitas estas ressalvas, nada impede que se discuta as metodologias de avaliação num nível mais alto de generalização, sem a pretensão de esgotar as especificidades da avaliação de projetos, programas e planos. De maneira geral, porém, a análise se refere às duas modalidades mais desagregadas de intervenção, a saber, projetos e programas.

Os principais conceitos pertinentes à área de avaliação serão introduzidos ao longo do texto (objetivos, metas, população-alvo, efeitos, impacto, processos, resultados, eficácia, eficiência e efetividade). Porém, cabe adiantar que as intervenções são classificadas segundo seus objetivos

e sua abrangência (POSAVAC e CAREY, 1992). Há programas e projetos que visam suprir necessidades agudas e temporárias, outros que pretendem enfrentar problemas duradouros, e outros que almejam prevenir problemas futuros e/ou desenvolver o potencial humano. As intervenções podem ser ainda nacionais, regionais ou locais (focalizadas). É evidente que as especificidades de cada intervenção influenciam a escolha da metodologia de avaliação mais adequada.

2.2. A definição de avaliação

A principal característica da avaliação de programas é, certamente, seu caráter aplicado. Aliás, é este o norte que os avaliadores não podem perder de vista, sob pena de produzir trabalhos desprovidos de utilidade prática. Como salientam Posavac e Carey (1992), esta modalidade de pesquisa visa atender às demandas informacionais dos administradores de dado programa ou projeto:

“Basic research concerns questions of theoretical interest, without regard to the immediate needs of people or organizations. In contrast, program evaluations include information to help people improve their effectiveness, assist administrators make program-level decisions, and make it possible for programs to be accountable to the public. If evaluators do not provide information that is relevant to decisions, they are not fulfilling their major purpose”. (POSAVAC and CAREY, 1992: 7)

De maneira consistente com este pressuposto, os autores definem a avaliação de programas, especificando os tipos de informação que ela deve fornecer:

“Program evaluation is a collection of methods, skills, and sensitivities necessary to determine whether a human service is needed and likely to be used, whether it is sufficiently intense to meet the unmet need identified, whether the service is offered as planned; and whether the human service actually does help people in need at a reasonable cost without undesirable side effects”. (POSAVAC e CAREY, 1992: 1)

Note-se que a definição compreende aspectos que se referem à concepção do programa (compatibilidade entre os objetivos da intervenção e as necessidades da clientela e *quantum* de serviços oferecidos), à sua estratégia de implementação e a seus resultados e impacto. Os autores mencionam também os custos e os efeitos secundários do programa. As definições encontradas na literatura abrangem basicamente as mesmas dimensões, à exceção da primeira (custos), que alguns especialistas consideram inadequada à análise de programas sociais:

“...A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos. Visam comprovar a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racionais e inteligentes entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados...” (AGUILAR e ANDER-EGG, 1994: 31-2).

Pode-se inferir, com base nesta definição, que a avaliação pode e deve ser feita concomitantemente às outras fases do ciclo das políticas públicas, a saber, construção da agenda, formulação e implementação, dado que em todas elas há decisões importantes a serem tomadas. Assim, dependendo do momento em que é realizada e das necessidades de quem a encomenda, a pesquisa avaliativa serve a múltiplos propósitos, como, por exemplo, orientar ajustes em programas em andamento, determinar até que ponto foram alcançados os objetivos³ previamente estabelecidos, apontar as razões dos êxitos e fracassos de um programa e investigar os efeitos imprevistos (positivos ou negativos) da intervenção.

No entanto, nem sempre é possível levar adiante o processo avaliativo. O primeiro passo para analisar as condições de “avaliabilidade” de um programa ou projeto é identificar os principais atores envolvidos, seus interesses e cursos potenciais de ação:

“Stakeholders are those who are personally involved in the program, who derive some or all their income from the program, whose future status or career might be affected by the quality of the program, or who are the clients or potential recipients of the program services”. (POSAVAC e CAREY, 1992: 28)

Posavac e Carey falam em três tipos de atores: os *program sponsors*, que correspondem a agências de fomento, órgãos governamentais ou a cúpula da instituição responsável pelo programa, a equipe propriamente dita, formada pelos gestores e pelo pessoal técnico e administrativo, e os clientes ou beneficiários, indivíduos ou grupos que podem ou não ser chamados a participar das decisões pertinentes à intervenção. O comportamento destes atores é informado por racionalidades que, muitas vezes,

entram em choque. Os *program sponsors*, não raro, utilizam critérios políticos para tomar decisões e fixar os grandes objetivos dos programas; os burocratas, em princípio, orientam-se pelas normas e procedimentos pré-estabelecidos, e o corpo técnico, também em tese, recorre à *expertise* para avaliar suas opiniões e atitudes. Isso sem falar nos recursos de poder controlados pelos destinatários dos programas, que podem pressionar direta ou indiretamente o governo para fazer valer seus interesses.

De modo geral, as metodologias tradicionais de avaliação subestimam o impacto que esta intrincada rede de interesses pode ter na execução dos programas e projetos.⁴ No que diz respeito à pesquisa avaliativa, porém, é necessário que haja acordo pelo menos quanto a dois pontos fundamentais: a relevância da avaliação (COHEN e FRANCO, 1993) e os critérios que definem o sucesso da intervenção (POSAVAC e CAREY, 1992: 32). A existência deste mínimo de consenso entre os atores é condição *sine qua non* para que os resultados da avaliação gerem reflexões proveitosas sobre as iniciativas governamentais na área social.

A “avaliabilidade” das intervenções também depende de certos atributos do programa ou projeto. Objetivos definidos de maneira vaga e imprecisa podem diminuir o nível de conflito entre os atores relevantes,⁵ mas certamente dificultam (e, no limite, inviabilizam) a realização das pesquisas avaliativas. Portanto, para serem passíveis de avaliação, os programas e projetos devem conter objetivos facilmente identificáveis, além de especificar a clientela visada e o grau de cobertura estabelecido como meta.⁶ Outra questão importante é a disponibilidade e a confiabilidade das informações relevantes.

Em suma, a avaliação desempenha um papel central no esforço de racionalização dos programas e projetos sociais.⁷ A ausência de controles e de metodologias de avaliação geralmente leva a um gasto social ineficiente e, conseqüentemente, ao desperdício dos recursos disponíveis. A tendência à expansão dos gastos públicos, especialmente na área social, associada à escassez crônica de recursos fiscais, obriga ao aumento da eficiência⁸ na utilização dos recursos disponíveis e da eficácia⁹ na consecução dos objetivos pretendidos. E são precisamente estes dois vetores — eficiência e eficácia — que orientam a realização das avaliações.

3. Aspectos-chave do processo avaliativo

3.1. A elaboração do projeto de avaliação

A avaliação propriamente dita é precedida por uma série de tarefas preliminares. A primeira delas é traçar um perfil completo da intervenção, examinando seus objetivos, coletando informações sobre seu mecanismo

de implementação, conhecendo a equipe responsável e indagando sobre os grupos e indivíduos cujos interesses são afetados pelo seu conteúdo. A segunda tarefa é identificar o cliente e a finalidade da avaliação. É fundamental que se saiba quem demanda informações e para que elas servirão. Porém, autores como Sulbrandt (1993) acreditam que todos os agentes sociais envolvidos na intervenção devem ser vistos como destinatários da pesquisa avaliativa, e não apenas os indivíduos ou instituições que a contrataram.¹⁰

Nesta fase inicial, procura-se delimitar o objeto de investigação, elegendo os aspectos do programa ou projeto que serão avaliados. Estes, por sua vez, condicionam a escolha do modelo de avaliação. Posavac e Carey (1992) apresentam um panorama das abordagens disponíveis na literatura, que, na prática, podem ser utilizadas conjuntamente. Dentre elas, destacam-se:

- a) o modelo de pesquisa em ciência social (*social science research model*);
- b) a avaliação baseada em objetivos (*goal-based evaluation*);
- c) a avaliação de “caixa preta” (*black box evaluation*), e
- d) o modelo naturalista ou qualitativo de avaliação (*naturalistic or qualitative evaluation*).

A adoção do *social research model* propicia avaliações mais rigorosas e menos tendenciosas do que o habitual, em virtude do recurso a abordagens experimentais de investigação. É o único modelo que realmente permite que se atribua à intervenção o mérito pelas mudanças observadas na situação-problema.¹¹ Não obstante, as conclusões extraídas por seu intermédio devem ser analisadas criticamente, e não tomadas como juízos definitivos sobre o sucesso da intervenção. A *avaliação baseada em objetivos*, segundo os autores, é mais sensível às especificidades dos projetos e programas, dado que a equipe responsável participa ativamente da definição das questões de avaliação. Este modelo, porém, tem o inconveniente de direcionar excessivamente a pesquisa para objetivos pré-estabelecidos, encobrindo aspectos que podem ser tão ou mais importantes para o processo avaliativo.

A avaliação de “caixa preta”, ao contrário, restringe-se ao exame dos resultados, sem nada indagar sobre os objetivos ou o funcionamento do projeto ou programa. Esta abordagem não se presta à melhoria das intervenções, uma vez que desconsidera a explicação que está por trás dos resultados aferidos. Por fim, o modelo naturalista ou qualitativo prioriza a compreensão do significado da intervenção em detrimento da mensuração de seus resultados. O próprio avaliador realiza a investigação, travando contato direto com as instituições e atores relevantes. Porém, esta abordagem imprime à avaliação um caráter mais descritivo do que explicativo. Posavac e Carey recomendam a utilização de modelos ecléticos, visando

ultrapassar as dificuldades acima mencionadas e suprir as necessidades informacionais de cada pesquisa.

O próximo passo é a definição da estratégia metodológica, que abrange as seguintes dimensões: o desenho da pesquisa, os critérios de avaliação, os procedimentos de amostragem, a coleta de dados, a seleção das técnicas estatísticas e a apresentação dos resultados. Destaca-se a importância da seleção de critérios adequados de avaliação, os quais devem:

- a) refletir os objetivos da intervenção;
- b) ser mensuráveis; e
- c) incorporar a visão dos atores sociais relevantes, principalmente os beneficiários do programa ou projeto.

Estes critérios variam de acordo com o tipo de intervenção e a fase do processo avaliativo em foco, mas há certas perguntas fundamentais que orientam sua elaboração: o programa ou projeto é compatível com os valores dos interessados? Ele atende às necessidades dos clientes/usuários? Ele está sendo implementado como planejado? Seus resultados correspondem aos objetivos visados?¹² Os pressupostos que informaram a elaboração da intervenção estão explicitados e encontram apoio empírico? Os recursos alocados estão sendo gastos apropriadamente (*targetting*) e os resultados justificam o gasto realizado? Há critérios sensíveis a efeitos secundários indesejáveis?

Foge aos objetivos deste trabalho aprofundar a discussão sobre as difíceis decisões metodológicas pertinentes à pesquisa avaliativa. Não obstante, na seção sobre avaliação de resultados e de impacto serão feitos alguns comentários neste sentido, particularmente no tocante aos desenhos de investigação (experimentais, quase-experimentais e não-experimentais).

3.2. Tipos de avaliação

As avaliações podem ser classificadas segundo diferentes critérios, tais como o momento em que se avalia a procedência dos avaliadores, os aspectos da intervenção priorizados e a natureza da questão a ser respondida (COHEN e FRANCO, 1993; AGUILAR e ANDER-EGG, 1994; POSAVAC e CAREY, 1992). No primeiro caso, distinguem-se as avaliações *ex-ante*, realizadas antes que se inicie o programa ou projeto, das avaliações *ex-post*, realizadas ao longo da fase de execução ou após a conclusão do mesmo. A avaliação *ex-ante* visa subsidiar o processo decisório, apontando a conveniência ou não de se realizar o projeto. A avaliação *ex-post* auxilia os *policy sponsors* a decidirem pela manutenção e/ou a reformulação do seu desenho original.¹³

Segundo a procedência dos executores, as avaliações classificam-se em externas, internas, mistas e participativas. A opção por cada

alternativa envolve inescapavelmente ganhos e benefícios. Quando a própria unidade gestora realiza a investigação, minimiza-se o nível de conflito e aumenta-se a quantidade de informação relevante disponível. Em contrapartida, pode-se perder muito em termos de objetividade. Por outro lado, quando se recorre a profissionais não vinculados à instituição executora há um ganho em termos de isenção, mas o acesso aos dados necessários à pesquisa se torna mais difícil.

Uma das classificações mais úteis é a que se baseia nos aspectos do programa ou projeto que são submetidos à avaliação. Aguilar e Ander-Egg (1994) sugerem uma tríplice distinção: “avaliação do plano e conceitualização da intervenção, avaliação da instrumentação e seguimento da intervenção (avaliação do processo), e avaliação da eficácia e eficiência da intervenção (avaliação de resultado)”. A primeira modalidade julga a pertinência formal e conceitual do programa ou projeto, apontando falhas no diagnóstico ou no próprio desenho da intervenção; a segunda corresponde ao acompanhamento da execução e a terceira à confrontação dos resultados previstos e dos resultados efetivamente obtidos. A avaliação de eficácia, em particular, pode enfatizar os resultados intermediários (avaliação de resultados) ou os resultados finais da intervenção (avaliação de impacto).¹⁴

A classificação de Posavac e Carey é similar a de Aguilar e Ander-Egg, mas há diferenças importantes de terminologia e até mesmo de conteúdo entre estes autores. Fala-se agora em avaliação de necessidades, avaliação de processo, avaliação de resultados e avaliação de eficiência. Afirma-se que o mapeamento das necessidades (por exemplo, perfil socioeconômico da população-alvo, tipos de carências, formas de prestação de serviço mais atrativas etc.) é essencial para o planejamento da intervenção:

“Evaluators view planning as closely related to evaluation. Planning is, in fact, a form of evaluation — where that occurs before the program is implemented”. (POSAVAC e CAREY, 1992: 8)

A avaliação de processo diz respeito à dimensão de gestão. Sua finalidade é julgar se a intervenção está sendo implementada como planejado, se a população-alvo está sendo atingida, se o cronograma está sendo cumprido, se os recursos estão sendo usados com eficiência etc.. Trata-se, enfim, do acompanhamento sistemático da evolução das metas do programa ou projeto.

A avaliação de resultados, por sua vez, tem objetivos mais ambiciosos. O primeiro deles é indagar se houve alterações na situação-problema após a intervenção. Em caso afirmativo, deve-se estabelecer uma relação de causalidade entre tais alterações e certos atributos do programa ou projeto. Esta é, sem dúvida, a tarefa mais importante, e também a mais difícil. Se

for constatada uma correlação positiva entre a intervenção e as mudanças na situação-problema, as hipóteses que informaram a elaboração do programa ou projeto podem ser consideradas válidas. Resta ainda descobrir se elas se aplicam a outras realidades ou se são verdadeiras apenas num determinado contexto.

A análise de resultados, sem dúvida, é a etapa mais complexa do processo avaliativo, especialmente no caso dos programas e projetos sociais, em que se trata de identificar as causas de mudanças que não raro se devem a fatores alheios ao conhecimento do pesquisador. Em termos técnicos, é praticamente impossível controlar todos os preditores que incidem sobre as variáveis-critérios. Além disso, há ainda um outro complicador: mesmo que tenham sido observadas mudanças no comportamento da clientela após a realização do programa ou projeto, e ainda que se conclua que elas estão relacionadas à intervenção, como saber se tais mudanças são permanentes ou apenas temporárias? Por outras palavras, como dizer que uma intervenção foi bem-sucedida sem monitorar o comportamento da população-alvo ao longo do tempo? A próxima seção tenta discutir algumas destas questões sem a pretensão de esgotar um assunto de tamanha complexidade.

Por fim, há ainda a avaliação de eficiência, que permite comparar intervenções alternativas quanto a seus custos. Basicamente, busca-se responder às seguintes indagações:

- a) os recursos estão sendo dirigidos aos fins visados?
- b) o programa ou projeto funciona a um custo razoável?
- c) pode-se valorar monetariamente os resultados atingidos?

d) o programa é tão bem-sucedido quanto outros de custo igual ou menor? Principalmente na área social, os resultados deste tipo de avaliação não devem ser absolutizados, dado que a questão dos custos, ainda que indiscutivelmente relevante, é apenas um dos aspectos a ser levado em conta, quando se decide pela continuidade (ou não) de um programa ou projeto.

Resta ainda salientar, seguindo Posavac e Carey, que a despeito das distinções formais apresentadas, há um forte nexos entre as diferentes modalidades de avaliação, o qual deve-se estar claro para quem realiza estudos desta natureza:

“Without measuring need, programs cannot be planned rationally; without effective implementation, successful outcomes cannot result from the programs; and without valued outcomes, there is no reason to worry about cost-effectiveness. A premature focus on an inappropriate evaluation question is likely to produce an evaluation with little value”. (POSAVAC e CAREY, 1992: 11)

4. Avaliação de resultados e avaliação de impacto

4.1. Conceitos básicos: eficiência, eficácia, resultados e impacto

Neste nível de análise, o foco do processo avaliativo é a situação-problema que motiva a elaboração dos planos, programas e projetos. O objetivo do avaliador não é mais apreciar a consistência interna ou a estratégia de implementação de uma dada intervenção, mas indagar sobre as mudanças que ela efetivamente produziu na realidade. Basicamente, a literatura discrimina dois tipos de procedimentos desta natureza: a avaliação de eficiência e a avaliação de eficácia.

O conceito de eficiência diz respeito à relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. Quando ambos podem ser traduzidos em unidades monetárias, recorre-se à Análise Custo-Benefício (ACB), que, grosso modo, pretende verificar se os benefícios líquidos do projeto excedem seus custos operacionais. Esta técnica não se ajusta à maioria dos projetos sociais, cujos efeitos frequentemente não podem ser expressos monetariamente. Não obstante, antes de descartar a possibilidade de realizá-la, deve-se atentar para a natureza do problema em foco. Na área social geralmente se utiliza a análise custo-efetividade, que coteja os custos com os produtos e o impacto da intervenção, julgando a eficiência relativa de diferentes estratégias de implementação.

A noção de eficácia se refere ao “grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN e FRANCO, 1993: 102). Neste sentido, aferir a eficácia de uma intervenção significa estabelecer um nexo causal entre, de um lado, alguns de seus aspectos e, de outro, eventuais alterações na situação ou nos atributos dos destinatários. Este tipo de avaliação analisa os resultados do programa em termos de efeitos (sobre a clientela atendida) e de impacto (sobre o conjunto da população e o meio). Cabem aqui maiores esclarecimentos sobre cada um destes termos.

Efeito “é todo comportamento ou acontecimento que se pode razoavelmente dizer que sofreu influência de algum aspecto do programa ou projeto” (COHEN e FRANCO, 1992: 91). Ou, de forma mais direta, é todo e qualquer resultado das ações a ele pertinentes. Há, porém, diversos tipos de efeitos, de acordo com a relação que guardam com os objetivos da intervenção: os *efeitos procurados* e os *efeitos não-procurados*, que se subdividem em previstos, positivos e relevantes, e os *efeitos não-previstos*. Os primeiros correspondem aos objetivos que a intervenção pretendia atingir, sendo, por definição, previstos e positivos, ao passo que

os dois últimos equivalem a efeitos indiretos, que podem ser negativos ou positivos, e efeitos inesperados, associados a falhas na elaboração do programa ou projeto e/ou a limitações do conhecimento disponível sobre uma determinada área ou assunto.

Em se tratando de avaliação de resultados, portanto, as questões que se colocam são as seguintes:

- a) o programa ou projeto surtiu algum efeito sobre a população-alvo?
- b) em caso afirmativo, como classificar tais efeitos? (diretos, indiretos etc.). O passo seguinte do processo avaliativo é estimar o *impacto* do programa ou projeto, entendido como a resultante dos efeitos por ele produzidos.¹⁵

Para esclarecer este ponto, pode ser útil recorrer à imagem de uma “reação em cadeia”: a intervenção produz certos efeitos no grupo visado, os quais, por sua vez, repercutem sobre o restante da população e/ou sobre o ambiente social. A diferença entre a avaliação de resultados e avaliação de impacto, portanto, depende eminentemente do escopo da análise: se o objetivo é inquirir sobre os efeitos de uma intervenção sobre a clientela atendida, então trata-se de uma avaliação de resultados; se a intenção é captar os reflexos desta mesma intervenção em contexto mais amplo, então trata-se de uma avaliação de impacto. Ou, dito de outra forma, a avaliação de resultados visa aferir os resultados intermediários da intervenção, e a avaliação de impacto, seus resultados finais.

As análises de impacto apontam a efetividade¹⁶ de programas e projetos, estabelecendo o grau de correspondência entre seus objetivos e resultados. Elas podem ser prospectivas ou retrospectivas. Há, porém, alguns pré-requisitos para a realização de avaliações desta natureza, quais sejam:

- a) os objetivos da intervenção devem estar definidos de maneira a permitir a identificação de metas mensuráveis;
- b) sua implementação deve ter ocorrido de maneira minimamente satisfatória, pois, caso contrário, não faria sentido tentar aferir impacto. Isto significa que problemas no desenho e/ou na execução dos programas prejudicam a qualidade dos processos avaliativos e, no limite, podem chegar mesmo a inviabilizá-los.

4.2. Desenhos de investigação e causalidade

As análises de impacto visam estabelecer relações de causalidade, que, no campo das ciências sociais, se definem em termos de probabilidades. Segundo Rossi e Freeman (1989: 5), “*el problema critico del análisis de impacto es determinar si un programa produce efectos diferentes a lo que habría ocurrido sin la intervención o con una intervención alternativa*”. Para Cheibub Figueiredo e Figueiredo (1986), certos tipos

de políticas públicas, como, por exemplo, os programas e projetos sociais, só podem ser considerados bem-sucedidos...

“... quando se pode imputar aos mesmos a condição de causa necessária, quando não suficiente, de uma mudança observada. Ou seja, a constatação de que ocorreram mudanças não é suficiente para concluir-se pelo sucesso de um programa: é necessário demonstrar que elas não ocorreriam (total ou parcialmente) sem o programa.” (CHEIBUB FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986: 115).

Neste sentido, a escolha do desenho de investigação é decisiva. As abordagens não-experimentais, menos complexas e custosas, são inadequadas para a determinação de nexos causais, devido às suas deficiências em termos de validade interna:

“Internal validity refers to being able to conclude that an independent variable (such as the program) caused a change in a dependent variable (such as a measure sensitive to the behavior) the program was supposed to improve.” (POSAVAC e CAREY, 1992: 141).

Os conceitos de resultado bruto e resultado líquido permitem esclarecer melhor este ponto:

“Los resultados brutos los conforman todos los cambios que se observan en una medición de resultados cuando se evalúa un programa. Es más difícil medir los resultados netos. Estos resultados son aquellos que se pueden atribuir razonablemente a la intervención, libres de los efectos de cualquier otra causa que pueda estar ejerciendo influencia. Los resultados brutos, por supuesto, incluyen los resultados netos”. (ROSSI e FREEMAN, 1989: 6)

Segundo os autores, “os resultados brutos compreendem os efeitos da intervenção (resultado líquido), os efeitos de outros processos (fatores estranhos) e os efeitos do desenho da avaliação” (ROSSI e FREEMAN, 1989: 6). Ou seja, o resultado bruto reflete não só as conseqüências da intervenção, mas também os efeitos de processos externos e simultâneos a ela. Portanto, para se chegar a uma estimativa de impacto confiável, deve-se eliminar explicações das mudanças observadas que não se relacionam com a intervenção em foco.

É precisamente isso que as abordagens não-experimentais são incapazes de fazer: discriminar os preditores e apontar o peso relativo de cada um deles na conformação dos resultados observados. Os fatores intervenientes (ou, nos termos de Posavac e Carey, as “ameaças à validade interna”) se incluem em três categorias: processos alheios à intervenção, processos relativos aos participantes e processos pertinentes ao desenho da avaliação.

A primeira categoria abrange:

a) as mudanças endógenas, que resultam de cursos “naturais” de evolução, podendo levar os avaliadores a atribuir à intervenção eventos que teriam ocorrido de qualquer maneira;

b) as tendências seculares, sociais ou organizacionais, que podem aumentar ou obscurecer o impacto de uma intervenção;

c) os eventos de interferência, que se assemelham às tendências seculares mas se referem a um horizonte de curto prazo, e;

d) as tendências de maturação, que têm a ver com programas e projetos dirigidos a uma população-objeto com idade determinada, cujo amadurecimento pode produzir mudanças que simulem ou encubram os efeitos da intervenção. Há também os processos afetos aos participantes do programa ou projeto:

— Seleção não controlada. Se o grupo submetido à intervenção é formado por voluntários, o pesquisador enfrenta um sério problema. Os indivíduos, que se candidataram, podem ser substancialmente diferentes dos membros típicos da população-alvo, pelo menos em termos de motivação. Estes diferentes “pontos de partida” dificultam a comparação dos resultados deste grupo com os resultados de grupos formados aleatoriamente;

— Mortalidade ou “des-seleção”. É o inverso da seleção não controlada. Com o tempo, alguns participantes vão se desmotivando, e outros chegam mesmo a abandonar o programa ou projeto. Pode-se supor que os indivíduos que permanecem até o final estavam mais preparados para a intervenção do que aqueles que se evadem;

— Regressão à média. Este processo diz respeito às oscilações no desempenho dos participantes dos programas e projetos. A explicação para tais oscilações nada teria a ver com a intervenção, mas com uma tendência “natural” de retorno à média. Assim, após um desempenho extremo (alto ou baixo), seria razoável esperar uma *performance* mais moderada (ou mais próxima da média).

Segundo Posavac e Carey, as dificuldades criadas pela seleção e “des-seleção” não controladas podem ser contornadas por meio da realização de um pré-teste:

“By pretesting, evaluators know how has dropped out and how they compared to those who remained. The pretest-posttest design enables evaluators to know when preprogram achievement and participant dropout are not plausible explanations for the level of outcome observed at the end of the program. (POSAVAC e CAREY, 1992: 149)

O grau em que os processos acima mencionados afetam as análises de impacto varia de acordo com os fenômenos sociais e as intervenções

em foco. Os *efeitos de desenho*, ao contrário, sempre ameaçam a sua validade, pois decorrem do próprio processo de investigação. Dentre eles, pode-se destacar:

- a) os efeitos causais, que se referem à dificuldade de estimar a magnitude dos resultados considerados significativos;
- b) as deficiências de confiabilidade e validade das medições, em função dos instrumentos analíticos utilizados;
- c) a dificuldade de escolher modelos de investigação capazes de representar adequadamente as metas e objetivos do programa; e
- d) as insuficiências de informação.¹⁷

Posavac e Carey identificam ainda dois outros problemas:

a) o efeito teste, que se refere a mudanças comportamentais produzidas pelas próprias técnicas de observação (constatou-se que a familiaridade dos participantes com os métodos de pesquisa afeta o resultado da avaliação); e

b) o efeito instrumentação, pertinente ao uso de procedimentos de mensuração que envolvem algum grau de subjetividade (os próprios avaliadores podem influenciar os resultados da avaliação, por exemplo, ao adquirirem maior capacidade de análise no decorrer da pesquisa).

Não obstante, estas dificuldades podem ser parcialmente contornadas.¹⁸ Certas estratégias de investigação permitem que se controle a influência dos fatores intervenientes sobre os resultados observados. O pesquisador deve selecionar aquela que melhor atenda às suas necessidades, de acordo com a disponibilidade de recursos materiais e humanos e as especificidades da intervenção a ser examinada. O próximo tópico trata do uso de abordagens experimentais e quase-experimentais para a realização de avaliações de resultados e impacto.

4.3. Abordagens experimentais e quase-experimentais

Para estabelecer uma relação de causalidade, é necessário demonstrar que a causa precede o efeito no tempo, que a causa e o efeito variam simultaneamente e no mesmo sentido, e que não existe nenhuma explicação alternativa para o efeito além da causa explicitada. Apenas desenhos de investigação rigorosos permitem que se responda a estas três perguntas. Os especialistas recorrem a certas estratégias para aumentar o rigor das avaliações, tais como: observar os participantes diversas vezes antes e depois da intervenção; observar indivíduos que não foram expostos ao programa ou projeto.

As abordagens que recorrem a estes expedientes são denominadas experimentais ou quase-experimentais. Ambas baseiam-se na constituição de dois ou mais grupos: o grupo experimental, que recebe os estímulos do programa ou projeto em foco, e o grupo de controle, que não é exposto a

nenhum estímulo ou recebe tratamento alternativo. A lógica que informa o modelo é, na verdade, bastante simples. Deve-se comparar a situação dos grupos antes da intervenção com a situação em que se encontram depois dela, para verificar se houve quaisquer mudanças.¹⁹ Há, porém, uma diferença fundamental entre estes desenhos de investigação:

“A true experimental evaluation refers to an evaluation based on observations of people randomly assigned to the program group or to some control group”. (POSAVAC e CAREY, 1992: 179)

Segundo Rossi e Freeman, o desenho de investigação que melhor se presta à determinação da causalidade é o modelo experimental. A seleção aleatória viabiliza a formação de amostras representativas e homogêneas, ampliando a comparabilidade dos resultados pertinentes aos grupos experimental e de controle. Esta opinião é compartilhada por diversos autores:

“Para o controle do experimento e para evitar vieses na seleção dos membros de cada grupo é fundamental a aleatorização. A determinação ao acaso, baseada na casualidade, faz com que cada efeito particular... tenha uma probabilidade igual e independente de ocorrer’, com o que ‘os resultados serão simétricos no sentido de que para cada efeito negativo possível haverá um efeito positivo correspondente’ (FISCHER cit. em GREENWOOD, 1951, 136). Assim, os fatores incontroláveis, dos quais não se sabe que efeitos exercem sobre o resultado procurado, se distribuirão ao acaso.” (COHEN e FRANCO, 1993: 12)

O modelo experimental é de difícil operacionalização, mas autores como Posavac e Carey sustentam que os custos de optar por experimentos menos rigorosos são proibitivos, principalmente nas seguintes situações:

- a) quando se decide implementar um novo programa ou projeto;
- b) quando a intervenção é ambiciosa em termos de recursos ou de pessoas afetadas;
- c) quando há controvérsia sobre a efetividade de uma intervenção; e
- d) quando é necessário reformular um programa ou projeto, mas não se sabe como. Os modelos quase-experimentais são a segunda melhor alternativa à disposição do pesquisador:

“Quasi-experimental methods are useful when evaluators do not have the administrative power or when it’s unethical to assign people to particular experiences. In such settings evaluators utilize preexisting intact groups; however, such intact groups were formed for reasons other than the need for an

unambiguously interpreted evaluation. Because such groups exist of their own accord, it is very likely that the groups differ on many variables. We also mentioned several approaches to making groups more comparable — matching, finding similar intact groups, or using a statistical adjustment". (POSAVAC e CAREY, 1992: 179)

Se cuidadosamente planejados e executados, os quase-experimentos permitem o controle de diversos vieses e geram resultados razoavelmente confiáveis. A combinação de certas modalidades, como a análise de séries temporais e os grupos de comparação não-equivalentes, possibilita a discriminação entre mudanças na situação-problema suscitadas pela intervenção e meras flutuações aleatórias. A coleta de informações em múltiplos intervalos de tempo visa identificar tendências prévias à intervenção e detectar a ocorrência e a perenidade das mudanças observadas:

"Time-series approach to program evaluation minimally includes the following characteristics: (1) a single unit is defined, and (2) quantitative observations are made (3) over a number of time intervals (4) that precede and follow some controlled or natural intervention (KNAPP, 1977). In the language of experimental design, the unit observed (person, group, or nation) serves as its own control". (POSAVAC e CAREY, 1992: 162)

Na ausência da aleatorização, o grande problema é obter grupos experimentais e de controles similares suficientes para permitir comparações minimamente válidas. Uma alternativa é utilizar o grupo experimental como parâmetro para escolher os integrantes do grupo de controle (*matching*). Esta abordagem só é viável se não houver auto-seleção dos participantes e se o nível de necessidade da clientela não for o principal critério de elegibilidade para o programa ou projeto. Mesmo nestes casos, este desenho de investigação é bastante sensível a certas "ameaças à validade interna" das avaliações. Por exemplo, se os componentes dos grupos diferirem sistematicamente quanto a certas dimensões, o efeito de regressão à média poderá ser bastante significativo.

5. Considerações finais: críticas aos modelos tradicionais de avaliação

As metodologias de avaliação de programas sociais têm sido objeto de severas críticas. Basicamente, afirma-se que, na prática, as avaliações não subsidiam o processo decisório porque seus resultados são inconclusivos, inoportunos e irrelevantes. Inconclusivos em função das próprias limitações deste tipo de estudo, inoportunos devido à morosidade

do processo avaliativo e irrelevantes, porque não respondem às demandas informacionais de todos os agentes sociais afetos à intervenção. A explicação para tais deficiências residiria nos próprios pressupostos que informam este tipo de estudo:

“Lo que subyace a estos intentos de evaluación es una concepción normativa-formal de las políticas e programas públicos, de las organizaciones gubernamentales y de los procesos de implementación. Se presume que a través de conductas prescritas de antemano en un plan de ejecución se llevarán a cabo un conjunto de acciones precisas que permitirán alcanzar los fines propuestos. Este tipo de ejecución ha recibido la denominación de implementación programada.”(SULBRANDT, 1993: 323-24)

Para o autor, esta concepção de implementação seria pouco realista, e, pior ainda, teria um viés nitidamente tecnocrático. Estar-se-ia ignorando por completo as restrições impostas pelos contextos social, político e organizacional onde a implementação ocorre. Certamente, tais restrições potencializam a complexidade e a incerteza inerentes a esse processo, desautorizando as abordagens que partem do pressuposto de que os *policy makers* controlam o processo organizacional, político e técnico, associado à implementação de políticas:

“A implementação é definida no processo em que a política governamental envolve-se com sujeitos não-governamentais, sendo alguns deles objetos da política com poder de ação, recursos e idéias. Implementação é, portanto, uma relação entre atores (governamentais e não-governamentais), na qual estes ganham status de sujeitos intencionais”. (VIANA, 1996: 20)

Portanto, o sucesso da implementação não seria decidido na cúpula do governo ou da organização, mas em embates contínuos no interior da burocracia pública e na intersecção entre ações administrativas e escolhas privadas. A resultante deste processo dependeria dos recursos de poder e das estratégias dos atores relevantes, bem como das especificidades das organizações responsáveis pela intervenção. O equívoco da concepção da “implementação programada” e dos enfoques tradicionais de avaliação seria superestimar a capacidade governamental de conformar a conduta dos burocratas do *street-level*, dos grupos-objetivos e de outros atores sociais vinculados à intervenção.

Estas críticas estimularam a reflexão sobre novas formas de conceber e executar a avaliação de programas sociais. No entanto, os representantes do paradigma minoritário, que reúne enfoques baseados

na fenomenologia, na etnometodologia e no interacionismo simbólico, são considerados, no mínimo, controversos. Geralmente, além de carecerem de rigor metodológico, tais enfoques tendem ao extremo oposto das concepções tradicionais, priorizando a descrição em detrimento da explicação e supervalorizando a dimensão política do processo de implementação. Há autores, porém, que pretendem ter encontrado a síntese entre estas concepções polares de avaliação:

“La evaluación global pretende complementar los enfoques tradicionales con otros renovados, de forma tal, que en conjunto muestren sus logros y junto a ellos distintos factores significativos del programa, su implementación en un determinado medio institucional e social, la acción de los distintos grupos significativos vinculados al programa de forma de completar lo que falta a los diseños clásicos pero manteniendo su nivel de análisis y su alto grado de rigor”. (SULBRANDT, 1993: 324)

Basicamente, esta perspectiva abrange os seguintes aspectos: a utilização de múltiplos critérios de avaliação, de modo a incorporar a visão dos diversos atores vinculados à intervenção; o exame do arranjo institucional e do ambiente organizacional relativo ao programa ou projeto; a análise dos recursos de poder e das estratégias dos atores sociais relevantes; o exame do modelo causal subjacente às intervenções sociais; o recurso a um desenho de investigação complexo e metodologicamente eclético, que combine diferentes critérios (eficiência, eficácia, equidade etc.) e enfoques metodológicos (objetivos e subjetivos).

Não se pode negar à Sulbrandt o mérito de colocar em discussão uma série de pressupostos claramente equivocados acerca da formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, pelo menos à primeira vista, sua concepção de avaliação está sujeita às mesmas críticas que o autor dirigiu ao enfoque tradicional. Aliás, suspeita-se até que sua proposta gere resultados ainda menos conclusivos, oportunos e relevantes do que as abordagens-padrão, tendo em vista a sua complexidade e dificuldade de operacionalização. A bem da verdade, a impressão que fica é que se trata não de uma, mas de várias pesquisas avaliativas superpostas, e no limite, incompatíveis. Evidentemente, ainda há muito o que discutir sobre as metodologias de avaliação de programas e projetos sociais.

- ¹ Atividades são ações que permitem gerar um determinado produto, sendo, em geral, repetitivas, apesar de não serem necessariamente contínuas.
- ² Segundo Cohen e Franco (1993: 85-6), projeto é o “empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos, dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados (ONU, 1984). É, portanto, a unidade mais operativa dentro do processo de planejamento e constitui o elo final de tal processo. Está orientado à produção de determinados bens ou a prestar serviços específicos”.
- ³ Objetivo é a situação que se deseja obter ao final do período de duração do projeto, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas. Diferencia-se da meta, que pode ser definida como “um objetivo temporal, espacial e quantitativamente dimensionado”. Os objetivos, explícitos ou latentes, podem ser classificados como: de resultado e de sistema, originais e derivados, gerais e específicos, únicos e múltiplos, complementares, competitivos e indiferentes, imediatos e mediatos (COHEN e FRANCO, 1993: 88-90).
- ⁴ As principais críticas às metodologias tradicionais de avaliação serão sumariadas e discutidas na última seção do trabalho.
- ⁵ Posavac e Carey (1992) afirmam que este é um expediente relativamente comum, que visa diminuir o grau de antagonismo nas fases de construção da agenda e formulação de políticas públicas, transferindo o conflito para o momento em que já se tenha criado, pela implementação do programa ou projeto, um “fato consumado”.
- ⁶ Segundo Cohen e Franco (1993: 90-5), cada programa ou projeto tem uma clientela (população-objetivo, grupo focal etc.), isto é, um grupo de pessoas a quem ele se destina. “As medições de avaliação são realizadas sobre indivíduos ou grupos de indivíduos que possuem em comum algum atributo, carência ou potencialidade que o projeto pretende suprir ou desenvolver”. A cobertura, por sua vez, é dada pela proporção entre o contingente que efetivamente recebe os serviços e a parcela da população cujas necessidades o projeto pretende atender.
- ⁷ Como bem mostram Cohen e Franco (1993), a avaliação não é apenas um instrumento para determinar em que medida os projetos sociais alcançam seus objetivos. Sua pretensão é, em última instância, racionalizar a alocação de recursos, através do aprimoramento contínuo das ações que visam modificar segmentos da realidade.
- ⁸ O conceito de eficiência está associado à noção de “ótimo” (quantidades físicas mínimas de recursos requeridos para gerar uma certa quantidade de produto, assumindo a tecnologia como constante).
- ⁹ Eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Os conceitos de eficiência e eficácia diferenciam-se do conceito de efetividade, que corresponde à relação entre os resultados e os objetivos do projeto. A discussão sobre tais conceitos será retomada na última seção deste capítulo.
- ¹⁰ Segundo Sulbrandt (1993: 323), é devido a este viés que os resultados das avaliações geralmente se tornam irrelevantes. Este ponto é retomado nas considerações finais deste trabalho.
- ¹¹ As abordagens experimentais e quase-experimentais, bem como o estabelecimento de relações de causalidade, serão analisadas em detalhe na seção sobre avaliação de resultados e de impacto.

- 12 Posavac e Carey advertem que, para responder a esta indagação, é necessário estabelecer objetivamente qual é a expectativa de mudança na realidade ou de melhoria na situação da clientela.
- 13 As avaliações *ex-ante* podem ser consideradas *avaliações formativas*, porque seu propósito é auxiliar a concepção e a estruturação do programa ou projeto; as avaliações *ex-post*, por sua vez, correspondem a avaliações somativas, pois subsidiam a tomada de decisões sobre uma intervenção que já está em andamento.
- 14 Segundo Cohen e Franco (1993), o impacto é definido como “os resultados dos efeitos de um projeto” (ONU, 1984). Os efeitos, por sua vez, derivam da utilização dos *produtos* do projeto, sendo os produtos os resultados concretos das atividades desenvolvidas a partir dos insumos disponíveis. Trocando em miúdos: os efeitos corresponderiam aos resultados e objetivos intermediários da intervenção e o impacto a seus resultados e objetivos finais.
- 15 Godfrey (1996) ao analisar o impacto de programas de treinamento enfatiza a interação entre diversos tipos de efeitos indiretos, tais como o efeito remoção, o efeito substituição, o efeito demonstração, os efeitos sociais e efeito de diminuição de gargalos.
- 16 Segundo Cohen e Franco (1993), o conceito de efetividade tem a ver com os resultados concretos — ou as ações a ele conducentes — associados aos fins, objetivos e metas desejadas.
- 17 Rossi e Freeman (1989: 20) citam ainda o *Efeito Hawthorne*, segundo o qual “*todo aspecto del sistema de entrega de la intervención, incluyendo la planta física, las normas e regulaciones y la clasificación de los grupos objetivo, puede afectar tanto los resultados de la intervención, que el monitoreo de la entrega de intervenciones quasi siempre es un auxiliar necesario para los análisis de impacto*”.
- 18 Segundo Posavac e Carey (1992), o problema é que, geralmente, as “ameaças à validade interna” das avaliações aparecem combinadas, dificultando ainda mais o trabalho do pesquisador. Há, também, a possibilidade dos resultados estarem sendo afetados por fatores não identificados, que podem simular ou esconder os verdadeiros efeitos da intervenção.
- 19 Cohen e Franco (1993) ressaltam que o “antes” não precisa ser um momento anterior ao início do projeto, nem o “depois” um momento posterior à sua finalização. Trata-se, em vez disso, de momentos definidos de acordo com a natureza dos objetivos que o projeto pretende alcançar e o grau de sensibilidade dos indicadores utilizados na pesquisa avaliativa.

Referências bibliográficas

- AGUILLAR, M.J. e ANDER-EGG, E. (1994), *Avaliação de serviços e programas sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- CHEIBUB FIGUEIREDO, A. e FIGUEIREDO, M. (1986), “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica”. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, v. 1, n.3, set/dez., p. 107-127.
- COHEN, E. e FRANCO, R. (1993), *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- EBAP/FGV. (1992), “Projeto: avaliação de programas públicos” (Síntese do documento produzido pelo *General Accounting Office - GAO/PMED*, 10.1.2, march 1992. “The Evaluation Synthesis”, RJ: Brasil).
- GODFREY, M. (1987), “Monitoring the utilization of educated manpower”, in *Monitoring Labour Markets*, International Labour Organization.
- ONU, Grupo do CAC. (1984), *Seguimiento y evaluación. Pautas básicas para el desarrollo rural*. Roma: FAO.
- POSAVAC, E.J. e CAREY, R.G. (1992), *Program evaluation: methods and case studies*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 4ª ed.
- ROSSI, P. e FREEMAN, H. (1989), *Evaluación: un enfoque sistemático*. Sage Publications Inc., caps. IV e V.
- SULBRANDT, J. (1993), *La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales*. CLAD.
- VIANA, A.L. (1996), “Abordagens metodológicas em políticas públicas”. *RAP*, v.3, n.2, mar/abr., p. 5-43.

Metodologias de avaliação de programas e projetos sociais: análise de resultados e de impacto

Tereza Cristina Cotta

O trabalho versa sobre as metodologias de avaliação de programas e projetos sociais, enfatizando modalidades avalistas específicas, as análises de resultados e impacto. Após o exame de conceitos básicos e tipologias de avaliação consagradas pela literatura, faz-se alguns comentários sobre os modelos tradicionais de avaliação.

Metodologías de evaluación de programas y proyectos sociales: análisis de resultados y de impacto

Tereza Cristina Cotta

El trabajo versa sobre las metodologías de evaluación de programas y proyectos sociales, enfatizando modalidades valoradoras específicas, los análisis de resultados y el impacto. Después del examen de conceptos básicos y tipologías de evaluación consagradas por la literatura, se hacen algunos comentarios sobre los modelos tradicionales de evaluación.

Methodologies for evaluation of social programs and projects: results and impact analysis

Tereza Cristina Cotta

The theme of this work is the methodologies of evaluation of social programs and projects, stressing specific kinds of evaluation, the results and impact analysis. After the exam of basic concepts and widely accepted evaluation typologies, some comments are made about traditional evaluation models.

Mestre em
Ciência Política
pelo DCP/
FAFICH/UFMG
e Especialista
em Políticas
Públicas e
Gestão
Governamental

Ensaio

A defesa do cidadão e da *res publica*

Maria Sylvia Zanella Di Pietro

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 49
Número 2
Abr-Jun 1998

1. Os direitos do cidadão no período do Estado de Direito Liberal

No primeiro período do Estado de Direito, iniciado na segunda etapa do Estado Moderno, instaurou-se o chamado Estado de Direito Liberal, estruturado sobre os princípios da legalidade, igualdade e separação de poderes, todos objetivando assegurar a proteção dos direitos individuais, nas relações entre particulares e entre estes e o Estado; o papel do Direito era o de garantir as liberdades individuais, já que se proclamava, com base no direito natural, serem os cidadãos dotados de direitos fundamentais, universais, inalienáveis.

O Estado de Direito Liberal, embora idealizado para proteger as liberdades individuais, acabou por gerar profundas desigualdades sociais, provocando reações em busca da defesa dos direitos sociais do cidadão.

2. Os direitos do cidadão no Estado de Direito Social

No segundo período do Estado de Direito, iniciado em meados do século XIX, atribui-se ao Estado a missão de buscar a igualdade entre os cidadãos; para atingir essa finalidade, o Estado deve intervir na ordem econômica e social para ajudar os menos favorecidos; a preocupação maior desloca-se da liberdade para a igualdade.

O individualismo, imperante no período do Estado Liberal, foi substituído pela idéia de socialização, no sentido de preocupação com o bem

Professora
titular de Direi-
to Administra-
tivo da Facul-
dade de Direito
da Universidade
de São Paulo

comum, com o interesse público. Isto não significa que os direitos individuais deixassem de ser reconhecidos e protegidos; pelo contrário, estenderam o seu campo, de modo a abranger direitos sociais e econômicos.

Com a passagem do Estado monoclasse para o Estado pluriclasse, ocorreu a multiplicação dos interesses públicos, dos interesses difusos, dos interesses coletivos, o aumento da colaboração entre Estado e sociedade e o aumento da colaboração do particular com a Administração Pública. Também se verificou uma complexidade crescente da organização administrativa, levando à chamada “burocratização do mundo”.

A conseqüência de tudo isso foi o crescimento desmesurado do Estado, que passou a atuar em todos os setores da vida social, com uma ação interventiva que colocou em risco a liberdade individual, afetou o princípio da separação de poderes (em decorrência do fortalecimento do Poder Executivo) e conduziu à ineficiência na prestação dos serviços.

O fracasso do chamado Estado Social de Direito é evidente. No Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos outros países, não houve a mínima possibilidade de que milhões de brasileiros tivessem garantidos direitos sociais dos mais elementares, como saúde, educação, previdência social, moradia. Grande parte da população não tem assegurado o direito a uma existência digna.

3. Estado Democrático e Estado Subsidiário

Em conseqüência do insucesso do Estado Social, veio a reação, com o acréscimo de mais alguns elementos ao chamado Estado Social de Direito, como: a idéia de participação popular no processo político, nas decisões de Governo, no controle da Administração Pública. Com isto, é possível falar-se em Estado de Direito Social e Democrático.

Paralelamente, acrescentou-se a idéia de Estado Subsidiário, originado na doutrina social da Igreja, e que apresenta duas concepções essenciais: primeiro, a de respeito aos direitos individuais, pelo reconhecimento de que a iniciativa privada, seja através dos indivíduos, seja através de associações, tem primazia sobre a iniciativa estatal; em consonância com essa idéia, o Estado deve abster-se de exercer atividades que o particular tem condições de exercer por sua própria iniciativa e com seus próprios recursos; em conseqüência, sob esse aspecto, o princípio implica uma limitação à intervenção estatal; em segundo, o Estado deve fomentar, coordenar, fiscalizar a iniciativa privada, de tal modo a permitir aos particulares, sempre que possível, o sucesso na conclusão de seus empreendimentos.

O princípio da subsidiariedade está na própria base do Estado de Direito Social e Democrático, ou seja, de um Estado em que os direitos fundamentais do homem já não constituem apenas uma barreira à atuação

estatal, como se via no período liberal, mas constituem a própria razão de ser do Estado. Cabe a este promover, estimular, criar condições para que o indivíduo se desenvolva livremente e igualmente dentro da sociedade; para isto é necessário que se criem condições para a participação do cidadão no processo político e no controle das atividades governamentais.

Dentre as várias tendências que se verificam como decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade, destacam-se a de incrementar as técnicas de fomento, a de dividir com o particular o encargo de proteger o interesse público e a de incentivar as formas de colaboração entre o particular e o poder Público, por meio de entidades paraestatais, que funcionam paralelamente ao Estado, exercendo atividade que não é serviço público exclusivo do Estado, nem atividade inteiramente privada; elas atuam na vizinhança com o serviço público, sob regime jurídico que fica a meio caminho entre o direito público e o direito privado.

4. Riscos para os direitos sociais do cidadão e para a *res publica*

Quais os riscos que as mudanças, ainda em andamento, trazem para os direitos do cidadão e para o patrimônio público?

Em primeiro lugar, tem-se que falar da insegurança jurídica, provocada, no Brasil, por diversos fatores, dentre os quais merecem ser citados os seguintes:

a) a ineficiência e a lentidão do Poder Legislativo na apreciação das emendas constitucionais necessárias para a reforma do Estado, gerando sensível expectativa, receio, insegurança nos cidadãos;

b) o fortalecimento do poder normativo do Presidente da República, caracterizado pela edição de medidas provisórias, sucessivamente reeditadas, com maiores ou menores alterações de uma para outra, no curto espaço de trinta dias;

c) a deficiência do controle pelo Poder Judiciário, que não acompanhou o crescimento do Estado e tornou-se excessivamente moroso e formalista, caracterizando, em grande número de casos, situação que pode se enquadrar como denegação da justiça.

Um segundo tipo de risco é o que decorre exatamente do surgimento de entidades paraestatais, pelo fato de o Estado a elas transferir atividades, bens públicos, móveis e imóveis, e mesmo parcelas do orçamento do Estado, que ficam sob a gestão de tais entidades. Várias idéias norteiam o surgimento dessas entidades: a de que elas ficarão livres das amarras do direito administrativo, especialmente licitação e concurso público; ficarão livres dos controles formais que hoje incidem sobre as entidades públicas e sujeitar-se-ão apenas a controle de resultados, com a participação da própria

sociedade; e a idéia de que o seu relacionamento com a Administração Pública se dará normalmente por meio de contratos de gestão, nos quais se estabelecem as exigências mínimas a serem atendidas e a forma de controle.

Resultado: é a *res publica* que está sendo privatizada, porque está sendo posta nas mãos do particular para ser administrada, pretensamente, no interesse público, sob as regras predominantes do direito privado. A idéia é a de que essa gestão seja controlada pela própria sociedade.

Embora sob diferentes modalidades e denominações, elas apresentam mais ou menos as mesmas características: nascem como pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, sob a forma de fundação, associação ou cooperativa, para a prestação, em caráter privado, de serviços sociais não exclusivos do Estado, porém mantendo vínculo jurídico com entidades da administração direta ou indireta, em regra por meio de convênio e, mais recentemente, por meio dos contratos de gestão. Dentre essas entidades, surgem agora as chamadas organizações sociais.

Por não terem patrimônio próprio nem sua própria fonte de receita, elas se utilizam do patrimônio público. Elas não têm sede própria e se instalam dentro das repartições públicas; os servidores públicos prestam serviços a essas entidades, tendo seus salários complementados pelas mesmas.

Em todas as modalidades, busca-se a eficiência que, alega-se, não é lograda pela Administração Pública. Mas um fato é incontestável: trata-se de entidades privadas (ou paraestatais) que vão administrar o patrimônio público, precisamente em áreas que mais afetam os direitos sociais do cidadão, como as da educação e da saúde.

Nesse tipo de atuação, o aspecto fundamental para a proteção dos direitos do cidadão e da *res publica* é o do controle. Rejeita-se, por sua ineficiência, o controle formal hoje exercido sobre a Administração Pública, e apela-se para um controle de resultado. Paralelamente, deseja-se a instauração de um controle social exercido pela própria sociedade. E aí é que os riscos são imensos.

A idéia do Governo é que o controle de resultados seja efetuado por órgão público que conte com a participação de usuários do serviço e seja exercido em função de metas estabelecidas por meio de contrato de gestão. É evidente, contudo, que, quando se trata de atividade econômica, o estabelecimento de metas e o respectivo controle são muito mais fáceis, porque tal tipo de atividade permite maior objetividade em sua programação. Quando se trata de atividade social, como educação e saúde, é muito mais problemática a fixação de metas objetivas, com o estabelecimento de parâmetros que permitam controle adequado de resultados. As metas terão que ser muito mais qualitativas do que quantitativas, e a

apreciação dos resultados exige pessoal altamente especializado e, provavelmente, demandará maior tempo de atuação, para permitir avaliação precisa.

Quanto aos tipos de controle social hoje existentes, podem ser mencionados, entre outros: aquele exercido pelo próprio usuário, com os direitos à informação e à denúncia de irregularidades perante inúmeros órgãos que atuam como espécies de *Ombudsman* (Tribunal de Contas, Ministério Público, Comissões de Ética, PROCON etc.); o controle exercido pela mídia, que, à parte os abusos, tem conseguido resultados bastante positivos, forçando investigações, exigindo transparência no trato da coisa pública e levando, muitas vezes, a punições; o controle exercido pelas organizações não-governamentais, que alcançam resultados semelhantes. Mas todos esses constituem meios informais e eventuais de controle.

Talvez o maior avanço, em termos de controle do emprego indevido da coisa pública, tenha sido a promulgação da Lei de Improbidade Administrativa, que tem servido de fundamento a inúmeras ações judiciais propostas pelo Ministério Público, especialmente no âmbito municipal. Porém, esse controle, embora fundamental, não é suficiente: de um lado, porque em alguns âmbitos, o Ministério Público ainda não conseguiu se desvencilhar das pressões políticas que enfraquecem a sua autonomia; em segundo lugar, porque o Ministério Público não consegue dar conta das inúmeras atribuições que lhe foram conferidas e não tem condições de fazer investigações *in loco*, rotineiramente. O seu controle acaba também sendo eventual. Ele não tem condições de conhecer todas as irregularidades e, se tivesse, não teria condições de levar adiante todas as ações judiciais que seriam necessárias para esse fim.

Em verdade, quando se trata de transferir a *res publica* para a gestão da iniciativa privada, o controle tem que ser constante, eficaz e, porque não dizer, formal, pelo menos até que se estruture outra forma de controle em substituição, especialmente quando a *res publica* vai ser utilizada para o desempenho de atividades não lucrativas, como as da área social, já que aí o controle de resultados é muito mais difícil do que quando se trata de atividade de natureza econômica, passível de ser avaliada segundo critérios mais objetivos.

Se com os controles formais que existem hoje, a má aplicação de recursos públicos é uma realidade incontestável, fácil será imaginar as conseqüências negativas de um afrouxamento das formas de controle.

Para que o controle social funcione, é preciso conscientizar a sociedade de que ela tem o direito de participar desse controle; é preciso criar instrumentos de participação, amplamente divulgados e postos ao alcance de todos. Enquanto o controle social não fizer parte da cultura do povo, ele não pode substituir os controles formais hoje existentes.

5. Conclusão

O aspecto principal que se quer realçar é o concernente aos riscos para os direitos sociais do cidadão, decorrentes da transferência de serviços públicos sociais para entidades privadas, acompanhada da transferência da *res publica*, para ser administrada sob regime jurídico próprio da empresa privada. O sucesso dessa forma de parceria dependerá em grande parte da eficiência do controle. Se este não for estruturado de forma adequada, os direitos do cidadão e a proteção da *res publica* poderão ficar seriamente comprometidos.

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. Os artigos, sempre inéditos no Brasil, devem conter em torno de 25 laudas de 20 linhas de 70 toques.
2. Os originais devem ser encaminhados ao editor, em disquete, em programa de uso universal, com uma cópia impressa. Usar apenas as formatações-padrão.
3. Cada artigo deve vir acompanhado de um resumo analítico em português, espanhol e inglês, de cerca de 150 palavras, que permita uma visão global e antecipada do assunto tratado.
4. Na primeira página do artigo, deve constar informação sobre formação e vinculação institucional do autor (em até duas linhas).
5. Notas, referências e bibliografia devem vir ao final do artigo, e não ao pé da página. Notas e referências, sendo o caso, devem vir devidamente numeradas.
6. Além de artigos, a revista receberá comunicações, notas informativas, notícias e relatórios conclusivos de pesquisas em desenvolvimento, com até 15 laudas. Resenhas de livros, em torno de 4 laudas, devem conter uma apresentação sucinta da obra e eventuais comentários que situem o leitor na discussão.
7. Os trabalhos que se adequarem à linha temática da revista serão apreciados pelo conselho editorial, que decidirá sobre a publicação com base em pareceres de consultores *ad hoc*.
8. Os originais enviados à *Revista do Serviço Público* não serão devolvidos. A revista compromete-se a informar os autores sobre a publicação ou não de seus trabalhos.

Convite a resenhadores

A *Revista do Serviço Público* convida todos os interessados em remeter resenhas de trabalhos publicados no Brasil e no exterior sobre Estado, Administração Pública e gestão governamental.

As resenhas devem ser originais e não exceder a cinco laudas datilografadas em espaço duplo com 20 linhas de 70 toques, e 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, bem como uma breve informação sobre a formação e vinculação institucional do resenhador (em até duas linhas), acompanhadas do respectivo disquete.

Nota aos editores

Pedimos encaminhar à *Revista do Serviço Público* exemplares de livros publicados, a fim de serem resenhados. Os resenhadores interessados receberão cópias dos livros enviados.